



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU

Uuden edellä

Hallinnon asiakkaan oikeusturva ja ylimääräinen muutoksenhaku

Riihilahti, Tiina

2013 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Hallinnon asiakkaan oikeusturva ja ylimääräinen muutoksenhaku

Tiina Riihilahti
Liiketalous
Opinnäytetyö
Tammikuu, 2013

Tiina Riihilahti

Hallinnon asiakkaan oikeusturva ja ylimääräinen muutoksenhaku

Vuosi 2013 Sivumäärä 60

Opinnäytetyön aiheena on hallinnon asiakkaan oikeusturva ja etenkin ylimääräinen muutoksenhaku.

Oikeusturva määritellään perusoikeudeksi perustuslain (731/1999) 21 §:ssä. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös, hakea muutosta ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla. Oikeusturvan saaminen hallinnon kanssa asioidessa taataan hallintolain (434/2003) ja hallintolainkäyttölain (586/1996) sekä erikoislakien säädöksillä, jotka määrittävät, miten viranomaiset toimivat. Se, joka ei ole tyytyväinen asiassaan saamaan päätökseen ja kokee sen tai siihen johtaneen menettelyn lainvastaiseksi, voi hakea päätökseen muutosta ensisijaisesti säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin.

Kuitenkin tietyin edellytyksin on mahdollista hakea lainvoiman saaneeseen päätökseen muutosta ylimääräisin muutoksenhakukeinoin, jotka ovat vähemmän tunnettuja oikeusturvakeinoja. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat lainvoimaisen päätöksen purku, menetetyt määräajan palauttaminen ja kantelu päätökseen johtaneesta menettelystä. Ylimääräistä muutoksenhakua säännellään hallintolainkäyttölain 11 luvussa. Hallintolainkäyttölakia ollaan uudistamassa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja tässä yhteydessä myös ylimääräinen muutoksenhaku muuttuu. Työssä tutustutaan muun ohessa myös siihen, miten lakiehdotus tulisi muuttamaan ylimääräistä muutoksenhakua.

Työssä tarkastellaan hallinnon asiakkaan oikeusturvaa niin teoreettisesti kuin käytännön kokemuksen kautta, muutoksenhakuorganisaatiota sekä säännönmukaista ja ylimääräistä muutoksenhakua.

Oikeudellisina lähteinä on käytetty lakeja, prosessioikeudellista kirjallisuutta, työryhmämietintöjä ja viranomaisten Internet-sivustoja sekä oikeustapauksia. Tiedonhankintamielessä on tehty pienimuotoinen kysely hallinnon asiakkaiden käytännön oikeusturvakokemuksiin syksyllä 2012 Kelan toimistossa toteutetun kyselytutkimuksen avulla.

Liitteenä opinnäytetyön lopussa on hallinnon asiakkaalle tarkoitettu opas ylimääräisestä muutoksenhausta. Opinnäytetyö itsessään voi toimia oppaana esimerkiksi hallinnossa työskentelevälle.

Asiasanat: muutoksenhaku, ylimääräinen muutoksenhaku, hallintolainkäyttö, hallintomenettely, oikeusturva

Tiina Riihilahti

Legal protection of customer of administration and extraordinary appeal

Year	2013	Pages	60
------	------	-------	----

The theme of the thesis is legal protection of customer of administration and especially extraordinary appeal as a mean of legal protection.

Legal protection is defined as a supreme right in the Constitution of Finland (731/1999, 21 §). Everyone has a right to have issues solved appropriately without unjustified delay in a legally competent court or in other authority. Everyone has also the right to have a decision that concerns its rights and duties, to be processed in court or in other independent administration body of administrative law. Also publicity of proceedings, right to be heard, right to justified decision, to appeal and other guarantees for fair and just proceedings and good governance are written in law. When doing business with administration, legal protection is granted in Administrative Procedure Act (434/2003) and Administrative Judicial Procedure Act (586/1996) as well as in other special enactments which define how administration and authorities work. One who is not satisfied with a decision, or feels that proceedings leading to it have been illegal, has a right to appeal first with the means of regular appeal.

However, in certain situations it is possible to appeal on non-appealable decisions with the means of extraordinary appeal, which are procedural complaint, restoration of expired time and annulment. Extraordinary appeal is regulated in the 11th chapter of Administrative Judicial Procedure Act. Administrative Judicial Procedure Act is under reformation at the moment and the reformation will also affect the extraordinary appeal.

The thesis focuses first on legal protection of customers of administration with both theoretical point of view and then with practical experience. Other themes of this thesis are appealing organization and both regular and extraordinary appeal.

Laws, procedural literature, working group reports, internet sites of authorities and cases have been used as judicial sources on this thesis. With the mean of data acquisition there has also been made a small survey which concerns practical experiences on legal protection of customers of administration. The survey was made in Social Insurance Institution in fall 2012.

In the end of the thesis there is enclosed a guide for a customer of administration for extraordinary appeal. The thesis itself can also work as a guide for example for those working in public administration.

Keywords: appeal, extraordinary appeal, administration of administrative law, administrative procedure, legal protection

Sisällys

1	Johdanto ja työn tavoite	7
2	Oikeusturva hallinnossa	8
2.1	Oikeusturva.....	8
2.1.1	Etukäteinen ja jälkikäteinen oikeusturva	9
2.1.2	Varsinaiset muutoksenhakukeinot	10
2.2	Hallinnon muutoksenhakuorganisaatio	10
2.2.1	Viranomaisen ja oikaisumenettely	11
2.2.2	Muutoksenhakulautakunta	12
2.2.3	Hallintotuomioistuimet.....	14
2.2.4	Erytistuomioistuimet.....	16
2.3	Muutoksenhaku hallintotuomioistuimissa	17
2.3.1	Muutoksenhakukelpoiset asiat ja päätöksen täytäntöönpanon vaikutus muutoksenhakuun	17
2.3.2	Muutoksen hakeminen	18
3	Asiakkaan oikeusturva ja käytännön kokemuksia	19
3.1	Käytännön kokemuksia oikeusturvasta: kyselytutkimus	20
3.2	Kyselytutkimuksen tuloksia.....	21
3.3	Johtopäätökset kyselytutkimuksesta	23
4	Ylimääräinen muutoksenhaku.....	24
4.1	Nykytilanne hallintolainkäyttölain aikana	25
4.1.1	Kantelu	26
4.1.2	Prosessuaalinen purku	29
4.1.3	Menetetyn määräajan palauttaminen	30
4.2	Tuleva laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa	32
4.2.1	Uuden määräajan myöntäminen.....	33
4.2.2	Lainvoimaisen päätöksen purkaminen	34
4.3	Ylimääräiseen muutoksenhakuun ehdotetut muutokset	35
5	Opinnäytetyöprosessi ja työn tulos	37
	Lähteet	40
	Kuvat	43
	Taulukot	44
	Liitteet.....	45

Säädös- ja lyhenneluettelo

Säädökset

AL	Avoliittolaki 13.6.1929/234
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
HaOL	Hallinto-oikeuslaki 26.3.1999/430
HaOA	Hallinto-oikeusasetus 26.3.1999/438
KelaL	Laki Kansaneläkelaitoksesta 17.8.2001/731
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
MtL	Mielenterveyslaki 14.12.1990/1116
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
OYL	Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624
SAVL	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 24.1.2003/13
TyEL	Työntekijän eläkelaki 19.5.2006/395
VakOL	Vakuutuslaki 21.2.2003/132
VeroTPL	Laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta 15.6.2007/706

Lyhenteet

HaO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Kela	Kansaneläkelaitos
OMML	Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
Somla	Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
VakO	Vakuutuslaki

1 Johdanto ja työn tavoite

Opinnäytetyöni koskee hallinnon asiakkaan oikeusturvaa ja painottuu etenkin hallintolainkäytölain 11. luvussa säänneltyyn vähemmän tunnettuun ylimääräiseen muutoksenhakuun hallintoasioissa. Aihe on ajankohtainen, sillä hallintolainkäyttölakia ollaan paraikaa uudistamassa laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Suoritin oikeustradenomin tutkintoon kuuluvan harjoitteluni keväällä 2011 Helsingin hallinto-oikeudessa, jonka jälkeen työskentelin siellä toimistosihteerinä elokuun 2011 loppuun. Työssäni minulle tuli tutuksi hallinnon asiakkaan normaali muutoksenhakumahdollisuus viranomaisen päätökseen. Sen sijaan ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus jäi minulle vähän epäselväksi. Totesin, että oikeuskirjallisuudessa ylimääräistä muutoksenhakumahdollisuutta käsitellään kovin niukasti, joten sen sisältö ja merkitys eivät helposti hahmotu. Uskon, että niin hallinnossa työskentelevälle kuin hallinnon asiakaillekin olisi tärkeää ymmärtää tämä hieman vähäisemmälle huomiolle jäänyt oikeusturva-keino syvällisemmin.

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää hallinnon asiakkaan oikeusturvaa niin teoreettisesti kuin pienimuotoisen kyselytutkimuksen myötä käytännössäkin sekä tutkia syvällisemmin, mitä ylimääräisillä muutoksenhakeinoilla tarkoitetaan, missä tilanteessa niitä voi käyttää ja miten ne tulevat lakiuudistuksen myötä muuttumaan. Työhöni liittyy pienenä toiminnallisena osiona tavalliselle kansalaiselle tarkoitettu opas ylimääräisestä muutoksenhausta.

Oikeudellisina lähteinä on käytetty prosessioikeudellista lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta, oikeustapauksia ja lain esitöitä sekä viranomaissivustoja. Muina lähteinä olen käyttänyt Kansaneläkelaitoksen toimistossa tiedonhankkimistarkoituksessa suorittamani kyselyn aineistoja. Hyödynnän myös jossain määrin omaa hallinto-oikeudessa saamaani työkokemusta ja siinä yhteydessä saamaani ymmärrystä hallintoprosessista. Koen, että oltuani osa hallinto-oikeustyöyhteisöä ja opittuani hallinto-oikeuden toimintatavat toimistosihteerin näkökulmasta, opin ymmärtämään hallintoprosessia ja siihen liittyviä lainalaisuuksia tavalla, joka ei muutoin olisi ollut mahdollista.

Työssäni on kolme varsinaista päälukua, joissa tarkastelen ensin yleisemmin oikeusturvaa hallinnossa lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden valossa, sitten hallinnon asiakkaan käytännön kokemuksia hakemuksen tekemisestä ja viranomaisten päätöksestä valittamisessa, ja lopuksi ylimääräistä muutoksenhakua ja siihen kaavailtuja muutoksia. Viimeisessä luvussa vedän tuloksia yhteen. Työn lopussa liitteessä 7 on pieni kansalaiselle tarkoitettu opas ylimääräisestä muutoksenhausta. Koko opinnäytetyö voisi soveltua perusoppaaksi hallinnon henkilöstölle, jolle ylimääräinen muutoksenhaku on kokemukseni mukaan melko vieras aihe.

2 Oikeusturva hallinnossa

Julkisen vallan tehtävät voidaan jakaa neljään ryhmään. Julkisen vallan tehtäviä ovat ensinnäkin perinteiset valtion tehtävät, kuten yleinen hallinto, järjestys, turvallisuus ja maanpuolustus, ja toiseksi valtion hyvinvointitehtävät, kuten opetus, tiede, kulttuuri, sosiaaliturva ja terveydenhuolto. Kolmas ryhmä on valtion perusrakentamistehtävät, kuten asuminen, ympäristö ja liikenne, ja neljänteen ryhmään kuuluvat valtion taloudelliset tehtävät, kuten maa- ja metsätalous, teollisuus ja muut elinkeinot sekä työvoima. Vallankäyttö on perinteisesti jaettu Montesquieun vallan kolmijako-opin mukaan lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan. Lainsäädäntövalta on Suomessa eduskunnalla, toimeenpanovalta hallituksella ja tuomiovalta riippumattomilla tuomioistuimilla (Perustuslaki 1.3). Hallinto-organisaation tulisi kyetä hoitamaan tehtäviään mahdollisimman tehokkaasti, taloudellisesti ja luotettavasti. Tehtävien painotus on viimeisten 60 vuoden aikana siirtynyt perinteisistä valtion tehtävistä hyvinvointitehtävien hoitamiseen. (Etelälahti, Kiviniemi, Strömberg & Vehkamäki 2008, 17-23.)

Julkisen vallan tehtäviä hoitaa hallinto-organisaatio, joka koostuu eri toimielimistä ja rakentuu hierarkkisesti. Hallituksen tulee nauttia parlamentarismien hengessä eduskunnan luottamusta. Hallituksen ja sen alaisen hallinto-organisaation toimintaa ohjaa laillisuusperiaate, jonka mukaan niiden tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan eduskunnan säätämiä lakeja eli kansan tahtoa. Tähän liittyy myös oikeusturvan periaate, joka suojaa kansalaisia ja yhteisöjä hallinnon mielivaltaiselta toiminnalta. Kiviniemen (2008, 49-50) mukaan parlamentarismi ja oikeusturva luovat hyväksyttävyyden julkiselle toiminnalle oikeusvaltiossa. Tässä luvussa tarkastellaan ensinnäkin oikeusturvan käsitettä ja sitä, mitä se merkitsee kansalaiselle eli hallinnon asiakkaalle. Toiseksi luvussa käsitellään hallinnon muutoksenhakuorganisaatiota päätöksen oikaisun ja muutoksenhaun näkökulmasta.

2.1 Oikeusturva

Oikeusturva on määritelty perustuslain 21 §:ssä. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla. (PL 1.21). Oikeusturvan keskeisenä tehtävänä on turvata hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutumista yksityisen ja julkisen välisessä suhteessa.

Oikeusturvaa pyritään takaamaan perustuslain perusoikeuksia koskevilla säännöksillä ja myös säännöksillä julkisessa toiminnassa noudatettavasta lainalaisuusperiaatteesta eli legaliteetti-

periaatteesta. Lainalaisuusperiaate takaa, ettei viranomainen voi käyttää hallintotoiminnassa mielivaltaa, vaan kaiken tulee perustua lakiin. Lainalaisuusperiaatteen lisäksi viranomaistointa ohjaa perustuslain 107 §:n mukaan asetuksen tai muun alemmanasteisen säännöksen soveltamisen kielto, mikäli säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa (Laakso 2009, 53).

2.1.1 Etukäteinen ja jälkikäteinen oikeusturva

Oikeusturva voidaan jakaa ennaltaehkäisevään oikeusturvaan ja jälkikäteiseen eli korjaavaan oikeusturvaan. Jaottelu perustuu siihen, että ennaltaehkäisevällä oikeusturvalla vaikutetaan päätöksen syntymiseen, ja jälkikäteisellä oikeusturvalla pyritään vaikuttamaan syntyneeseen päätökseen, mikäli se koetaan väärin perustein syntyneeksi tai muutoin lainvastaiseksi ja epäoikeudenmukaiseksi. Ennaltaehkäisevää oikeusturvaa ovat hallintomenettelyä ja hyvää hallintoa koskevat säännökset, joiden mukaan toimiessaan viranomainen edistää kaikkien ja ennen kaikkea hallinnon asiakkaan oikeuksien toteutumista. Esimerkiksi viranomaisen neuvontavelvollisuus ja viranpuolesta selvitettävät asiat ja kuulemismenettely sekä hallintolain esteellisyysäännökset (27-30 §) auttavat kansalaisen oikeusturvan toteutumista. Jokainen saa oikeusturvaa asioidessaan hallinnon kanssa, vaikkei sitä millään tavalla tiedostaisi. Hallintomenettelyssä siis menettelyn sääntelyllä ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisella yhdenvertaisella, objektiivisella, suhteellisella ja tarkoitussidonnaisella toiminnalla pyritään suojaamaan kansalaisen luottamusta hallintoa kohtaan.

Päätöksen syntymisen jälkeen pitää sen sijaan reagoida oikeusturvan saamiseksi. Jälkikäteistä oikeusturvaa ovat oikaisu-, korjaus- ja muutoksenhakumenettely. Viime kädessä oikeuslaitos takaa kansalaiselle oikeusturvan saamisen maassamme. Siviilioikeudellista menettelyä ja muutoksenhakua säännellään oikeudenkäymiskaassa. Hallinto-oikeudellista menettelyä säännellään hallintolaissa ja muutoksenhakua hallintoasioissa ja muita hallintolain käyttöön liittyviä asioita hallintolainkäyttölaissa. Jokaisella on oikeus hakea saamaansa päätökseen muutosta, mikäli kokee päätöksen tai siihen johtaneen menettelyn lainvastaiseksi. Samat oikeusperiaatteet pätevät muutoksenhaussakin. Aivan viimekädessä, kun kaikki kotimaiset oikeuskeinot ovat käytetyt, oikeusturvaansa voi puolustaa valittamalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

Hallintomenettelyn virheellisyys, päätöksen lainvastaisuus ja muutoin huono ja epäasiallinen hallintotoiminta voidaan saattaa arvioitavaksi myös hallintokantelulla. Hallintokantelu on eri asia kuin kantelu ylimääräisen muutoksenhaun keinona mutta, koska molemmat ovat kanteluita nimitykseltään, menevät ne nykyisellään monesti sekaisin. Hallintokantelun voi tehdä kussakin asiassa ylemmälle tai valvovalle viranomaiseen, esimerkiksi Aluehallintovirastoon, tai hallinnon yleisille laillisuusvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Valvovilla viranomaisilla, oikeusasiamiehellä tai oikeuskanslerilla ei ole valtaa

kuitenkaan muuttaa tai korjata päätöstä, vaan he voivat antaa asianomaiselle viranomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, kiinnittää viranomaisen huomiota lain- tai hyvän hallinnon mukaiseen toimintaan, tai viimekädessä laittaa vireille ylimääräisen muutoksenhaun tai virkavastuun toteuttamiseen johtavan menettelyn. (Mäenpää 2005, 9; Aluehallintovirasto 2009.)

2.1.2 Varsinaiset muutoksenhakekeinot

Hallintolainkäytössä tunnetaan kaksi varsinaista muutoksenhakekeinoa. Ensimmäinen on hallintovalitus, joka tunnetaan myös pelkkänä valituksena. Se, joka on asianosaisena viranomaisen tekemässä päätöksessä, voi hakea muutosta saamaansa päätökseen valittamalla hallintotuomioistuimeen. Hallintotuomioistuin voi muuttaa valituksenalaisen päätöksen sisältöä tai korjata sitä (Laakso 2009, 71).

Toinen hallinnossa tavallinen muutoksenhakekeino on kunnallisvalitus. Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain 11 luvussa. Se on luonteeltaan valvonnallinen muutoksenhakekeino, sillä kuka tahansa kuntalainen voi tehdä kunnallisvalituksen kunnan yleiseen hallintoon liittyvistä päätöksistä tai kuntayhtymän päätöksistä. Sitä edeltää kuitenkin pakollinen oikaisumenettely, jossa oikaisua haetaan päätöksen tehneen viranomaisen toimintaa valvovalta lautakunnalta. Vasta tämän jälkeen lautakunnan tekemästä päätöksestä on mahdollista tehdä kunnallisvalitus.

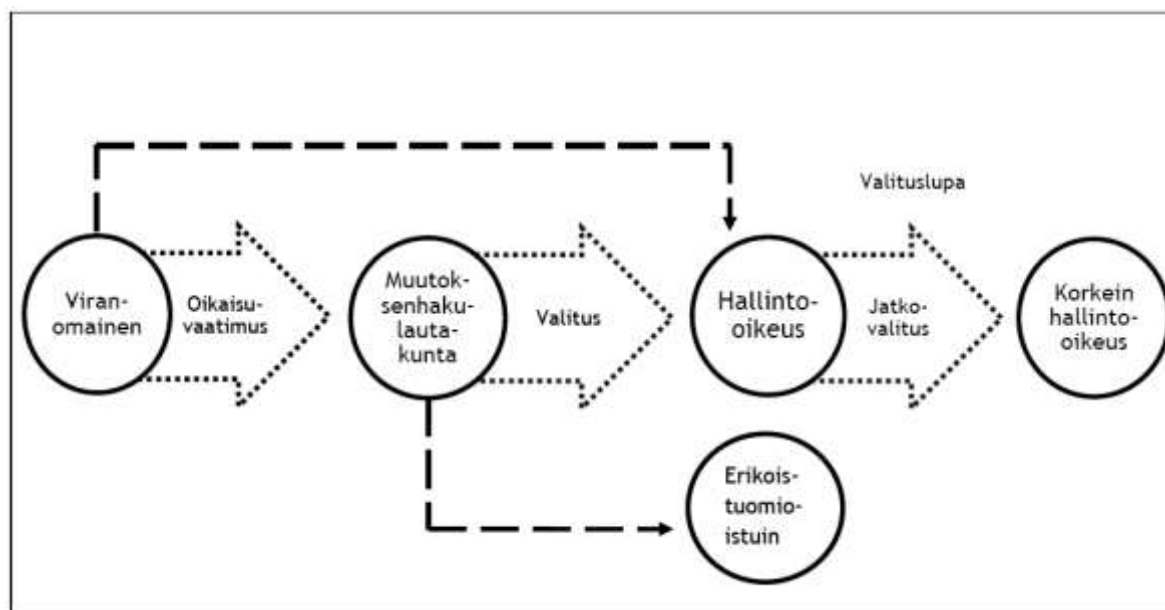
2.2 Hallinnon muutoksenhakuorganisaatio

Julkishallinnon organisaatio voidaan jaotella hallinnon ulottuvuuksien mukaan ensinnäkin valtion keskushallintoon, aluehallintoon ja paikallishallintoon. Keskushallinto tarkoittaa ministeriöitä ja niiden hallinnonaloihin kuuluvia virastoja ja laitoksia. Valtion aluehallintoa ovat vuoden 2010 alusta olleet aluehallintovirastot eli AVI:t ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY:t. Valtion paikallishallinto on jaettu kihlakuntiin, joissa toimivat poliisi, syyttäjä, ulosotto ja maistraatti. Valtion paikallishallinnossa toimivat myös mm. alueelliset vero- toimistot ja oikeusaputoimistot.

Myös Kansaneläkelaitoksella (Kela) on laaja koko maan kattava palvelupisteverkosto. Kela kuitenkin kuuluu välilliseen julkishallintoon eli se on valtion keskushallinnon ulkopuolella toimiva julkista tehtävää hoitava toimielin. Kelaä käsitellään tarkemmin myöhemmin opinnäytetyössä sen asiakkaille tehdyn kyselyn takia.

Paikallisinta paikallishallintoa hoitavat kunnat, joita oli vuoden 2012 alussa 336 kappaletta. Vuoden 2013 alussa toteutui kuntaliitoksia siten, että kuntia on enää 320. Kuntien tehtävä on hallinnoida konkreettisesti omia alueitaan niille laein suoduin oikeuksin ja velvollisuuksin. Velvollisuudet liittyvät pääosin palveluiden tuottamiseen kuntien jäsenille.

Viranomaisen tekee yksityisen henkilön tai muun yksityisen tahon hakemuksesta päätöksen, joka koskee yksityisen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja. Viranomaisen kielteiseen päätökseen haetaan toisinaan oikaisua ensin päätöksen tehneeltä viranomaiselta tai muutoksenhakulautakunnalta, jonka jälkeen voi valittaa kielteisestä oikaisupäätöksestä hallinto-oikeuteen tai erikoistuomioistuimeen, esimerkiksi Vakuutus-oikeuteen, ja toisinaan viranomaisen kielteisestä päätöksestä voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen tai erikoistuomioistuimeen. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan Korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jollei kulloinkin kyseessä olevasta asiaryhmästä ole laissa erikseen kielletty jatkovalittamista. Vakuutus-oikeuden päätöksistä ei yleensä saa valittaa edelleen, mutta jos saa, valitus osoitetaan KHO:lle. Eräissä asiaryhmissä valittaminen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvaraista, joten silloin tulee hakea valituslupaa ennen valittamista tai sen yhteydessä. Valitusluvan tarpeesta on tällöin maininta päätöksen mukana tulevassa valitusosoituksessa. Muutoksenhakumenettely ei siis aina ole itsestään selvä ja suoraviivainen ja siksi kulloisenkin päätöksen tehneen instanssin tulee ohjeistaa asianosaista oikean oikeaan menettelyyn ja reittiin. Seuraavaksi tutustutaan tarkemmin hallinnon toimijoihin tästä muutoksenhakunäkökulmasta.



Kuva 1: Muutoksenhakuprosessi viranomaisen päätöksestä KHO:een asti

2.2.1 Viranomaisen ja oikaisumenettely

Aiemmin esillä olleet hallintoyksiköt ovat tässä jaottelussa kaikki viranomaisia, sillä ne tekevät päätöksiä. Päätökset koskevat yksityisten tahojen, kansalaisten ja yksityisten yhteisöjen ja yritysten, etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. Viranomaisen tulee päätöksenteossaan noudattaa tarkoin lakeja ja muita toimintaansa koskevia säädöksiä. Viranomaistoiminnassa kansalaisen ja viranomaisen välille ei synny samanlaista kaksiasiansaissuhdetta kuin siviilioikeudel-

lisissa suhteissa. Kaksiasianosaisuhde tarkoittaa tilannetta, jossa asianosaisia on enemmän kuin yksi ja heidän välilleen syntyy eturistiriidoista johtuva kilpailutilanne. Kansalaisen ja viranomaisen välistä suhdetta kutsutaan heikoksi kaksiasianosaisusuhteeksi ja se on tyypillistä etenkin erilaisissa hakutilanteissa, joissa osapuolien välille saattaa syntyä samantapainen eturistiriitaan viittaava tilanne. Päätöksen tehneen viranomaisen asema muistuttaa asianosaisen asemaa siinä suhteessa, että viranomaisen antaa muutoshakemuksen johdosta aina lausunnon. (Mäenpää 2008, 265.; Kultalahti 2010.)

Usein viranomaisen päätöksestä valitetaan suoraan toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Joissain tapauksissa täytyy ensin hakea oikaisua muutoksenhakulautakunnasta (kuva 1). Mikäli hallinnon asiakas ei ole tyytyväinen viranomaiselta saamaansa päätökseen, hän voi hakea oikaisua päätökseen päätöksen tehneeltä viranomaiselta, joka tarvittaessa, mikäli oikaisupyyntöön ei suostuta, toimittaa hakemuksen muutoksenhakuelimelle. Tällaisia ovat esimerkiksi kuntien vastuulla olevat sosiaaliasiat, kuten omaishoidontuki tai päivähoidon järjestäminen, ja muut laeissa kunnille määrätyt tehtävät. Näissä asioissa päätös tehdään kutakin asiaryhmää käsittelevässä kunnan yksikössä. Ensimmäinen päätös on siis usein kunnallisen viranhaltijan tekemä. Viranhaltijan päätökseen tulee aina liittää joko ohjeet oikaisun tekemiseksi tai valitusosoitus tai ilmoitus muutoksenhakukiellosta (Kuntal 94 §). Kunnallisen viranhaltijan tekemään päätökseen sosiaaliasioissa haetaan oikaisua kunnan sosiaaliasioista päättävältä lautakunnalta.

Toinen esimerkki viranomaisesta on Kansaneläkelaitos, Kela, joka käsittelee suomalaisten perus- ja sosiaaliturvaan liittyviä asioita. Kelan asioista haetaan oikaisua ensin Kelalta itseltään, joka toimittaa hakemuksen muutoksenhakulautakunnalle, mikäli ei itse voinut oikaista päätöstään. Useimmissa asiaryhmissä muutoksenhakuelin on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, Somla. Muutamissa muissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus osoitetaan Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle tai Opintotuen muutoksenhakulautakunnalle. (Kela 2012., liite 5) Tämä prosessi eroaa tavallisesta hallintoasioiden muutoksenhakukäytännöstä, sillä näiden muutoksenhakulautakuntien päätöksistä valitetaan Vakuutus-oikeuteen. Hallinnon periaatteet ovat kuitenkin tässäkin menettelyssä samat kuin viranomaisessa menettelyssä.

2.2.2 Muutoksenhakulautakunta

Erilaisia lautakuntatyyppejä muutoksenhakuelimiä on paitsi sosiaaliasioissa ja kunnallisissa asioissa, myös esimerkiksi verotuksessa Verotuksen oikaisulautakunta. Lautakunta on monijäseninen hallintoelin, joka käsittelee omaan hallintoalaansa liittyviä viranomaisen päätöksestä tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Joissain asioissa muutosta viranomaisen päätökseen haetaan kuitenkin jo heti ensivaiheessa hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhakulautakunnat ovat riippumattomia hallintolainkäyttöelimiä aivan kuten hallintotuomioistuimetkin. Ne käsittelevät ensimmäisinä muutoksenhakuasteina sellaisia asiaryhmiä, joissa muutoshakemusten eli oikaisuvaatimusten ja valitusten määrä on suuri. Näin on osaltaan pyritty vähentämään kuormitusta hallintotuomioistuimilta. Etenkin sosiaali-, terveydenhuolto- ja perusturva-asioissa valitusten määrä on suuri, ja esimerkiksi Somla on ollut todella ruuhkautunut. 2000-luvun loppuvuosina keskimääräinen käsittelyaika on ollut jopa yli 500 päivää eli yli 16 kk. Tämä on ollut huolestuttavaa, koska kyseessä on kuitenkin ihmiselle useimmiten todella tärkeitä ja kiireellisetkin asiat. Somla kuitenkin uudisti menettelyään 1.7.2011 alkaen ja vuoden 2012 ensimmäisellä puoliskolla keskimääräinen käsittelyaika on saatu supistettua vajaan 300 päivään (Vireilläoloaikatiedotteet 2009-2012). Vantaan sosiaali- ja potilasasiainmies Miikkael Liukkonen (2010, 58) muistuttaa, että sosiaali- ja terveyshuollon asiat ovat asiakkaalle kiireellisluontoisia ja asiakkaalla on monesti myös jaksamisvajetta, jonka takia kuukausien hallintoprosessi ja ratkaisun odottaminen tuntuvat raskailta ja ovat liikaa.



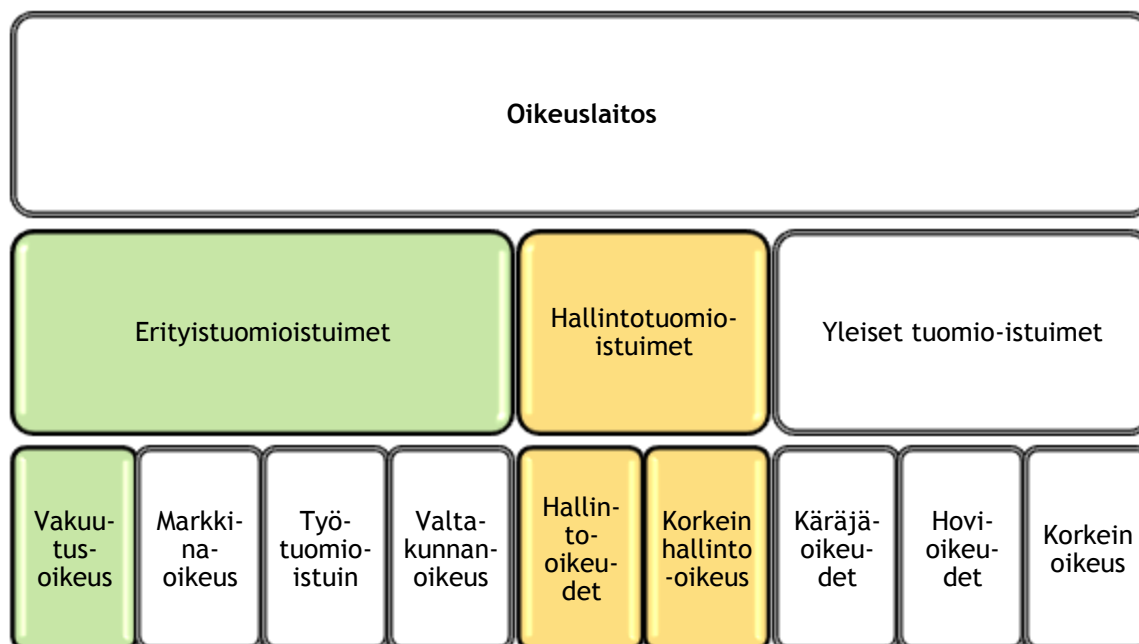
Kuva 2: Valittaminen hallintoviranomaisten päätöksistä vuonna 2011
(Hallintotuomioistuinten vuosikertomus 2011, 4)

2.2.3 Hallintotuomioistuimet

Hallinto-oikeudet ovat ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimia. Suomessa on kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta, jotka on nimetty sijaintipaikkakuntiansa mukaan. Hallinto-oikeudet sijaitsevat Helsingissä, Hämeenlinnassa, Turussa, Vaasassa, Oulussa, Rovaniemellä, Kuopiossa ja Kouvolassa. Näiden lisäksi Ahvenanmaalla on oma hallintotuomioistuimensa Ålands förvaltningsdomstol. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit muodostuvat pääsääntöisesti kahdesta tai kolmesta maakunnasta, pois lukien Rovaniemen hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin muodostaa Lapin maakunta, ja Helsingin hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirin muodostaa Uudenmaan maakunta. (Oikeuslaitos 2012g.)

Erotuksena yleisten tuomioistuinten eli käräjäoikeuksien, hovioikeuksien ja Korkeimman oikeuden käsittelemistä asioista hallinto-oikeudet käsittelevät yksityisten ihmisten ja yhteisöjen valituksia viranomaisten hallintoasioissa tekemistä päätöksistä. Hallintoasioita ovat esimerkiksi verotusta koskevat päätökset, sosiaali- ja terveystalveluiden ja -etuuksien saatavuutta koskevat asiat, erilaisia viranomaisilta saatavia lupia ja viranomaisen päättämiä maksuja sekä kuntien itsehallintoa koskevat asiat. Nämä päätökset koskevat yksityisten etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. Joitain asiaryhmiä käsitellään tavallisesta alueellisesta tuomiopiiri- jaosta poiketen vain joissain hallinto-oikeuksissa. (Oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa 2005.) Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus on ainoa, jossa käsitellään tulleja, turvapaikkoja ja arvonlisäverotusta koskevia asioita, ja Rovaniemi ja Oulu ovat ainoita, joissa käsitellään porotaloutta koskevia asioita (Oikeuslaitos 2012a).

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ylituomari Heikki Jukaraisen mukaan hallinto-oikeudet ovatkin ”tavallisten ihmisten tuomioistuimia”, sillä kenenkään ei ole tarvinnut itse tehdä rikosta tai muutoinkaan ryhtyä rettelöimään sinne joutuakseen (Vierailu 17.9.2010). Tavallinen kansalainen voi siis valittaa viranomaisen tekemästä päätöksestä, jos kokee sen lainvastaiseksi. Kuten aiemmin todettu, kaikissa tapauksissa päätöksistä ei kuitenkaan voi suoraan valittaa toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle, vaan toisinaan ensin on haettava oikaisua joko päätöksen tehneeltä viranomaiselta itseltään tai monijäseniseltä muutoksenhakulautakunnalta. Näin menetellään muun muassa kunnallisten viranhaltijoiden tekemiä sosiaaliasioiden päätöksiä koskevissa valituksissa, jolloin ensimmäisen asteen valitus osoitetaan päätöksen tehneen kunnan sosiaalilautakunnalle tai muulle asiaryhmästä vastaavalle lautakunnalle. Osasta viranomaisten päätöksistä taas voidaan valittaa suoraan Korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakua hallintotuomioistuimissa käsitellään tarkemmin luvussa 2.3.



Kuva 3: Hallintotuomioistuimet ja Vakuutus-oikeus osana Suomen oikeuslaitosta

Hallinto-oikeuksiin tehdään vuosittain noin 24 000 valitusta ja ne työllistävät keskimäärin 440 henkeä (Oikeuslaitos 2012c). Lainkäyttö on organisoitu hallinto-oikeuksissa jaostoiksi, joissa kussakin on hallinto-oikeustuomareita ratkaisemassa asioita, hallinto-oikeussihteereitä, jotka esittelevät asioita, toimistosihteereitä hoitamassa juttujen esivalmistelun, puhtaaksikirjoituksen ja jälkitoimet sekä notaareita, jotka hoitavat yksinkertaisempien asioiden esittelyä ja saattavat tehdä myös esivalmistelua. Esivalmisteluun kuuluu mm. asiakirjojen täydentäminen asiakirja- ja täydennyspyynnöin, eri osapuolien kuuleminen ja tarpeellisten lausuntojen hankkiminen. Esittelijän tehtäviin kuuluvat jutun asiakirjoihin ja tosiseikkoihin perehtyminen sekä ratkaisuehdotuksen tekeminen. Jutut ratkaistaan hallinto-oikeudessa pääosin kolmen tuomarin kokoonpanossa. Yksinkertaisemmat ja selkeämmät tapaukset voi ratkaista myös yksi tuomari. (Vuosikertomus 2010.)

Myös hallinto-oikeudet ovat julkishallinnon muutos- ja tehostamispaineiden alaisena. Oikeusministeriö asetti 23.6.2010 toimikunnan pohtimaan hovi- ja hallinto-oikeusverkostoa. Toimikunta esitti 30.3.2011 annetussa mietinnössään (OMML 43/2011) hallinto-oikeuksien osalta, että hallinto-oikeuksien määrää supistettaisiin nykyisestä kahdeksasta kuuteen siten, että Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet sekä Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet yhdistettäisiin (kuva 4). Hallitus antoi 8.11.2012 eduskunnalle käsiteltäväksi esityksen hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamisesta. Esityksen mukaan uudet hallinto-oikeudet tulevat sijoittumaan Kuopioon ja Ouluun, ja uudistus astuu voimaan vuoden 2014 alussa. (HE 153/2012 vp; Oikeusministeriö 2012b.)



Kuva 4: Ehdotus hallinto-oikeuksien tuomiopiireiksi ja vaihtoehtoiset sijaintipaikat (lähde: Oikeusministeriö)

2.2.4 Erityistuomioistuimet

Erityistuomioistuimien tarkoituksena on tarjota siinä käsiteltäviin asioihin sellaista erityistä asiantuntemusta, jota ei välttämättä yleisissä tai hallintotuomioistuimissa muuten ole. Nykyisiä erityistuomioistuimia ovat Markkinaoikeus, Työtuomioistuin, Vakuutus oikeus ja Valtakunnanoikeus. Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisia, kilpailuoikeudellisia ja julkisia hankintoja koskevia asioita. Se on perustettu vuonna 2002 Kilpailuneuvoston ja Markkinatuomioistuimen tilalle. Työtuomioistuin käsittelee työ- ja virkaehtosopimukseen liittyviä asioita. Se ei käsittele yksittäisiä työ- tai virkasuhteita koskevia asioita, sillä ne kuuluvat asiallisesti joko yleisille tuomioistuimille tai hallintotuomioistuimille suhteen laadusta riippuen. Valtakunnanoikeus ei ole pysyvä tuomioistuin vaan se kokoontuu tarvittaessa käsittelemään syytteitä lainvastaisesti virassaan toiminutta valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria tai korkeimpien oikeuksien jäsentä vastaan. (Oikeuslaitos 2012b.)

Vakuutus oikeus käsittelee erilaisia hallinto-oikeudellisia sosiaalivakuutuksiin ja -etuuksiin liittyviä asioita, kuten kansaneläke-, opintotuki- ja tapaturmavakuutusasioita. Näissä asioissa päätökseen kuuluu kuitenkin ensin hakea muutosta lautakuntatyypilliseltä muutoksenhakueli-

meltä, jonka päätöksestä sitten voi valittaa Vakuutusoskeudelle. Vakuutusoskeuden päätökset ovat yleensä lainvoimaisia. Vakuutusoskeuden päätöksistä voi valittaa edelleen Korkeimpaan hallinto-oskeuteen vain joissain tapaturmavakuutusasioissa. Vakuutusoskeuden toiminnasta on tarkemmin säädetty vakuutusoskeuslaissa.

2.3 Muutoksenhaku hallintotuomioistuimissa

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimissa on säädetty tarkasti laissa. Hallintolaki sisältää yleissäännökset hallintomenettelystä ja sitä täydentävät erilaiset erikoislait, kuten esimerkiksi kuntalaki tai maankäyttö- ja rakennuslaki. Hallintolainkäyttölaki sisältää säädökset menettelystä hallintotuomioistuimissa ja muutoksenhausta sekä ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoviranomaisessa. Tässä osiossa käydään läpi kahdessa ensimmäisessä alaluvussa muutoksenhaun tärkeitä seikkoja muutoksenhakijan kannalta; millaisia asioita käsitellään hallintotuomioistuimissa, ja miten muutosta haetaan sekä mitä seikkoja tulee huomioida muutoksenhakukirjettä tehtäessä. Tämän työn lopussa liitteessä 6 on kiinnostuneille käytännön kokeemukseen perustuvaa tietoa siitä, mitä vaiheita valitus käy läpi hallinto-oskeudessa ennen hallinto-oskeuden ratkaisun antoa.

Hallinto-oskeudellisessa käsittelyssä noudatetaan samoja laeista johtuvia periaatteita kuin muussakin hallintotoiminnassa, joten hallinnon asiakkaan on oskeusturvansa kannalta tärkeää ymmärtää esimerkiksi, miksi asian käsittely saattaa viipyä kuulemiskirjeiden jälkeen vielä pitkään, ja että asiakkaan oskeusturvasta huolehditaan jokaisessa hallinto-oskeusprosessin vaiheessa. Oskeusturvaa toteutumisen kannalta asiakkaan olisi tärkeä myös ymmärtää koko muutoksenhakuprosessi ja kuulemismenettelyn merkitys. Esimerkiksi verotuksen muutoksenhakumenettelyssä, jos asiakas ei vastaa ollenkaan tai tosissaan vastaselityspyyntöön oikaisulautakunta- tai hallinto-oskeusvaiheessa, muutoksenhaku vaikeutuu huomattavasti hallinto-oskeuden päätöksen jälkeen, sillä valitusoskeus Korkeimpaan hallinto-oskeuteen ei ole enää itsestään selvää. Monissa asiaryhmissä pitää ensin pyytää KHO:lta valituslupa, ja mikäli se ei myönnä valituslupaa, tulee hallinto-oskeuden päätös lainvoimaiseksi.

2.3.1 Muutoksenhakukelpoiset asiat ja päätöksen täytäntöönpanon vaikutus muutoksenhaakuun

Hallintoviranomaisen päätöksestä tehdyt valitukset ovat hallintovalituksia tai kunnallisvalituksia. Hallintovalituksen saa tehdä asianosainen eli se, jota asia koskee. Kunnallisasiassa päätöksestä saa puolestaan valittaa jokainen kunnan jäsen riippumatta siitä, miten asia häntä koskee. Kunnan jäsenyydestä säädetään Kuntalain 4 §:ssä. Kaikki kunnallisten viranomaisten tekemät päätökset eivät kuitenkaan oskeuta kunnallisvalitukseen, vaan esimerkiksi sosiaaliviranomaisen päätöksestä valitetaan hallintovalituksella. Hallinto-oskeuksissa käsitellään myös

alistusasioita. Jotkin viranomaisten päätökset vaativat hallinto-oikeuden vahvistuksen tullakseen voimaan. Tällaisissa tapauksissa viranomaisen hakee oma-aloitteisesti hallinto-oikeudelta vahvistusta eli alistaa sen hallinto-oikeudelle. Muun muassa tahdonvastaiseen hoitoon liittyvissä asioissa on käytössä alistusmenettely. Näistä mielenterveyteen liittyvistä asioista ja menettelyistä säädetään mielenterveyslaissa (11-13 § & 17 §). (HLL 11 §.)

Pääsääntöisesti päätös voidaan panna täytäntöön, kun se on saavuttanut lainvoiman eli valitusaika on kulunut umpeen ilman, että päätöksestä on tehty valitusta. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin eri laeissa poikkeuksia, ja esimerkiksi kunnallisasiat, verot ja julkiset maksut toimeenpannaan normaalisti mahdollisesta valituksesta huolimatta. Valittaja voi kuitenkin hakea hallinto-oikeudelta valituksensa yhteydessä päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. TPK eli täytäntöönpanon kieltopäätös tehdään, jollei se ole ilmeisen aiheetonta ja se keskeyttää esimerkiksi verojen perinnän tai maksun ulosoton. Päätös varsinaiseen valitukseen tehdään vasta myöhemmin. Hallinto-oikeus voi antaa TPK:n myös oma-aloitteisesti. (HLL 27 §, 32 §.) Lainvoiman saaneesta päätöksestä ei voi enää tehdä valitusta. Kuitenkin tiettyin edellytyksin lainvoimaiseen päätökseen voidaan hakea muutosta ylimääräisen muutoksenhaun keinoin. Aiheeseen syvennyttään luvussa 3. Laissa voi olla myös nimenomainen säädös valituskiellosta, jolloin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, ja päätös tulee lainvoimaiseksi heti, kun se annetaan.

2.3.2 Muutoksen hakeminen

Hallintolain mukaan päätöksen, johon voi hakea muutosta, mukaan tulee liittää valitusosoitus (47 §). Valitusosoituksesta selviää valitusviranomaisen eli se, jolle valitus kohdennetaan, ja myös se viranomaisen, jolle valitus toimitetaan, mikäli se on eri kuin valitusviranomaisen. Viranomaisia, joille valitus voidaan toimittaa, voi olla useita. Näiden kaikkien yhteystiedot on käytävä ilmi valitusosoituksesta. Yhteystietoja ovat niin osoite, puhelinnumero, faksinumero kuin sähköpostiosoite. Valitusosoituksesta tulee ilmetä myös valitusaika; milloin aika alkaa juosta ja kuinka pitkään. Yleensä valitusaika on päätöksen tiedoksisaannista lukien 30 päivää. Näin meneteltäessä muutoksenhaun takaraja voi olla osapuolilla eri aikoina riippuen siitä, milloin kukin on saanut päätöksen tiedoksi. Valitusosoituksesta tulee lisäksi ilmetä, missä muodossa muutosta voi hakea ja mitä tietoja muutoshakemuksen tulee sisältää. (Aluehallintovirasto 2010.) Valitus hallinto-oikeudelle on tehtävä kirjallisesti, mutta se voi olla vapaa-
muotoinen. Jos siinä on valitusosoituksessa pyydyt tiedot ja selvitykset, se on aina oikein tehty. Työn lopussa on esimerkkinä Tampereen yliopiston päätöksensä liitteeksi antama valitusosoitus (Liite 4).

Valittaja voi tehdä hallintoasioissa valituksensa itse tai käyttää avustajaa sen laatimisessa. Valittaja voi myös valtuuttaa asiamiehen tekemään valituksen puolestaan. Tällöin tarvitaan

valittajan antama valtakirja, joka voi olla avoin valtakirja tai yksilöity valtakirja tietyn oikeustoimen tekemiseen; tässä tapauksessa oikeustoimena on valituksen tekeminen tai koko oikeusprosessin hoitaminen. Valtuutus voidaan tehdä myös suullisesti valitusviranomaisessa (HLL 21 §). Mikäli asiamies on asianajaja tai julkinen oikeusavustaja, ei hänen tarvitse toimittaa valtakirjaa, jollei viranomaisen sitä nimenomaisesti vaadi. Hallintoprosessissa on rikos- ja riita-asioista poiketen mahdollista vielä nykyään käyttää asiamiehenä ja avustajana maallikoita. (Oikeuslaitos 2012e.) HLL 20 §:n mukaan asiamiehenä tai avustajana ei saa kuitenkaan toimia se, joka on osallistunut asian käsittelyyn aiemmassa viranomaisessa tai toiminut vasta puolella asiamiehenä tai avustajana.

3 Asiakkaan oikeusturva ja käytännön kokemuksia

Tyypillinen ja kaiken kattava ongelma hallinnon kanssa asioidessa on se, että ei välttämättä tiedetä, mistä saa tietoa. Asiantuntijapalveluiden kuten asianajajien tai edes oikeustieteellisen neuvonnan käyttäminen hallintoasioissa ei monestikaan ole yksittäiselle kansalaiselle taloudellisesti järkevää, koska kokonaisuudessaan kyseessä olevat rahasummat ovat laajassa mittakaavassa varsin pieniä ja ammattiavun kustannukset siihen nähden korkeita. Perinteisesti neuvoa on voinut kysyä viranomaiselta joko puhelimitse tai menemällä paikanpäälle toimipisteeseen. Nykyään viranomaisilla alkaa olla lähes kauttalinjain toimivat ja kattavat Internet-sivustot, joilta tiedon etsimisen pitäisi olla vaivatonta ja suurimman osan väestöstä saatavilla. Lähtökohtaisesti tiedon löytäminen Internetin viranomaissivustoilta on helpointa nuorisolle, mutta ongelmana voi heidän kohdallaan olla se, etteivät he ymmärrä löytämäänsä tietoa. Seniorikansalaisilla puolestaan voi olla haasteita tietotekniikan käytössä, koska he ovat joutuneet sen kanssa tekemisiin vasta varttuneemmalla iällä. Parhaimmassa asemassa ovat aikuisväestöstä ne, jotka ovat työnsä tai muun tarpeen takia opetelleet ja osin kasvaneet hyödyntämään tietotekniikkaa. Monesti nämä ovat myös niitä enemmän kouluttautuneita henkilöitä, jotka tietävät jo valmiiksi hallintotoiminnasta ja ymmärtävät löytämänsä informaation.

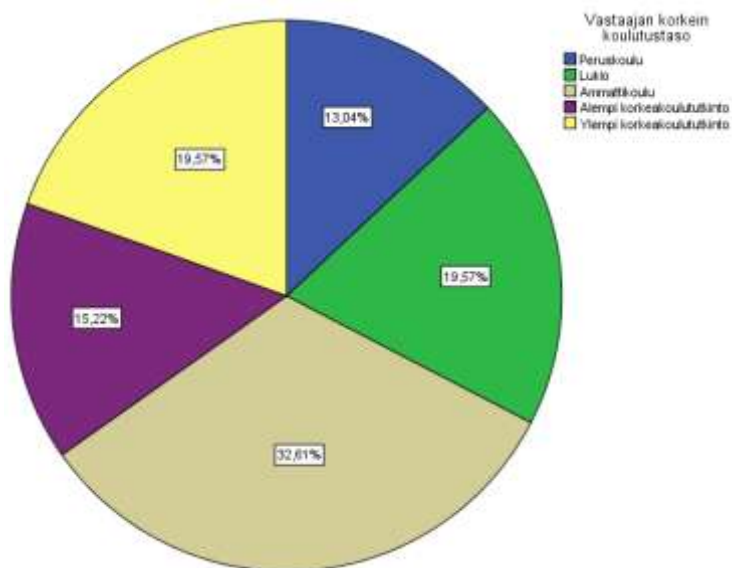
Puhelinasioimiseen liittyy sosiaalinen kynnys, joka kasvaa, kun totutaan sähköiseen ja kirjalliseen viestintään. Puhelinasioimiseen liittyvässä vuorovaikutuksessa on uhkana se, ettei asiakas välttämättä osaa kysyä kaikkea tarvitsemaansa tietoa eikä sitä hänelle kysymättä anneta. Viimekädessä selkeintä taitaa edelleen olla se, että asiakas menee viranomaisen toimipaikkaan ja kysyy asioista kasvokkain. Kynnys kuitenkin paikan päälle menemiseen ja kasvokkain asioimiseen kasvaa kokoajan, kun toimipaikkoja karsitaan ja totutaan sähköiseen asioimiseen. Hallinnon kehittämisessä trendinä on koko ajan enenevässä määrin tehostaa ja taloudellistaa toimintaa lisäämällä sähköisiä palveluita ja supistaa palvelupisteiden ja toimipaikkojen lukumäärää muun muassa yhdistämällä niitä useamman viranomaisen yhteiseksi palvelupisteeksi.

Tässä luvussa tutustutaan ensin syksyllä 2012 toteuttamaani kyselytutkimukseen ja sen tuloksiin, ja lopuksi kyselyn perusteella tehtäviin johtopäätöksiin. Tiedonhankkimistarkoituksessa tekemäni pienimuotoinen kysely taustoittaa hallinnon asiakkaan oikeusturvakokemuksia hänen hakiessaan etuutta tai suunnitellessaan kielteisestä päätöksestä valittamista.

3.1 Käytännön kokemuksia oikeusturvasta: kyselytutkimus

Toteutin lokakuussa 2012 Kansaneläkelaitoksen Tampereen keskustan toimipisteessä kyselytutkimuksen, jonka tarkoituksena oli selvittää Kelan asiakkaiden oikeusturvakokemuksia eli sitä, millaisena asiakkaat kokevat hallintoprosessissa esimerkiksi hakemusten teon ja muutoksenhaun. Tutkimuksen tarkoituksena oli osoittaa, ettei hallintomenettely ole kaikille iästä ja koulutuksesta riippumatta täysin selvää. Kyselylomake oli yhden A4-sivun mittainen, jossa kysyttiin ensin taustatietoina vastaajan ikäryhmää, sosioekonomista asemaa ja korkeimman koulutuksen tasoa. Kyselyn toinen osio koostui yhdeksästä väittämästä, joihin vastattiin Likert-asteikolla: olen täysin samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä, en osaa sanoa, jokseenkin eri mieltä tai täysin eri mieltä. Väittämät kuvastavat niitä asioita, joissa ennakkoon voisi ajatella olevan eniten haasteita vastaajan taustasta riippumatta. Kyselylomake on työn lopussa liitteenä 1. Otos tutkimukseen valikoitui siten, että olin paikan päällä Kelassa tiettyinä päivinä muutaman tunnin ajan, jolloin tarjosin itse lomaketta asiakkaille täytettäväksi. Asiakkailla oli yhtäläinen mahdollisuus kieltäytyä vastaamasta kyselyyn ja kysyä minulta tarkentavia kysymyksiä.

Sain kyselyyn 46 vastausta. Vastaajista 39 % (18 vastaajaa) ilmoitti iäkseen yli 35 vuotta. Suurin osa vastaajista oli siis nuoria tai nuoria aikuisia. Vastaajista 28 % oli työttömiä, 35 % työssäkäyviä, 15 % opiskelijoita ja 11 % eläkeläisiä. Viisi vastaajaa ei halunnut kertoa sosioekonomista asemaansa. Karkeasti voidaan päätellä otoksen edustaneen tamperelaista väestöä, sillä lähes joka kuudes tamperelainen (noin 16,5 %) on opiskelija. 68 % vastaajista ilmoitti korkeimmaksi koulutukseksi joko peruskoulun tai toisen asteen tutkinnon.

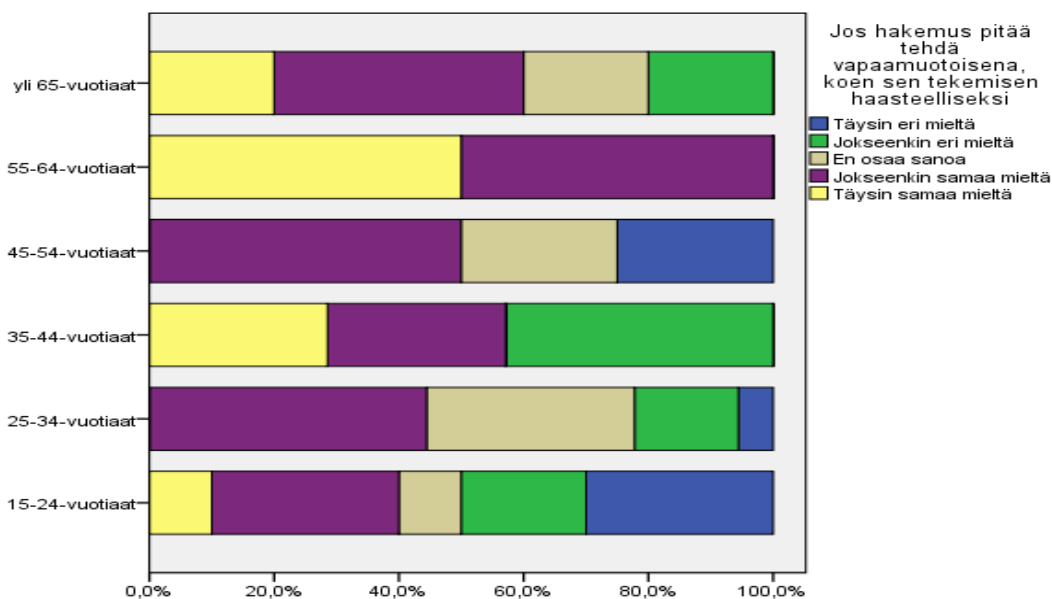


Kuva 5: Kyselyyn vastanneiden jakauma korkeimman koulutuksen mukaan

3.2 Kyselytutkimuksen tuloksia

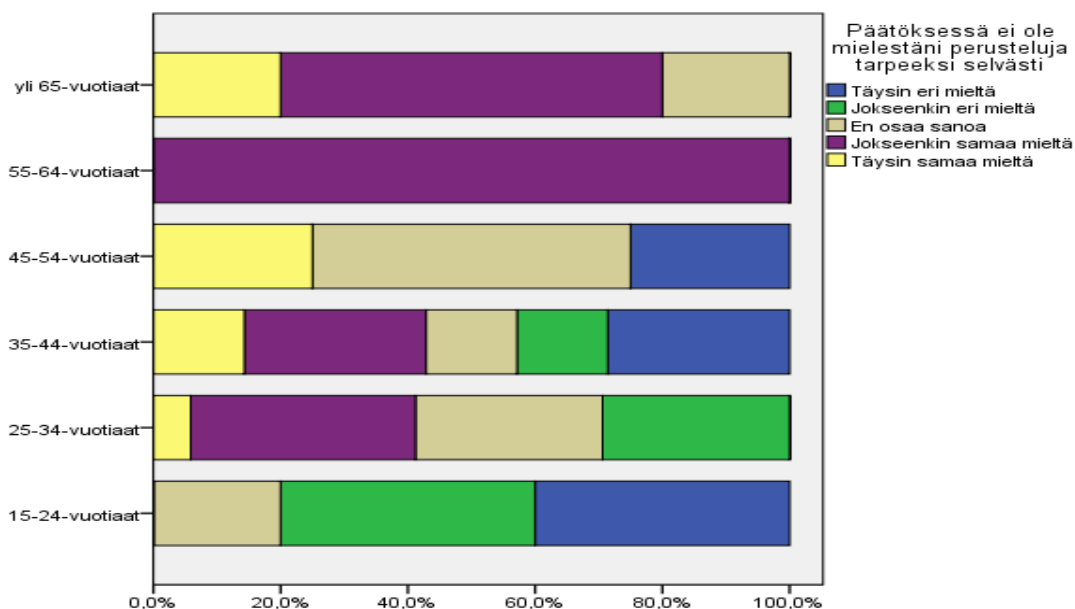
Tässä alaluvussa eritellään kyselyyn saatuja vastauksia. Kyselyn väittämät ja niihin saadut vastaukset on analysoitu kvantitatiivisesti ja luokiteltu ikäryhmittäin ja koulutustasoittain siten, että jokaisen luokan otos on aina 100 %. Siten on mahdollista verrata erikokoisia luokkaotoksia. Mukaan on poimittu SPSS-ohjelmalla luotuja kuvaajia saaduista jakaumista. Kaikki kuvaajat ovat löydettävissä työn lopussa liitteestä 2. Suurimmat hajonnat vastauksissa syntyivät verrattaessa vastauksia ikäryhmittäin ja siksi tekstin yhteyteen poimitut kuvat ovat juuri ikäryhmäluokiteltuja. Seuraavassa alaluvussa tehdään vastausten perusteella johtopäätöksiä Kelan asiakkaiden oikeusturvakäsityksistä.

Tutkimuksen ensimmäinen väittämäryhmä käsitteli hakemusta. Hakemus on epäselvä ja vaikea täyttää tai tehdä erityisesti nuorempien vastaajien mielestä, sillä nuorilla ei välttämättä ole vielä kertynyt kokemusta erilaisten lomakkeiden täyttämisestä ja niissä kysyttävät asiat eivät ole aina tuttuja. Kaikenikäiset vastaajat kokevat vapaamuotoisen hakemuksen tekemisen hankalaksi. Joskin nuorimpien kahden ikäryhmän, 15-24-vuotiaat ja 25-34-vuotiaat, mielestä vapaamuotoisen hakemuksen tekeminen on hieman helpompaa kuin vanhempiin ikäryhmiin kuuluvien mielestä (kuva 6). Koulutustaan mukaan verrattuna vapaamuotoisen hakemuksen teon haasteellisemmaksi kokevat ammattikoulutustaiset. Kuitenkin kaikissa koulutusryhmissä on niitä, joiden mielestä hakemuksen tekeminen on haasteellista, ja niitä, joista hakemuksen tekeminen on helppoa, eli väittämän kanssa täysin eri mieltä olevia ei ole yhtä suurta määrää.



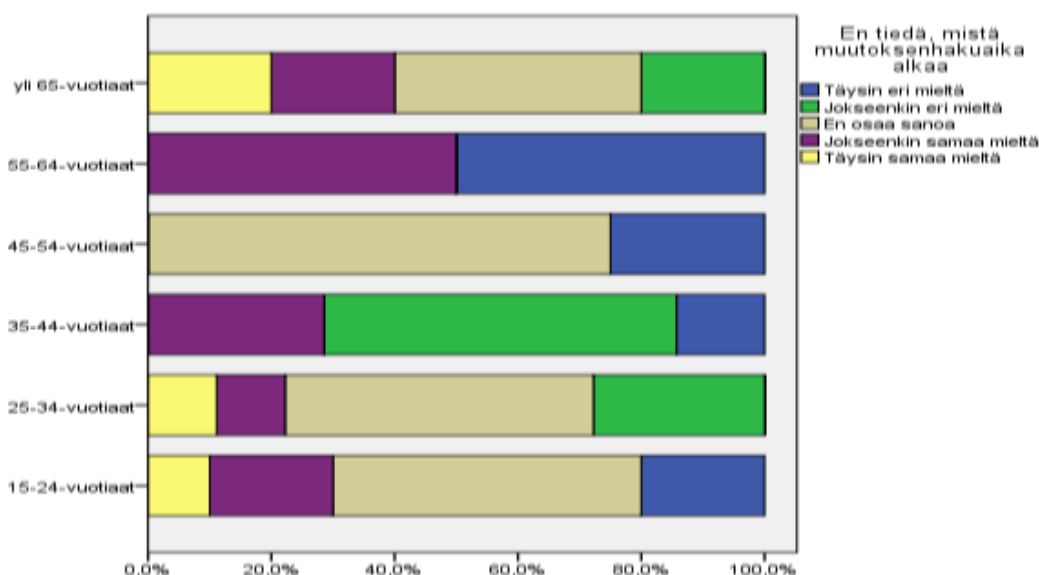
Kuva 6: Hakemuksen tekemisen haasteellisuus

Kyselyn toinen väittämäryhmä käsitteli päätöksentekoa. Pääosin vastaajat olivat sitä mieltä, että päätöksenteko ei ole tarpeeksi ripeää, päätösten sanamuoto ei ole riittävän selkeää ja päätöksiä ei ole perusteltu tarpeeksi selvästi. Nuorin vastaajien ikäryhmistä tosin näyttäisi tyytyvän nykyisiin päätösten perusteluihin, sillä lähes kaikki vastaajista olivat sitä mieltä, että päätökset ovat perusteltuja riittävän selkeästi nykyisellään (kuva 7).



Kuva 7: Päätöksen perustelujen riittävyys

Kolmas väittämäryhmä käsitteli muutoksenhakua. Muutoksenhakuajan alkamisesta kysyttäessä vastaajat olivat vastanneet ”en osaa sanoa” useammin kuin muissa väittämissä. Väittäjä oli muotoiltu ”En tiedä, mistä muutoksenhaku aika alkaa.” En osaa sanoa - vastaukset tähän kertovat vastaajien myöntävän väittämään. Ammattikoulutaustaiset nousivat tässä väittämässä esille siinä suhteessa, että heistä useampi oli väittämän kanssa samaa mieltä kuin muun koulutustaustan omaavat (kuva 8).



Kuva 8: Muutoksenhakuajan alkaminen

Muutoksenhakuun liittyvistä väittämistä huomattavaa on myös se, että suurin osa vastaajista sekä iän että koulutuksen perusteella verrattaessa vastasi olevansa täysin tai jokseenkin samaa mieltä ”En tiedä, millainen muutoksenhakukirjeen pitäisi olla” - väittämän kanssa. Iso osa vastaajista oli myös sitä mieltä, ettei missään ilmoiteta tarpeeksi selkeästi, mitä asiakirjoja muutoksenhakukirjeeseen pitäisi liittää. Tämä vastaus on yhtenevä oman kokemukseni kanssa, sillä hallinto-oikeudessa työskennellessäni ehkä jopa joka toisesta valituksesta puuttui jokin asiakirja. Nämä asiakirjat hankittiin useimmiten tosin valittajan sijaan valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausuntopyyntöä yhteydessä.

3.3 Johtopäätökset kyselytutkimuksesta

Kyselyssä väittämiin kerätyt vastaukset osoittavat, ettei yksikään huomion kohteena ollut vaihe ole sellainen, joka olisi kaikille selvä. Joissakin väittämien teemoissa on havaittavissa tosin se, että vanhempien ikäryhmien vastaajat eivät koe asioita yhtä hankaliksi kuin nuoremmat, ja myös ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneille kaikki asiat eivät ole yhtä vieraita ja epäselviä kuin vähemmän kouluttautuneille.

Erityisesti sellaisia kohtia, jotka helpoimmin muodostuvat hallinnon asiakkaalle epäselviksi, ovat hakemuksen ja muutoksenhakukirjeen tekeminen sekä muutoksenhakukirjeeseen liitet-

tävät asiakirjat. Kyselyyn vastanneet mielsivät päätökset sanamuodoltaan ja perusteluiltaan jossain määrin epäselviksi. Muutoksenhakuajan laskeminen ja muutoksenhakuviranomainen eivät ole kaikille myöskään itsestään selvä asia. Vastajat kiinnittivät huomiota lisäksi päätöksen viipymiseen. Väittämiin saadut vastaukset ovat ikä- ja koulutusryhmittäin luokiteltuina graafisessa muodossa liitteenä 2. Tutkimukseen osallistuneista lähes 60 % ilmoitti hakeneensa joskus johonkin saamaansa päätökseen muutosta. Loput 40 % vastasivat väittämiin sen hetki- sen tietämyksensä ja oletuksiansa perusteella. Kuitenkin, koska esimerkiksi muutoksenhaku- ajan alkamishetki tuntuu epäselvältä käsitteeltä, ja koska päätösten perustelut koetaan epäselviksi, hallinnon asiakkaiden oikeusturvan varmistamiseksi luodut sekä etukäteiset että jälkikäteiset oikeusturvakeinot ovat tarpeellisia.

Kelassa käsiteltävät sosiaali- ja perusturvan asiat ovat sellaisia, jotka ovat ajankohtaisia ja merkityksellisiä etenkin pienituloisille. Suomen sosiaaliturvan idea on siinä, että tuetaan ja pidetään huolta myös heistä, jotka eivät välttämättä yksin selviytyisi. Koulutus sivistää ja lisää tietoutta yhteiskunnasta ja siinä vallitsevista menettelytavoista. Myös työnteolla ja kokemuksen karttumisella esimerkiksi ihmisen ikääntymisellä on sama vaikutus. Kuitenkin pitää myös tiedostaa se, että kysely toteutettiin Kelan toimistossa ja vastaajat ovat jo sellaisia henkilöitä, jotka ovat omilla tahoillaan huomanneet, että tarvitsevat johonkin asiansa hoitamiseen liittyvässä vaiheessa apua, esimerkiksi neuvontaa tai oikean lomakkeen, ja ovat sen takia saapuneet Kelaan.

Kelan päätöksiin haetaan pääasiassa oikaisua Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta eli Somlasta. Kela on helpottanut asiaa julkaisemalla valmiin valituspohjan (liite 3), jossa pyydetään ilmoittamaan kaikki tarvittavat tiedot. Lomakkeita on saatavana Kelan palvelupisteistä ja Internet-sivuilta. Kaikilla viranomaisilla ei tällaista valmista lomaketta ole. Päätöksen liitteeksi viranomaisen tulee aina lisätä juuri sitä päätöstä koskevan asiaryhmän mukaiset muutoksenhakuohjeet, yleensä joko ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi tai valitusosoitus; esimerkki liitteenä 4. Somlan päätöksistä valitetaan Vakuutusosoikeuteen.

4 Ylimääräinen muutoksenhaku

Hallinto- tai Vakuutusosoikeuden päätökseen tyytymätön pyrkii usein valittamaan itselleen epäsuotuisasta päätöksestä edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Aina tämä ei kuitenkaan ole niin helppoa, sillä joistain asiaryhmistä on laissa nimenomaan kielletty valittamasta (Hallberg, Ignatius & Kannisto 1997, 364); tällaisia ovat esimerkiksi monet Vakuutusosoikeuden käsittelemistä asioista. Joissain asiaryhmissä sen sijaan vaaditaan Korkeimmalta hallinto-oikeudelta ensin valituslupa ennen kuin voidaan tehdä valitus. Voi myös käydä niin, ettei asianosainen valita hänelle varatun valitusajan puitteissa. Asiat, joissa on valituskielto tai joihin ei myönnetä valituslupaa, tai joista ei tehdä valitusta määräajan puitteissa tulevat lainvoimaisiksi. Lainvoimaiseenkin päätökseen voi olla mahdollista hakea muutosta ylimääräisin muutok-

senhakukeinoin tiettyjen edellytysten täytyessä. Ylimääräinen muutoksenhaku tarkoittaaakin muutoksenhakua jo lainvoiman saaneeseen päätökseen. Tässä luvussa siirrytään tarkastelemaan näitä keinoja ja niiden edellytyksiä sekä ajankohtaisia uudistussuunnitelmia.

Nykyisiä ylimääräisen muutoksenhaun keinoja ovat purku, prosessuaalinen kantelu sekä menetetyt määräajan palauttaminen. Nämä keinot ovat samannimisiä sekä yleisten tuomioistuinten alaan kuuluvissa asioissa että hallintoasioissa, mutta käytännössä ne eroavat jonkin verran. Työn rajauksen takia tällä kertaa keskityn vain hallintoasioiden ylimääräiseen muutoksenhakuun. Luku jakautuu pääosin kahteen osuuteen, joista ensimmäinen käsittelee nykyistä ylimääräistä muutoksenhakua hallintoasioissa ja toinen tulevaa ylimääräistä muutoksenhakua hallintoasioissa. Lopuksi tiivistetään vielä nykyisen ja tulevan käytännön yhtäläisyydet ja erot.

Hallintolainkäyttölakia, joka sisältää säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta, ollaan uudistamassa Laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uusi laki tulee niin ikään sisältämään säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta. Tätä kirjoittaessani lakiuudistusprosessi on siinä vaiheessa, että lakiuudistustutkimusta tehneen hallintolainkäyttötoimikunnan alainen prosessityöryhmä on päättänyt kautensa ja julkaissut Prosessityöryhmän mietinnön 4/2011, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Mietintö kiersi myös lausunnolla eri viranomaisissa alkuvuoden 2011 aikana. Hallintolainkäyttötoimikunta asetettiin syksyllä 2007, jotta oikeusongelmiin saataisiin hallintolainkäytössäkin ratkaisu nykyistä joutuisemmin, monipuolisemmin ja edullisemmin. Tavoitteena on toteuttaa lakiuudistukset vaalikauden 2011-2014 aikana. (Oikeusministeriö 2012a.)

4.1 Nykytilanne hallintolainkäyttölain aikana

Nykyinen hallintolainkäyttölaki on astunut voimaan vuonna 1996. Se sisältää nimensäkin mukaisesti säännökset oikeusturvasta ja menettelyistä hallintolainkäytössä ja lakia sovelletaan hallintotuomioistuimissa ja haettaessa muutosta hallintopäätöksiin. Sitä ennen hallintoasioiden ylimääräisestä muutoksenhausta säänneltiin ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (1966/200) eli ns. hallintopurkulaissa. Hallituksen esityksen 217/1995 mukaan muutoksena tuolloin uuteen lakiin oli muun muassa se, ettei ylimääräisen muutoksenhaun keinoja enää rajoitettu vain tiettyihin organisaatioihin, ja esimerkiksi termi hallintopäätös korvattiin laissa termillä päätös, koska se ei kielellisesti rajannut päätöksen käsitettä koskemaan vain tiettyjen viranomaisten tekemiä päätöksiä. Oikeusturvan kannalta on perusteltua, etteivät tiettyjen erityisaseman omaavien viranomaisten ja instituutioiden, kuten tasavallan presidentin, Suomen pankin tai valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tekemät päätökset ole rajattuja ylimääräisen muutoksenhaun ulkopuolelle (Hallberg ym. 1997, 367-368). Vaikka ylimääräisellä muutoksenhaulla onkin voitu oikaista tiet-

tyjä muutoksenhakuprosessissa tapahtuneita virheitä tai oikaista valituskieltojen aiheuttamia vääryyksiä, sitä ei ole kuitenkaan tarkoitettu säännönmukaisen muutoksenhaun korvikkeeksi, ja sen takia prosessiedellytyksistä on säädetty lailla (HE 217/1995 vp).

Ylimääräisestä muutoksenhausta säädetään hallintolainkäyttölain 11. luvussa. Luvun 58 § sisältää ylimääräisen muutoksenhaun perusmääritelmän. Se on muutoksenhakua lainvoiman saaneeseen hallintoasiassa tehtyyn päätökseen ja keinoja ovat kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku. Sitä ei siten voida soveltaa muihin kuin hallintoasioissa tehtyihin päätöksiin. Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus otti kantaa ratkaisussaan 2003:69 siihen, ettei aviopuoliso voinut hakea purkua avioliittoon vihkimisestä hallintolainkäyttölain ylimääräistä muutoksenhakua koskevien pykälien nojalla, koska avioliitto on säädetty avioliittolaissa puolisoiden väliseksi yksityisoikeudelliseksi oikeustoimeksi. Avioliitto ei siten ollut hallintoasia ja KHO jätti purkuhakemuksen tutkimatta.

Hallintopäätökseen on mahdollista hakea muutosta ylimääräisen muutoksenhaunkeinoin riippumatta siitä, onko päätöksen tehnyt taho viranomainen vai muu julkista valtaa käyttävä instanssi. Merkitsevää siinä, kuuluuko asia hallintoasioiden ylimääräisen muutoksenhaun piiriin, on se, että asioiden tulee olla julkisoikeudellisia ja hallinnollisia, ja ettei niitä ole missään muualla laissa säädetty yleisissä tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa käsiteltäviksi. (Hallberg ym. 1997, 366-367.) Ylimääräisestä muutoksenhausta Vakuutusosoikeudessa säädetään VakOL 3 luvussa. Sen mukaan Vakuutusosoikeus voi poistaa toimivaltaansa kuuluvan lainvoimaisen päätöksen tai KHO voi purkaa lainvoimaisen Vakuutusosoikeuden tekemän päätöksen. Muuten Vakuutusosoikeuden toiminnassa ei sovelleta HLL 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. (VakOL 18-19 §.)

4.1.1 Kantelu

Hallintolainkäyttölain 59 §:n mukaan lainvoiman saavuttaneesta päätöksestä voidaan ylimääräisenä muutoksenhakuna kannella kolmella perusteella. Ensimmäisenä perusteena on kuulemisvirhe eli sille, jota asia koskee, ei ole annettu asiaa ratkaistaessa tilaisuutta tulla kuulluksi, ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Toinen peruste on asian ratkaisussa tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kolmas peruste on se, että päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu. Jos jokin näistä edellytyksistä täyttyy, päätös voidaan kantelun johdosta poistaa joko kokonaan tai tarpeellisin osin (HLL 67 §). Tässä alaluvussa tutustutaan ensin kantelun edellytyksiin tarkemmin, minkä jälkeen käsitellään kantelun tekemistä.

HLL 59 §:n 1 momentin ensimmäinen kohta käsittää kuulemisvirheen. Yleisesti silloin, kun päätös loukkaa asianosaisen oikeutta tai velvoittaa hänet johonkin, ja häntä ei ole kuultu

päätöksen perustaksi, voidaan vedota kuulemisvirheeseen. Ylimääräisessä muutoksenhaussa ei mainitun lainkohdan mukaan kuitenkaan edellytetä, että kuuleminen olisi voinut vaikuttaa päätöksen lopputulokseen.

Kuulemisvirhekantelun johdosta päätös voidaan kumota ja palauttaa käsiteltäväksi aiempaan muutoksenhakuasteeseen. Toisaalta päätös voidaan kuulemisvirheen takia tehdyn kantelun johdosta myös poistaa, mutta tällöin on Hallbergin ym. (1997, 375) mukaan korostettava kuulematta jättämisen ja sen seurausten merkityksen kokonaisarviointia. Kuuleminen ei ole koskaan itsetarkoitus, vaan sen tulee palvella asian selvittämistä. Kuten HLL 34 §:ssä todetaan, asianosaiselle on varattava tilaisuus antaa selityksensä asian ratkaisuun vaikuttavista muiden tekemistä vaatimuksista tai selvityksistä. Kuuleminen voidaan jättää tekemättä vain, mikäli vaatimus jätetään tutkimatta, hylätään tai kuuleminen on muista syistä ilmeisen tarpeetonta.

HLL 59 §:n 1 momentin toisessa kohdassa todetaan, että kantelu ylimääräisen muutoksenhaun keinona edellyttää muuta menettelyvirhettä. Tällaisella muulla menettelyvirheellä tarkoitetaan ylipäätään kaikkia erilaisia hallinnossa ja hallintolainkäytössä mahdollisesti tapahtuneita menettelyä koskeneita virheitä. Virheen on täytynyt ko. lainkohdan mukaan olennaisesti vaikuttaa ratkaisuun. Menettelyvirhe voi olla esimerkiksi viranomaisen kokoonpanoon, esteellisyyteen tai toimivaltaan liittyvä virhe, ehdottoman prosessinedellytyksen puuttuminen tai muu asian käsittelyssä tapahtunut virhe (Hallberg ym. 1997, 376; Tarukannel & Jukarainen 2000, 319).

KHO on ratkaisussaan 1999:2799 ottanut kantaa tilanteeseen, jossa asunto-osakeyhtiön isännöitsijä oli ilman yhtiön hallituksen lupaa pyytänyt kunnan rakennusviranomaiselta toimenpidelupaa muuttaa yhtiön kiinteistössä sijaitseva huoneisto ravintolaksi. Muutosta varten huoneistossa oli tehtävä mm. LVI-muutostöitä. Yhtiön hallituksen saatua tietää asiasta, hallitus päätti, ettei anna lupaa muutostöille. Yhtiö kanteli asiasta ja KHO totesi, ettei asunto-osakeyhtiölain 77 §:n 1 ja 2 momentin mukaan yhtiön isännöitsijällä ollut oikeutta hakea LVI-muutostöiden toimenpidelupaa ilman yhtiön nimenomaista päätöstä asiassa. Kunnan rakennusviranomaisen oli menetellyt väärin, kun se ei ollut tarkistanut, onko asiasta tehty asunto-osakeyhtiössä päätös. Virheellisestä menettelystä oli seurannut, että KHO poisti rakennusviranomaisen antaman päätöksen HLL 59 §:n 1 momentin toisen kohdan sisältämän menettelyvirhettä koskevan säännöksen nojalla. KHO ratkaisi asian äänestyksessä äänin 3-2.

HLL 59 §:n 1 momentin kolmannen kohdan mukaan kantelu ylimääräisen muutoksenhaun keinona on mahdollinen myös silloin, jos päätös on epäselvä tai puutteellinen, tai mikäli päätöksestä ei käy ilmi, miten asia on ratkaistu. HLL 53 §:n mukaan päätös on perusteltava ja perusteluista on käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet päätökseen, ja millä oikeudellisilla perusteilla ratkaisuun on päädytty. Tällaisia oikeudellisia perusteita ovat ennen

kaikkea lainkohdat, mutta myös esimerkiksi ylempien oikeusasteiden aiemmillä ratkaisuilla voi perustella päätöstä. Tarkoitus on ennen kaikkea yhdenmukainen, tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen ratkaisukäytäntö kaikille asianosaisen subjektiivisista ominaisuuksista riippumatta. Käytännössä viranomaisten päätökset ovat monesti perusteltuja vain lainkohdilla, mikä ei ole hallinnon asiakkaan kannalta selkein vaihtoehto. Ratkaisun huonosti tai puutteellisesti perusteleminen ei ole kuitenkaan edellytys kantelulle, vaan nimenomaisesti perustelematta kokonaan jättäminen. Päätöksen perustelemisesta säädetään perustuslain 21 §:n 2 momentissa, joten perustelematta jättäminen olisi siis paitsi hyvän hallinnon vastaista myös vastoin maamme Perustuslakia ja sen oikeusturvasäädöstä.

Tarukannel ja Jukarainen ottavat kantaa teoksessaan (2000, 321) siihen, ettei hallintolainkäyttölaissa ole nimenomaisesti säädetty, kuka saa tehdä kantelun. HLL 68 § säädetään, että ylimääräiseen muutoksenhakuun sovelletaan niiltä osin tavallista muutoksenhakua koskevia säännöksiä, kun muusta ei nimenomaisesti ole erikseen säädetty. Kanteluun ovat oikeutettuja ne, jotka siitä olisivat säännönmukaisesti voineet valittaa päätöksestä. Kantelun voi panna vireille myös viranomainen, jonka toimialaan asia ja päätös kuuluvat. Tämä on kuitenkin Tarukantelen ja Jukaraisen mukaan erittäin harvinaista ja ihan ymmärrettävistä syistä; harvemmin mikään taho itse huomaa toiminnassaan tapahtuneita virheitä ja jos huomaa, lainsäätäjällä on antanut mahdollisuuden viranomaisen itse korjata joitain tekemiään virheitä oma-aloitteisesti.

Kantelutie seuraa valitustietä, ja kantelu tehdään HLL 60 §:n mukaan siis sille viranomaiselle, jolle asiasta olisi säännönmukaisestikin valitettu. Mikäli viranomaisen päätöksestä tulisi säännönmukaisesti valittaa esimerkiksi muutoksenhakulautakunnalle, mutta päätös on jo saanut lainvoiman ja jokin kantelun edellytyksistä täyttyy, kantelu tulee tehdä samalle muutoksenhakulautakunnalle, jolle valituskin olisi tehty. Mikäli tällaista viranomaista ei ole, kantelu tulee tehdä Korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sellaisessa tapauksessa, jossa säännönmukaisesti muutoksenhaku on kielletty, voisi kantelun tehdä sille viranomaiselle, jolle säännönmukaisesti ilman nimenomaista kieltoa valitettaisiin. Useimmiten kanteluviranomainen on hallinto-oikeus. Jos kanteluviranomainen on muu kuin KHO, voi kanteluun annettuun päätökseen hakea muutosta valittamalla päätöksen mukana tulevan valitusosoituksen mukaisesti.

Kantelun määräajoista säädetään HLL 60 §:n 2 momentissa. Sen mukaan kuulemisvirheperusteella kantelun voi tehdä kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Menettelyvirheperusteella kantelun voi tehdä kuuden kuukauden kuluessa päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Epäselvän tai puutteellisen päätöksen syystä tehdyille kantelulle ei anneta Hallintolainkäyttölaissa määräaikaa, joten Hallbergin ym. mukaan (1997, 380) siitä voitaneen valittaa määräajasta riippumatta.

HLL 59 §:n 2 momentissa säädetään, ettei päätöksestä voida kannella, mikäli siitä olisi voitu tehdä perustevalitus. Perustevalituksen voi tehdä taloudellisia seuraamuksia koskevista päätöksistä eli verojen ja maksun määräämisestä tai maksuunpanosta. HLL 71 §:n mukaan perustevalitusta koskevat säännökset löytyvät Laista verojen ja maksujen täytäntöönpanosta. Perustevalitus on kanteluun nähden ensisijainen. Käytännössä tällä ei ole asiakkaan kannalta suurta merkitystä, sillä yleensä valitusviranomaisen on molemmissa asioissa sama, ja viranomaisen tutkii viran puolesta, kummasta oikeusturvakeinosta on kulloinkin kyse.

4.1.2 Prosessuaalinen purku

Myös päätöksen purkua voi hakea ylimääräisenä muutoksenhakekeinona. HLL 63 §:n mukaan päätöksen purku voi perustua kolmeen eri perusteeseen. Ensimmäisenä perusteena mainitaan asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa olennaisesti päätökseen. Purkua voi hakea myös tilanteessa, jossa päätös on perustunut ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on olennaisesti vaikuttanut päätökseen. Kolmantena perusteena päätöksen purkuun mainitaan sellainen tilanne, jossa asiaan on saatu jälkikäteen uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, mikäli se olisi ollut tiedossa jo asiaa ratkaistaessa. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan saa olla purkua hakevan omaa syytä, ettei uutta selvitystä ollut esitetty jo aikanaan asiaa käsiteltäessä.

Asiallisesti menettelyvirhe purkuperusteena vastaa menettelyvirhettä kanteluperusteena (opinnäytetyön luku 4.1.1). Se voi olla mikä tahansa hallinto- tai hallintolainkäyttömenettelyssä tapahtunut virhe, kuten viranomaisen toimivaltavirhe tai väärä kokoonpano. Kantelusta poiketen purkuperusteena menettelyvirheeksi luetaan myös kuulemisvirhe. Käytännössä purku on tullut ylimääräisen muutoksenhaun keinona useammin kyseeseen menettelyvirheen johdosta kuin kantelu, sillä määräaika purkuhakemuksen tekemiseksi on huomattavasti pitempi kuin kantelun määräaika (Hallberg 1997, 392-393).

Toiset purkuedellytyksen tilanteet, joissa päätös on tehty ilmeisesti soveltamalla lakia väärin, johtuvat yleisesti jossain hakemuksen- tai päätöksenteon aikana tapahtuneesta erehdyksestä. Väärä lain soveltaminen tarkoittaa Hallbergin (1997, 395) mukaan sitä, että päätöksen purkamista ei voida tässä kohdassa perustella tulkintakysymyksin, ja KHO:n ratkaisuihin onkin katsottu, ettei tulkintaperusteella ole katsottu väärää lakia sovelletun (vrt. KHO 1983 II 1). Tarukannel ja Jukarainen (2000, 331) ovatkin katsoneet, että paitsi erehdyksestä, väärä lain soveltaminen voi johtua myös relevanttien tosiseikkojen väärin tunnistamisesta tai virheellisestä arvioinnista. Väärää lain soveltamista ovat siten esimerkiksi tapaukset, joissa hakemus on hylätty vedoten sellaisen edellytyksen puuttumiseen, jollaista ei kyseisen asian hyväksymiseksi ole laissa edes vaadittu tai, mikäli jokin etuus on myönnetty sellaiselle hakijalle, joka ei täytä sen saamisen edellytyksiä.

Päätöksen purkamista voi hakea myös sillä perusteella, että on ilmennyt sellaista uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Aina selvityksen ei tarvitse olla kokonaan uutta, vaan se voi olla sellaista, jota ei ole päätöksenteossa osattu ottaa huomioon ja siten on saatettu tehdä vääränlainen päätös. Tässä tapauksessa uusi selvitys edellyttää siis, ettei sen sisältöä ole voitu ottaa huomioon alkuperäistä päätöstä tehtäessä. Erotuksena tähän Hallberg (1997, 401) nostaa esille, että pääsääntöisesti kuitenkin myöhemmin asiassa ilmaantuneita tosiseikkoja pidetään niin sanottuina jälkiseikkoina eikä lakikohdan tarkoittamana uutena selvityksenä.

HLL 63 §:n 2 momentin mukaan päätöstä ei voida purkaa, mikäli se ei loukkaa yksityisen oikeutta, tai julkinen etu ei niin vaadi. Tätä vaatimusta kutsutaan ns. purkukynnykseksi ja sen vastaisesti päätöstä ei voida purkaa, vaikka jokin purun edellytyksistä täytyisikin. Yksityisen oikeuden ja julkisen edun loukkausta ei aina voida selkeästi erottaa toisistaan, vaan Hallbergin ym. (1997, 402) mukaan joskus on katsottu myös julkisen edun vaativan päätöksen purkua, mikäli päätös loukkaa yksityisen oikeutta. Ilmeisesti kuitenkin julkisen edun loukkaus on se määräävämpi seikka tässä säädöksessä, sillä joskus päätös on jätetty purkamatta. Tämä on ihan loogista, kun ajatellaan, että oikeastaanhan yksityishenkilö katsoo muutosta hakiessaan omaa oikeuttaan loukatun, ja se ei sellaisenaan voi olla lainsäätäjän tarkoittama purkuperuste. Saman pykälän 3 momentti esittää, että purku tulee kysymykseen vasta perustevalituksen ja kantelun jälkeen. Perustevalitus on siis ensisijainen kanteluun nähden ja kantelu purkuun nähden. Kuten edellä kantelusta kertovassa luvussa 4.1.1 on mainittu, muutoksenhakuviranomainen tarkistaa viranpuolesta, mikä näistä on ensisijainen kuhunkin tapaukseen, joten muutoksenhakijan ei itse tarvitse sitä itse välttämättä tietää varmaksi ja olla huolissaan.

Purkua voi hakea asianosainen ja päätöksen tehnyt viranomainen eli ne, joilla muutoinkin olisi asiassa muutoksenhakuoikeus. HLL 64 §:n mukaan purkua haetaan Korkeimmalta hallinto-oikeudelta viiden vuoden kuluessa päätöksen lainvoiman saamisesta. Myös purkupäätöksen pitäisi olla tehtynä tuon määräajan puitteissa. Erityisen painavista syistä purkupäätös voidaan tehdä myös määräajan jälkeen.

4.1.3 Menetetyn määräajan palauttaminen

Hallintolainkäyttölain 61 §:n mukaan menetetyn määräajan palauttaminen voi perustua niin ikään kolmeen edellytykseen. Määräajan palauttamisen hakija ei ole voinut laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi määräajassa panna vireille lakiin tai asetukseen perustuvaan rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta, hakea muutosta päätökseen tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä. Erotuksena kahteen aiempaan ylimääräisen muutoksenhaunkeinoon määräajan palauttamisen

hakemiseen ei välttämättä vaadita lainvoiman saanutta päätöstä vaan määräaika voidaan hakea palautettavaksi esimerkiksi hakemuksen tekoa varten. Ensin pitää siis selvittää, mikä on ollut säännönmukaisen muutoksenhaun tai hakemuksen tekemisen määräaika kulloinkin kyseessä olevassa asiassa, ja onko se menetetty. Muutoksenhaun määräaika alkaa yleensä juosta päätöksen tiedoksisaannista ja sitä on käsitelty työssä aiemmin luvussa 2.3.2 ja liitteessä 6. Määräaika voi koskea myös esimerkiksi hakemuksen jättöaikaa tietyn etuuden tai viran saamiseksi. Lähtökohtaisesti näissä hakemustapauksissa myöhässä saapuneet hakemukset jätetään käsittelemättä.

HLL 62 §:n mukaan menetetyn määräajan palauttamista haetaan Korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hakemuksen voi tehdä se, jolla on muutoksenhakuoikeus asiassa. Jos määräaika on ylittynyt laillisen esteen takia, tulee määräajan palautusta hakea 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta. Muutoin määräajan palauttamista on haettava vuoden kuluessa siitä, kun määräaika on päättynyt, jos muutoksenhaku on estynyt muusta erittäin painavasta syystä. Vielä tämänkin jälkeen määräajan palauttamista voidaan hakea, mutta menettämisen on täytynyt johtua kyseisen lakipykälän mukaan ”erityisen painavasta syystä”.

Laillinen este tässä tapauksessa tarkoittaa samaa kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 §:ssä. OK:ssa laillisella esteellä käsitetään tilannetta, jossa henkilö on estynyt saapumasta paikalle tuomioistuimeen tai antamasta kirjallista lausuntoa tai noudattamasta muuta oikeudenkäyntiin kuuluvaa muuta toimenpidettä sairauden tai yleisen liikenteen keskeytymisen vuoksi. Sairauden pitää olla sellainen, että asianomainen henkilö on tosiasiallisesti estynyt noudattamasta kyseessä olevaa määräaika, kun otetaan huomioon mahdollisuus käyttää asiamiestä (Hallberg ym. 1997, 386). Yleinen liikenne voidaan katsoa sallitusti keskeytyneen esimerkiksi yleislakon, postilakon tai luonnonolosuhteiden vuoksi. Vaikka nykyään viranomaisessa voi asioida tehokkaasti myös sähköisesti sähköpostitse tai telefaksin avulla (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 2003/13), mutta koska HLL:sta puuttuvat nimenomaiset säännökset sähköisen asioinnin vaikutuksesta laillisen esteen sattuessa, lienee oikein olettaa, ettei voida olettaa kenenkään pystyvän lähettämään esimerkiksi hakemustaan viranomaiselle sähköpostitse yleislakon, postilakon tai tulvan sattuessa. Määräajan palauttamista hakevan tulee itse osoittaa, että kyseessä oleva määräajan menetys on johtunut laillisesta esteestä.

Muu erittäin painava syy on Tarukantelen ja Jukaraisen (2000, 325) mukaan tulkinvarainen oikeusnormi. Muita erittäin painavasta syystä menetettyjä määräaikoja ovat käytännössä viranomaisen toiminnasta, kuten puutteellisesta tai harhaanjohtavasta neuvonnasta, johtuneet määräajan menetykset. Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2003:86 palauttanut maankäyttö- ja rakennusasiassa valituksen tekemiseksi määräajan osapuolille B ja C, jotka olivat vastustaneet A:n hakemusta. He olivat menettäneet määräajan, koska heille ei

ollut toimitettu tarpeeksi ajoissa asiassa tehtyä ratkaisua. Siten KHO katsoi menetyksen johduneen viranomaisen toiminnasta, ja asiassa sovellettiin tätä HLL 62.1 §:n muuta erittäin painavaa syytä perusteena määräajan palauttamiselle.

HLL 61 §:n ensimmäisen kohdan mukaan menetetyn määräajan palautusta voidaan hakea lakiin tai asetukseen perustuvan julkisista varoista maksettavan rahasuorituksen saamiseksi. Hallbergin ym. (1997, 382) mukaan tällaisia rahasuorituksia ovat esimerkiksi valtion talousarvioon perustuvien harkinnanvaraisia määrärahoja koskevat valtioneuvoston päätökset. Se ei siis rajoitu pelkästään korvauksiin ja avustuksiin. Toisen kohdan mukaan voidaan palauttaa muutoksenhakumääräaikoja, joita ovat esimerkiksi valitusaika ja oikaisuvaatimuksen määräaika. Jos hakemus hyväksytään, asianosaiselle palautetaan määräaika muutoksen hakemista varten. Säännös ei siis koske ylimääräistä muutoksenhakua tai perustevalitusta koskevien määräaikojen palautusta.

Kolmannessa kohdassa muiden hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä tapahtuvien toimenpiteiden tekemiseksi menetetty määräaika tarkoittaa prosessuaalisia määräaikoja eli esimerkiksi valituksen täydentämiselle tai kuulemiskirjeessä määrättyjä määräaikoja. Käytännössä monesti nämä muut kuin 61 §:n toisen kohdan piiriin kuuluvat määräajat eivät ole sitovia ja asia voidaan ratkaista ilman, että asianosainen hyödyntää niiden suomaa mahdollisuutta esimerkiksi täydentää valitusta tai vastata kuulemiskirjeeseen, joten määräajan palauttamiselle ei yleensä ole tarvetta. (Tarukannel & Jukarainen 2000, 325.) Usein näiden määräaikojen jälkeen saapuneet selvitykset voidaan vielä ottaa huomioon, mikäli ne saapuvat ennen asian ratkaisua. Tässä pykälässä mainittujen kohtien ulkopuolelle jää esimerkiksi viranhakua koskeva määräaika, jota ei voida myöskään palauttaa.

4.2 Tuleva laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Hallintolainkäytön kehittämisessä on kiinnitetty huomiota kokonaisvaltaisesti hallintolainkäytön vaatimiin kehityskohteisiin. Hallintolainkäyttöä on tarkasteltu laajasti ottaen huomioon paitsi tavanomaisen linjan viranomaisen - hallinto-oikeus - KHO, myös erilaiset lautakuntatyypin muutoksenhakuelimet ja erityistuomioistuimet. Huomiota on erityisesti kiinnitetty hallintolainkäytössä saatuihin kokemuksiin, hallintotoiminnan muutoksiin ja kansainvälisen oikeuskäytännön tuomiin tarkennuksiin oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tuomioistuimissa. (Oikeusministeriö 2012a.)

Tässä luvussa käsitellään sitä, miltä ylimääräinen muutoksenhaku näyttäisi lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tultua voimaan, mikäli prosessityöryhmän mietintöön (OMML 4/2012) ei tule enää myöhemmässä vaiheessa isompia muutoksia. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an-

nettavan lain 13. luku sisältäisi säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta yhdeksässä pykälässä.

Ylimääräisen muutoksenhaun keinoja olisi vain kaksi: uuden määräajan myöntäminen ja lainvoimaisen päätöksen purkaminen. Pykälät ovat nimettyjä näiden keinojen mukaan. Ylimääräisen muutoksenhaun käsitteeseen ei tule muutosta, vaan se on edelleen muutoksenhakua lainvoiman saaneeseen päätökseen, ja vain tietyin edellytyksin. Prosessityöryhmän mukaan uusi määräaika voitaisiin myöntää vain oikaisuvaatimuksen tekemiseksi lautakuntatyypin eli meen tai muutoksenhakumenettelyn käynnistämiseksi hallintotuomioistuimessa. Kantelusta luovuttaisiin itsenäisenä ylimääräisen muutoksenhaun keinona, ja kanteluperusteet yhdistettäisiin purkuperusteisiin. Tämä merkitsi sitä, ettei hallinto-oikeuksilla olisi enää toimivaltaa käsitellä ylimääräisen muutoksenhaun hakemuksia ja toimivalta olisi siten pelkästään Korkeimmalla hallinto-oikeudella. Uusien säännösten tavoite on tämentää ja supistaa näiden oikeussuojakeinojen käyttötarkoitusta, jotta saavutettaisiin näiden osalta tehokas ja tarkoituksenmukainen toiminta. (OMML 4/2012, 206.)

Koska laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on vasta tulossa ja siltä puuttuu vakiintunut lakien nimille tyypillinen lyhennys, tässä luvussa viitataan siihen käyttämällä sanaa lakiehdotus. Tiivistelmä lakiehdotuksen tuomista uudistuksista ylimääräiseen muutoksenhakuun ja sen keinoihin ovat tämän luvun lopussa taulukkomuodossa.

4.2.1 Uuden määräajan myöntäminen

Ensimmäinen uusista ylimääräisen muutoksenhaunkeinoista on uuden määräajan myöntäminen, joka saattaa käsitteenä tuntua helpommin ymmärrettävältä kuin menetetyn määräajan palauttaminen. Uuden määräajan myöntämistä käsitellään lakiehdotuksen 13. luvun pykälissä 115-117. Uutta määräaikaa haetaan HLL 61 §:ä vastaavin perustein, joita ovat laillinen este ja muu erittäin painava syy. Prosessityöryhmä on esittänyt, että laillista estettä ja muuta erittäin painavaa syytä tulisi tulkita samoin kuin aiemmassa oikeuskäytännössä on tulkittu (OMML 4/2011, 206). Laillista estettä ja muuta erittäin painavaa syytä on tässä työssä aiemmin käsitelty Hallintolainkäyttölain ylimääräisen muutoksenhaunkeinojen käsittelyn yhteydessä aluvussa 4.1.3.

Uutta määräaikaa voi hakea se asianosainen, jonka käytettävänä alkuperäisenkin määräaika on ollut. Uuden määräajan myöntämistä haetaan kirjallisesti Korkeimmalta hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa laillisen esteen päättymisestä tai viimeistään kolmen kuukauden kuluessa alkuperäisen määräajan päättymisestä. Hakemuksessa tulee ilmoittaa, mitä määräaikaa hakemus koskee sekä perusteltava vaatimus ja liitettävä hakemukseen ne asiakirjat, joihin hakemus perustuu. Uusi määräaika voidaan myöntää vain prosessin vireille panemiseksi eli

esimerkiksi oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemiseksi, eikä siis näin ollen eri viranomais-ten prosessin aikana määräämiin määräaikoihin. Näiden viranomaisen määräämien määräaiko-jen noudattaminen ja myöhemmin saapuneiden selvitysten huomioon ottaminen on viran-omaisen päätettävissä, ellei asiasta toisin laissa säädetä.

Korkeimman hallinto-oikeuden pitää ilmoittaa asiassa antamassaan päätöksessä paitsi uusi määräaika myös, miten asiassa menetellään jatkossa. Uusi määräaika alkaa juosta sitä koske- van päätöksen tiedoksisaannista.

4.2.2 Lainvoimaisen päätöksen purkaminen

Toinen uusista ylimääräisen muutoksenhaun keinoista on lainvoimaisen päätöksen purkami- nen, jota käsitellään lakiehdotuksen 13. luvun pykälissä 118-121. Prosessityöryhmä on huo- mannut hallintolainkäyttölain mukaisen kantelun ja purun epäselvyyden ja osin päällekkäisyy- den, ja purkua on pyritty selkiyttämään yhdistämällä siihen hallintolainkäyttölaista kantelu- perusteet. Lakiehdotuksen 118 §:ssä luetellaan lainvoimaisen päätöksen purun edellytykset. Päätöksen purkamista voidaan hakea, mikäli päätöksenteossa on tapahtunut kuulemis- tai menettelyvirhe, päätös perustuu tosiseikkojen virhearviointiin tai ilmeisesti väärään lain so- veltamiseen, asiaan on tullut hakijasta riippumatonta uutta selvitystä, joka olisi voinut olen- naisesti vaikuttaa päätöksentekoon, tai päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy ilmi, miten asia on ratkaistu. Ehdotetuista purun perusteista kuulemis- ja menettelyvirhe sekä epäselvä tai puutteellinen päätös ovat yhdistettyjä HLL:n mukaisista kanteluperusteista.

Lakiehdotukseen on jätetty kuulemis- ja menettelyvirheestä, virheellisestä tosiseikkojen arvi- oinnista taikka väärästä lain soveltamisesta johtuvalle purkuhakemukselle vaatimus, että vir- heen on tullut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöstä ei uuden lainkaan aikana voida purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkinen etu vaadi päätöksen purkamista.

Lainvoimaisen päätöksen purkua saa hakea se asianosainen tai viranomainen, jolla olisi asiassa muutenkin ollut valitusoikeus. Purkua saavat hakea myös valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Purku pysyy muihin muutoksenhakekeinoihin nähden toissijaisena eli purkua ei voi hakea, jos asiassa voisi tehdä perustevalituksen tai hakea korjaamista. Pur- kua haetaan kirjallisesti Korkeimmalta hallinto-oikeudelta viiden vuoden kuluessa purettavak- si haetun päätöksen lainvoiman saamisesta. Mikäli purkuvaatimus perustuu kuulemisvirhee- seen, määräaika on kuusi kuukautta siitä, kun hakija sai tiedon päätöksestä. Erityisen paina- vista syistä purkua voidaan hakea myös määräajan jälkeen. Purkua voi hakea kussakin asiassa vain kerran.

Hakemuksessa on ilmoitettava vaatimus ja vaatimus tulee perustella. Hakemuksen mukaan on liitettävä päätös, jota se koskee, sekä hakemuksen perusteena olevat asiakirjat. KHO voi purkaa siellä vireillä olevan asian yhteydessä päätöksen myös ilman hakemusta. Päätös voidaan purkaa osittain tai kokonaan ja se voidaan samalla palauttaa tai siirtää toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

4.3 Ylimääräiseen muutoksenhakuun ehdotetut muutokset

Lakiehdotus on tällä hetkellä valmisteltavana oikeusministeriössä ja tulee eduskunnan käsittelyyn vielä tämän vaalikauden aikana. Käytännössä varmuus siitä, millaiseksi oikeudenkäynti hallintoasioissa lähitulevaisuudessa muuttuu, saadaan vasta silloin, kun asiasta on tehty hallituksen esitys, jota eduskunta käsittelee ja josta muotoillaan lopullinen laki.

Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa esitetään hallintolainkäyttötoimikunnan asettaman prosessityöryhmän ehdotuksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa tuomat muutokset nykyisiin ylimääräisen muutoksenhaun keinoihin. Asian selkeyttämiseksi ja vertailun helpottamiseksi valitsin esitysmuodoksi taulukon.

	Prosessuaalinen purku	Kantelu	Lainvoimaisen päätöksen purku
Viranomainen	Korkein hallinto-oikeus	Se, jolta säännönmukaisesti haettaisiin muutosta. Jos viranomaista ei ole, kantelu tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen.	Korkein hallinto-oikeus
Kuka saa hakea muutosta?	Se, jolla säännönmukaisestikin olisi muutoksenhakuoikeus asiassa.	Se, jolla säännönmukaisestikin olisi muutoksenhakuoikeus asiassa.	Se, jolla säännönmukaisestikin olisi muutoksenhakuoikeus asiassa, mutta myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.
Määräaika	5 vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta; myöhemmin vain erittäin painavista syistä.	Kuulemisvirheen takia 6 kk päätöksen tiedoksisesta, menettelyvirheen takia 6kk päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta; muuten määräajaton.	5 vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta tai kuulemisvirheen takia 6 kk päätöksen tiedoksisesta.
Perusteet hakemukselle	<ol style="list-style-type: none"> 1) menettelyvirhe 2) väärä lain soveltaminen tai erehdys 3) uusi selvitys 4) päätöksen on tullut loukata yksityisen oikeutta tai julkista etua 	<ol style="list-style-type: none"> 1) kuulemisvirhe 2) menettelyvirhe 3) epäselvä tai puutteellinen päätös 	<ol style="list-style-type: none"> 1) kuulemis- tai menettelyvirhe 2) tosiseikkojen virheellinen arviointi (erehdys) 3) väärä lain soveltaminen 4) uusi selvitys 5) epäselvä tai puutteellinen päätös
Loppu-tulos	Päätös voidaan purkaa.	Päätös voidaan poistaa kokonaan tai osin.	Päätös voidaan purkaa kokonaan tai osin.

Taulukko 1: Mitä muutoksia lakiehdotus tuo prosessuaaliseen purkuun ja kanteluun?

	Menetetyn määräajan palauttaminen	Uuden määräajan myöntäminen
Viranomainen	Korkein hallinto-oikeus	Korkein hallinto-oikeus
Kuka saa hakea muutosta?	Se, jolla muutenkin olisi ollut asiassa muutoksenhakuoikeus.	Se, jonka käytettävissä alkuperäinen määräaika on ollut.
Määräaika	30 päivää laillisen esteen lakkaamisesta tai 1 vuosi määräajan päättymisestä.	30 päivää määräajan päättymisestä tai 3 kk alkuperäisen määräajan päättymisestä.
Perusteet	1) laillinen este 2) muu erittäin painava syy	1) laillinen este 2) muu erittäin painava syy
Lopputulokset	Määräaika voidaan palauttaa: a) laista tai asetuksesta johtuvan julkisista varoista maksettavan rahasuorituksen saamiseksi b) muutoksen hakemiseksi päätökseen c) muu hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä tapahtuva toimenpiteen tekemiseksi	Uusi määräaika voidaan myöntää hallintoprosessin vireille panemiseksi.

Taulukko 2: Mitä muutoksia lakiehdotus tuo määräajan palauttamiseen?

5 Opinnäytetyöprosessi ja työn tulos

Oikeusturva on oikeusjärjestelmämme tärkeimpiä käsitteitä. Se on perusoikeus. On olemassa keinoja, joilla pyritään takaamaan kaikille hallinnon asiakkaille yhdenvertainen ja objektiivinen kohtelu. Viranomaisella, esimerkiksi kunnalla on lakisääteinen valta päättää kansalaiselle tärkeimmistä asioista: sosiaali- ja terveyspalveluista sekä toimeentuloturvasta. Useasti se, joka näihin palveluihin turvautuu, tarvitsisi hakemansa palvelun tai tuen ja sen takia nämä teemat herättävät suuria tunteita. On hyvin mahdollista, että se sama henkilö kärsii sellaisesta haitasta, ettei normaalien määräaikojen puitteissa toimiminen ja menettelytapojen noudattaminen ole mahdollista. Hallinto on monimutkainen ja jäykkä järjestelmä, jos se ei ole

tullut tutuksi esimerkiksi koulutuksen tai työn kautta. Tämän takia on tärkeää, että viranomaiset takaavat tarpeellisen neuvonnan saamisen. Koska neuvontaa ei aina osata hyödyntää, on asiakkaan oikeusturvan kannalta tärkeää, että hallintomenettelyssä suojataan luottamusta ja oikeutettuja odotuksia noudattamalla säädöksiä. Mikään ei kuitenkaan ole täysin varmaa, koska virkamiehetkin ovat vain ihmisiä. Sen takia kansalaisella pitää olla mahdollisuus hakea saamaansa päätökseen muutosta oikaisuvaatimuksin, valittamalla asiasta riippumattomaan tuomioistuimeen tai viime kädessä turvautumalla ylimääräiseen muutoksenhakuun, mikäli sen edellytykset täyttyvät.

Ylimääräinen muutoksenhaku on muutoksenhakua lainvoiman saaneeseen päätökseen. Ylimääräisen muutoksenhaun keinoin pyritään poistamaan päätöksen lainvoimaisuus ja palauttamaan se muutoksenhakukelpoiseksi. Nykyisessä Hallintolainkäyttölaissa purku ja kantelu ovat olleet osittain päällekkäiset menetelmät, ja muun muassa tätä kerroksisuutta on pyritty poistamaan yhdistämällä ne uudeksi puruksi ehdotuksessa uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Myös menetetyn määräajan palauttaminen uudistettaneen uuden määräajan myöntämiseksi. Lakiehdotuksen mukaan samassa lainvoiman saaneessa asiassa ei jatkossa saisi hakea muutosta näillä keinoilla kuin kerran.

Opinnäytetyötä varten toteutettu Kelan asiakkaiden oikeusturvakäsityksiä tutkiva kyselytutkimus osoittaa, etteivät kansalaiset koe hallintotoiminnan ja siihen liittyvän muutoksenhaun olevan nykyisellään riittävän selkeä ja yksiselitteinen. Ollaan sitä mieltä, että hallintopäätökset ja -menettelylliset vaiheet eivät joko ole selkeitä, tai ei ymmärretä ihan kokonaan esimerkiksi päätöksen liitteenä saatavia muutoksenhakuohjeita. Hallintotoimintaan liittyvää ns. paperisotaa pidetään hankalana asiana. Oikeusturvan ja sen saatavuuden eteen on jo julkishallinnossa tehty paljon, mutta tutkimuksen tulokset osoittavat, että vielä on työtä tehtävänä, jotta kaikki kansalaiset kokisivat sen saatavuuden yhtä hyväksi. Ensiarvoisen tärkeää onkin tavallisten kansalaisten tietoisuuden lisääminen sekä hallintotoiminnasta että oikeusturvakeinoista. Työn lopussa liitteenä 7 on tekemäni opas ylimääräisestä muutoksenhausta. Sen on tarkoitus olla selkeä ja maallikollekin helppotajuinen esitys siitä, mitä on ylimääräinen muutoksenhaku ja miten se liittyy muutoksenhakuun.

Opas on tehty nykyisiä keinoja silmällä pitäen, mutta se on vaivattomasti päivitettävissä vastaamaan uudistuneita ylimääräisen muutoksenhaun keinoja. Aihealue on lähtökohtaisesti vieras ja hankalampi henkilölle, joka ei osaa yhdistää ylimääräistä muutoksenhakua muutoksenhaun ja hallintoprosessin kontekstiin. Ollakseen helppotajuinen, opas ei saa olla liian pitkä, sillä muuten on uhkana, ettei lukija keskity siihen kunnolla, ja opas voi muuttua sen takia luonnollisesti vaikeaselkoisemmaksi. Opinnäytetyötä työstäessäni olen esitellyt opasta muutamille tuttavilleni, joiden tietämyksen muutoksenhausta ja hallinnosta tiedän olevan keski-vertokansalaisen tasolla. Kukaan ei ennestään tiennyt, mitä ylimääräinen muutoksenhaku tar-

koittaa. Oppaaseen saamani palaute on ollut rohkaisevaa ja jokainen on saanut muodostettua itselleen käsityksen ylimääräisestä muutoksenhausta oppaan ansiosta.

Koen oppineeni opinnäytetyöprosessin aikana hahmottamaan niin tutkimusprosessin etenemistä kuin hankkimaan tietoa ja löytämään sitä sieltä, josta sitä ei suorilta käsin uskoisi löytävänsä. Olen myös saavuttanut oman henkilökohtaisen tavoitteeni ja voin sanoa tietäväni nyt, mikä on ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Jottei opinnäytetyöstä olisi tullut täysin teoreettinen pohdinta, halusin toteuttaa kyselytutkimuksen. Toteuttamistavaksi valikoitunut paperilomakkeina toteutettu kysely ja paikan päälle meneminen osoittautuivat onnistuneeksi ratkaisuksi. Sain kerättyä kohtuullisen otannan ja samalla tarkkailla erään julkisyhteisön arkipäivää sivullisen tarkkailijan näkökulmasta. Vaikka kyselyn tuloksia ei suoraan voikaan kaikin puolin yleistää, antavat ne mielestäni riittävät suuntaviivat johtopäätöksien tekemiseksi.

Tämän opinnäytetyön innoittamana jatkotutkimuksessa voisi ottaa erityisemmäksi tarkastelu-kohteeksi sen, miten hallinnon asiakkaat todella kokevat muutoksenhaun, mikä toimii heidän näkökulmastaan ja missä he näkevät suurimmat esteet. Tutkimusta voisi rajata tiettyyn organisaatioon. Lainkehitystyöryhmien tekemillä selvityksillä on monesti se haaste, etteivät ne välttämättä ota huomioon tarpeeksi asiaa tuntematonta, ns. maallikon näkökulmaa. Lainkäytössä lähtökohtaisesti oletetaan, että jokainen tuntee kaikki lait ja niistä johtuvat menettelytavat. Tässä on mielestäni ristiriita oikeusturvan kanssa ja sen takia asia tulee huomioida hallintotoiminnassa.

Lähteet

Painetut lähteet

Etelälahti, P., Kiviniemi, M., Strömberg, E., Vehkamäki, P. 2008. Valtionhallinnon perusteet. Helsinki: Edita.

Hallberg, P. 1986. Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Helsinki: Suomen lakimiesyhdistys.

Hallberg, P., Ignatius, P., Kannisto, H. 1997. Hallintolainkäyttölaki. Helsinki: Kauppakaari.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2011.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäyttölaista ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä, HE 217/1996 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 318/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain 1 ja 2 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, HE 153/2012 vp.

Helsingin hallinto-oikeus. 2011. Helsingin hallinto-oikeuden vuosikertomus 2010.

Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen. Lausuntotiivistelmä 43/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2009. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - Johdatus julkisoi-
keuteen. 3. painos. Helsinki: Talentum.

Kulla, H. 2008. Hallintomenettelyn perusteet. 7. painos. Helsinki: Talentum.

Laakso, S. 2009. Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L-M. (toim.) Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampere: Tampereen yliopiston hallintotieteiden keskus, 44-79.

Liukkonen, M. 2010. Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmän Raportti III, 19/2010. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 54-63.

Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. 4. painos. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O. 2005. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Niemivuo, M. & Keravuori, M. 2003. Hallintolaki. Porvoo: WSOY.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö 4/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.

Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Tiivistelmä prosessityöryhmän loppumietintöön saaduista lausunnoista 40/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.

Tarukannel, V. & Jukarainen, H. 2000. Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. 3. painos. Tampere: Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos.

Tuori, K. 2001. Julkisoikeuden perusteet. 3. painos. Helsinki: Forum Iuris - Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Sähköiset lähteet

Aluehallintovirasto. 2009a. Hallintokantelu. Viitattu 30.12.2012.

<http://www.laanhallitus.fi/lh/etela/oik/home.nsf/pages/D3E8610C10A8A812C22577F4002DC05C?opendocument>

Aluehallintovirasto. 2009b. Valitusosoitus. Viitattu 26.6.2012.

<http://www.intermin.fi/lh/etela/siv/home.nsf/pages/D95148D51D0CE058C2256DBB00462DE1?opendocument>

Kela. 2012. Päätöksestä valittaminen. Viitattu 16.11.2012.

<http://www.kela.fi/in/internet/suomi.nsf/NET/230505121953MH?openDocument>

Oikeuslaitos. 2012a. Asiaryhmät. Viitattu 11.7.2012. <http://www.oikeus.fi/5750.htm>

Oikeuslaitos. 2012b. Erityistuomioistuimet. Viitattu 19.6.2012. <http://oikeus.fi/4317.htm>

Oikeuslaitos. 2012c. Hallinto-oikeudet. Viitattu 25.6.2012. <http://oikeus.fi/4319.htm>

Oikeuslaitos. 2012d. Hallinto-oikeuteen valittaminen. Viitattu 11.7.2012.

<http://oikeus.fi/5713.htm>

Oikeuslaitos. 2012e. Kuinka valitetaan? Viitattu 11.7.2012. <http://oikeus.fi/5752.htm>

Oikeuslaitos. 2012f. Muutoksenhaku. Viitattu 11.6.2012. <http://oikeus.fi/6614.htm>

Oikeuslaitos. 2012g. Tuomiopiirit. Viitattu 25.6.2012. <http://oikeus.fi/6533.htm>

Oikeuslaitos. 2012h. Valituksen vaikutus täytäntöönpanoon. Viitattu 11.7.2012.

<http://oikeus.fi/5753.htm>

Oikeusministeriö. 2005. Oikeudenkäynti hallinto-oikeudessa. Viitattu 25.6.2012.

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Oikeudenkayntihallintooikeudessa>

Oikeusministeriö. 2012a. Hallintolainkäytön kehittäminen (Hallintolainkäyttötoimikunta ja sen alaiset työryhmät). Viitattu 10.6.2012.

<http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Hallintomenettelyjahallintolainkaytto/1145624703712>

Oikeusministeriö. 2011. Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen. Lausuntotiivistelmä. Viitattu 8.7.2012.

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Mietintojajalausuntoja/Mietintojenjalausuntojenarkisto/Mietintojajalausuntoja2011/1302673977824>

Oikeusministeriö. 2012b. Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista koskeva esitys eduskunnan käsiteltäväksi. Viitattu 30.12.2012.

<http://www.om.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2012/1347273330489>

Jukka Kultalahti. 2010. Julkisoikeuden perusteiden verkkomateriaali. Viitattu 3.6.2012.
<http://www.uta.fi/~jukka.kultalahti/verkkoOpetus/asiasanasto.html#K>

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. 2012. Vireilläoloaikatilasto vuosi 2009. Viitattu 19.11.2012.
<http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/files/Vireillaolotilasto%20tammi%20kesakuu.pdf>

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. 2012. Vireilläoloaikatilasto vuosi 2010. Viitattu 19.11.2012. <http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/files/V2010.pdf>

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. 2012. Vireilläoloaikatilasto 2011. Viitattu 19.11.2012. <http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/files/V2011.pdf>

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. 2012. Vireilläoloaikatilasto 1.1.2012-31.5.2012. Viitattu 19.11.2012. <http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/files/K2012.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtivan työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:7. Viitattu 19.11.2012.
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2872962&name=DLFE-14928.pdf

Tampereen yliopisto. 2010. Valitusosoitus (hallinto-oikeus). Viitattu 26.6.2012.
http://www.uta.fi/hallinto/hallintokeskus/talous/materiaalihallinto/valitusosoitus_hallinto_oik.pdf

Julkaisemattomat lähteet

Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Vierailu 17.9.2010.

Kansaneläkelaitoksen asiakkaille toteutettu kyselytutkimus. Tampere: lokakuu 2012.

Oikeustapaukset

KHO 1983 II 1

KHO 1999:2799

KHO 2003:69

KHO 2003:86

Kuvat

Kuva 1: Muutoksenhakuprosessi viranomaisen päätöksestä KHO:een asti	11
Kuva 2: Valittaminen hallintoviranomaisten päätöksistä vuonna 2011	13
Kuva 3: Hallintotuomioistuimet ja Vakuutus oikeus osana Suomen oikeuslaitosta	15
Kuva 4: Ehdotus hallinto-oikeuksien tuomiopiireiksi ja vaihtoehtoiset sijaintipaikat	16
Kuva 5: Kyselyyn vastanneiden jakauma korkeimman koulutuksen mukaan	21
Kuva 6: Hakemuksen tekemisen haasteellisuus	22
Kuva 7: Päätöksen perustelujen riittävyys	22
Kuva 8: Muutoksenhakuajan alkaminen	23

Taulukot

Taulukko 1: Mitä muutoksia lakiehdotus tuo prosessuaaliseen purkuun ja kanteluun?..... 36

Taulukko 2: Mitä muutoksia lakiehdotus tuo määräajan palauttamiseen?..... 37

Liitteet

Liite 1 Kyselylomake Kelan asiakkaille	46
Liite 2 Kyselyn vastaukset graafisesti	47
Liite 3 Kelan valmispohja valituskirjelmälle	51
Liite 4 Esimerkki valitusosoituksesta	52
Liite 5 Kelan käsittelemistä asioista valittaminen	53
Liite 6 Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa	54
Liite 7 Opas ylimääräiseen muutoksenhakuun	57

Liite 1 Kyselylomake Kelan asiakkaille

KYSELY HAKEMISEN JA MUUTOKSENHAUN HAASTEISTA VIRANOMAISESSA

Kyselyn tarkoituksena on selvittää seikkoja, jotka asiakkaat kokevat haasteellisiksi asioidessaan viranomaisen kanssa. Ensimmäisessä osiossa kartoitetaan vastaajan taustatietoja ja toisessa osiossa keskitytään haasteellisiin seikkoihin. Tiedot tulevat opinnäytetyöhön teorian tukemiseksi.

TAUSTATIEDOT

Olen

<input type="checkbox"/>	15-24-vuotias	<input type="checkbox"/>	Työtön
<input type="checkbox"/>	25-34-vuotias	<input type="checkbox"/>	Työssäkäyvä
<input type="checkbox"/>	35-44-vuotias	<input type="checkbox"/>	Opiskelija
<input type="checkbox"/>	45-54-vuotias	<input type="checkbox"/>	Eläkeläinen
<input type="checkbox"/>	55-64-vuotias		
<input type="checkbox"/>	yli 65-vuotias		

Korkein koulutukseni on

<input type="checkbox"/>	Peruskoulu
<input type="checkbox"/>	Lukio
<input type="checkbox"/>	Ammattikoulu
<input type="checkbox"/>	Alempi korkeakoulututkinto
<input type="checkbox"/>	Ylempi korkeakoulututkinto

1 = Täysin eri mieltä
2 = Jokseenkin eri mieltä
3 = En osaa sanoa
4 = Jokseenkin samaa mieltä
5 = Täysin samaa mieltä

HALLINTO

Kuinka hyvin seuraavat väittämät pitävät paikkansa

1 2 3 4 5

Hakemus(lomake) on epäselvä ja vaikea täyttää/ tehdä varsinaisessa asiassa (1. hakemus)					
Jos hakemus pitää tehdä vapaamuotoisena, koen haasteelliseksi sen tekemisen					
Päätöksen saaminen hakemukseeni kestää mielestäni liian kauan					
Päätöksen sanamuoto on mielestäni epäselvä					
Päätöksessä ei ole mielestäni perusteluja tarpeeksi selvästi					
En tiedä, mistä muutoksenhaku aika alkaa					
En ole varma, mille viranomaiselle muutoksenhakukirje/-lomake pitäisi palauttaa					
En tiedä, millainen muutoksenhakukirjeen (valitus päätökseen) pitäisi olla					
Koen, ettei missään ilmoiteta tarpeeksi selkeästi, mitä asiakirjoja muutoksenhakukirjeeseen (valitukseen) pitäisi liittää					

Olen hakenut muutosta johonkin saamaani päätökseen

Kyllä olen En ole

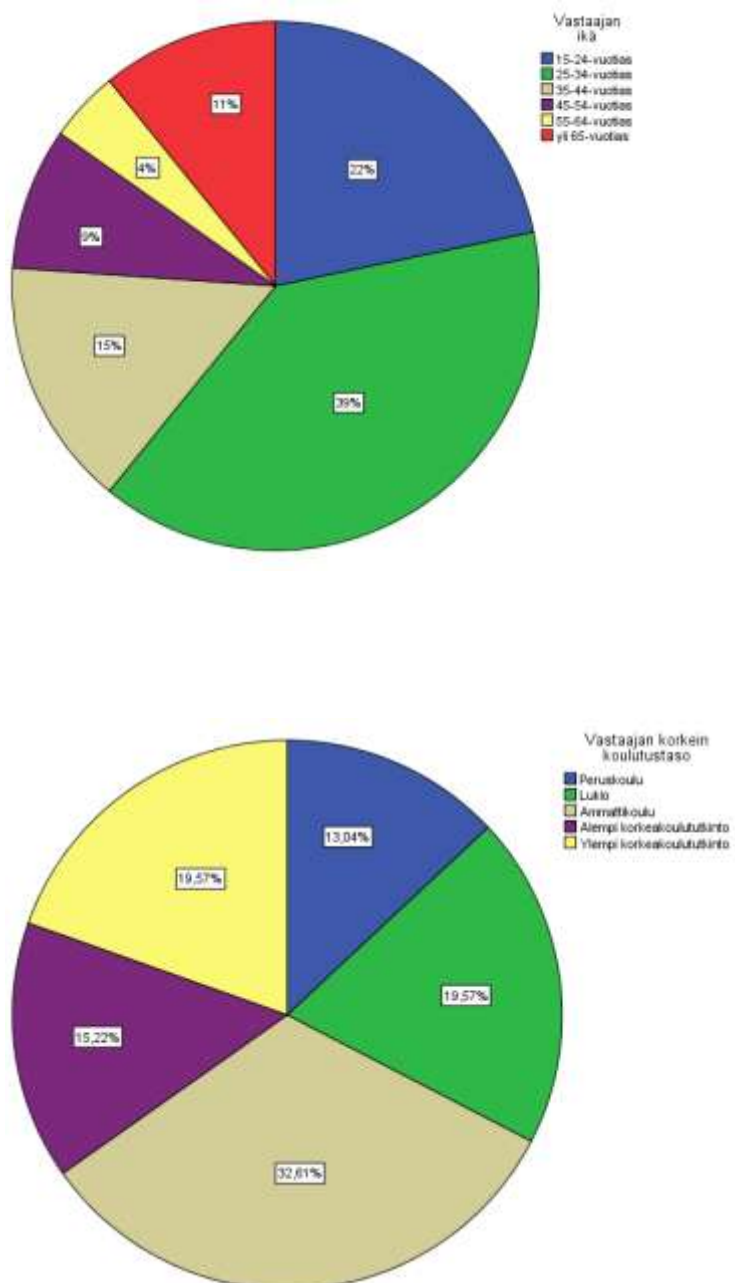
Voit kertoa kääntöpuolelle, mikäli olet kokenut haasteita muissa muutoksenhakuun liittyvissä asioissa.

Kiitos vastauksestasi ja ajastasi!

Liite 2 Kyselyn vastaukset graafisesti

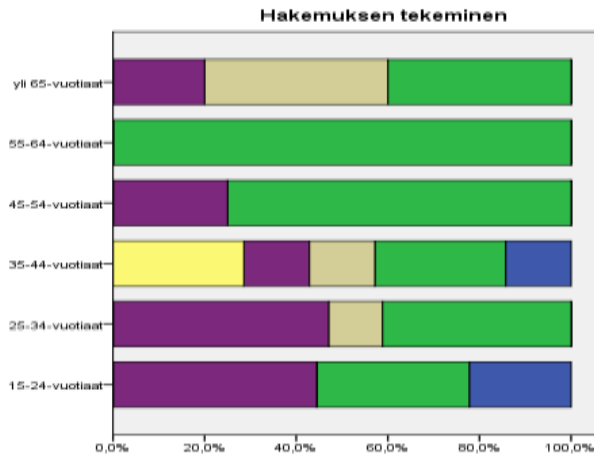
Liitteen 1 mukainen kyselytutkimus toteutettiin Tampereen keskustassa sijaitsevassa Kelan toimipisteessä. Vastauksia kyselyyn saatiin 46 kappaletta. Ohessa ovat kyselyn vastaukset ikäryhmän ja sosioekonomisen aseman mukaan luokiteltuna.

Vastaajien taustatiedot



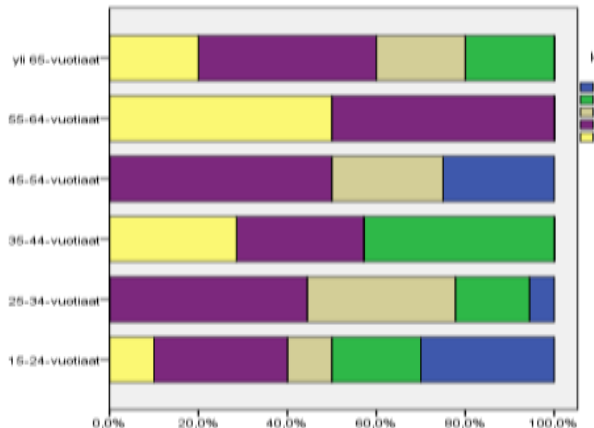
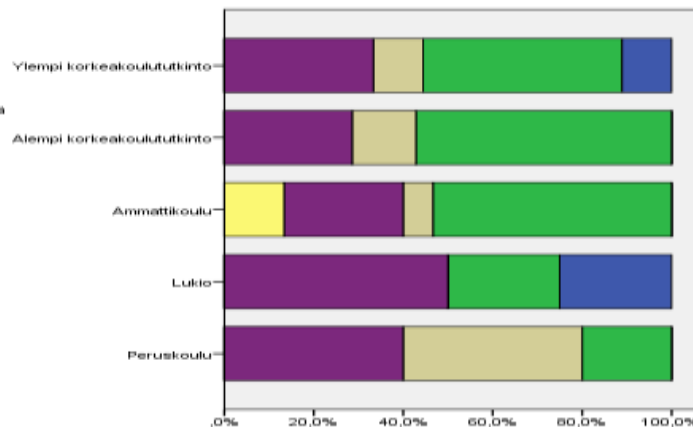
Väittämiin saadut vastaukset luokiteltuna ikäryhmittäin ja korkeimman koulutuksen mukaan. Kaksi vierekkäin olevaa kuvaa koskevat aina samaa väittämää.

Väittämäryhmä 1: Hakemus



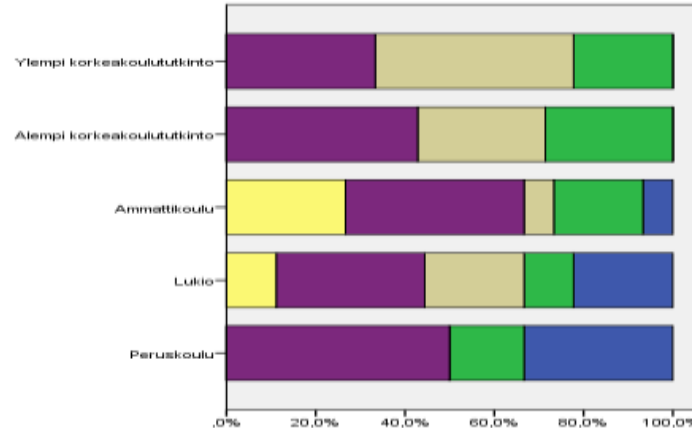
Hakemus on epäselvä ja vaikea täyttää/ tehdä

- Täysin eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- En osaa sanoa
- Jokseenkin samaa mieltä
- Täysin samaa mieltä

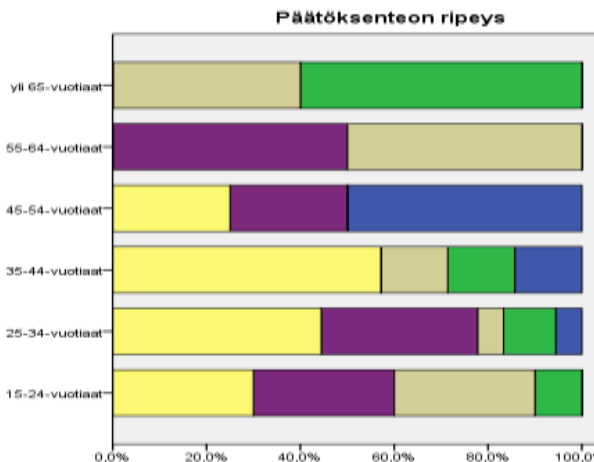


Jos hakemus pitää tehdä vapaamuotoisena, koen sen tekemisen haasteellisiksi

- Täysin eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- En osaa sanoa
- Jokseenkin samaa mieltä
- Täysin samaa mieltä

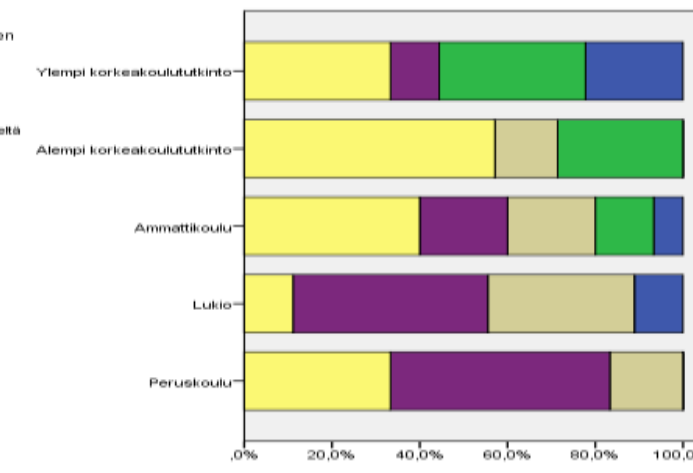


Väittämäryhmä 2: Päätöksenteko

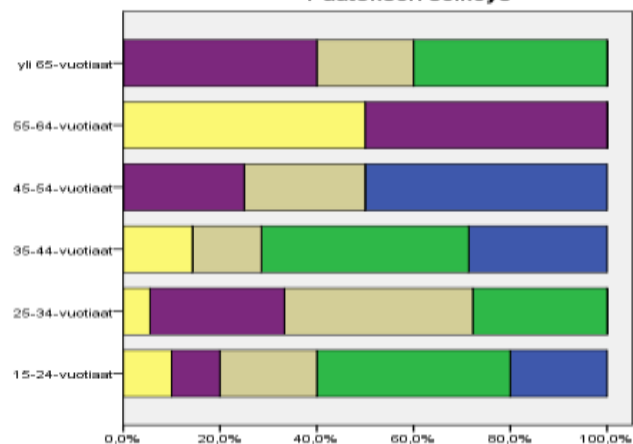


Päätöksen saaminen hakemukseeni kestää mielestäni liian kauan

- Täysin eri mieltä
- Jokseenkin eri mieltä
- En osaa sanoa
- Jokseenkin samaa mieltä
- Täysin samaa mieltä



Päätöksen selkeys



Päätöksen sanamuoto on mielestäni epäselvä

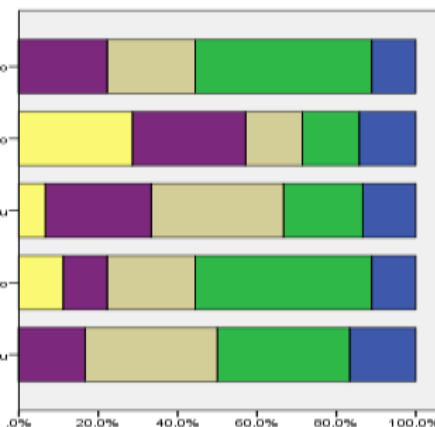
■ Täysin eri mieltä

■ Jokseenkin eri mieltä

■ En osaa sanoa

■ Jokseenkin samaa mieltä

■ Täysin samaa mieltä



Ylempi korkeakoulututkinto

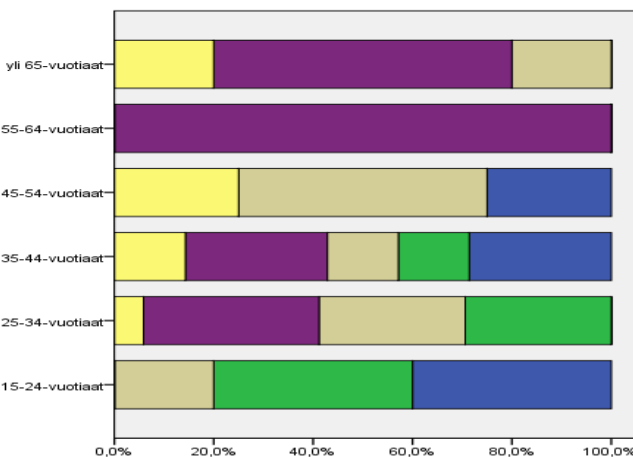
Alempi korkeakoulututkinto

Ammattikoulu

Lukio

Peruskoulu

0,0% 20,0% 40,0% 60,0% 80,0% 100,0%



Päätöksessä ei ole mielestäni perusteluja tarpeeksi selvästi

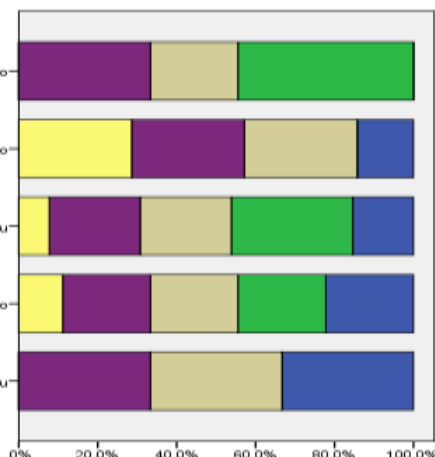
■ Täysin eri mieltä

■ Jokseenkin eri mieltä

■ En osaa sanoa

■ Jokseenkin samaa mieltä

■ Täysin samaa mieltä



Ylempi korkeakoulututkinto

Alempi korkeakoulututkinto

Ammattikoulu

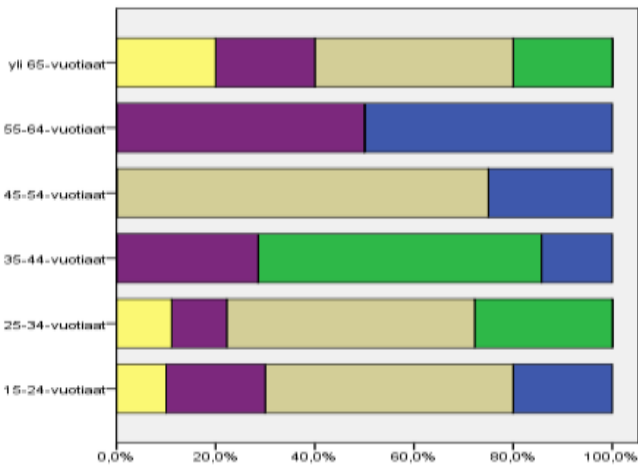
Lukio

Peruskoulu

0,0% 20,0% 40,0% 60,0% 80,0% 100,0%

Väittämäryhmä 3: Muutoksenhaku

Muutoksen hakeminen



En tiedä, mistä muutoksenhaku aika alkaa

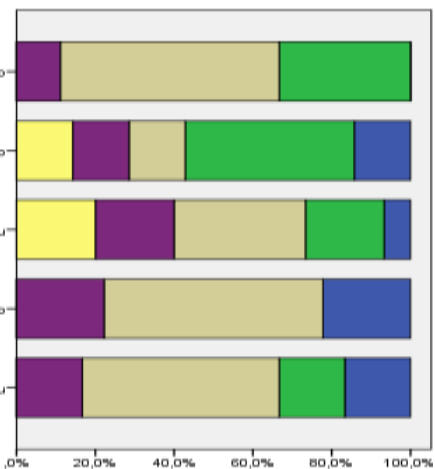
■ Täysin eri mieltä

■ Jokseenkin eri mieltä

■ En osaa sanoa

■ Jokseenkin samaa mieltä

■ Täysin samaa mieltä



Ylempi korkeakoulututkinto

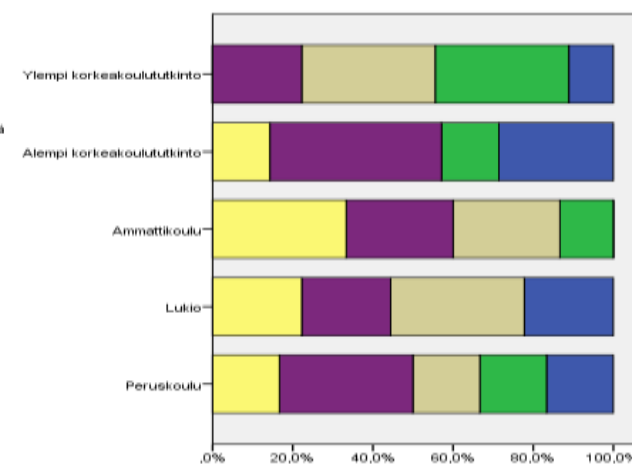
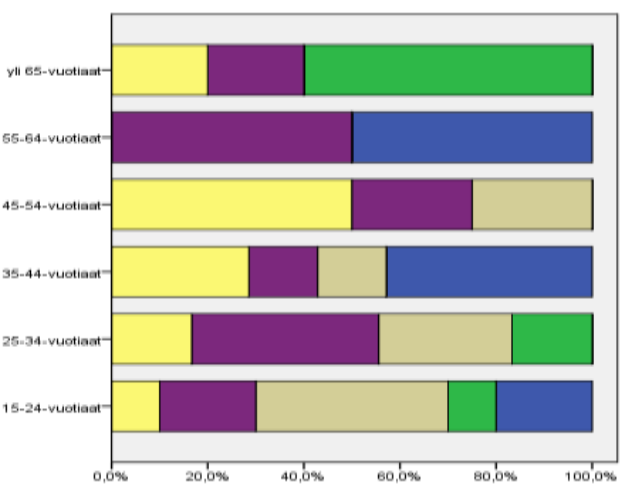
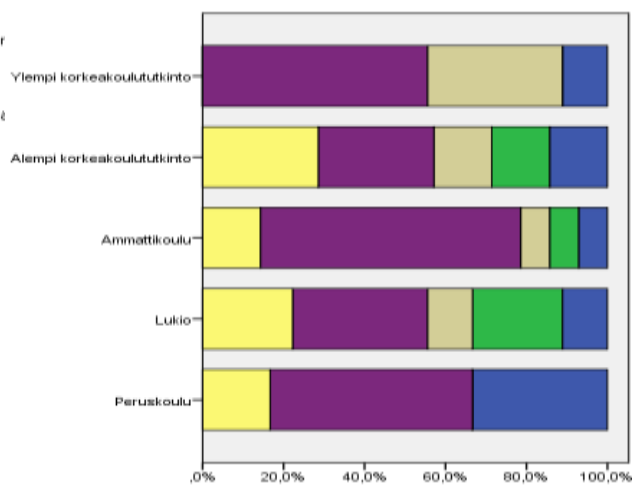
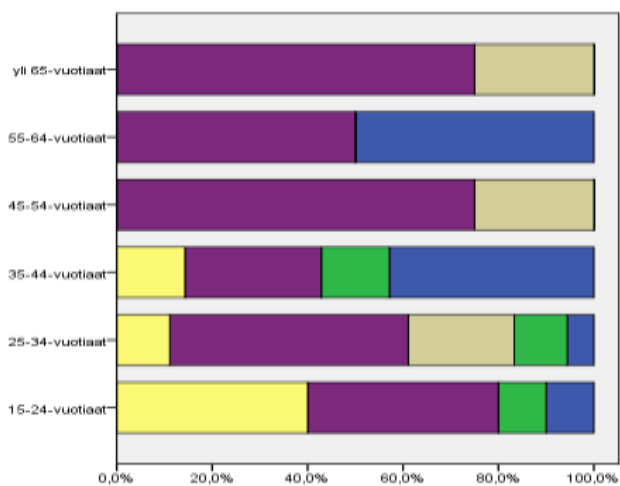
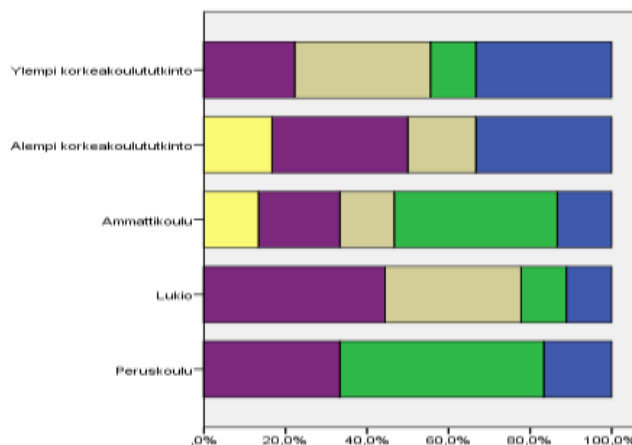
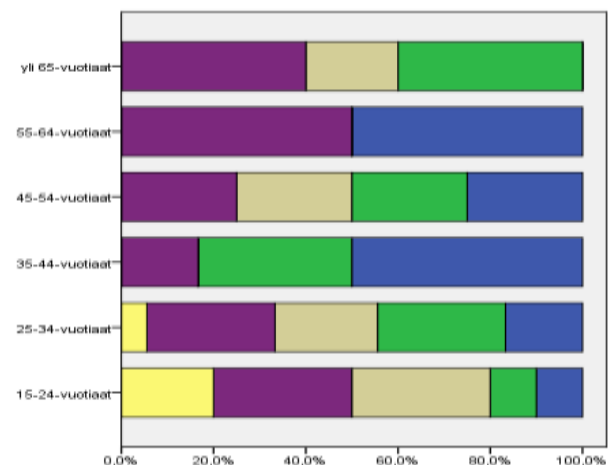
Alempi korkeakoulututkinto

Ammattikoulu

Lukio

Peruskoulu

0,0% 20,0% 40,0% 60,0% 80,0% 100,0%



Liite 3 Kelan valmispohja valituskirjelmälle

VALITUS

Voitte halutessanne käyttää tätä lomaketta valitusta tehdessänne.

Muutoksenhakuviranomainen, jolle valitus osoitetaan

Henkilötunnus

Valittajan täydellinen nimi

Osoite

Puhelinnumero

Postinumero

Postitoimipaikka

Päätös, johon olette tyytymätön (päätöksen antaja, antamisaika ja -päivämäärä)

Vaatimukset (yksilöikää, mitä muutoksia vaaditte)

Perustelut (perustelkaa esittämänsä vaatimukset)

Mahdolliset valitukseen liitettävät uudet selvitykset ja liitteet (selvitysten ja liitteiden nimet)

Paikka ja aika

Allekirjoitus

Jatkuu erillisellä paperilla

Nimenselvitys

Liite 4 Esimerkki valitusosoituksesta

TAMPEREEN YLIOPISTO Valitusosoitus (hallinto-oikeus)

LIITE

Yliopistolain (645/97) 34 §:n nojalla tähän päätökseen tyytymättömällä on oikeus hakea siihen muutosta valittamalla. Muutoksen hakemisesta on muutoin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/96) on säädetty.

Valitusviranomainen

Muutosta tähän päätökseen haetaan valittamalla Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa tämän päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

Käytettäessä tavallista tiedoksiantoa postitse kirjeellä, katsotaan vastaanottajan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Käytettäessä todisteellista tiedoksiantoa postitse saantitodistusta vastaan, tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus.

Valituskirjelmä

Valitus tehdään kirjallisesti. Valituskirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta,
- jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta,
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta,
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia päätökseen vaaditaan tehtäväksi sekä
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan

Valituskirjelmä on valittajan, tämän laillisen edustajan tai valituskirjelmän laatijan omakätisesti allekirjoitettava. Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitettavan valituskirjelmän osalta allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (14/2003) 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus.

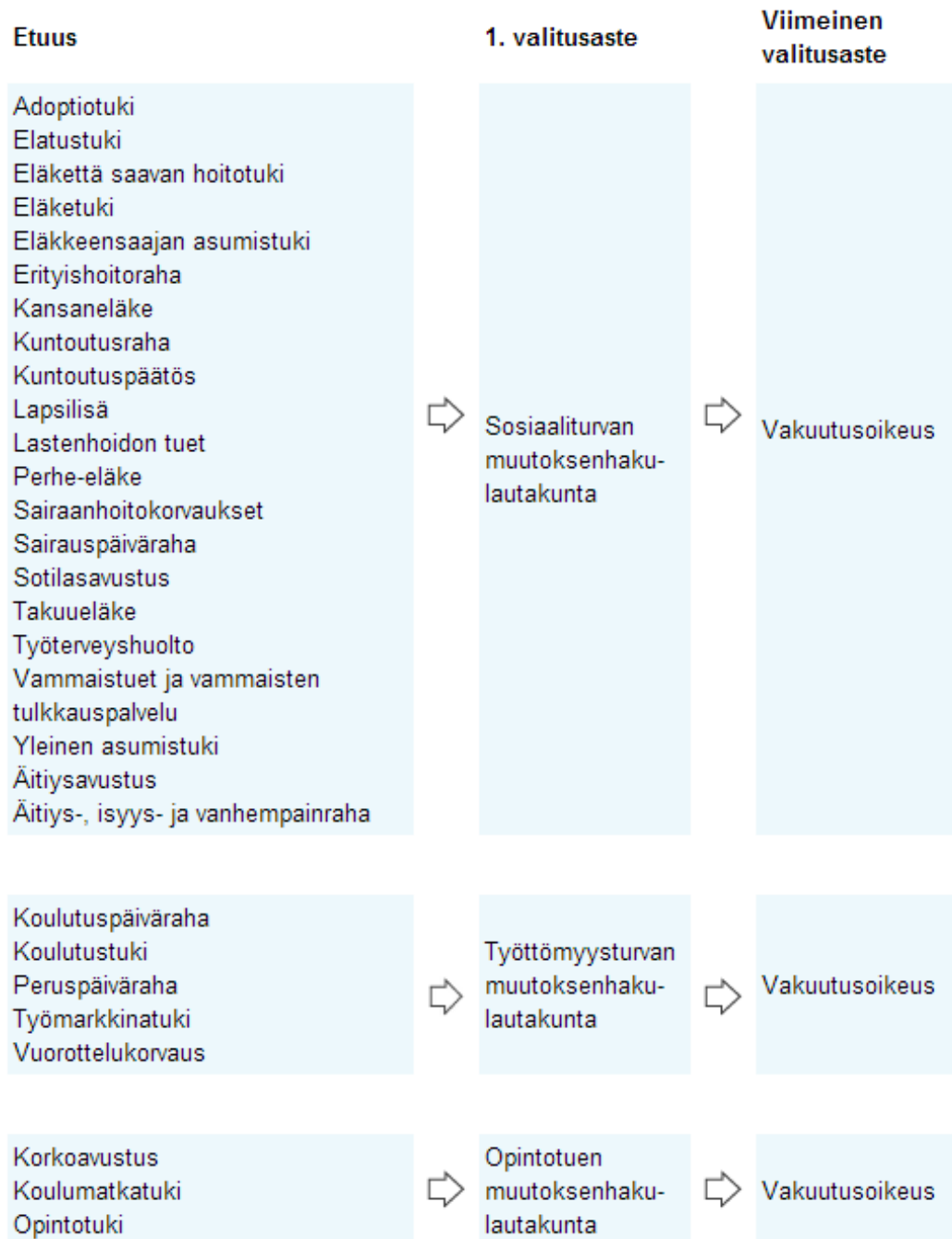
Valituskirjelmään on liitettävä päätös, johon haetaan muutosta valittamalla, alkuperäisenä tai jäljennöksenä, todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta, sekä asiakirjat ja todisteet, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi. Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai julkinen oikeusavustaja, on liitettävä valituskirjelmään valtakirja.

Valituskirjelmä on toimitettava valitusviranomaiselle ennen valitusajan päättymistä. Omalla vastuulla valitusasiakirjat voi lähettää valitusviranomaiselle postitse, lähetin välityksellä tai sähköisesti. Valituskirjelmän tulee olla perillä valitusviranomaisessa valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden osoite:

Raatihuoneenkatu 1, 13100 Hämeenlinna
(PL 640, 13111 Hämeenlinna)
Puhelin: 010 36 64600 (puhelinvaihde)
Telefax: 101 36 42269
Sähköposti: hameenlinna.hao@om.fi

Liite 5 Kelan käsittelemistä asioista valittaminen



(Kela, 2012)

Liite 6 Valituksen käsittely hallinto-oikeudessa

Vireilletulo

Valitus tai muu hallinto-oikeudessa käsiteltävä asia tulee vireille, kun se saapuu hallinto-oikeuden kirjaamoon. Se voidaan toimittaa sinne joko tuomalla itse tai lähetin toimesta, postitse, sähköpostitse tai faksattuna. Kirjaamohenkilökunta kirjaa valituksen järjestelmään ja antaa sille oman diaarinumeron, joka on jutun tunnistenumerosarja. Helsingin hallinto-oikeudessa diaarinumero koostuu jutun järjestysluvusta, vuosiluvun tunnisteesta ja asiaryhmän numerosta, ollen esimerkiksi muotoa 1234/12/6102. Valitus voi tulla vireille myös toisesa viranomaisessa, mikäli valituksenalaisen päätöksen mukana toimitetussa valitusosoituksessa on mainittu toinen viranomainen, jonne valituksen voi toimittaa. Esimerkiksi joissain veroasioissa valituksen voi toimittaa myös verotoimistoon, joka siirtää valituksen hallinto-oikeudelle. Jos valitus on toimitettu viranomaiselle, jolla ei ole toimivaltaa asiassa, on viranomaisen viipymättä toimitettava valitusasiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle (HL 21 §). Tällä pykälällä on Kullan (2008, 147) mukaan erittäin suuri merkitys etenkin määräajan päättymistilanteissa, sillä määräaikaa katsotaan noudatetun vain, mikäli toimivaltainen viranomainen saa valituksen määräajan puitteissa.

Asian esivalmistelu

Asiaryhmät eli rootelit ovat jaettuja hallinto-oikeuden jaostojen kesken. Kirjaamosta valitus ohjataan asiaryhmää käsittelevälle jaostolle. Jaostolla käsiteltävät asiaryhmät on voitu organisoida henkilökunnan kesken siten, että tietyt toimistosihteerit hoitavat tiettyihin rooteleihin kuuluvien asioiden esivalmistelun, ja tietyt hallinto-oikeussihteerit ja -tuomarit ovat erikoistuneet tiettyihin rooteleihin kuuluviin asioihin. Jutun saapuessa jaostolle, sen ottaa ensin haltuun asiaryhmästä vastaava toimistos sihteeri, joka tutkii valituksen ja sen mukana saapuneet asiakirjat. Mikäli valitus on puutteellinen eli jokin vaadittava tieto, allekirjoitus tai asiamiehen valtuutus puuttuu, toimistos sihteeri lähettää valittajalle tai asiamiehelle täydennyspyynnön, jossa on yksilöity täydennystä vaativat seikat. Täydennykselle on asetettu kohtuullinen määräaika asian laatuun nähden; käytännössä määräaika voi vaihdella muutamasta päivästä useaan kuukauteen asian laajuuden ja mahdollisten hankittavien asiakirjojen laadun takia. Yleissäännös määräajasta on HL 33 §:ssä.

Viranomainen - tässä tapauksessa toimistos sihteeri - voi myös oma-aloitteisesti hankkia muilta viranomaisilta asian selvittämiseksi tarvittavia asiakirjoja. Asiakirjapyyntö esitetään valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, koska se on käsitellyt asiaa viimeksi ja sillä on asiassa aiemmat asiakirjat. Mikäli valitus lähetetään ensin lausunnolle valituksenalaisen päätöksen antaneelle viranomaiselle, voidaan käytännössä asiakirjapyyntö esittää lausuntopyynnön yhteydessä ajan säästämiseksi. Lausunnon saamiselle annetaan kohtuullinen määräaika asian laadusta ja luonteesta riippuen. Esimerkiksi tahdonvastaiseen hoitoon määräämiseen

liittyvät asiat ovat perusoikeuksien kannalta (mm. vapauden rajoittaminen, PL 7 §) kiireellinen asiaryhmä ja määräajat ovat yleensä lyhyet, noin 7 vuorokautta, kun taas veroasioissa vastineen antamiselle määräaika voi olla 30 tai jopa 60 vuorokautta. Lausuntopyyntöön yhteydessä lähetetään viranomaiselle pääsääntöisesti kaikki alkuperäiset valitusasiakirjat. Asiakirjat pyydetään palauttamaan lausunnon yhteydessä.

Kun lausunto on saatu ja asiakirjat takaisin valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta, lausunto ja mahdolliset muut asiakirjat, joita valittajalla ei ole ennestään tiedossaan, lähetetään kopioina vastaselityspyynnön kanssa valittajalle. Vastaselitystä ei ole pakko antaa, mutta senkin antamiselle on annettu määräaika. Määräajan jälkeen toimistos sihteeri käy valitusasiakirjat läpi ja tarkistaa, että pino sisältää tarvittavat selvitykset asiasta ja sen aiemmista vaiheista. Valitus on tällöin valmis ratkaistavaksi ja valmis pino toimitetaan esittelijälle.

Asian ratkaiseminen ja päätös

Esittelijä tutustuu asiakirjoihin ja laatii ratkaisuehdotuksen valitukseen ja esittelee sen hallinto-oikeuden istunnossa ratkaisukokoukselle eli tuomarille tai useammille tuomareille, jotka ratkaisevat valituksen. Asiaryhmästä ja sen kiireellisyydestä sekä kulloinkin olevasta juttujonosta riippuen käytännössä saattaa kestää jonkin aikaa ennen kuin juttu etenee hallinto-oikeuden istuntoon ratkaistavaksi. Esimerkiksi veroasioiden ratkaiseminen on kestänyt kaikissa hallinto-oikeuksissa vuonna 2011 keskimäärin 11,4 kuukautta (Hallinto-oikeuksien toimintakerotus 2011, 55). Kuitenkin kaikessa viranomaistoiminnassa tulee pyrkiä asioiden asianmukaiseen ja joutuisaan ratkaisutoimintaan (PL 21 §, HL 23 §).

Pääsääntöisesti asiat ratkaistaan kirjallisen aineiston perusteella. Jos kuitenkin on tarpeen asian selvittämiseksi, voidaan hallinto-oikeudessa järjestää myös suullinen käsittely asianosaisten kuulemiseksi. Näin toimitaan esimerkiksi lastensuojeluasioissa, mikäli asianosainen pyytää. Asian selvittämiseksi voidaan järjestää myös katselmus, jossa hallintolainkäyttöviranomainen jalkautuu viraston ulkopuolelle tekemään havaintoja tietystä paikasta, esineestä tai olosuhteesta (Tarukannel & Jukarainen 2000, 264). Esimerkiksi ympäristöasiassa voidaan päättää suorittaa katselmus, jos hallinto-oikeus katsoo sen olevan tarpeen. Asioiden ratkaisemisessa käytetään apuna usein myös asiantuntijoita. Asiantuntija kuuluu hallinto-oikeuden ratkaisukokoukseen esimerkiksi mielenterveyteen liittyvissä asioissa.

Kun kokoukset on ratkaissut asian, esittelijä kirjoittaa päätöksen ja toimittaa sen toimistosuhteelle puhtaaksikirjoitettavaksi. Päätöksestä tulee ilmetä asia, josta valitetaan ja perusteet lainkohtineen. Valmiille päätökselle annetaan antopäivä eli päivämäärä, jolloin se tulee viralliseksi päätökseksi, se allekirjoitetaan, leimataan ja lähetetään tuona päivänä asianosaisille siten, että allekirjoitetun päätöksen saa valittaja ja muut asianosaiset saavat kopion päätöksestä tai lyhennetyn päätöksen riippuen heidän asemastaan. Päätöksestä toimitte-


taan kopio myös sille viranomaiselle, joka oli tehnyt valituksenalaisen päätöksen, sekä erälle muillekin viranomaisille tapauskohtaisesti (Tarukannel & Jukarainen 2000, 300). Paitsi antopäivän, päätös saa myös taltionumeron, jonka muodostavat vuoden tunnus, ratkaisun numero sekä ratkaisun antanut jaosto, esimerkiksi 12/1234/1. Taltionumero on päätöksen tunniste. Päätöksestä jää yksi allekirjoitettu ja leimattu kappale taltiokappaleeksi valitusasiakirjojen joukkoon.

Mikäli päätöksestä voi valittaa, tulee se antaa asianosaiselle tiedoksi todisteellisesti. Tällöin päätös lähetetään asianosaiselle yleensä saantitodistuksella, jonka hän allekirjoittaa saadessaan päätöksen tiedoksi. Saantitodistuksesta palautuu tosite hallinto-oikeudelle ja sen perusteella lasketaan valitusaika ja ratkaistaan saapuuko mahdollinen jatkovalitus määräajassa. Päätös voidaan antaa asianosaiselle tiedoksi myös henkilökohtaisesti esimerkiksi hallinto-oikeuden kansliassa tai haastemiehen kautta. Jos päätöstä ei saada muutoin toimitettua tiedoksi asianosaiselle, pannaan se julki hallinto-oikeuden ilmoitustaululla ja Virallisessa lehdessä. Tällöin valitusaika alkaa juosta julkipanopäivästä. Päätökseen, josta voi valittaa, liitetään valitusosoitus. Valitusasiakirjat ja taltiokappale toimitetaan hallinto-oikeuden arkistoon, jossa niitä säilytetään niin kauan kuin arkistonmuodostussuunnitelmassa sanotaan, ellei asiassa tehdä jatkovalitusta. Osa asiakirjoista saattaa kuulua myös jonkun muun viranomaisen arkistoitavaksi; ne toimitetaan oikealle viranomaiselle.

Liite 7 Opas ylimääräiseen muutoksenhakuun

Opas taitetaan A4-arkille siten, että taulukko (oppaan sivut 2-3) tulevat paperiarkin sisäisivulle vierekkäin.

YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU HALLINTOASIOISSA



Tässä oppaassa tutustutaan ylimääräiseen muutoksenhakuun hallintoasioissa. Hallintoasioilla tarkoitetaan viranomaisten ja muiden niihin rinnastettavan julkisoikeudellisen tahon käsittelemiä asioita.

Mikä on ylimääräinen muutoksenhaku?

Ylimääräinen muutoksenhaku on muutoksenhakemista lainvoimaiseen päätökseen.

Ylimääräisen muutoksenhaun keinoja ovat

- Prosessuaalinen purku
- Kantelu
- Menetetyn määräajan palauttaminen

Päätöksestä tulee lainvoimainen, kun sen oikaisemiseksi tai siitä valittamiseksi varattu muutoksenhaku-aika on loppunut. Aika alkaa yleensä kulua siitä hetkestä, kun asianosainen saa päätöksen tiedoksi. Päätös voi tulla lainvoimaiseksi myös, mikäli siitä on laissa kielletty valittamasta, tai jos siitä valitettaisiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), mutta KHO ei myönnä asiassa tarvittavaa valituslupaa. Lainvoimaiseen päätökseen ei voi enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin.

Ylimääräisellä muutoksenhaulla turvataan hallinnon asiakkaan oikeutta esimerkiksi päätökseen johtaneessa hallintomenettelyssä tapahtunutta virhettä vastaan.

	Prosessuaalinen purku
Viranomainen	KHO
Kuka saa hakea muutosta?	Asianosainen
Määräaika	5 vuotta päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta; myöhemmin vain erittäin painavista syistä.
Perusteet hakemukselle	Päätökseen johtaneessa menettelyssä on tapahtunut 1) Menettelyvirhe, 2) Väärä lain soveltaminen tai erehdys, 3) Asiassa on ilmennyt uutta asianosaisesta riippumatonta selvitystä, ja 4) Päätös on loukannut yksityisen oikeutta tai julkista etua.
Lopputulos	Päätös voidaan purkaa.

Ylimääräisestä muutoksenhausta säädetään hallintolainkäyttölain (586/1996) 11. luvussa.

Kantelu	Menetetyn määräajan palauttaminen
Se, jolta säännönmukaisesti haettaisiin muutosta; jos tällaista viranomaista ei ole, KHO.	KHO
Asianosainen	Asianosainen
Kuulemisvirheen takia 6 kk päätöksen tiedoksisaannista, menettelyvirheen takia 6kk päätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta; muuten määräajaton.	30 pv laillisen esteen lakkaamisesta tai 1 vuosi määräajan päättymisestä.
Päätökseen johtaneessa menettelyssä on tapahtunut 1) Kuulemisvirhe, 2) Menettelyvirhe, tai 3) Päätös on epäselvä tai puutteellinen.	Määräaika on menetetty 1) Laillisen esteen, tai 2) Muu erittäin painava syyntakia.
Päätös voidaan poistaa kokonaan tai osittain.	Määräaika voidaan palauttaa.

Hallintomenettelystä säädetään Hallintolaissa (434/2003).

Avainsanoja

Asianosainen

Se, jota kulloinkin käsiteltävänä oleva asia koskee. Asianosainen on oikeutettu tekemään itseään koskevassa asiassa hakemuksen ja hakemaan muutosta itseään koskevaan päätökseen.

Lainvoimainen päätös

Viranomaisen tekemä päätös, johon ei enää voi hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhaun keinoin. Päätöksestä tulee lainvoimainen, kun muutoksenhaku-aika päättyy tai laissa on säädetty päätöstä koskeva valituskielto.

Muutoksenhaku-aika

Aika, jonka kuluessa päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Alkaa yleensä kulua päätöksen tiedoksisaamisesta.

Päätös

Viranomaisen tekee henkilön hakemukseen päätöksen, joka voi olla hyväksyvä kokonaan tai osittain tai hylkäävä. Päätös koskee usein hakijan etua, oikeutta tai velvollisuutta.

Päätöksen tiedoksisaanti

Asianosainen saa päätöksen tiedoksi, kun se saapuu hänelle useimmiten postitse tai hän hakee sen viranomaisesta. Tiedoksiannossa voidaan käyttää todisteellista tiedoksiantoa, kuten saantitodistuksen lähettämistä tai haaste-tiedoksiantoa. Tavallisena kirjeenä lähetetty päätös katsotaan saadun tiedoksi 7. päivänä lähetyksestä.

Säännönmukainen muutoksenhaku

Asianosainen voi hakea muutosta viranomaiselta saamaansa päätökseen muutoksenhakuajan puitteissa. Keinoja ovat oikaisuvaatimus, hallintovalitus ja kunnallisvalitus

Valitusosoitus

Päätöksen liitteenä tuleva asiakirja, jossa neuvotaan, miten ja mille viranomaiselle alemman viranomaisen päätöksestä voi valittaa. Ohje oikaisuvaatimuksen tekemiseksi on periaatteessa samaa tarkoittava asiakirja, mutta menettelyn nimitys on eri.