

Sanna Lindfors

HYVÄN KIELENKÄYTÖN TOTEUTUMINEN KELAN
PÄÄTÖKSISSÄ

Liiketalouden koulutusohjelma
2015

HYVÄN KIELENKÄYTÖN TOTEUTUMINEN KELAN PÄÄTÖKSISSÄ

Lindfors, Sanna
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2015
Ohjaaja: Kuohukoski, Minna
Sivumäärä: 47
Liitteitä: 4

Asiasanat: Hyvä hallinto, hyvän kielenkäytön vaatimus, hallintopäätös, Kela

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia Kansaneläkelaitoksen (Kela) Selkeys – hankkeen tuomia muutoksia Kelan päätöksiin, koskien päätösten ymmärrettävyyttä, selkeyttä sekä asiakaslähtöisyyttä. Tutkimuksen pohjana käytettiin hallintolakia ja hallintolain mukaista hyvän kielenkäytön vaatimusta. Työn tavoitteena oli tutkia mitä tarkoitetaan hyvän kielenkäytön vaatimuksella, mitä muutoksia Kelan päätöksiin on tullut uudistustyön myötä ja toteutuuko lain vaatimukset hyvästä kielenkäytöstä uudistusten jälkeen. Tarkoituksena oli tehdä selkeä tiivistelmä mitä Kelan päätöksissä on muuttunut.

Tutkimusmenetelmä, jota työssä käytettiin, oli kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija luottaa omiin havaintoihinsa ja lähtökohdiana on aineiston yksityiskohtainen tarkastelu. Laadullisen tutkimuksen tutkimus-tyyppinä käytettiin tekstien ja toiminnan ymmärtämistä, niiden tulkintaa, tapaustutkimusta ja hermeneutiikkaa. Muita menetelmiä olivat tapaustutkimuksen menetelmä, jossa tutkitaan jotain yksittäistä tapahtumaa ja tässä tapauksessa paremminkin rajattua kokonaisuutta sekä lainoppi eli oikeusdogmatiikka, jota oikeustieteellinen tutkimus pääosiltaan on. Lähdeaineistona työssä käytettiin voimassa olevaa lainsäädäntöä, lain valmisteluaineistoa, oikeuskirjallisuutta, viranomaissivustoja sekä aiheeseen liittyviä julkaisuja.

Opinnäytetyön alussa kuvattiin tutkimusongelma, teoreettinen viitekehys, sekä työssä käytettävät menetelmät ja aineiston keruumenetelmät. Sen jälkeen keskityttiin hyvän hallinnon perusteisiin ja sitä myöden hyvän kielenkäytön vaatimukseen. Lisäksi Kelan päätösmenettelyyn liittyen käsiteltiin hallintoasian käsittely viranomaisessa. Työn loppuosassa keskityttiin varsinaiseen aiheeseen, eli hyvän kielenkäytön toteutumiseen Kelan päätöksissä. Esiteltiin Kela, Selkeys –hanke sekä Kelan päätökset yleisesti. Lopuksi keskityttiin varsinaisiin muutoksiin päätöksissä ja miten muutokset toteutuivat lainsäädännön näkökulmasta.

Työssäni päädyin siihen, että mielestäni Kela on toteuttanut päätösten uudistustyötä tekstien selkeyttämisen osalta hyvin ja lainsäädännön luomien odotusten ja ohjeiden puitteissa. Huomattavaa on ennen kaikkea se, että uudistusten lähtökohdiana on asiakkaan näkökulma. Kaikessa työssä on lähdetty liikkeelle siitä, että Kelan päätökset olisivat asiakkaan näkökulmasta ymmärrettävämpiä ja selkeämpiä, niin sisällöltään, kuin ulkoasultaankin, unohtamatta taustalla vaikuttavaa lainsäädäntöä. Uudistustyö on kokonaisuudessaan ollut merkittävä työ ja muutokset ovat päätöksissä selkeästi näkyvissä, joka käy ilmi tiivistetysti työstäni.

THE GOOD USAGE OF A LANGUAGE IN KELA'S DECISIONS

Lindfors, Sanna

Satakunnan ammattikorkeakoulu, Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business and Administration

May 2015

Supervisor: Kuohukoski, Minna

Number of pages: 47

Appendices: 4

Keywords: Good administration, Good language requirement, Decision, Kela

The purpose of this thesis was to study all the changes that Kela's Selkeys –project has brought to the Kela's decisions. Are the decisions more comprehensible, distinct and thought more from the client's point of view. The base for this study was the administrative law and more closely the requirement of a good usage of language. The purpose was to research what does the requirement of a good usage of a language mean, what are the basic changes that the project has brought to the Kela's decisions and is the law considered better in the new form of a decision. The purpose was to make a clear summary on the things that have changed regarding Kela's decisions so far.

Research method in this thesis was the qualitative method. While using the qualitative method the researcher relies on her own observations and the starting point is examining the reference material thoroughly. The research type for qualitative research was mainly understanding and interpretation of text and actions. Also the method that was used was a case study and law dogmatism. The reference material that was mainly used with this thesis was the valid legislation, law preparation materials, the literature of law, different web sites and different written texts of the topic.

First in this thesis was explained the problems that this thesis was trying to search the answers to, also the methods that was used and how the reference materials were collected. Then there was told what are the basis of a good administration and the requirement of a good language. Also there was explained how the process of getting decision from authority goes regarding Kela's decisions. Towards the end were presented Kela, Selkeys –project and Kela's decisions in general and finally there was the part where was told what are the changes that the project has brought and how do the changes fit in with the law.

As a conclusion I think that Kela has executed the renewal work of decisions quite nicely and within the limits of the law. The most noticeable thing is that the renewals are based clearly on the client's point of view. The decisions are renewed so the client could understand them more easily and the text is more distinct and clearer. Also I can ascertain that Kela hasn't forgotten with the renewal work the fact that there is always the law in the background too.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TUTKIMUSONGELMAN KUVAUS.....	6
2.1	Opinnäytetyöongelma.....	6
2.2	Teoreettinen viitekehys.....	7
2.3	Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen	9
2.3.1	Käytettävät menetelmät.....	9
2.3.2	Aineiston kerääminen.....	10
2.3.3	Tulosten luotettavuus.....	12
3	HYVÄ HALLINTO JA HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	12
3.1	Hyvän hallinnon perusteet	12
3.2	Hyvän kielenkäytön vaatimus.....	15
3.3	Hallintoasian käsittely viranomaisessa	17
4	HYVÄN KIELENKÄYTÖN TOTEUTUMINEN KELAN PÄÄTÖKSISSÄ.....	21
4.1	Kela (Kansaneläkelaitos)	21
4.2	SELKEYS –hanke	23
4.3	Kelan päätökset.....	24
4.3.1	Selkeytystyön tuomat muutokset päätöksissä	26
4.3.2	Muutokset sotilasavustusetuuden päätöksissä.....	30
4.3.3	Muutosten tarkastelu lainsäädännön näkökulmasta ja hyvän kielenkäytön toteutuminen	34
5	YHTEENVETO	39
6	POHDINTAA.....	44
	LÄHTEET.....	46
	LIITTEET	

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihealue liittyy yritys juridiikan opintoihin. Opinnäytetyöni ongelmana selvitän Kansaneläkelaitoksen (jatkossa Kela) Selkeys -hankkeeseen liittyen Kelan kirjallisiin päätöksiin tulleita muutoksia, koskien päätösten ymmärrettävyyttä ja luettavuutta sekä asiakaslähtöisyyttä, ottaen huomioon lähtökohtaisesti lain näkökulman, erityisesti hallintolain (434/2003) ja hallintolain 9 §:n sisältyvän hyvän kielen käytön vaatimuksen.

Opinnäytetyöni hyötynä on tutkia asiaa, joka koskettaa ensinnäkin monia ihmisiä Kelan asiakkaina, mutta joka koskettaa myös Kelaa virastona ja Kelan imagoa olla ymmärrettävä ja asiakaslähtöinen laitos. Lisäksi aihe kiinnostaa minua itseäni Kelan työntekijänä, jolloin monesti tulee ”sokeaksi” päätösteksteille ja päätösten ymmärrettävyydelle. Samalla työssäni otetaan tarkasteluun se, että toteutuuko uudistusten myötä lainsäädäntö entistä paremmin päätöksissä.

Selkeys –hanke on ollut niin mittava projekti ja historiallisestikin merkittävä, että Kela itsessään on tehnyt projektin osalta taustatutkimukset, käytettävyytutkimukset ja tulee tekemään varmasti jälkikäteistäkin tutkimusta, niin perinpohjaisesti, etten työssäni lähde tutkimaan aihetta niistä näkökulmista. Tarkoituksena työssä on tutkia vain pientä osaa päätöksistä, mitä muutoksia projekti on tuonut ja miltä muutokset vaikuttavat lainsäädännön näkökulmasta. Työn ajatuksena on tehdä siis tiivistelmä mikä on muuttunut.

Työni lähtökohtana on oma työskentelyni Kelassa, jossa olen työskennellyt jo 11 vuoden ajan. Pitkällä kokemuksella kelan päätösmenettely on tullut hyvin tutuksi ja päätösten sanamuodot ovat saattaneet tulla liiankin tutuiksi vuosien myötä. Kaiken taustalla on kuitenkin lainsäädäntö, josta päätösten muodotkin lähtevät liikkeelle, joten kieli ei ole missään nimessä kaikkein helpointa tulkita. Opinnäytetyön aihetta miettiessäni, halusin aiheen liittyvän jollakin tapaa omiin töihini ja minulla heräsi ajatus, Kelan päätöksiin tottuneena, tutkia mitä Kela todellisuudessa on viime vuosien aikana tehnyt sen eteen, etteivät päätökset olisi enää ns. kapulakieltä vaan päätökset olisivat asiakaslähtöisesti ymmärrettäviä ja selkeitä. Kela on kuitenkin mielestäni

yksi edelläkävijöistä hyvään ja asiakaslähtöiseen kieleen pyrkijöiden joukossa, josta Kelan Selkeys –hankekin kertoo.

Varsinaista toimeksiantajaa työlläni ei ole vaan aihe on lähtöisin omasta mielenkiinnosta. Tavoitteenani on kuitenkin saada aiheesta kaikkia, niin ulkopuolisia asiakkaita, kuin Kelan sisälläkin toimivia virkailijoita sekä Selkeys –hankkeen parissa työskennelleitä henkilöitä kiinnostava työ, joka kertoo lyhennetyksi mitä muutoksia selkeyttäminen on konkreettisesti tuonut päätöksiin.

2 TUTKIMUSONGELMAN KUVAUS

2.1 Opinnäytetyöongelma

Opinnäytetyöni ongelmana on tutkia Kansaneläkelaitoksen Selkeys-hankkeeseen liittyen Kelan kirjallisiin päätöksiin tulleita muutoksia, koskien päätösten ymmärrettävyyttä ja luettavuutta sekä asiakaslähtöisyyttä, ottaen huomioon hallintolaki (434/2003) sekä erityisesti hallintolain 9 §:n mukainen hyvän kielen käytön vaatimus. Ongelmaa lähestytään ennen kaikkea lainsäädännön näkökulmasta. Opinnäytetyössä tutkitaan muutoksia entisen ja nykyisen päätösmallin osalta ja tarkemmin otetaan tarkasteluun sotilasavustusetuuteen tulleet muutokset. Tarkoituksena on tehdä tiivistetty yhteenveto tähänastisista muutoksista.

Opinnäytetyölläni pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1. Mitä on hyvän kielenkäytön vaatimus?**
- 2. Mitä muutoksia Selkeys -hanke on tuonut Kelan päätöksiin?**
- 3. Täyttävätkö sotilasavustusetuuden päätökset aiempaa paremmin lain vaatimukset hyvästä kielenkäytöstä?**

2.2 Teoreettinen viitekehys

Työssäni käytettävät pääasialliset peruskäsitteet ovat hallintolaki (434/2003), hallintolakiin sisältyvät hyvän hallinnon periaatteet (2 luku) sekä tarkemmin pohdittuna hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §). Lisäksi peruskäsitteitä ovat Kela itsessään sekä Kelassa toteutunut Selkeys –hanke ja siihen liittyen Kelan päätökset ja niissä tapahtuneet muutokset.

Hallinnon asiakkaan kannalta on erityisen tärkeää, että viranomaisen kirjallisesti ja suullisesti käyttämä kieli on sellaista, joka mahdollistaa asiallisen, joustavan ja tehokkaan asioinnin. (Mäenpää 2011b, 92.) Hallintolaissa hyvän kielenkäytön vaatimus pitää sisällään sen, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. (Hallintolaki 434/2003, 9 §.) Selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö on edellytyksenä siihen, että asiakas saa asianmukaista palvelua ja asian käsittelyä. Asiakkaalla on mahdollisuus toteuttaa oikeuttansa ja etuansa täysimääräisesti vain jos hän ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyyn liittyvät edellytykset ja viranomaisen antaman päätöksen sisällön. (Mäenpää 2011b, 92.)

Kela hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa eri elämäntilanteissa. Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Lisäksi Kelassa huolehditaan vammaisetuksista, sotilasavustuksista ja maahanmuuttajan tuesta. Kela myös tiedottaa etuuksista ja palveluista, harjoittaa sosiaaliturvan kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatii tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tekee ehdotuksia sosiaaliturvalainsäädännön kehittämisestä. Kelan strategian 2013 - 2016 visiona on tarjota parasta palvelua, sosiaalista turvaa ja elämän voimaa arvostaen asiakasta, toimimalla vastuullisesti sosiaaliturvan tuottajana ja olemalla hyvinvoiva, moderni työyhteisö. (Kelan www-sivut. 2014.)

Kelan Selkeyshanke toteutettiin ajalla 1.1.2011 – 31.12.2013. Hankkeen tavoitteena oli tehdä Kelan asiakaskirjeistä ja päätöksistä helposti luettavia ja ymmärrettäviä. Hankkeen aikana luonnosteltiin uudet, selkeät päätösmallit sekä muokattiin käytössä olevia asiakaskirjeitä helpommin luettavaan muotoon. Hankkeen päätyttyä työ edelleen jatkuu ja päätöksiä uusitaan etuus kerrallaan tulevien vuosien aikana. Päätösten

ja kirjeiden uusiminen on sidoksissa etuusjärjestelmiä kokonaisvaltaisesti uudista-
vaan Arkki-hankkeeseen, joka on käynnissä vuoteen 2020 asti. (Kelan www-sivut.
2014.)

Alla olevassa teoreettisessa viitekehyskaaviossa (kuvio 1) on vielä havainnollistettu
tarkemmin työssä käytettäviä peruskäsitteitä. Opinnäytetyöni aihe on Hyvän kielen-
käytön toteutuminen Kelan päätöksissä. Sen ympärille kietoutuvat peruskäsitteet hal-
lintolaki (434/2003), Kela (Selkeys –hanke) ja Kelan päätökset. Tarkastelun kohteek-
si nousevat myös suppeammin Suomen perustuslaki (731/1999) sekä kielilaki
(423/2003). Työni tarkoituksena on tarkastella miten Selkeys -hanke on muovannut
Kelan päätöksiä. Tuon muutoksia esille niin yleisellä tasolla kuin tarkemmin keskit-
tyen yhden etuuden päätöksiin. Tarkoitukseni ei ole tutkia asiaa millään asiakas-
kyselyllä vaan puhtaasti teoreettisesta näkökulmasta, verraten aikaisempaan ja siihen
mitä on hankkeella saatu aikaiseksi. Liitän työni juridiikkaan hallintolain näkökul-
masta. Mitä on hyvä hallinto, hallintomenettely ja mitä on hyvän kielenkäytön vaa-
timus, miten ne liittyvät Kelaan ja miten ne ohjaavat Kelan toimintaa ja Kelan pää-
tösmenttelyä ja ennen kaikkea miten ne näkyvät Kelan päätöksissä.



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehyskaavio

2.3 Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen

Tutkimusmenetelmä, jota aion työssäni käyttää, on kvalitatiivinen menetelmä. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus on kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, jossa aineisto kootaan luonnollisissa todellisissa tilanteissa. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija luottaa omiin havaintoihinsa ja lähtökohtana on aineiston monipuolinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 160.)

Työssäni tutkin hyvän kielenkäytön toteutumista Kelan päätöksissä, joten laadullisen tutkimuksen tutkimustyyppinä käytän tekstien ja toiminnan merkityksen ymmärtämistä, niiden tulkintaa, tapaustutkimusta ja hermeneutiikkaa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 162.) Hermeneuttisen metodin tavoitteena on tulkinta, ymmärtäminen ja merkityksenanto. Ongelmani on kuvaustyyppinen ongelma. Tällöin ongelma eli hyvän kielenkäytön toteutuminen on tehtävä ymmärrettäväksi, ilmiön muoto ja sisäinen rakenne on osoitettava kuvauksella ja kuvaus luo perustan selvitetävälle tutkimusotteelle. (Kuisma 2014.)

Työssäni kuvaan ongelmaa, käsittelen sen syntyä, miten ongelmaan on pyritty vaikuttamaan ja mitä lopputuloksia tähän mennessä on saatu aikaiseksi sekä miten laki vaikuttaa ongelmani taustalla. Työssäni käytän lähteinä ennen kaikkea lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, kirjallisuutta, projektin tuloksia, kirjallisia esimerkkitapauksia ja muuta aiheeseen liittyvää kirjallista materiaalia, kuten erilaisia julkaisuja, jne. Työtäni varten en tee haastatteluja, vaan tulkitsen ongelmaa ja sen ratkaisua omasta näkökulmastani ja omilla tulkinnoillani, verraten olemassa olevaan lakiin.

2.3.1 Käytettävät menetelmät

Työssäni kyseeseen tulee myös tapaustutkimuksen menetelmä. Tapaustutkimuksessa tutkitaan jotain yksittäistä tapahtumaa ja tässä tapauksessa paremminkin rajattua kokonaisuutta. Tapaustutkimuksessa pyritään tutkimaan, kuvaamaan ja selittämään tapauksia ennen kaikkea miten ja miksi -kysymysten avulla. Kiinnostuksen kohteena työssäni on ennen kaikkea prosessit, miksi on tarpeen ollut kehittää selkeämpiä päätöksiä ja miten kehitystä on tapahtunut ja miten laki vaikuttaa kaiken lähtökohtana.

Tavoitteena on tutkimuskohteen ominaispiirteiden systemaattinen, tarkka ja totuudenmukainen kuvailu. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Työssäni aihetta tarkastellaan, kuten sanottua, ennen kaikkea juridiikan näkökulmasta. Työssäni tulee siten sovellettavaksi menetelmäksi myös lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Oikeustieteellinen tutkimus on pääosiltaan lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Oikeusdogmatiikassa on kyse siitä, että se rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Lainopin ollessa kyseessä keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainopin menetelmän keskeinen osa on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimus ja erityisesti sääntöjen sisällön selvittäminen eli tulkitseminen. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 20.)

Ongelmaksi menetelmien kannalta voi muodostua liiallinen teoreettisuus. Saanko työhöni vertailevaa ja tutkivaa otetta ilman, että työ jää vain pelkäksi ongelmaa kuvailevaksi tekstiksi. Saanko tarpeeksi vertailukohteita, johon perustaa tuloksiani ja pohdintojani. Koska en käytä menetelmänä haastatteluja tai muuta vastaavaa, aineiston kerääminen voi olla ongelmallista, kun tuloksena pitäisi kuitenkin olla riittävän kattava työ, mutta samalla riittävän rajattu viitekehys.

2.3.2 Aineiston kerääminen

Husa, Muta & Pohjolainen toteavat kirjassaan, että tieteellisen kirjoituksen sisällön on perustuttava useaan lähteeseen. Jos käyttäisi vain yhtä tai paria lähdettä, se kyseenalaistaisi tieteellisen kirjoittamisen perusvaatimusten, kuten kriittisyyden ja argumentaation riittävyyden täyttymisten. Tarkkaa ohjetta kuitenkin lähteiden lukumäärästä ei voi antaa, koska sopiva lähteiden määrä vaihtelee työn tarkoituksen mukaan. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 31.)

Lainsäädäntö ja lainvalmisteluaineisto ovat juridiikan lähtökohdasta ”Hyvän kielenkäytön toteutuminen” erittäin tärkeässä ja ensisijaisessa osassa työtäni ja lähdeaineistoani. Lisäksi aiheeseeni ”kelan päätöksissä” liittyen tutkin valmista aineistoa sekä

Selkeys -projektiin liittyviä dokumentteja. Luonnollisesti tutkin lisäksi myös erilaista aiheeseen liittyvää kirjallisuutta.

Oikeusdogmatiikan menetelmän näkökulmasta lait ja muut säädökset ovat tärkein oikeuslähde. Oikeuslähteet sisältävät informaatiota oikeuden sisällöstä. Pelkkä säädösteksti on usein kuitenkin moniselitteistä ja epätäsmällistä, joten apuna säädöstekstin tulkinnassa tarvitaan muita oikeudellisia aineistoja kuten säädösten valmisteluaineistoja, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 32 - 33.)

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa keskeisenä lähteenä on myös oikeuskirjallisuus ja kirjallisuus yleisesti. Lähdeaineiston käyttöä harkittaessa on pohdittava erityisesti tutkimusongelman luonnetta. Kirjoituksen ongelma on se viitekehys millaiseen kirjallisuuteen on syytä tutustua. Ongelmakeskeisyys on hyvän tutkimuksen tunnusmerkkejä. Oikeustieteellisessä tekstissäkään ei kirjallisen lähdeaineiston osalta voida edellä mainitussa mielessä aina rajoittua vain oikeustieteelliseen kirjallisuuteen. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 85 – 86.)

Uudessakin tutkimuksessa voidaan ihan hyvin käyttää toisten keräämiä aineistoja tai dokumentteja. Olennaista on arvioida käytettävän aineiston syntymisen konteksti ja aineiston soveltuvuus omaan tutkimukseen. Omassa työssäni lähtökohtana onkin nimenomaan valmis aineisto ja siihen liittyvä tutkimusongelma sekä valmiin materiaalin analysointi. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Aineistona työssäni on lisäksi sotilasavustusetuuden myönteinen ja kielteinen päätösmalli ennen uudistustyötä sekä uudistustyön jälkeen. Päätökset ovat mallikappaleita Selkeys –projektista ja vastaavat todellisia päätöksiä. Näitä malleja on työssä tarkoituksena vertailla keskenään ja saada niistä pohjaa analyysille, jossa tarkastelen miten uudistustyö on muuttanut päätösmalleja ja miltä muutos vaikuttaa lainsäädännön näkökulmasta sekä toteutuuko hyvän kielenkäytön vaatimus.

2.3.3 Tulosten luotettavuus

Lähdekritiikki on keskeinen osa erilaisten lähdeaineistojen valintaa ja käyttöä. Lähdeitä valittaessa on keskityttävä aiheen kannalta relevanttiin aineistoon ottamalla huomioon lähteiden painoarvo ja kriittinen käytötapa. Kaikki kirjoitettu tai painettu sana ei ole sellaisenaan oikeaa ja välttämättä hyväksyttävää ja pyrkimyksenä on käyttää niin sanottuja primäärilähteitä eli ensikäden lähteitä. Tämä tarkoittaa sitä, että tieto pitää ottaa suoraan alkuperäisestä lähteestä aina kun se on mahdollista. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 32.) Esimerkiksi omaan työhöni viitaten, jos asia perustuu lakiin, tulisi käyttää ensisijaisena lähteenä lakipykälää, eikä laista kirjoittavaa teosta.

Aineisto, jota käytän, tarjoaakin mielestäni melko luotettavaa tietoa, koska kyse on olemassa olevien tietojen ja niihin liittyvien materiaalien tutkimisesta ja tulkinnasta. Johtopäätökset teen omasta näkökulmastani ja aineistoon viitaten. Taustalla on kuitenkin ensisijaisena lähteenä laki, johon viitataan ja siihen liittyvä aineisto on luotettavaa ja ajantasaista. Ongelma voi olla Selkeys-projektiin liittyen materiaalin tulkinta. Projekti itsessään on päättynyt, mutta projektiin liittyvä kielen selkeyttämisen työ on edelleen toiminnassa ja etenee koko ajan Kelassa, joten uutta materiaalia tulee vähän väliä. Lisäksi tulosten luotettavuuteen vaikuttaa se, että eri ihmiset voivat olla samasta asiasta eri mieltä. Tutkijana minä tulkitsen asiat omalla näkökannallani, mutta joku toinen tutkija voisi olla eri mieltä.

3 HYVÄ HALLINTO JA HYVÄN KIELENKÄYTÖN VAATIMUS LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

3.1 Hyvän hallinnon perusteet

Hyvä hallinto –käsitteen juuret ovat länsieurooppalaisessa oikeuskäsitteistössä ja käsite tunnetaan myös Euroopan Unionin oikeudessa (Kulla 2008, 47). Euroopan Unionin perusoikeuskirjan (2010) 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus hyvään hallintoon (EU:n perusoikeuskirja 2010, 41 artikla). Vaikka 41 artiklan säännös pääsääntöisesti kohdistuu vain unionin toimielimiin ja laitoksiin, on sillä kuitenkin käy-

tännössä myös kansallisia hallintomenettelyjä yhtenäistävä vaikutus. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on pääosin jo vahvistettu hyvän hallinnon peruskriteerien kuuluvan EU-oikeuteen, joka sitoo myös kansallisia viranomaisia. (Mäenpää 2011, 8, 15.)

Julkiselta hallintotoiminnalta edellytetään ennen kaikkea tehokkuutta, tuloksellisuutta ja palveluallttiutta. Samalla kaiken toiminnan on kuitenkin täytettävä valtiosäännön mukaiset oikeusturvan perusvaatimukset. (Kulla 2008, 17.) Julkishallinnon toiminta vaikuttaa jokaisen elämään monin eri tavoin, jolloin on varmistuttava siitä, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti samoin kuin siitä, että yksilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti. Samalla julkishallintoon kohdistuu laadullis-sisällöllisiä odotuksia ja vaatimuksia. Ihmisille ei enää riitä pelkkä lainmukainen hallintotoiminta tai hyvinvointivaltiollisten etujen ja palveluiden saaminen, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. Juuri näihin edellä mainittuihin tavoitteisiin liittyvät hyvän hallinnon vaatimukset. (Mäenpää 2011b, 1.)

Hyvään hallintoon liittyen lähdetään ennen kaikkea liikkeelle Suomen perustuslaista (731/1999) ja perustuslain mukaisesta yhdenvertaisuudesta. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (Perustuslaki 731/1999, 6 §.)

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014, 5 §.)

Hallintolaissa (434/2003) puolestaan säädetään sekä hallintomenettelystä, että hyvän hallinnon perusteista (Kulla 2008, 17). Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Nii-

den on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. (Hallintolaki 434/2003, 6 §.) Lisäksi asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. (Hallintolaki 434/2003, 7 §.) Edellä mainittuun hallintolain 7 §:ään viitaten hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan seuraavaa: asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana. Sääntely korostaa etenkin asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista asiointia järjestettäessä. (Hallituksen esitys 72/2002, 3.2.)

Perustuslaki edellyttää, että hyvän hallinnon perusteet turvataan myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoidetaan varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella (Perustuslaki 731/1999, 124 §; Mäenpää 2011b, 3). Kuten aiemmin mainittua hyvän hallinnon perusoikeusasemaa vahvistaa vielä se, että myös EU:n perusoikeuskirja (2010) takaa suurin piirtein samansisältöiset menettelylliset oikeudet suhteessa viranomaistoimintaan. Menettelylliset perusoikeudet hallintotoiminnassa kuuluvat siten myös eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön. (EU:n perusoikeuskirja 2010, 41 artikla; Mäenpää 2011b, 3.)

Hallintolain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Hyvään hallintoon voidaan katsoa kuuluvan oikeusturvanäkökohtien huomioon ottaminen hallintoasiaa käsiteltäessä ja julkisia palveluja toteutettaessa. Oikeusturvan edellytysten kannalta on keskeistä erityisesti se, että hallintolaissa määritellään hallinnon asiakkaan menettelylliset oikeudet ja velvollisuudet, mutta myös viranomaiselle asetettavat menettelylliset vaatimukset ja hyvän hallinnon perusteet. Oikeusturvan toteutuminen yksittäisen hallintoasian käsittelyssä edellyttää, että nämä hallintolain määrittelemät menettelysäännökset otetaan huomioon. (Mäenpää 2011b, 107.)

3.2 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Julkisessa hallinnossa asioivalle asiakkaalle on tärkeää, että viranomaisen käyttämä kieli, niin kirjallisesti kuin suullisestikin, mahdollistaa asiallisen, joustavan ja tehokkaan asioinnin (Mäenpää 2008, 105).

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä (Hallintolaki 434/2003, 9 §). Hallintolain säännöksellä määritellään erityisesti kielenkäytön tapaa ja laatua suullisessa ja kirjallisessa viestinnässä. Sen sijaan se mitä kieltä asiakas ja viranomainen käyttävät asioinnissaan, määräytyy kielilain (423/2003) mukaan. (Mäenpää 2008, 105.) Hallintolain 9 §:n tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen kielellinen esitystapa täyttää tietyt laatuvaatimukset. Hallintolaissa ei sen sijaan säädetä kielellisistä oikeuksista viranomaisasioinnissa. (Hallituksen esitys 72/2002, 3.2.)

Kielilaissa otetaan kantaa päätöksen kieleen siten, että tuomio, päätös ja muu viranomaisen hallintoasian mukaisessa asiassa annettava asiakirja laaditaan asian käsittelykielellä. Asian valmisteluun ja käsittelyyn liittyvät asiakirjat voidaan viranomaisen harkinnan mukaan laatia osittain suomen kielellä ja osittain ruotsin kielellä. Päätös ja tuomio on kuitenkin annettava yksikielisenä. (Kielilaki 423/2003, 19 §.)

Hallintolaissa mainitulla asiallisella kielenkäytöllä tarkoitetaan sitä, että asiakasta kohdellaan kunnioittavasti ja tahdikkuudella, eikä asiakkaaseen kohdisteta epäasiallisia ilmauksia. Viranomaisen toimintaan ei muutenkaan kuulu loukkaava, leimaava, väheksyvä tai syrjivä kielenkäyttö. Kuitenkin erilaisten asiakkaiden ominaisuudet ja erot voidaan ottaa huomioon siten, että vuorovaikutus viranomaisen ja asiakkaan välillä toimii joustavasti ja luontevasti. (Mäenpää 2008, 105.)

Kullan mukaan puolestaan kielenkäytön asiallisuusvaatimus on sidoksissa hallinnon oikeusperiaatteissa mainittuun objektiviteettiperiaatteeseen. Virkamiehen on kielenkäytössään kohdeltava asiakasta puolueettomasti siten, ettei hän kohdistasi asiakkaaseen syrjiviä, loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Tekstin sävyn ei pitäisi olla tyly tai holhoava. (Kulla 2008, 117 - 118.)

Esimerkkinä väheksyvistä sanonnoista Apulaisoikeuskanslerin käsiteltäväksi kanneltu juttu asiallisen kielenkäytön vaatimuksesta: ”*Kantelija oli saattanut palkkasaatavan perimistä koskevan asian käsiteltäväksi työsuojelupiiriin. Piiri oli toimittanut kantelijalle asiassa kirjeen, jonka lopussa oli todettu "Riidassa on nyt kummallakin osapuolella tosiasiat hukassa, toinen puhuu aidasta ja toinen aidan seipäistä". Apulaisoikeuskansleri katsoi, että ilmaus oli hyvin puhekielimäinen eikä sitä välttämättä voinut pitää täysin ymmärrettävänä eikä varsinkaan asiallisena. Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Ilmaisuun voitiin apulaisoikeuskanslerin mukaan kohdistaa arvostelua mainitun lainkohdan perusteella, minkä johdosta hän saattoi työsuojelupiiriin tietoon asianmukaisesta virkakielestä esittämänsä huomiot.*” (Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKA 27.9.2006.)

Hallintolaissa lisäksi mainitut selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö ovat edellytyksenä asianmukaiselle palvelulle ja asian käsittelylle. Asiakkaan täytyy voida ymmärtää viranomaisen ilmaisut, menettelyyn liittyvät edellytykset ja viranomaisen antaman päätöksen sisällön, jotta hän voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa täysimääräisesti. Asiakkaan on myös saatava kielenkäytön selkeyteen liittyen riittävästi tietoa asiastaan. Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen hyväksyttävyyttä edellyttää, että päätös on laadittu selkeästi ja sen perusteet tulevat helposti ymmärretyiksi. Jotta selkeys ja ymmärrettävyys tulevat toteutettua, viranomaisten päätöstekstien on oltava rakenteeltaan johdonmukaisia ja sisällöltään helposti ymmärrettäviä kokonaisuuksia. Jos itse asia on vaikeasti ymmärrettävä ja teknisesti monimutkainen tai jos sovellettava säännöstö on epäselvästi muotoiltua, viranomaisen tulisi pyrkiä selventämään niitä. (Mäenpää 2008, 105.)

Esimerkkinä selkeästä kielenkäytöstä Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu: *Elintarviketurvallisuusvirasto Evira oli antanut 1.3.2007 käyttöön otetun kalkkunoiden kuljetuspäällysten korkeutta suhteessa kalkkunoiden kokoon koskevan toimintaohjeen. Apulaisoikeuskansleri katsoi päätöksessään, että Evira oli toiminut toimintaohjeen antamisessa perustuslain 21 §:n 2 momentti ja hallintolain 9 §:n 1 momentti huomioon ottaen virheellisesti. Päätöksessä todettiin, että Eviran antamasta toimintaohjeesta ei käynyt selkeästi ilmi, että se ei ole oikeudellisesti sitova. Päätöksessä*

korostettiin, että ylipäätään ohjeen oikeudellisesta luonteesta tai sisällöstä ei tule olla epäselvyyttä. (Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKA 3.11.2009.)

Kullan mukaan puolestaan selkeys tarkoittaa esityksen kielellistä selkeyttä, joka viittaa niin puheen tai tekstin ymmärtämistä tukeviin parannuksiin kuin myös sanaston, lauseopin ja tekstuaalisen rakenteen sekä esitystavan parannuksiin. Ymmärrettävyys puolestaan on puheen tai tekstin sisällöllistä käsitettävyyttä. (Kulla 2008, 118.)

Kullan mukaan hyvää kieltä on käytettävä sekä suullisessa, että kirjallisessa esityksessä. Päätökset on laadittava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Erityisesti henkilön oikeusasemaan vaikuttavassa asiassa on käytettävä täsmällistä ja yksiselitteistä kieltä. Tämän vaatimuksen täyttämiseksi viranomaisen on usein käytettävä hallinnollisia tai oikeudellisia erityiskäsitteitä ja näiden käsitteiden sisältö on tarvittaessa selostettava erikseen asianosaiselle. Kapulakieltä eli vaikeaselkoista, pitkistä virkkeistä muodostuvaa virkakieltä on vältettävä. Kulla kirjoittaa, että esityksen laatua voidaan parantaa esimerkiksi kappalejaolla, mutta asiakirjan on muodostettava selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus. Hyvän kielenkäytön vaatimus ei aseta erityisiä vaatimuksia asiakirjojen muodolle ja ulkoasulle, vaan niitä vaatimuksia laaditaan usein viranomaiskohtaisesti. Ne ovat yleensä hallinnollisesti tarkoituksenmukaisia, mutta myös niiden on täytettävä kielenkäyttöä ja päätöksen sisältöä koskevat perussääntelyt. (Kulla 2008, 118.)

Perustuslain mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Jokaisella on myös lain mukaan oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. (Perustuslaki 731/1999, 17 §.) Omalla asialla tarkoitetaan sekä hallintopäätöksellä ratkaistavia asioita, että julkisen palvelun toteuttamiseen liittyvää asiointia (Mäenpää 2008, 106).

3.3 Hallintoasian käsittely viranomaisessa

Perustuslaissa kirjoitetaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksi-

aan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta, samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. (Perustuslaki 731/1999, 21 §.) Yksityinen ihminen ei ole pelkästään hallinnollisen päätöksenteon kohde, vaan häntä on kaikissa tilanteissa kohdeltava asianmukaisesti (Kulla 2008, 18).

Perustuslaissa mainittu oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa, ei varsinaisesti määrittele mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, mutta Mäenpään mukaan on johdonmukaista, että asian käsittelyyn sisältyy myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sisältää näin ollen myös oikeuden saada päätös viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on asianmukaisesti pantu vireille. Viranomaisella on vastaavasti hallintoasian käsittelyssä ratkaisupakko, joka sisältää velvollisuuden käsitellä ja ratkaista kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka ovat tulleet siinä asiallisesti vireille. (Mäenpää 2011b, 155.)

Hallintopäätöksen käsite on yksi keskeisimmistä hallinto-oikeuden käsitteistä. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintoviranomaisen yksityistä asianosaista koskevassa hallintoasiassa tekemää päätöstä. Hallintopäätösten lajeja ovat muun muassa aineelliset ja menettelylliset päätökset, hallinnon sisäiset ja ulkoiset päätökset, oikeuttavat ja velvoittavat päätökset sekä suoraan velvoittavat ja epäsuoraan velvoittavat päätökset. Hallintotuomioistuinten ja muiden hallintolainkäyttöviranomaisten tekemät päätökset ovat asiallisesti lainkäyttöpäätöksiä. Kuitenkin myös niitä kutsutaan hallintoasiassa tehdyiksi päätöksiksi eli hallintopäätöksiksi. (Kulla 2008, 39.)

Hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa myös suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi selvästi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja. Päätös on perusteltava. Perusteluissa on kerrottava mitkä seikat ja

selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. (Hallintolaki 434/2003, 43 §, 44 §, ja 45 §.)

Edellä mainitut hallintolain säännökset hallintopäätöksen sisällöstä korostavat Kullan mukaan ennen kaikkea hallintopäätöksen tiedonvälitystehtävää. Esitys- ja kirjoitustavan on täytettävä lain mukaiset vähimmäisvaatimukset. Vaatimuksia asetettaessa on pidetty silmällä ensisijaisesti asianosaisen ja vasta toissijaisesti yleistä tiedon tarvetta. Esimerkiksi hakemusasiassa päätös on karkeasti puutteellinen jos hyväksyminen tai hylkääminen ei käy siitä lainkaan ilmi. (Kulla 2008, 243, 244.)

Mäenpään mukaan päätöksen sisällölle asetetut vaatimukset edellyttävät päätöksen täydellisyyttä, riittävää yksilöintiä ja selkeyttä. Hallintopäätöksen täydellisyysvaatimus tarkoittaa viranomaisella hallintoasioissa olevaa ratkaisupakkoa. Riittävällä yksilöimisellä tarkoitetaan, että päätöksestä käyvät ilmi asianosaiselle myönnetyt edut ja oikeudet tai hänelle asetetut velvollisuudet. Päätöksessä ei Mäenpään mukaan siten voida esimerkiksi esittää vaihtoehtoisia lopputuloksia tai osittaisia ratkaisuja. Päätökseen liitettävät ehdot, esimerkiksi avustuksen käyttämistä määrittävät ehdot, sen sijaan voivat sisältää vaihtoehtoisiaakin määräyksiä, kunhan pääasiaa koskeva ratkaisu on yksilöity. Selkeys puolestaan edellyttää, että päätös on yksiselitteinen ja ymmärrettävästi kirjoitettu. (Mäenpää 2011b, 156.)

Rakenteeltaan hallintopäätös voidaan jakaa otsikkoon, kertoelmaan eli resiittiin (hakemusosaan) ja päätöslauselmaan. Päätöslauselma on kaikkein keskeisin ilmaisten viranomaisen kannanoton. Otsikossa mainitaan tunnistetiedot eli päätöksen antava viranomainen, päivämäärä, asian laatu ja sen diaari- tai taltionumero sekä mahdollisesti asianosaiset. Kertoelma eli resiitti sisältää selostuksen ratkaistavana olevasta asiasta sekä mahdollisesti prosessin vaiheista. Kertoelma on käytännössä suppea ja usein väliotsikoin selvennetty. Kertoelman pitäisi olla lyhyt ja tiivis yhteenveto asiakulusta. Päätöslauselma on viranomaisen perustellun ratkaisun sisältävä kannanotto asiassa. Päätöslauselma koostuu tosiasia-perusteluista, oikeusperusteluista ja varsinaisesta kannanotosta. Tosiasia-perusteluna ovat ne tosiasiat, joiden mukaisesti vaatimus hyväksytään tai hylätään. Oikeusperusteluina viitataan ratkaisun perusteluina oleviin säännöksiin. Viranomaisen varsinaisen kannanotto eli ratkaisu koostuu perusteluista

tehdystä johtopäätöksistä ja itse lopputuloksesta eli esimerkiksi hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. (Kulla 2008, 240.)

Mäenpään mukaan päätöksen keskeisin sisältö muodostuu ratkaisusta ja niiden perusteluista. Ratkaisu on yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muuten ratkaistu. Ratkaisuun liittyvät olennaisena osana päätökseen liittyvät ehdot tai määräykset. Ratkaisun sisältönä on esimerkiksi tieto siitä, minkä suuruisen tuen asianosainen saa ja kuinka se suoritetaan. Kuten mainittua, oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Perusteluilla on siis tarkoituksena turvata hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perustelujen toinen keskeinen tehtävä liittyy asianosaisen oikeusturvan toteutumiseen. Perustelujen sisältämä tieto mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Esimerkiksi se, että päätöstä koskee muutoksenhakukielto, ei kuitenkaan poista päätöksen perusteluvelvollisuutta. (Mäenpää 2011b, 157 - 158.)

Yllä mainitusta perusteluvelvollisuudesta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista, mikäli perusteluja ei voida pitää asianosaisen oikeusturvan kannalta ehdottoman välttämättömänä ja perusteluista luopuminen pohjautuu painaviin perusteisiin (Mäenpää 2011b, 159). Hallintolaissa on lueteltu viisi poikkeustapausta, joissa voidaan poiketa perusteluvelvollisuudesta:

1. tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista
2. päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia
3. päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin
4. päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianomaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta
5. perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta

(Hallintolaki 434/2003, 45 §.)

Edellä mainittuja poikkeuksia on Mäenpään mukaan sovellettava suppeasti, koska niillä kaikilla rajoitetaan hyvään hallintoon erittäin keskeisesti kuuluvaa oikeutta saada perusteltu päätös (Mäenpää 2011b, 160). Hallintolakiinkin sisältyy erityissään-

nös, jonka mukaan perustelut on kuitenkin edellä mainituissa poikkeustilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön (Hallintolaki 434/2003, 45 §).

Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Myös sellainen päätös on annettava tiedoksi, johon liittyy muutoksenhakukielto. Asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. (Hallintolaki 434/2003, 54 §.)

Hallintolaki ei edellytä, että viranomaisen päätös on allekirjoitettu. Hyvään hallintoon kuitenkin katsotaan kuuluvan, että päätös yleensä allekirjoitetaan. Mikäli päätös annetaan allekirjoittamattomana, siitä on kuitenkin käytävä ilmi päätöksentekijän nimi tai lisätietojen antaja. (Mäenpää 2011b, 157.)

4 HYVÄN KIELENKÄYTÖN TOTEUTUMINEN KELAN PÄÄTÖKSISSÄ

4.1 Kela (Kansaneläkelaitos)

Kela hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa liittyen erilaisiin elämäntilanteisiin. Kelan asiakkaita ovat kaikki Suomessa asuvat sekä ulkomailla asuvat Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat henkilöt. Kelan hoitamiin etuuksiin kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuki, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Lisäksi Kelassa huolehditaan vammaisetuuksista, sotilasavustuksista ja maahan muuttajan tuesta. Kelan tehtäviin kuuluvat myös tiedottaa etuuksista ja palveluista, harjoittaa sosiaaliturvan kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia etuuskien ja toiminnan ennakoinnissa ja seurannassa tarvittavia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia sosiaaliturvaa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Kela vastaa myös Kansallisen Terveysarkiston (Kanta) palvelujen tuottamisesta. (Kelan www-sivut 2015.)

Työssä pääasiallisen tarkastelun kohteena olevaa hallintolakia (434/2003) sovelletaan kaikissa valtion ja kuntien viranomaisissa sekä itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa (Hallintolaki 434/2003, 2 §). Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos on itsenäinen oikeushenkilö, joka on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä. Tällainen laitos ei varsinaisesti kuulu julkiseen hallintokoneistoon, mutta hoitaa erikseen määriteltyä julkista tehtävää. Kela on yksi itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista ja siten hallintolain pykälät koskevat myös Kelaa. (Mäenpää 2011, 86.)

Kela on siis eduskunnan valvonnassa oleva itsenäinen sosiaaliturvalaitos, jolla on oma hallinto ja talous. Kelan valvontaa hoitavat eduskunnan nimeämät valtuutetut. Kelan toimintaa johtaa 10-jäseninen hallitus, jonka valtuutetut valitsevat. Kelan keskushallinto toimii pääosin Helsingissä ja se jakaantuu yhteentoista eri osastoon. Paikallishallinto puolestaan jakaantuu vakuutuspiireihin, joissa kussakin on yksi tai useampia palvelupisteitä, jotka voivat olla toimistoja, sivuvastaanottoja, yhteispalvelupisteitä tai työvoiman palvelukeskuksia. Paikallishallintoon rinnastettavia yksiköitä ovat myös Opintotukikeskus, Kelan kansainvälisten asioiden keskus, yhteyskeskus, Ahvenanmaan – Åland, VATU-keskus sekä Tkv.ratkaisukeskus. Perintäasioita hoidetaan perintäkeskuksessa. (Kelan www-sivut 2015.)

Kelan toiminta-ajatus on Elämässä mukana – muutoksissa tukena. Kelan toiminta perustuu arvoihin, joita ovat ihmistä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen ja uudistuva. Kelan asema, tehtävät ja hallinto on säädetty Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001). Kelan sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa laeissa. (Kelan www-sivut 2015.)

Kela kokoaa vuosittain koosteen toimintansa kannalta tärkeimmistä lainsäädännön kehittämiskohteista tiedoksi päättäjille. Päivitetty kehittämissalkku on toimitettu eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan, Kelan valtuutetuille ja lainvalmistelusta vastaaville ministeriöille. Salkku sisältää Kelan omien huomioiden lisäksi muutostarpeita, joita asiakkaat ja sidosryhmät ovat tuoneen esille. Yleiset kehittämiskohteet liittyvät lainsäädännön ja toimeenpanon yksinkertaistamiseen sekä etuuksien riittävään tasoon. Yksittäisiä etuuksia ja niiden lajeja koskevia muutosehdotuksia on lukuisia. (Kelan www-sivut 2015.)

4.2 SELKEYS –hanke

Kelan Selkeys -hanke toteutettiin ajalla 1.1.2011 – 31.12.2013. Hankeen tavoitteena oli tehdä Kelan asiakaskirjeistä ja päätöksistä helposti luettavia ja ymmärrettäviä. (Kelan www-sivut 2014.)

Päätöksen ja yleisesti Kelan käyttämien tekstien selkeyttämisen tarve on ennen kaikkea lähtenyt asiakkaiden tarpeista ja heidän antamien palautteidensa perusteella. Kela on moitittu siitä, että Kela lähettää asiakkailleen ”standarditekstejä”. Kela käyttää asiakaspalautteiden mukaan vaikeasti ymmärrettäviä sanoja, pitkät ja mutkikkaat virkkeet vaikeuttavat Kelan kirjeiden lukemista ja tekstit ovat epäloogisia, jolloin asiakkaiden on vaikea löytää itselleen tärkeitä asioita teksteistä. (Laaksonen, K. 2014.)

Selkeys-hankkeen tavoitteena oli saada aikaiseksi parasta palvelua, johon pyritään päätösten ja kirjeiden selkeyttämisellä ja määrätietoisella uudistuksella. Taustalla vaikuttava lainsäädäntö on monimutkaista ja samoin sen luoma kieli. Monimutkaisuus on näkynyt ennen kaikkea hakulomakkeissa ja päätöksissä. (Hyssälä 2014.)

Päätösten osalta päätöstekstit on jo uudistettu (tilanne maaliskuussa 2015) koulumatkatuessa, sairaanhoitokorvauksissa, yleisessä asumistuessa, sairauspäivärahassa, kuntoutusrahassa, erityishoitorahassa, sotilasavustuksessa, vammaistuessa ja työttömyysetuuksissa. Myös valitusosoitus eli ohje, kuinka päätöksestä tehdään valitus, on jo uudistettu. Päätökset ovat selkeämpiä rakenteeltaan ja antavat aikaisempaa enemmän tietoa asiakkaille. Maaliskuun 2015 tilanteen mukaan uudistus on tällä hetkellä käynnissä vielä takaisinperinnässä, Suomen sosiaaliturvaan kuulumisessa, lapsilisässä, äitiysavustuksessa, adoptiotuessa, lastenhoidon tuissa, elatustuessa, maksuvapautuksessa sekä kuntoutuksessa. (Hyssälä 2014.; Sipola sähköposti 13.5.2015.)

Selkeytystyön oikeaa suuntaa on matkan varrella varmistettu käytettävyytutkimuksilla, joilla asiakkaat on otettu jo suunnitteluvaiheessa mukaan. Käytettävyytutkimukset on tehty fokusryhmätestauksina eli ohjattuina ryhmäkeskusteluina, joissa asiakkaat arvioivat luonnoksia mm. päätöksistä, keskustelevat havainnoistaan ja keskustelun ohjaaja esittää ennalta sovittuja kysymyksiä, elleivät ne ole jo nousseet esille.

Käytettävyyystutkimusten tavoitteena on tunnistaa asiakirjoista ne kohdat, jotka haittaavat ja hidastavat asiointia eli kohdat, jotka eniten vaikeuttavat asiakirjan ymmärtämistä, termit joita ei ymmärretä tai jotka ymmärretään väärin sekä ne seikat, joiden vuoksi asiakas tarvitsee neuvontaa. Käytettävyyystutkimusten tavoitteena on myös löytää luovia ratkaisuja siihen, miten voidaan helpottaa asiointia Kelassa, miten vähentää asiakirjassa olevan tiedon määrää sekä mitkä ovat niitä keinoja, joilla saadaan asiakirjoista selkeitä ja ymmärrettäviä. (Sipola 2014.)

Teknisten rajoitteiden vuoksi kaikkia toivottuja uudistuksia ei saada toteutumaan nykyjärjestelmiin. Tämän vuoksi selkeytystyö jatkuu samalla kun Kela uudistaa tietojärjestelmiään liittyen Arkki-hankkeeseen 2020-luvun alkuun mennessä. (Sipola 2014.)

Kotimaisten kielten keskuksen internet-sivuilla sanotaan, että selkeä kieli ja erityisesti selkeä virkakieli on yksilön oikeus. Se antaa ihmisille mahdollisuuden vaikuttaa asioihin ja saada äänensä kuuluviin. Monet virastot ovat jo parantaneet hankalien tekstin ymmärrettävyyttä. Esimerkiksi Kela on ryhtynyt selkeyttämään valtavaa kirjeiden ja lomakkeiden joukkoa reippaasti kirje kirjeeltä. (Kotimaisten kielten keskuksen www-sivut, 2015.)

Esimerkkinä mainittakoon myös, että Kela jatkaa selkeytystyötä uusillakin projekteilla varsinaisen Selkeys –hankkeen loputtua. Kela on parhaillaan mukana virkakielikampanjan tekstitalkoissa kirjeellä, jossa tiedotetaan, että lapsella voi toisen vanhemman kuollessa olla oikeus saada lapseneläkettä. Tekstitalkoissa jokaisella meistä on mahdollisuus ehdottaa muutoksia talkoiden teksteihin ja ne välitetään tekstin kirjoittajien käyttöön. (Kotimaisten kielten keskuksen www-sivut, 2015.) Tämä on myös yksi osoitus lisää siitä, miten Kela haluaa nimenomaan lähteä uudistustöissä liikkeelle asiakkaiden näkökulmasta ja tarpeista.

4.3 Kelan päätökset

Kelan päätökset muodostetaan etuusjärjestelmissä valmiista, lyhyistä tekstikappaleista. Etuusjärjestelmiä on noin 40 eri järjestelmää, jotka käsittävät noin 12 600 fraasia

ja joissa on noin 125 000 tekstiriviä. Päätöksiä tehdään kaiken kaikkiaan noin 10 miljoonaa vuodessa. (Sipola 2014.)

Kelan toimeenpantavaksi säädettyä etuutta koskeva päätös lähetetään postitse kirjeellä (Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 20 a §).

Kelan päätöksissä on yleensä ensin ratkaisu ja sen jälkeen ratkaisuun johtaneet perustelut. Havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi päätökset tulisi laatia selvästi erottuviin osiin esimerkiksi alaotsikoiden avulla. Selkeä rakenne ja ulkoasu lisäävät päätöksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Päätösten ymmärrettävyys ja johdonmukaisuus arvioidaan Kelassa asiakkaan näkökulmasta. Päätökset laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä yleiskielellä. (Kela 2014, 32 ja 33.)

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (Hallintolaki 434/2003, 8 §). Kelan julkaisussa ”Hallintolain soveltaminen etuasasioissa” hallintolain pykälä otetaan nimenomaan huomioon siinä, että neuvontaan sisältyy myös velvollisuus laatia esitteet, kirjeet, lomakkeet, ohjeet ja ilmoitukset huolellisesti selkeään, yksiselitteiseen ja ymmärrettävään muotoon. Lisäksi toimihenkilön tulee tarkistaa laatimansa päätöksen, kirjeen tai muun asiakirjan sisältö ja ulkoasu, ennen kuin se lähetetään asiakkaalle. (Kela 2014, 11.)

Olen työssäni ottanut tarkemman tarkastelun kohteeksi Kelan päätöksistä sotilasavustusetuuteen liittyen myöntöpäätöksen ja kielteisen päätöksen sekä niissä tapahtuneet muutokset. Päätökset, joita tarkastelen ovat mallikappaleita Selkeys – projektiin liittyen ja vastaavat todellisia päätöksiä.

Vuonna 2014 sotilasavustusta sai 9 512 kotitaloutta. Määrä laski vuoteen 2013 nähden 21 %, mikä johtuu suurimmaksi osaksi palvelusajan lyhentymisestä. Kelan toimistoissa käsitellään ja ratkaistaan kaikki sotilasavustusten hakemukset. Sotilasavustuspäätös on joko myönteinen tai hylkäävä tai päätöksellä voidaan lakkauttaa sotilasavustuksen maksaminen. Henkilölle voidaan myös antaa sotilasavustuksen tarkistus-

päätös, jos hänen hakemuksen perusteet muuttuvat. (Kelan www-sivut 2015.) Periaatteet, joiden perusteella päätökset tehdään, tulevat sotilasavustuslaista (781/1993).

4.3.1 Selkeytystyön tuomat muutokset päätöksissä

Alla olevat esimerkkikuvat selkeys –hankkeen tuomista muutoksista on esitetty Kela kielen lyhyt oppimäärä –seminaarissa Helsingissä 15.10.2014, jossa yleisöllä oli mahdollisuus kuulla miten selkeyttämistyö oli siihen mennessä edistynyt ja mitä on tapahtumassa seuraavaksi. Esimerkkimalleiksi on valikoitunut juuri sotilasavustuksen päätöksiin tulleet muutokset, mutta idealtaan muutokset koskevat kaikkia Kelan päätöksiä.

Seminaarissa Kelan Pääjohtaja Liisa Hyssälä kertoi, että uudistetut päätökset on kohdistettu ennen kaikkea asiakkaalle. Tavoitteena uudistukselle on ollut, että asiakas tunnistaa tilanteensa ja osaa toimia tarvittaessa tekstin ohjeiden mukaan. Tekstien puhuttelumuodoksi on vaihdettu epämuodollisempi sinuttelu. Se, että asiakas lukee ja ymmärtää Kelasta tulleet päätökset on tärkeää sekä asiakkaalle, että Kelalle itselleen. (Hyssälä 2014.)

Tekstien selkeyttämisen tavoitteena on ollut luoda asiakkaalle itselleen kohdistettu teksti, joka houkuttelee lukemaan. Tarkoitus on vaihtaa laissa käytetyt erikoistermit mahdollisuuksien mukaan yleiskielen ilmauksiin ja asioiden esittämisjärjestykset sellaisiksi, että asiasta eniten kiinnostavat asiat ovat jo ensimmäisellä sivulla. (Hyssälä 2014.)

Aiemmin lukuisia Kelan käyttämiä sanoja tulkittiin toisin kuin oli tarkoitettu. Konkreettisesti edellä mainitut muutokset tarkoittavat sitä, että päätöksissä käytetään uudistuksien myötä hyvää yleiskieltä ja sinutellaan kohteliaasti sekä sitä, että heti jo päätöksen alussa mainitaan milloin tilille tulee rahaa ja kuinka paljon, kenelle etuus maksetaan sekä koska seuraava maksu on odotettavissa (kuva 2). (Sipola 2014.) Asiakasta ei kiinnosta, miten asian käsittely etenee Kelan sisällä, vaan häntä kiinnostaa etuus, sen maksuaika ja mitä hänen itsensä pitää tehdä. (Näin koukeroista

voi...2014.)

Päätös sotilasavustuksesta

Sotilasavustuksen määrä

7.7.2014 - 31.7.2014	303,98 e
1.8.2014 alkaen	364,78 e/kk

Maksu

Maksupäivä	Määrä	Ajalta
1.7.2014	303,98 e	7.7.2014 - 31.7.2014

Tilinumero FI11 1111 1111 1111 1111 11
Bank

Jatkossa sotilasavustus maksetaan kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä (ma-pe).

16

Kuva 2. Esimerkki Kela kielen lyhyt oppimäärä –seminaarista (Sipola 2014.)

Aikaisemmin päätökset tehtiin etuuskäsittelyn ehdoilla, mutta nyt nimenomaan asiakkaan tarvitsemassa järjestyksessä. (Sipola 2014.) Tekstit olivat aikaisemmin ikään kuin suunnattu toiselle viranomaiselle, koska haluttiin tehdä täsmällinen teksti, jos vaikka asiakas valittaa päätöksestä muutoksenhakulautakunnalle. (Näin koukeroista voi...2014.) Tarkoituksena on uudistuksessa tuoda ”toimijat” esille, esimerkiksi lause: ”Tietoa ei saatu ajoissa” on muutettu muotoon ”Emme saaneet ajoissa tietoa...”, sekä laittaa asiakkaan toimintaohjeet selkeästi esille: mistä asioista on ilmoitettava sekä esimerkiksi milloin ja miten voi hakea jatkoa etudelle (kuva 3). Huomiota on myös kiinnitetty selkeään väliotsikointiin. (Laaksonen, K. 2014.; Sipola 2014.)

Päätös sotilasavustuksesta

Miten toimit jatkossa

Ilmoita Kelaan, jos

- palveluksesi keskeytyy ennen suunniteltua päättymisaikaa
- asuntosi vaihtuu tai asumismenosi muuttuvat
- tulosi muuttuvat
- perheesi koko muuttuu (saat lapsen, menet avo- tai avioliittoon tai liittosi päättyy).

Voit hakea erikseen korvausta

- sähkö- ja vesilaskuista ym. asumismenoista. Hakemukseksi riittää, että toimitat laskut Kelaan. Muista merkitä laskuihin henkilötunnuksesi ja se, kenelle lasku maksetaan (esim. itselle tai sähköyhtiölle).

17

Kohti uutta Kelaa  Kela|Fpa⁺

Kuva 3. Esimerkki Kela kielen lyhyt oppimäärä –seminaarista (Sipola 2014.)

Seuraavissa kuvissa 4 ja 5 käy hyvin ilmi se, että selkeyttäminen tarkoittaa myös osaltaan tekstien yksinkertaistamista ja kuten mainittua, tuomista enemmän yleiskielelle ja kansantajuisemmaksi. Tarkoituksena on arvoitusten sijaan kertoa tosiasioita, jättää pois tarpeeton vihjailu sekä yksinkertaistaa asiakkaille outoja sanoja. (Laaksonen, K. 2014.)

Miten näkyy käytännössä?

Ennen

Sotilasavustuksen perusavustuksen määrä on sidottu kansaneläkkeen määrään, joten kansaneläkkeeseen tehty indeksikorotus aiheuttaa korotuksen myös sotilasavustukseen.

Nyt

Perusavustukseesi on tehty indeksikorotus _____. alkaen.

Kela|Fpa[®]

Kuva 4. Esimerkki Kela kielen lyhyt oppimäärä –seminaarista (Hyssälä 2014.)

Pois tarpeeton vihjailu (sotilasavustus)

Ennen

Teille on maksettu liikaa sotilasavustusta aiemmin tässä päätöksessä mainittu määrä, koska ette ole esittänyt asunnon hankkimiselle sotilasavustuslain tarkoittamaa erityistä tai perusteltua syytä.

Nyt

Sotilasavustusta maksettiin liikaa, koska hankit asunnon vasta alle kolme kuukautta ennen palvelukseen astumista ilman sellaista syytä, jonka perusteella asumisavustusta voitaisiin myöntää.

Kela|Fpa[®]

Kuva 5. Esimerkki Kela kielen lyhyt oppimäärä –seminaarista (Laaksonen, K. 2014.)

Kelan päätöksien taustalla vaikuttava lainsäädäntö ja asetukset eivät aina kuitenkaan anna mahdollisuutta tehdä tekstistä lyhyttä ja ytimekästä (kuva 6). Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö tekstiä voi silti tuoda sanamuodoiltaan selkeämmäksi. Tarkoituksena on kuitenkin tuoda päätöksissä edelleen kaikki tarvittava sekä lainmukainen tieto asiakkaan tietoon jättämättä mitään tärkeää pois.

Kelan vastaavan kielenhuoltajan Kaino Laaksosen mukaan yksinkertaistaminen ei ole yksinkertaista. Joskus selkeyttäminen voi tarkoittaa sitä, että tekstin pituus kasvaa. Lyhyt teksti voi olla helppo ymmärtää, mutta paljastuu lopulta monitulkintaiseksi. Tässä asiassa Kela pyrkii kulkemaan kultaista keskitietä. (Näin koukeroista voi...2014.)

Uudistettu teksti ei aina lyhene (sotilasavustus)

<p>Ennen</p> <p>Teillä ei enää ole oikeutta sotilasavustukseen, koska perhesuhteis- sanne tapahtuneen muutoksen vuoksi omaisellanne saattaa olla oikeus sotilasavustukseen. Sotilasavustuslaissa omaisella tarkoitetaan asevelvollisen avio- puolisoa, joka ei väliin rikkoutu- misen takia asu erillään puoliso- taan, tai avopuolisoa, jolla on asevelvollisen kanssa yhteinen alaikäinen lapsi huollettavanaan.</p>	<p>Nyt</p> <p>Sotilasavustuksesi on lakkautettu, koska perhetilanteesi on muuttunut. Olet saanut yhteisen lapsen avopuolisosi kanssa. / Olet mennyt naimisiin. Puolisollasi voi olla oikeus sotilas- avustukseen. Hänen tulee tehdä oma hakemus. Asevelvollisen omaiseksi katsotaan avo- puoliso, jonka kanssa asevelvollisella on yhteinen lapsi, sekä aviopuoliso, joka asuu yhdessä asevelvollisen puolisonsa kanssa. Sotilasavustusta ei makseta asevelvolliselle itselleen, kun hänellä on omainen, jolla on oikeus sotilasavustukseen.</p>
---	---

10


Kuva 6. Esimerkki Kela kielen lyhyt oppimäärä –seminaarista (Laaksonen, K. 2014.)

4.3.2 Muutokset sotilasavustusetuuden päätöksissä

Sotilasavustusetuuden myöntöpäätöstä tarkasteltaessa, vanhassa päätösmallissa (LIITE 1) on ensin otsikkona ”Päätös sotilasavustuksesta” samoin kuin on uudessa-
kin päätösmallissa (LIITE 2). Tapa kuitenkin millä otsikon alla kerrotaan myöntämi-
nen, on erilainen. Vanhassa kerrotaan ensin milloin hakemus on saapunut, vaikka se

käy ilmi päätöksen tunnistetiedoistakin, sen jälkeen kerrotaan myönnöstä, maksamisajasta ja asumisavustuksesta päivämäärien kera. Uudessa päätösmuodossa otsikon alla kerrotaan vain lyhyesti ”Sinulle on myönnetty sotilasavustus”. Mielestäni tästä muutoksesta jo käy ilmi se, että uudistuneilla päätöksillä haetaan selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ei tarvitse jaaritella ylimääräistä vaan asiakas haluaa nimenomaan tietää sen, onko etuus myönnetty vai ei. Sen jälkeen vasta kiinnostaa lukea miten paljon etuutta on myönnetty ja miten toimia jatkossa.

Näkyvin muutos vanhaan päätösmalliin verrattuna on maksutiedoissa. Maksun määrä kyllä näkyy molemmissa päätösmalleissa heti toisen otsikon alla, mutta vanhassa maksupäivä on vasta viimeisellä eli kolmannella sivulla, kun taas uudessa se on tuotu jo heti kolmanneksi otsikoksi ”Maksu” ja näin ollen näkyvälle paikalle, heti ensimmäiselle sivulle.

Mielestäni asiakkaan näkökulmasta ajatellen tärkeää on tietää, kun saa päätöksen eteensä, onko etuus myönnetty, kuinka paljon etuutta on myönnetty, koska etuus tullaan maksamaan ja kenelle etuus maksetaan (jos maksunsaajana on muut kuin etuuden hakija itse). Muu on asiakkaan näkökulmasta toissijaista tietoa.

Uudessa päätösmallissa on muutosta jatkettu siten, että heti maksutietojen jälkeen on tuotu tiedot miten toimia jatkossa, jos esimerkiksi palvelus keskeytyy ennen suunniteltua päättymisaikaa tai mistä voi hakea myös erikseen korvausta (kuten vesilaskuista) jne. Tämän jälkeen tulee vasta perustelut mistä etuus koostuu. Vanhassa mallissa tieto miten toimia jatkossa on vasta viimeisellä sivulla. Molemmissa päätösmalleissa viimeinen varsinainen päätöksen kohta ennen päätöksen tekijän tietoja on lainkohdat johon päätös perustuu. Ja tämän jälkeen kerrotaan, että valitusosoitus on liitteenä.

Huomion arvoista on se, että varsinainen päätösosa eli osa ennen päätöksen tekijän tietoja on vanhassa päätösmallissa lyhyempi kuin uudessa mallissa. Lyhyt ei siis välttämättä, kuten jo aiemminkin todettua, aina tarkoita selkeyttä. Uusi päätösmalli tuo mielestäni selkeämmin esille sen mitä asiakas on lähtenyt hakemaan ja minkälaisen päätöksen Kela asiassa on antanut. Tällainenkin tärkeä tieto, kuin ”jatkossa sotilasavustus maksetaan kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä” on uudessa tuotu etusivulle heti Maksu –otsikon alle, mutta vanhassa päätösmallissa teksti löytyykin vasta

viimeiseltä sivulta. Eiköhän se kuitenkin ole melkoisen tärkeä tieto, milloin etuus tulee maksuun tästä eteenpäinkin.

Uudessa päätösmallissa on tuotu viimeiseksi sivuksi erillinen osio, josta näkyy miten koko sotilasavustusetuus on laskettu. Kaavat on ilmoitettu selkeästi ja yksiselitteisesti. Vanhassakin mallissa on periaatteessa samanlainen osio, mutta mielestäni paljon huonommin sanottuna. Pitää lukea sama teksti monta kertaa ennen kuin saa kiinni mitä tekstillä tarkoitetaan ja sittenkin on vielä epävarma olo ymmärsinköhän oikein.

Sivujen määrä vanhassa ja uudessa päätösmallissa on sama, kolme kappaletta. Kyse ei siis kokonaisuudessaan ole helposta asiasta ja asiasta joka olisi kovin yksiselitteisesti sanottavissa. Kuitenkin uudessa päätösmallissa on tuotu jo ulkoasuun ilmavuutta, aiemminkin mainituilla, selkeällä otsikoinnilla ja väliotsikoinnilla, lauseilla, joissa kerrotaan se mitä halutaan tietää ja elävämmällä tekstijaottelulla. Vanhassa mallissa teksti on ollut kyllä pääsääntöisesti lyhyitä lauseita, mutta pötkömäistä ja tasapaksun tuntuista. Tekstiä luettaessa ei heti saa kokonaiskuvaa mitä päätöksessä sanotaan ja mitä kyseisellä lauseella tarkoitetaan. Vanhassa, mielestäni näkyy lakitekstimäisyys ja kapulakielimäisyys, teksti on vaikeaselkoista ja jopa vanhanaikaista.

Ainut minkä ehkä olisin vielä lisännyt uudessa päätösmallissa päätöksen loppuun olisi Kelan internet –sivujen tiedot, kuten vanhassa on sanottu ”Sotilasavustuksesi tietoja voit myös katsoa Kelan sähköisen asiointipalvelun kautta www.kela.fi”. Internet –sivut on kyllä mainittu päätöksessä aiemmin kohdassa missä mainitaan, että hakemuksen ja liitteet voi lähettää verkkopalvelussa www.kela.fi/asiointi. Mutta jotenkin oma näkemykseni on se, että lopussa tieto internet-sivuista olisi ytimekkäästi sanottuna ja ikään kuin viimeisenä loppukaneettina.

Laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) sanotaan, että viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen viesti asian vireille saamiseksi tai käsittelemiseksi. Lisäksi on kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 5 §.)

Saman lain mukaan viranomaisen tulee sopivalla tavalla ilmoittaa sähköisessä asiointinnissa käytettävät yhteystietonsa (Laki sähköisestä asiointinnasta viranomaistoiminnassa 13/2003, 7 §).

Kielteinen päätös sen sijaan eroaa jo lähtökohdiltaan vanhan ja uuden osalta päätöksen sivujen määrässä. Vanhassa on sivuja kaiken kaikkiaan kolme (LIITE 3), mutta uudessa asiat on saatu tiivistettyä kahteen sivuun (LIITE 4). Molemmat alkavat tekstillä ”Päätös sotilasavustuksesta”, mutta taas, kuten myöntöpäätöksessäkin, vanhassa mallissa on kerrottu ensin ”olette hakenut sotilasavustusta yllä mainittuna päivänä saapuneella hakemuksella”. Tieto on aivan turha, kun hakemuksen saapumispäivämäärä ilmoitetaan yliviitteessä. Sen jälkeen molemmissa versioissa lukee, että hakemuksenne on hylätty. Uudessa päätösmallissa on lisäksi lisätty päivämäärä mistä alkaen hylkäys on voimassa. Hylkäyspäätöksissä molemmissa kaikki pääotsikot ovat samat. Uudessa mallissa selkeyttä on lisätty väliotsikoilla, joissa eritellään perustelut –osiossa asumisavustus ja tulot, joilla on vaikutusta avustukseen. Lopuksi tulevat lainkohdat ennen päätöksen tekijän tietoja ja valitusosoituksesta kertominen.

Toisella sivulla molemmissa päätöksissä tuodaan esille miten päätöksen lopputulokseen on päädytty. Uudessa mallissa on taas jäsentelyllä ja väliotsikoinnilla saatu selkeämpi ja yksikertaisempi kuva siitä, mistä summista etuuden laskennat koostuu. Mielestäni uuden mallin laskentakaavioista ei jää epäselvää, mutta vanhassa mallissa kestää taas ennen kuin saa kiinni mistä tekstissä on kyse. Uusi päätösmalli päättyy tähän kohtaan, mutta vanhassa jatketaan vielä tekstiä huomautuksilla osioilla sekä uudelleen kerrotaan, että liitteenä on valitusosoitus.

Näissäkin päätöksissä ainut, mikä itseä ihmetyttää on se, että vanhassa viimeiseksi kerrotaan, että omia tietojaan voi katsoa myös Kelan sähköisen palvelun kautta. Sähköisten palveluiden käyttö on kuitenkin se, mihin joka paikassa jo pyritään ja kannustetaan, niin uudessa päätösmallissa ei ole laitettu viitettä ollenkaan sähköisten palveluiden käyttöön. Onkohan tässä kohtaa ajateltu jo, että sähköinen asiointi on jo kaikille niin tuttua, ettei sitä tarvitse enää erikseen mainostaa. Viitaten kuitenkin yllä mainittuun lakiin sähköisestä asiointinnasta viranomaistoiminnassa ja sen 7 §:ään, laitaisin kyllä maininnan sähköisestä asiointinnasta päätöksen loppuun.

4.3.3 Muutosten tarkastelu lainsäädännön näkökulmasta ja hyvän kielenkäytön toteutuminen

Kuten aiemmin mainittua, julkiselta hallintotoiminnalta edellytetään tehokkuutta, tuloksellisuutta sekä palveluallttiutta. Samalla kaiken toiminnan on kuitenkin täytettävä valtiosäännön mukaiset oikeusturvan perusvaatimukset. Hallinnollisten ja oikeudellisten ja toisaalta julkisten ja yksityisten intressien yhteensovittamiseksi myös hallintomenettelyn tavoitteita on nykyään muokattu uuteen suuntaan. Viranomaiskeskeisyyden sijasta ollaan pikku hiljaa siirtymässä painottamaan ihmiskeskeisyyttä, yksipuolisen toiminnan sijasta osallistumista ja vuorovaikutusta sekä muodollisuuden sijasta ennen kaikkea joustavaa asiakaspalvelua. (Kulla 2008, 17.) Hallintolain (434/2003) 7 §:ään viitaten hallituksen esityksessä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamiseksi todetaankin, että asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana.

Tämä edellä mainittu kokonaisvaltainen ajatustavan muuttuminen näkyy mielestäni juuri hyvin Kelan tekemissä muutoksissa päätösten luettavuuden ja ymmärrettävyyden osalta. Asiakas on noussut tärkeämmäksi ajatukseksi, kuin se, mitä lainsäädännön mukaan pitäisi olla sanottuna. Asiat kyllä tulevat sanotuksi niin kuin lain mukaan kuuluvat, mutta asiakaslähtöisesti ja asiakkaan näkökulmasta. Helppoa tekstien selkeyttäminen ei varmasti ole silloin, kun lähtökohtana ensinnäkin itse etuustyölle on lainsäädäntö, samoin kuin muodolliselle päätösmenettelyllekin.

Hallintolain mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, päätökset perustelut ja tieto siitä mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. (Hallintolaki 4334/2003, 44 §.) Nämä perusasiat Kelan päätöksissä ovat aina automaattisesti. Ylätunnisteessa mainitaan Kelan tiedot, milloin hakemus on saapunut Kelaan, milloin päätös on annettu ja koska se on postitettu. Sen jälkeen tulevat tiedot ketä päätös koskee ja itse päätös tietoineen ja perusteluineen.

Hyvän kielenkäytön toteutumisessa Kelan päätöksissä lähdetään ennen kaikkea liikkeelle hallintolain (434/2003) 9 §:stä, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Lähtökohta mielestäni Kelan uudistetuissa

päätöksissä on juuri tämä. Kieli on edelleen asiallista (koen, että vanhankin päätösmallin kieli on ollut asiallista) ja kaikille asiakasryhmille, ikään, sukupuoleen tai muihin eroihin katsomatta sopivaa. Samalla siis toteutuu myös Perustuslain (731/1999) 6 § eli ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Kielen asiallisuuden tarkastelu korostuu eniten siinä, että Kela on rohkeasti siirtynyt teitittelystä sinutteluun: ”Sinulle on myönnetty sotilasavustus”. Sinuttelu muodon käyttö ei mielestäni missään tapauksessa poista sitä, että asiakasta silti kohdellaan hallintolain periaatteiden mukaan kunnioittavasti ja tahdikkaudella. Teitittely itsessään ei tuo kunnioitusta vaan se, että tekstin kieli on ns. neutraalia ja kaikille sopivaa ja testin sävy on kohteliasta. Ei käytetä loukkaavaa, leimaavaa tai väheksyvää kieltä.

Hallintolain 9 §:ssä ei säädetä siitä, millaista asiallinen, selkeä ja ymmärrettävä kieli on ja millaisin kielen keinoin sitä tuotetaan. Nämä seikat ovat viranomaisten itsensä päätettävissä, kuten siis sekini haluaako viranomainen sinutella vai teititellä. Sinuttelun on huomattu selkeyttävän tekstiä ja sen tulkintaa ja sopivan paremmin erityisesti tilanteisiin, joissa käsitellään arkaluonteisia puheenaiheita tai puhutellaan nuoria asiakkaita. (Laaksonen, M. 2014.) Ymmärrän kyllä, että tästäkin aiheesta voidaan olla eri mieltä, varsinkin esimerkiksi vanhusväestön keskuudessa, jossa teitittelyyn on totuttu ja jossa mahdollisesti jopa odotetaan teitittelyä, jotta asian virallinen luonne ja asiakkaan tärkeys korostuisi. Kela koetaan mielestäni edelleen vielä jossain määrin ”vanhoilliseksi” laitokseksi, joten sinuttelu voi olla monelle yllätys.

Asiallisuuden näkökulmasta uuden ja vanhan ero korostuu mielestäni lisäksi siinä, että hallinnon oikeusperiaatteissa mainitun objektiviteettiperiaatteen mukaisesti tekstin sävy ei pitäisi olla tyly tai holhoava. Vanhassa päätösmallissa teksti on mielestäni pikkuisen liian holhoava, joka itse asiassa saattaa johtua jopa teitittelystä ja sen mukanaan tuomasta jäykkyydestä ja teitittelyn aiheuttamista sana- ja lausemuodoista.

Teksti uudistetuissa Kelan päätöksissä on mielestäni hallintolain mukaisesti selkeää ja ymmärrettävää. Uskoisin ymmärrettävyyden olevan muidenkin mielestä huomattavasti parempi vanhaan päätösmalliin verrattuna, vaikka olenkin itse Kelassa töissä, niin itsekään en toimi sotilasavustusetuuden parissa, joten luen päätösmalleja koetuuden osalta yhtäläillä ulkopuolisen silmin, kuin etuutta hakeva asiakaskin.

Selkeyttä päätöksiin on haettu selkeällä otsikoinnilla ja tarvittaessa myös väliotsikoinnilla, uudennaisella kappalejaolla sekä ennen kaikkea lauserankanteiden yksinkertaistamisella ja tuomalla sanamuodot kansantajuisemmiksi. Esimerkkinä vanhasta päätöksestä lause: ” Sotilasavustus maksetaan kunkin kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä”. Uudessa päätösmallissa sama lause on muotoiltu: ”Jatkossa sotilasavustus maksetaan kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä (ma-pe)”. Kulla kirjoittaa, että kapulakieltä on vältettävä ja esityksen laatua voidaan parantaa esimerkiksi kappalejaolla, mutta asiakirjan on muodostettava selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus. (Kulla 2008, 118.) Uudessa päätösmallissa mielestäni korostuu juuri edellä mainittu johdonmukainen kokonaisuus. Asiat etenevät loogisessa järjestyksessä ja loogisuuden puuttuminenhan oli yksi asiakkaiden palautteissa korostunut asia, johon Kela on erityisesti kiinnittänyt uudistuksessaan huomiota.

Kullan mukaan selkeys tarkoittaa nimenomaan esityksen kielellistä selkeyttä, joka viittaa niin puheen tai tekstin ymmärtämistä tukeviin parannuksiin kuin myös sanaston, lauseopin ja tekstuaalisen rakenteen parannuksiin. (Kulla 2008, 118.) Nämä ovat olleet myös Kelan päätösten selkeyttämisen lähtökohdat. Tarkoituksena on ollut esimerkiksi, kuten aiemmin sanottua, käyttää päätöksissä hyvää yleiskieltä ja vaihtaa erikoistermejä mahdollisuuksien mukaan yleiskielen ilmauksiin ja näin välttää kritisoituja, vaikeasti ymmärrettäviä sanoja.

Hallintolain (434/2003) 9 §:ssä mainitut selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö tarkoittavat sitä, että päätös täytyy olla ymmärrettävissä niin, että asiakas saa riittävästi tietoa asiastaan, jonka perusteella asiakas voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa täysimääräisesti. (Mäenpää 2008, 105.) Vanhaan Kelan päätösmalliin verrattuna uudessa mallissa on mielestäni vähemmän väärinymmärryksen vaaraa tai sitä, että asiakas joutuisi palaamaan virkailijan kanssa asiaan, jotta päätöksen sisältö tulisi kokonaan ymmärretyksi. Vanhassa mallissa on tuotu esille enemmän etuuden sisältö lainsäädännön näkökulmasta kuin se, mitä asiakas haluaa tietää tai mikä asiakkaalle on tarpeen tietää. Riittävästä tiedon saannista on hyvänä esimerkkinä uuden mallin mukainen kielteisen päätöksen loppuun tehty erillinen oma osio ”miten sotilasavustus on laskettu” ja johon viitataan jo perustelut osiossa. Kaava on selkeä ja kertoo ytimekkäästi miten tähän lopputulokseen on päädytty.

Mäenpään mukaan selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö ovat edellytyksenä asianmukaiselle palvelulle ja asian käsittelylle. Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen (kuten tarkasteluni kohteena on) hyväksyttävyyttä edellyttää, että päätös on laadittu selkeästi ja sen perusteet tulevat helposti ymmärretyiksi (Mäenpää 2008, 105.) Uusissa päätösmalleissa on perusteita selkeytetty mielestäni entisestään: ”Hakemus on hylätty. Et voi saada asumisavustusta. Avustusta ei myönnetä, koska tulosi ovat suuremmat kuin huomioitavien asumismenojen määrä”.

Päätösten perustelut on lisäksi tuotu tärkeämmäksi osaksi päätöstä kuin ennen, niiden paikkaa päätöksessä miettimällä sekä jaottelemalla päätöksen sisältö eri osioihin ja tarvittaessa erilaisten alaotsikoiden alle. Päätöksen perustelut ovat keskeisessä osassa päätöstä. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Perusteluilla turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutuminen. Lisäksi perustelujen sisältämä tieto mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Tähän viitaten Kelan päätöksissä on aina mainittuna lainkohdat, joihin päätös perustuu sekä viimeisenä kerrotaan liitteenä olevasta muutoksenhaun ohjeesta, jos asiakas haluaa valittaa päätökseen liittyen. Näin Kelan päätöksissä toteutuu myös asiakkaan oikeusturva.

Hallintolain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Oikeusturvan edellytysten kannalta on keskeistä se, että hallintolaissa määritellään hallinnon asiakkaan menettelyllisen oikeudet ja velvollisuudet, mutta myös viranomaiselle asetettavat menettelylliset vaatimukset ja hyvän hallinnon perusteet. (Mäenpää 2011b, 107.) Tästä lähtökohdasta tarkastellen mielestäni Kela toteuttaa uudistuksillaan asiakkaan oikeusturvan toteutumista ja samalla huomioi viranomaiselle asetetut vaatimukset ja ennen kaikkea hyvän hallinnon perusteet. Kelan uudistetuissa päätöksissä toteutuvat myös mielestäni esimerkillisesti hyvän kielenkäytön vaatimukset. Sanoisin jopa, että mielestäni uudet päätösmallit täyttävät työssä huomioon otettujen teesien osalta paremmin lain vaatimukset, niin yleisellä hallintolain tarkastelun tasolla (myös perustuslain), kuin hyvän kielenkäytön vaatimustenkin tasolla, kuin vanhat päätösmallit.

Esimerkkinä vielä lopuksi on lain toteutumisesta tapaus, jossa Eduskunnan oikeusasiamiehelle on tehty kantelu (Dnro 4505/4/13), jossa kantelija arvostelee Kelan ratkaisua alkaa käyttää kirjallisissa tuotoksissaan sinuttelumuotoa perustuslain 6 §:n vastaisesti. Kuten jo monta kertaa todettua Perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kantelijan mielestä sinuttelu edellyttää kummankin osapuolen suostumusta. Kela otti vastineeksi antamassaan lausunnossa kantaa kanteluun. Kelan mukaan hankkeet, joiden tarkoituksena on ollut selkeyttää asiakkaille lähetettäviä päätöksiä, kirjeitä ja hakulomakkeita perustuu vuodesta 2010 lukien eri tavoin kerättyyn tietoon päätösten, kirjeiden ja hakulomakkeiden ymmärrettävyydestä. Selvityksissä havaittiin asiakirjojen tarvitsevan rakenteellisia ja kielellisiä muutoksia. Saadun selvityksen mukaan sinuttelun oli todettu vaikuttavan tekstiä merkittävästi selventäväksi. Kelan johtoryhmä hyväksyi 9.6.2011 saamansa selvityksen perusteella, että Selkeys – hankkeessa uudistettavissa asiakirjoissa voidaan alkaa sinutella asiakkaita. Sinuttelupäätös koski kaikkia etuuksia ja kaikkia vakuutettuja eli kelan asiakkaita. Siirtyminen yhdenmukaiseen puhuttelumuotoon kestää vielä joitakin vuosia, varsinkin etuuspäätösten teksteissä, koska muutostyö on tehtävä etuusjärjestelmä kerrallaan. Kelan mukaan yhdenvertaisuus viranomaisen edessä taataan mm. toimivalla vuorovaikutuksella. Kela katsoo selvityksessään kohtelevansa kaikkia asiakkaita asiallisesti ja kunnioittaen, tasavertaisesti ja siten, että asiakkaan on mahdollista ymmärtää Kelan antaman päätöksen sisältö oikeusturvansa vaarantumatta. Myös Kotimaisten Kielten Keskus antoi kanteluasiassa lausuntonsa, jonka mukaan sinuttelua ja teitittelyä voidaan tarkastella ennen muuta kielen asiallisuuden näkökulmasta. Kyse on siis tekstin sävystä ja kohteliaisuudesta. Kela hyödyntää teksteissään niin sanottua kohteliasta sinuttelua. Keskuksen mukaan hallintolaissa ei oteta kantaa kielimuotoihin, joita viranomaisen tulee käyttää, vaan siinä säädetään kielen asiallisuudesta, selkeydestä ja ymmärrettävyydestä. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja toteaa kannanotossaan kanteluun, että ei näe sinuttelussa olevan kyse yhdenvertaisuuslain vastaisesta menettelystä. Se, että joku viranomainen käyttää sinuttelumuotoa teksteissään ja joku toinen viranomainen ei, ei loukkaa perustuslaissa säädettyä oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen merkityssisältö on hallintolain 6 §:ssä säädetty viranomaisia velvoittavaa muotoon. Sääntö velvoittaa Kelaa kohtele-

maan asiakkaitaan tasapuolisesti ja näin apulaisoikeusasiamiehen mukaan Kela tekee. Kela tosin ilmoittaa siirtyvänsä sinuttelumuotoon vaiheittain eri asiakasryhmissä, mutta tämä on toiminnan luonne huomioon ottaen apulaisoikeusasiamiehen mukaan ymmärrettävää eikä hallintolain 6 §:ssä säädetyn velvoitteen vastaista. Yhteenvedona kanteluun apulaisoikeusasiamies Pajuoja toteaa, että Kela ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti. Kuitenkin todetaan, että jos kysymys on yksilöllisestä asiakaspalvelusta ja asiakas kokee sinuttelun loukkaavana, tämä on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon. (Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Dnro 4505/4/13.)

5 YHTEENVETO

Hyvä hallinto –käsitteen juuret sijaitsevat länsieurooppalaisessa oikeuskäsitteistössä ja käsite tunnetaan myös Euroopan Unionin oikeudessa. Julkishallinnon toiminta vaikuttaa meidän jokaisen elämään monin eri tavoin, jolloin on varmistuttava siitä, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti ja yksilön oikeudet toteutuvat samalla täysimääräisesti. Ihmisille ei enää nykyään riitä pelkkä lainmukainen hallintotoiminta tai etujen ja palveluiden saaminen, vaan viranomaisilta vaaditaan laadullisesti enemmän ja parempaa palvelua. Näihin edellä mainittuihin tavoitteisiin liittyvät hyvän hallinnon vaatimukset.

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään sekä hallintomenettelystä, että hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti viranomaisen

on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin käyttötarkoituksiin. Hallintolain 7 §:n mukaisesti asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tätä asioinnin tehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan pitää asiakaslähtöisen hallinnon keskeisenä lähtökohtana.

Hallintolain keskeisenä tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa. Oikeusturvan edellytysten kannalta on keskeistä se, että hallintolaissa määritellään hallinnon asiakkaan menettelyllisen oikeudet ja velvollisuudet, mutta myös viranomaiselle asetettavat menettelylliset vaatimukset ja hyvän hallinnon perusteet.

Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännöksellä määritellään erityisesti kielenkäytön tapaa ja laatua sekä suullisessa, että kirjallisessa viestinnässä. Sen sijaan mitä kieltä asiakas ja viranomainen käyttävät asioinnissaan, määräytyy kielilain (423/2003) mukaan. Hallintolain 9 §:n tarkoituksena on varmistaa pääsääntöisesti vain, että viranomaisen kielellinen esitystapa täyttää tietyt laatuvaatimukset.

Asiallisella kielenkäytöllä tarkoitetaan Mäenpään mukaan sitä, että asiakasta kohdellaan kunnioittavasti ja tahdikkuudella, eikä asiakkaaseen kohdisteta epäasiallisia ilmauksia. Viranomaisen toimintaan ei kuulu loukkaava, leimaava, väheksyvä tai syrjivä kielenkäyttö. Kullan mukaan puolestaan asiallisuusvaatimus on sidoksissa hallinnon oikeusperiaatteissa mainittuun objektiviteettiperiaatteeseen eli virkamiehen on kielenkäytössään kohdeltava asiakasta puolueettomasti siten, ettei hän kohdista asiakkaaseen syrjiviä, loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. Tekstin sävyn ei pitäisi olla tyly tai holhoava.

Selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö ovat Mäenpään mukaan puolestaan edellytyksenä asianmukaiselle palvelulle ja asian käsittelylle. Asiakkaan täytyy ymmärtää viranomaisen ilmaisut, menettelyyn liittyvät edellytykset ja viranomaisen antaman päätöksen sisällön, jotta hän voi toteuttaa oikeutensa ja etunsa täysimääräisesti. Asiakkaan on saatava myös riittävästi tietoa asiastaan. Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen hyväksyttävyyys edellyttää päätöksen selkeyttä ja sitä, että perusteet tulevat

helposti ymmärretyiksi. Kullan mukaan selkeys tarkoittaa esityksen kielellistä selkeyttä, joka viittaa niin puheen tai tekstin ymmärtämistä tukeviin parannuksiin, kuin myös sanaston, lauseopin ja tekstuaalisen rakenteen sekä esitystavan parannuksiin. Ymmärrettävyys on puolestaan puheen tai tekstin sisällöllistä käsitettävyyttä. Kapulakieltä eli vaikeaselkoista, pitkistä virkkeistä muodostuvaa virkakieltä on vältettävä. Esityksen laatua voi parantaa esimerkiksi kappalejaolla, mutta asiakirjan on muodostettava selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus.

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

Hallintopäätös on käsitteenä yksi keskeisimmistä hallinto-oikeuden käsitteistä. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintoviranomaisen yksityistä asianosaista koskevassa hallintoasiassa tekemää päätöstä. Hallintopäätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisena. Kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja. Päätös on perusteltava. Perusteluissa on kerrottava mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset.

Mäenpään mukaan päätöksen keskeisin sisältö muodostuu ratkaisusta ja niiden perusteluista. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Perusteluilla turvataan hyvän ja avoimen hallinnon toteutuminen. Lisäksi perustelujen sisältämä tieto mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin, näin toteutuu asianosaisen oikeusturva.

Kela hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa liittyen erilaisiin elämäntilanteisiin. Kelan asiakkaita ovat kaikki Suomessa asuvat sekä ulkomailla asuvat Suomen sosiaaliturvan piiriin kuuluvat henkilöt. Hallintolakia (434/2003) sovelletaan kaikissa valtion ja kuntien viranomaisissa sekä itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos on itsenäinen oikeushenkilö, joka on yleensä perustettu erityisellä säädöksellä. Tällainen laitos ei varsinaisesti kuulu julkiseen hallintokoneistoon, mutta hoitaa erikseen määriteltyä julkista tehtävää. Kela on yksi itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista ja siten hallintolain pykälät koskevat myös Kelaa. Kelan asema, tehtävät ja hallinto on säädetty Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001). Kelan sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa laeissa.

Kelan Selkeys -hanke toteutettiin ajalla 1.1.2011 – 31.12.2013. Hankeen tavoitteena oli tehdä Kelan asiakaskirjeistä ja päätöksistä helposti luettavia ja ymmärrettäviä. Päätöksien ja tekstien selkeyttämisen tarve on lähtenyt liikkeelle ennen kaikkea asiakkaiden tarpeista ja heidän antamiensa palautteiden perusteella. Kelaa on moitittu siitä, että se lähettää asiakkailleen standarditekstejä sekä käyttää vaikeasti ymmärrettäviä sanoja ja tekstit ovat epäloogisia, jolloin asiakkaiden on vaikea löytää itselleen tärkeitä asioita teksteistä. Päätösten osalta päätöstekstit on jo uudistettu (tilanne maaliskuussa 2015) koulumatkatuessa, sairaanhoitokorvauksissa, yleisessä asumistuessa, sairauspäivärahassa, kuntoutusrahassa, erityishoitorahassa, sotilasavustuksessa, vammaistuessa ja työttömyysetuuksissa. Myös valitusosoitus eli ohje, kuinka päätöksestä tehdään valitus, on jo uudistettu. Päätökset ovat selkeämpiä rakenteeltaan ja antavat aikaisempaa enemmän tietoa asiakkaille. Muutostyön laajuudesta johtuen kaikkea ei voida tehdä kerralla ja selkeytystyö jatkuu edelleen, vaikka itse projekti on jo loppunut.

Kelan päätökset muodostetaan etuusjärjestelmissä valmiista, lyhyistä tekstikappaleista. Etuusjärjestelmiä on noin 40 eri järjestelmää, jotka käsittävät noin 12 600 fraasia ja joissa on noin 125 000 tekstiriviä. Päätöksiä tehdään Kelassa kaiken kaikkiaan noin 10 miljoonaa vuodessa. Kelan päätöksissä on yleensä ensin ratkaisu ja sen jälkeen ratkaisuun johtaneet perustelut. Havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi päätökset tulisi laatia selvästi erottuvin osiin esimerkiksi alaotsikoiden avulla. Selkeä rakenne ja ulkoasu lisäävät päätöksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Päätösten

ymmärrettävyys ja johdonmukaisuus arvioidaan Kelassa asiakkaan näkökulmasta. Päätökset laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä yleiskielellä.

Kelan uudistetut päätökset on kohdistettu asiakkaalle. Tavoitteena uudistukselle on, että asiakas tunnistaa tilanteensa ja osaa toimia tarvittaessa tekstin ohjeiden mukaan. Tekstien puhuttelumuodoksi on vaihdettu epämuodollisempi sinuttelu. Tekstien selkeyttämisen tavoitteena on ollut luoda asiakkaalle itselleen kohdistettu teksti, joka houkuttelee lukemaan. Tarkoitus on vaihtaa laissa käytetyt erikoistermit mahdollisuuksien mukaan yleiskielen ilmauksiin ja asioiden esittämisjärjestykset sellaisiksi, että asiasta eniten kiinnostavat asiat ovat jo ensimmäisellä sivulla. Aiemmin lukuisia Kelan käyttämiä sanoja tulkittiin toisin kuin oli tarkoitettu.

Konkreettisesti ja lyhyesti edellä mainitut muutokset tarkoittavat sitä, että Kelan päätöksissä käytetään uudistuksien myötä hyvää yleiskieltä ja sinutellaan kohteliaasti sekä sitä, että heti jo päätöksen alussa mainitaan milloin tilille tulee rahaa ja kuinka paljon, kenelle etuus maksetaan sekä koska seuraava maksu on odotettavissa.

Tutkiessani tarkemmin Kelan päätöksistä sotilasavustusetuuden myöntöpäätöstä ja kielteistä päätöstä ennen ja jälkeen selkeytystoimien, tulin päätelmissäni siihen tulokseen, että mielestäni Kela toteuttaa uudistuksillaan asiakkaan oikeusturvan toteutumista ja samalla huomioi viranomaiselle asetetut vaatimukset ja ennen kaikkea hyvän hallinnon perusteet. Kelan uudistetuissa päätöksissä toteutuvat myös mielestäni esimerkillisesti hyvän kielenkäytön vaatimukset. Sanoisin jopa, että mielestäni uudet päätösmallit täyttävät työssä huomioon otettujen teesien osalta paremmin lain vaatimukset, niin yleisellä hallintolain tarkastelun tasolla (myös perustuslain), kuin hyvän kielenkäytön vaatimustenkin tasolla, kuin vanhat päätösmallit.

6 POHDINTAA

Opinnäytetyön lähtökohtana oli oma kiinnostukseni siihen, mitä konkreettisia muutoksia Kela on tehnyt liittyen Selkeys- hankkeen tavoitteeseen saada Kelan päätöksistä asiakaslähtoisempiä, selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä.

Aluksi työn sisältö, miltä pohjalta asiaa lähden tutkimaan, osoittautui vaikeaksi rajata, ettei työstä olisi tullut liiaksi kielenhuollollista aihealuetta sivuavaa, koska työni lähtökohtana oli kuitenkin yritys juridiikka ja siten lainsäädännön tutkiminen työhön liittyen. Lopulta rajaus mielestäni onnistui ja olen saanut työhön tuotua esille sen mitä opinnäytetyön suunnitelmassakin olin ajatellut ja mihin työn alussa mainittuihin kysymyksiin opinnäytetyölläni pyrittiin vastaamaan.

Lähtökohdaksi työlle nousi hallintolaki ja erityisesti hallintolaissa säädetyt vaatimukset hyvän kielenkäytön osalta. Työssä sivutaan myös tarkoituksenmukaisesti perustuslakia, joka on kaiken pohjalla sekä hieman yhdenvertaisuuslakia ja kielilakiakin. Kelaan itsessään vaikuttaa myös laki kansaneläkelaitoksesta. Mainittava oli myös lähtökohtana EU:n perusoikeuskirjan 41 artikla. Muita lakeja en työssäni nähnyt tarpeen käsitellä tai lakien sisältä muita aiheosioita. Perustuslain mukaiseen oikeusturvaan oli paikka paikoin pakko viitata, mutta sen laajemmin en oikeusturvaa työssäni kokenut tarpeen käsitellä.

Muita työssä lähteinä käyttämiäni aineistoja olivat lain esityöt, oikeuskirjallisuus, Selkeys-projektiin liittyvät julkaisut ja materiaalit, erilaiset viranomaissivustot Internetissä sekä muut julkaisut. Hallintolain hyvä hallinto ja hyvän kielenkäytön vaatimus ovat kuitenkin sen verran suppeat kokonaisuudet, että lähdeaineisto jäi mielestäni hieman suppeaksi sen osalta. Lisäksi aiheeseen liittyen oikeuskirjallisuuden osalta keskityin pääsääntöisesti kahden eri kirjailijan useampiin eri tuotoksiin. Ongelmaksi muodostui myös Selkeys –projektiin liittyvän materiaalin määrä, joka jo osittain oli poistunutta tietoa, kun itse projekti on päättynyt, vaikkakin selkeytystyö edelleen jatkuu. Olin esimerkiksi työni alkuvaiheilla vuoden alussa tutkinut aiheeseen liittyviä lehtiartikkeleita, mutta nyt varsinaisen työn kirjoitusvaiheen kuluessa en enää löytänytkaan monia niistä lähteistä. Koen kuitenkin, että saatavilla olevalla materiaalilla,

olen pystynyt kuitenkin löytämään ne pääasialliset lähtökohdat, joista työni pitikin koostua ja pystynyt tutkimaan aihetta sen tarvitsemalla laajuudella.

Kela on mielestäni tehnyt esimerkillistä työtä siinä suhteessa, että päätösten ja muiden tekstien selkeyttämisessä on lähdetty asiakkaan näkökulmasta liikkeelle. Asiakas on pidetty läpi uudistustyön mielessä ja osana uudistuksen suunnittelua. Työ ei varmasti missään nimessä ole ollut helppoa ja suunnittelua sekä toteutusta on tehty varmasti tuhansia tunteja, ja tehdään edelleen. Se, että löytyy kuitenkin uskallusta toteuttaa näinkin laaja projekti, on myös hyvä osoitus siitä, että Kela haluaa olla uudistuva ja tarjota parasta palvelua asiakkaille. Kaikkia toki ei aina voi miellyttää, kuten kappaleen 4.3.3 lopussa mainittu esimerkki sinuttelusta kertoo, mutta uskoisin yhteiskunnan kokonaisuudessaan olevan menossa kohti muutosta, jossa turha byrokraatia halutaan korvata oikealla halulla toimia yhteistyössä ja yksinkertaistamalla prosesseja siinä mielessä, että niin asiakkaille, kuin virkailijoillakin olisi helpompaa ja ennen kaikkea tehokkaampi ympäristö toimia.

Työssäni rajasin muutosten tarkastelun koskemaan vain Kelan päätöksissä tapahtuneita muutoksia, joten ulkopuolelle jäivät esimerkiksi hakemuslomakkeiden osalta tehdyt muutostyöt. Tässä voisi olla seuraavalle tutkijalle aihetta ja etenkin esimerkiksi tutkia miten uudistetut hakemuslomakkeet ja uudistetut päätökset keskustelevat keskenään.

Opinnäytetyöni oli ajallisista ja materiaalisista haasteista huolimatta mielenkiintoinen ja opettavainen tehdä. Koin löytäväni uusia ulottuvuuksia Kelan ajattelu- ja toimintamaailmasta. On hienoa huomata, että asiakaslähtöisyys ei ole vain sanahelinää, vaikka taustalla on lainsäädäntö, joka usein on vaikeaselkoista ja jäykkää jo itsessään. Asiakkaiden jättämillään palautteilla on ollut selvästi merkitystä, joten vaikuttamallakin voit saada muutoksia aikaan.

Mielestäni sain aikaiseksi tavoitteeni mukaisesti tiiviin tutkimukset siitä, mitä konkreettisia muutoksia Kelan Selkeys –hanke on tuonut päätöksiin ja miltä ne vaikuttavat verraten lainsäädäntöön.

LÄHTEET

- Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu asiallisen kielenkäytön vaatimuksesta OKA 27.9.2006. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2006/20061067>
- Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu Eviran toimintaohjeen tulkinnanvaraisuudesta OKA 3.11.2009. <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/2009/20091471>
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kantelussa Asiakkaan sinuttelu Kelan vakiokirjeessä ei ole vastoin lakia. Dnro 4505/4/13. Viitattu 14.5.2015.
- EU:n perusoikeuskirja 2010, Euroopan unionin www-sivut. 2015. Viitattu 18.4.2015. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_fi.htm
- Hallintolain soveltaminen etuusasioissa. 2014. Helsinki: Kansaneläkelaitos. kansaneläkelaitoksen julkaisuja 17.12.2014. Viitattu 14.3.2015. http://www.kela.fi/documents/10180/582475/hallintolain_soveltaminen+etuusasioissa.pdf/95d1a4b6-1331-479d-a2e3-e54f851e6d81
- Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. HE 72/2002.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. osin uud. p. Helsinki: Tammi.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uud. p. Helsinki: Talentum
- Hyssälä, L. 2014. Kela-kielen lyhyt oppimäärä: pääjohtaja Liisa Hyssälä. Kelan järjestämä Kela-kielen lyhyt oppimäärä -seminaari 15.10.2014 Helsingissä. Viitattu 27.3.2015. <http://www.slideshare.net/Kela-Fpa/kelakielen-lyhyt-oppimr>
- Kelan www-sivut. 2014. Viitattu 10.10.2014. <http://www.kela.fi>
- Kelan www-sivut. 2015. Viitattu 14.3.2015. <http://www.kela.fi/>
- Kielilaki. 2003. L 6.6.2003/423 muutoksineen.
- Kotimaisten kielten keskuksen www-sivut. Viitattu 14.3.2015. <http://www.kotus.fi/>
- Kuisma, P. 2014. Metodologiset perusteet. Kalvosarja Satakunnan ammattikorkeakoulun kurssilla: Kvalitatiiviset menetelmät. 2014.
- Kulla, H. 2008. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.

Laaksonen, K. 2014. Miten me teimme sen? Käytännön esimerkkejä Kela-kielen selkeyttämisestä. Kelan järjestämä Kela-kielen lyhyt oppimäärä –seminaari 15.10.2014 Helsingissä. Viitattu 27.3.2015. http://www.slideshare.net/Kela-Fpa/selkeysseminaari-tahan-menessatehtya?next_slideshow=1

Laaksonen, M. 2014. Sinä vai te viranomaisviestinnässä. Verkko-Kielikello 2/2014. Viitattu 16.5.2015. <http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2708>

Laki Kansaneläkelaitoksesta. 2001. L 17.8.2001/731 muutoksineen.

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. 2003. L. 24.1.2003/13 muutoksineen.

Mäenpää, O. 2011. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uud. p. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Mäenpää, O. 2011b. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Näin koukeroista voi olla Kela-kieli – selkeyttäminen loppusuoralla. 2014. Iltalehti 17.10.2014. Viitattu 17.5.2015.

http://www.iltalehti.fi/uutiset/2014101718755200_uu.shtml

Perustuslaki. 1999. L. 11.6.1999/731 muutoksineen.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 31.10.2014. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.

Sipola, E. 2014. Päätökset, kirjeet ja lomakkeet – miten työ etenee. Kelan järjestämä Kela-kielen lyhyt oppimäärä –seminaari 15.10.2014 Helsingissä. Viitattu 27.3.2015. http://www.slideshare.net/Kela-Fpa/kelakielen-lyhyt-oppimr-ptkset-kirjeet-ja?next_slideshow=2

Sipola, E. Vastaanottaja: lindfors.sanna@gmail.com, Lähetetty 13.5.2015 klo 16.11. Viitattu 14.5.2015.

Sotilasavustuslaki. 1993. L. 20.8.1993/781 muutoksineen.

Turunen, M. 2014. Arkki-hanke ja uudet vammaisetsuuspäätökset. Kelan järjestämä Kela-kielen lyhyt oppimäärä –seminaari 15.10.2014 Helsingissä. Viitattu 27.3.2015. <http://www.slideshare.net/Kela-Fpa/kelakielen-lyhyt-oppimr-arkki-ja-uusisut>

Yhdenvertaisuuslaki. 2014. L. 1325/2014.

Myöntöpäätös ennen

KANSANELÄKELAITOS

PL 577
33101 TAMPERE

PÄÄTÖS

Annettu	Postitettu	Hakemus saapunut
14.12.2011	15.12.2011	8.12.2011

Sivu 1/3

(postitettu 15.12.2011)

Henkilötunnus:

PÄÄTÖS SOTILASAVUSTUKSESTA

Olette hakenut sotilasavustusta yllä mainittuna päivänä saapuneella hakemuksella.

Teille on myönnetty sotilasavustus 9.1.2012 alkaen.

Sotilasavustuksenne on tarkistettu 1.2.2012 alkaen.

Sotilasavustusta maksetaan enintään sen kuukauden loppuun, jona varusmiespalvelus päättyy.

Sotilasavustuksena maksetaan asumisavustus.

Etuuden määrä

Sotilasavustus 9.1.2012 - 31.1.2012 150,72 e/kk

Sotilasavustus 1.2.2012 alkaen 176,56 e/kk

Perustelut

Sotilasavustuksenne on tarkistettu 1.2.2012 alkaen, koska asumismenonne ovat muuttuneet.

Sotilasavustus maksetaan valtuutuksenne perusteella vuokranantajallenne.

Huomioon otetut menot 9.1.2012 alkaen 150,72 e/kk

Huomioon otetut menot 1.2.2012 alkaen 176,56 e/kk

Lainkohdat

Sotilasavustuslaki 1 §, 2 §, 3 §, 12 §, 14 § ja 16 §

KANSANELÄKELAITOS

Päätöksestä valittaminen
Valitusosoitus on liitteenä.

Määräytymisperusteet

Huomioon otetut menot 9.1.2012 alkaen:

Asumisavustusmenot	
Vuokra	469,81 e/kk
Vähennetty asumistuki	-319,09 e/kk
Yhteensä	150,72 e/kk

Huomioon otetut menot 1.2.2012 alkaen:

Asumisavustusmenot	
Vuokra	495,65 e/kk
Vähennetty asumistuki	-319,09 e/kk
Yhteensä	176,56 e/kk

Vajaa kuukaudelta avustuksena maksetaan 1/30 avustuksen kuukausimäärästä jokaiselta avustukseen oikeuttavalta päivältä.

Kuukausittainen maksu

Ajalta 9.1.2012 -- 31.1.2012	150,72 e/kk	115,55 e
Maksunvaatija: Suomen Satokodit Oy		
Ajalta 1.2.2012 alkaen	176,56 e/kk	176,56 e
Maksunvaatija: Suomen Satokodit Oy		

Sotilasavustus maksetaan kunkin kuukauden ensimmäisenä pankkipäivänä.

Ilmoitusvelvollisuus

Teidän tulee viipymättä ilmoittaa Kelan toimistoon, jos olosuhteissanne tapahtuu sellainen muutos, joka saattaa vaikuttaa sotilasavustukseenne, esimerkiksi jos

- vaihdatte asuntoa tai asumismenonne muuttuvat
- perheen koko muuttuu
- tulot muuttuvat
- palvelus keskeytyy tai päättyy.

Ilmoittaminen on tärkeää siksi, ettei sotilasavustusta maksettaisi liikaa. Kela perii liikamaksun takaisin.

Suomautuksia

Erikseen voidaan korvata palvelusaikana erääntyvät sähkölaskut. Korvausta sähkölaskuista on haettava viimeistään palveluksen päättymiskuukauden aikana. Sähkölaskusta tulee toimittaa myös laskun erittelyosa.

Sotilasavustussasiaanne koskevia tietoja voitte kysellä myös Kelan sähköisten asiointipalvelujen kautta (www.kela.fi).
Palvelu on henkilökohtainen ja edellyttää tunnistautumista.

Liitteet

Valitusosoitus

Esimerkki, Eetu

Katutie 1

00870 HELSINKI

Syntymäaika

01.01.1994

Päätös sotilasavustuksesta

Sinulle on myönnetty sotilasavustus.

Sotilasavustuksen määrä

9.7.2012 alkaen 432,50 e/kk

Maksu

Maksupäivä	Määrä	Ajalta
9.7.2012	331,58 e	9.7.2012 – 31.7.2012

Tilinumero FI07 5713 NNNNN 0664 60

Turun Seudun Op Turku Kultalato

Sotilasavustus maksetaan ilmoituksesi perusteella seuraavalle maksunsaajalle:

URJALAN TALOT OY

Maksupäivä	Määrä	Ajalta
1.8.2012	432,50 e	1.8.2012 – 31.8.2012

Jatkossa sotilasavustus maksetaan kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä (ma-pe).

Sotilasavustusta maksetaan enintään sen kuukauden loppuun, jonka aikana palveluksesi päättyy. Kela saa tiedon palvelusajasta suoraan palveluspaikastasi. Ilmoita kotiutumisestasi vain silloin, kun palveluksesi keskeytyy ennen suunniteltua päättymisajankohtaa.

Miten toimit jatkossa

Ilmoita Kelaan, jos

- palveluksesi keskeytyy ennen suunniteltua päättymisaikaa
- asuntosi vaihtuu tai asumismenosi muuttuvat

- tulosi muuttuvat
- perheesi koko muuttuu (saat lapsen, menet avo- tai avioliittoon tai liitto päättyy).

Voit hakea erikseen korvausta

- sähkö- ja vesilaskuista, ym. asumismenoista. Hakemukseksi riittää, että toimitat laskut Kelaan. Muista merkitä laskuihin henkilötunnuksesi ja se, kenelle lasku maksetaan (esim. itselle tai sähköyhtiölle). Korvausta on haettava viimeistään palveluksen päättymiskauden aikana.
- opintolainan koroista. Tee hakemus viimeistään koron erääntymiskauden aikana.

Ilmoita muutoksista ajoissa, jotta avustus maksetaan oikeansuuruisena. Hakemuksen ja liitteet voit lähettää verkkopalvelussa www.kela.fi/asiointi.

Perustelut

Sinulle on myönnetty asumisavustus.

Sotilasavustus on myönnetty palveluksen aloituspäivästä alkaen.

Asumisavustus

Asumismenojen korvaamiseksi voidaan myöntää asumisavustus. Asumismenoista vähennetään asumistuki. Avustuksen määrä muuttuu, jos asumismenot muuttuvat tai asumistuen määrä muuttuu.

Asumisavustuksen määrä ennen tulojen vähentämistä
9.7.2012 alkaen yhteensä 532,50 e/kk

Olet hakenut korvausta autopaikkamaksusta yhteensä 12,00 e/kk. Korvausta ei myönnetä, koska esittämäsi kustannus ei ole sotilasavustukseen oikeuttava meno.

Tulot

Tulot vähentävät sotilasavustuksen määrää. Tulot huomioidaan nettomääräisenä.

Sotilasavustuksessa huomioitavat tulot

9.7.2012 alkaen yhteensä 100,00 e/kk

Tarkempia tietoja huomioon otetuista tuloista ja menoista on kohdassa Miten sotilasavustus on laskettu.

Lainkohdat

Sotilasavustuslaki 1 §, 2 §, 3 §, 11§, 12 §, 14 § ja 16 §

Kelassa asiaksi käsitteli
Kerttu Kela

Päätöksestä valittaminen

Ohje valituksen tekemiseen on liitteenä.

Miten sotilasavustus on laskettu

Asumisavustus 9.7.2012 alkaen

Asumismenot

Vuokra 714,00 e/kk

Vesimaksu 18,50 e/kk

Vähennettävä asumistuki - 200,00 e/kk

Yhteensä 532,50 e/kk

Sotilasavustuksesta vähennettävät nettotulot 9.7.2012 alkaen

Palkkatulo/Esimerkki, Eetu

100,00 e/kk

Yhteensä 100,00 e/kk

Sotilasavustuksen määrä 9.7.2012 alkaen

Asumisavustus

532,50 e/kk

Vähennettävät tulot

-

100,00 e/kk

Yhteensä

432,50 e/kk

Sotilasavustus ajalta 9.7. – 31.7. (23 päivää) on laskettu siten, että avustuksen kuukausimäärä on jaettu luvulla 30 ja kerrottu kuukauden palveluspäivien lukumäärällä

$432,50 \text{ e/kk} : 30 \times 23 \text{ pv} = 331,58 \text{ e}$

Kielteinen päätös ennen

KANSANELÄKELAITOS

PL 577
33101 TAMPERE

PÄÄTÖS

Annettu
7.1.2013Postitettu
8.1.2013Sivu 1/3
Hakemus
saapunut
31.12.2012

7.1.2013 (postitettu 8.1.2013)

Syntymäaika:
[REDACTED]

PÄÄTÖS SOTILASAVUSTUKSESTA

Olette hakenut sotilasavustusta yllä mainittuna päivänä saapuneella hakemuksella.

Sotilasavustushakemuksenne on hylätty.

Perustelut

Teillä ei ole oikeutta sotilasavustukseen, koska perheenne kuukausitulot ovat suuremmat kuin kuukausittaiset avustukseen oikeuttavat menonne.

Huomioon otetut menot 7.1.2013 alkaen 1 330,02 e/kk

Huomioon otetut tulot 7.1.2013 alkaen 1 442,72 e/kk

Menoina on otettu huomioon asumismenojen lisäksi perusavustuksen suuruiset, jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot.

Tulona on otettu huomioon palkkatuloa 1 733,00 e/kk. Palkasta on vähennetty veron ennakonpidätys 11 % sekä työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut.

Lainkohdat

Sotilasavustuslaki 11 § ja 12 §

KANSANELÄKELAITOS

Päätöksestä valittaminen

Valitusosoitus on liitteenä.

Määräytymisperusteet

Asevelvollinen: [REDACTED]

Huomioon otetut menot 7.1.2013 alkaen:

Perusavustusmenot	630,02 e/kk
Asumisavustusmenot	
Vuokra	673,00 e/kk
Vesimaksu	27,00 e/kk
Yhteensä	1 330,02 e/kk

Huomioon otetut nettotulot 7.1.2013 alkaen:

Palkkatulo/[REDACTED]	1 442,72 e/kk
Yhteensä	1 442,72 e/kk

Sotilasavustuksena maksetaan menojen ja nettotulojen välinen erotus.

Perusavustusmenoina otetaan huomioon täyden kansaneläkkeen määrä. Perusavustusmenot ovat jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvia menoja.

Ruomautuksia

Erikseen voidaan korvata palvelusaikana erääntyvät sähkölaskut sekä opintolainojen korot. Korvausta sähkölaskuista on haettava viimeistään palveluksen päättymiskuukauden aikana. Sähkölaskusta tulee toimittaa myös laskun erittelyosa. Korvausta opintolainan korosta tulee hakea koron erääntymiskuukauden aikana. Eritysisavustuksena voidaan korvata esimerkiksi tarpeelliset ja kohtuulliset terveydenhoitomenot sekä lastenhoitoon liittyvinä menoina esimerkiksi lastenvaunut. Korvausta tulee hakea laskun maksamiskuukauden aikana.

Sotilasavustuksena voidaan maksaa kunkin kalenterikuukauden menojen ja nettotulojen välinen erotus.

Sotilasavustusasiasanne koskevia tietoja voitte kysellä myös Kelan sähköisten asiointipalvelujen kautta (www.kela.fi). Palvelu on henkilökohtainen ja edellyttää tunnistautumista.

Liitteet

Valitusosoitus

Kielteinen päätös jälkeen

Päätös sotilasavustuksesta

Hakemuksesi on hylätty 7.1.2013 alkaen.

Perustelut

Et voi saada asumisavustusta. Avustusta ei myönnetä, koska tulosi ovat suuremmat kuin huomioitavien asumismenojen määrä. Tulot otetaan huomioon verojen vähentämisen jälkeen (nettotulot).

Voit hakea avustusta uudelleen, jos menoja on jonakin kuukautena enemmän tai tulot pienenevät.

Asumisavustus

Asumismenojen korvaamiseksi voidaan myöntää asumisavustus. Asumismenoista vähennetään asumistuki.

Asumisavustuksen määrä ennen tulojen vähentämistä
7.1.2013 alkaen yhteensä 532,50 e/kk

Olet hakenut korvausta autopaikkamaksusta yhteensä 12,00 e/kk. Korvausta ei myönnetä, koska esittämäsi kustannus ei ole sotilasavustukseen oikeuttava meno.

Tulot

Tulot vähentävät sotilasavustuksen määrää. Tulot huomioidaan nettomääräisenä.

Sotilasavustuksessa huomioitavat tulot
7.1.2013 alkaen yhteensä 600,00 e/kk

Tarkempia tietoja huomioon otetuista tuloista ja menoista on kohdassa Miten sotilasavustuksen määrä on laskettu.

Lainkohdat

Sotilasavustuslaki 1 §, 2 §, 3 §, 11§, 12 §, 14 § ja 16 §

Kelassa asiasi käsitteli

Kerttu Kela

Päätöksestä valittaminen

Ohje valituksen tekemiseen on liitteenä.

Miten sotilasavustus on laskettu

Asumisavustus 7.1.2013 alkaen

Asumismenot

Vuokra 714,00 e/kk

Vesimaksu 18,50 e/kk

Vähennettävä asumistuki - 200,00 e/kk

Yhteensä 532,50 e/kk

Sotilasavustuksesta vähennettävät nettotulot 7.1.2013 alkaen

Palkkatulo/Esimerkki, Eetu 600,00 e/kk

Yhteensä 600,00 e/kk

Sotilasavustuksen määrä 7.1.2013 alkaen

Asumisavustus 532,50 e/kk

Vähennettävät tulot -600,00 e/kk

Yhteensä 0,00 e/kk