



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Oikaisumenettely hallinnossa ja vakuutusosoikeudessa

Lähderanta, Noora

2015 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Oikaisumenettely hallinnossa ja vakuutusoikeudessa

Noora Lähderanta
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Joulukuu, 2015

Noora Lähderanta

Oikaisumenettely hallinnossa ja vakuutus oikeudessa

Vuosi 2015 Sivumäärä 47

Opinnäytetyön aiheena on oikaisumenettely hallinnossa ja vakuutus oikeudessa. Työn tarkoituksena oli käsitellä oikaisujärjestelmän rakennetta ja selvittää erityisesti oikaisujärjestelmään kuuluvan oikaisuvaatimuksen asemaa ja tarpeellisuutta varsinaista muutoksenhakua edeltävänä esivaiheena. Tämän lisäksi työssä käytiin läpi vakuutus oikeuden toimintaa ja sen toimivaltaan kuuluvien asioiden oikaisumenettelyä sekä selvitettiin, voisiko oikaisuvaatimusmenettely korvata vakuutus oikeudessa käytössä olevan valitukseen sidotun oikaisun.

Oikaisumenettelyssä viranomainen tutkii virheelliseksi väitetyn hallintopäätöksen joko omasta aloitteestaan asia- tai kirjoitusvirheen perusteella tai asianosaisen esittämän oikaisuvaatimuksen perusteella. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään yleisesti hallintolaissa, mutta sitä koskeva tarkempi sääntely löytyy eri hallinnonalojen lainsäädännöistä. Asia- ja kirjoitusvirhettä koskevat säännökset sisältyvät myös hallintolakiin.

Opinnäytetyön tutkimus toteutettiin perinteisenä lainopillisena tutkimuksena, jossa tutkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta. Opinnäytetyössä keskityttiin oikaisujärjestelmän käsittelemiseen yleisesti kaikilla hallinnonaloilla. Oikaisujärjestelmän ymmärtämiseksi käytiin läpi myös varsinaista muutoksenhakuprosessia erityisesti vakuutus oikeudessa käsiteltävien toimeentuloturva-asioiden osalta. Tärkeimpinä lähteinä hyödynnettiin hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia sekä hallituksen esityksiä ja oikaisujärjestelmää koskevaa korkeimman hallinto-oikeuden ja vakuutus oikeuden oikeuskäytäntöä.

Opinnäytetyön lopputuloksena voidaan todeta oikaisuvaatimusmenettelyn mahdollistavan joustavamman ja tehokkaamman muutoksenhaun asianosaiselle ja hallintotuomioistuimille, kun hallintopäätöstä rasittava mahdollinen virhe voidaan korjata jo hallintoviranomaisessa. Tämän myötä varsinaiseen muutoksenhakuun ei tarvitse välttämättä turvautua yksinkertaisimmissa asioissa, jolloin myös hallintotuomioistuimet voivat säästää resurssejaan keskittymällä ratkomaan todellisia oikeusriitoja. Vaikka oikaisuvaatimusmenettely on jo melko laajasti käytössä eri hallinnonaloilla, voidaan sen nähdä soveltuvan yhä useampiin hallinnon asiarhyymiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmän muodostuminen kaikkia hallinnonaloja koskevaksi yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi ei ole kuitenkaan vielä riittävän perusteltua, sillä se ei palvelisi odotetulla tavalla tiettyjä asiaryhmiä.

Noora Lähderanta

Rectification procedure in the administration and in the Insurance Court

Year	2015	Pages	47
------	------	-------	----

The theme of the thesis is the rectification procedure in the administration and in the Insurance Court. The purpose of the thesis was to find out the structure of the rectification system and deal especially with the position and the need of the demand for rectification in the pre-phase of an actual appeal. Apart from this the thesis went through the operation of the Insurance Court and the rectification procedure in the matters which belong to the jurisdiction of the Insurance Court. It also looked at the rectification procedure which is combined with an appeal and if it could be replaced.

In the rectification procedure the authority considers an incorrect administrative action either by itself on the grounds of a factual or clerical error or on the grounds of demand for rectification by a party. The procedure related to the demand for rectification is generally regulated in the Administrative Procedure Act, but the more detailed regulation is included in the legislation of different branches of administration. Provisions concerning a factual or clerical error are also included in the Administrative Procedure Act.

Research of the thesis was carried out as traditional legal research, which considers and systematizes operative justice. The thesis focused on covering the rectification system generally in all branches of administration. To understand better the rectification system, the thesis went also through the actual appeal proceedings especially in income security matters which belong in the jurisdiction of the Insurance Court. The most important sources, which were explored in the thesis, were the Administrative Procedure Act and the Administrative Judicial Procedure Act, government's bills to the Parliament and case law of the Supreme Administrative Court and the Insurance Court relative to the rectification system.

The findings of the thesis indicate that the procedure relating to the demand for rectification enables a more flexible and more effective appeal for a party and the administrative courts, when the possible error of the administrative action can be corrected by the administrative authority. Along with this there is no need to resort to an appeal in the simplest cases, in which case the administrative courts can also save resources by focusing on solving real litigation. Even though the procedure relating to the demand for rectification is quite widely used in different branches of administration, it can be seen as suitable for ever more cases of administration. However there is not a sufficient basis to allow the procedure of the demand for rectification to be set at the general compulsory pre-phase of an actual appeal, because it won't serve all the cases of branches of administration.

The Insurance Court, The Administrative Court, appeal, rectification system, demand for rectification

Laki- ja lyhenneluettelo

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999)
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (6.6.2003/434)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586)
KEL	Kansaneläkelaki (11.5.2007/568)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
VakOL	Vakuutuslaki (21.2.2003/132)

Muita oikeuslähteitä

HE 72/2002 vp
HE 226/2009 vp
HE 104/2014 vp
HE 230/2014 vp

Oikeustapaukset

KHO 27.8.2010/1972
KHO:2003:16
KHO 11.4.2013/1266
KHO:2004:97
VakO 20.9.2007/3099:2006
VakO 20.1.2015/5355:2013

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Tuomioistuinlaitokset	8
1.2	Vakuutus oikeus tuomioistuimena.....	9
1.2.1	Organisaatio ja henkilöstö	10
1.2.2	Lainkäyttö- ja ratkaisutoiminta vakuutus oikeudessa	11
2	Yleiset oikeusperiaatteet	12
2.1	Oikeusturva perusoikeutena.....	12
2.2	Hyvän hallinnon perusteita	15
2.2.1	Hallinnon oikeusperiaatteet.....	15
2.2.2	Palveluperiaate	16
2.2.3	Viranomaisten yhteistyö	17
2.3	Lainkäyttömenettelyn tavoiteperiaatteet	17
3	Muutoksenhakuprosessi vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa	18
3.1	Päätöksestä valittaminen ja valituskelpoisuus	19
3.2	Muutoksenhaun käsittelyvaiheet muutoksenhakulautakunnassa	22
3.3	Muutoksenhaku vakuutus oikeuteen	24
3.3.1	Asian vireille tulo ja esivalmistelu	24
3.3.2	Päätöksen valmisteleminen ja asian ratkaiseminen.....	25
4	Oikaisujärjestelmä.....	26
4.1	Oikaisukeinot.....	27
4.1.1	Oikaisuvaatimus	27
4.1.2	Viranomaisen itseoikaisu.....	28
4.1.3	Valitukseen sidottu oikaisu	30
4.2	Oikaisujärjestelmän kehittyminen	31
4.3	Oikaisujärjestelmän vaikutukset ja tarpeellisuus yhteiskunnalle	33
4.4	Oikaisumenettely muissa Euroopan maissa	37
4.5	Tilastoja ja oikaisua koskevia oikeustapauksia	38
5	Yhteenveto	41
	Lähteet	44
	Taulukot	47

1 Johdanto

Hallintopäätöksiä, erityisesti toimeentuloturva-asioita koskevia päätöksiä annetaan nykyään merkittäviä määriä. Yhä useammin näihin päätöksiin ollaan tyytymättömiä, jolloin muutoksenhaku valitusviranomaisiin lisääntyy. Tämä pidentää päätöksen täytäntöönpanoa ja lisää samalla kustannuksia sekä asianosaiselle että tuomioistuimille. Muutoksenhaun rinnalla on kuitenkin käytössä myös oikaisujärjestelmä, jonka avulla päätöksen antanut hallintoviranomainen voi ottaa asian uudelleen käsittelyyn ilman asianosaisen erillistä muutoksenhakua muutoksenhakuviranomaisiin. Tätä järjestelmää on pyritty kehittämään ja lisäämään siten hallintoviranomaisten vastuuta jälkikäteisestä oikeusturvasta. Oikaisujärjestelmän laajempi soveltaminen voisi vähentää muutoksenhakua hallintotuomioistuimiin.

Tämä opinnäytetyö käsittelee oikaisumenettelyä hallinnossa ja vakuutus oikeudessa. Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää, mikä on oikaisujärjestelmän merkitys tavallisen, valittamalla tapahtuvan muutoksenhaun ohella ja tulisiko oikaisujärjestelmän käyttöä mahdollisesti muuttaa supistamalla tai laajentamalla oikaisumahdollisuutta nykyisestäään. Lisäksi opinnäytetyöni on tarkoitus käydä läpi vakuutus oikeuden toimintaa ja oikaisumenettelyä vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa.

Halusin käsitellä opinnäytetyöni aihetta osittain vakuutus oikeuden näkökulmasta, sillä suoritin oikeudellisen työharjoitteluni vakuutus oikeudessa. Sain ehdotuksen opinnäytetyöni aiheelle vakuutus oikeuden tiedottajakimiehellä, joka piti aiheen käsittelemistä hyödyllisenä ja merkittävänä Suomen nykyisen talustilanteen vuoksi. Koin aiheen mielenkiintoisena, koska hallintotuomioistuimet ja vakuutus oikeuden alaiset muutoksenhakulautakunnat ovat nykyään kovin ruuhkautuneita ja käsittelyajat venyvät niissä jatkuvasti, jolloin suuremman sijan antaminen oikaisumenettelylle voisi toimia ratkaisuna vallitsevalle tilanteelle. Ajattelin saavani opinnäytetyöni kautta myös itsekkin enemmän tietoa oikaisumenettelystä ja vakuutus oikeuden toiminnasta.

Opinnäytetyössä tekemäni tutkimus on luonteeltaan tavallinen lainopillinen tutkimus. Lainopillisessa tutkimuksessa tutkitaan voimassa olevaa oikeutta. Tällaiseen tutkimukseen kuuluu oikeussäännösten sisällön selventäminen juridisella tulkinnalla ja oikeussäännösten systematisointi jäsentämällä normiaineistoa selkeämmäksi ja johdonmukaisemmaksi. Lainopillisella tutkimuksella selvitetään siis tietyn oikeusyhteisön voimassa olevaa oikeutta tulkinnallisilla menetelmin eri oikeuslähteistä saatavilla tiedolla.¹

Opinnäytetyön johdannossa käydään läpi tuomioistuinlaitoksia ja vakuutus oikeuden roolia tuomioistuinjärjestelmässä. Opinnäytetyö etenee viranomaisten toimintaa ohjaavien oikeus-

¹ Perusasioita oikeustieteestä, tutkimuksen eri tasojen teoreettinen aines

periaatteiden käsittelystä muutoksenhakuprosessiin muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutus-oikeudessa, minkä jälkeen perehdytään tarkemmin oikaisujärjestelmään ja sen sisältämiin oikaisukeinoihin. Lopuksi tarkastellaan oikaisujärjestelmän tarpeellisuutta yhteiskunnassa oikeusperiaatteisiin nojautuen ja omia pohdintoja esittäen.

1.1 Tuomioistuinlaitokset

Suomen perustuslain (PL 11.6.1999/731) 3.3 §:ssä säädetään tuomiovallan käytöstä. Se kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, joista ylintä valtaa käyttää korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuimet ratkaisevat riippumattomasti voimassa olevan oikeuden kautta, mikä yksittäisessä asiassa on oikein. Tuomioistuinlaitoksien riippumattomuuden perusajatuk-
sena on, ettei yksittäisen oikeuskysymyksen ratkaisuun voi vaikuttaa mikään ulkopuolinen ta-
ho. Riippumattomuutta on pyritty suojaamaan erinäisillä säännöksillä. ² PL 98 §:ssä on kerrot-
tu tarkemmin tuomioistuijien perusrakenteesta ja jakautumisesta yleisiin tuomioistuijiiin,
hallintotuomioistuijiiin ja erityistuomioistuijiiin.³

Yleisiin tuomioistuijiiin luetaan kärjjoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Yleisiä hallin-
totuomioistuijiiia ovat alueelliset hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Erityistuomiois-
tuimiiia ovat puolestaan markkinaoikeus, tyotuomioistuin, vakuutus-oikeus ja valtakunnanoi-
keus, joista kustakin säädetään omilla lailla.⁴ Yleisissä tuomioistuijiiissa käsitellään rikos-,
riita- ja hakemusasioita. Kärjjoikeuden päätöksestä voi valittaa hovioikeuteen ja hovioikeu-
den ratkaisuun haetaan taas muutosta korkeimmalta oikeudelta valitusluvalla. Hallintotu-
omioistuinten toimivaltaan kuuluvat hallintolainkäyttöasiat, kuten viranomaisten päätöksistä
tehdyt valitukset. Hallinto-oikeuden ratkaisuun haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-
oikeudelta.⁵ Erityistuomioistuijiiia on puolestaan perustettu ratkaisemaan sellaisia riita- ja
rikosasioita, joihin vaaditaan erityisempää asiantuntemusta kuin mitä yleisillä tuomioistuijii-
illa on. Siten erityistuomioistuijiiien ratkaisukokoonpanoihin voi kuulua juristijäsenien lisäksi
henkilöitä, joilla on asian käsittelyn kannalta tarvittavaa erityisosaamista, esimerkiksi työolo-
ja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä. Erityistuomioistuijiiien toimivaltaan kuuluvista asioista
on määrätty erikseen lailla.⁶

Ylimmän tuomiovallan käyttö riita- ja rikosasioissa kuuluu korkeimmalle oikeudelle ja hallin-
tolainkäyttöasioissa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Nämä tuomioistuimet valvovat myös
lainkäyttöä omilla toimialallaan ja voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoi-
meen ryhtymisestä. Näistä ylimpien tuomioistuinten tehtävistä säädetään PL 99 §:ssä. Joissa-

² Husa & Pohjolainen 2014, 79

³ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2011, 24

⁴ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2011, 24

⁵ Tuomioistuimet

⁶ Husa & Pohjolainen 2014, 125

kin asioissa ylin tuomiovalta voidaan uskoa myös erityistuomioistuimille, kuten työtuomioistuimelle tai vakuutusoikeudelle. Ylimmän tuomiovallan jakautumisesta näiden tuomioistuinlaitosten välillä on määrätty tarkemmin laissa.⁷

Korkein oikeus voi käsitellä riita- ja rikosasioiden lisäksi myös tiettyjä vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvia asioita, kuten työtapaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- ja sotilastapaturma-asioita, joissa on kyse oikeudesta korvaukseen, korvausvelvollisen määrittämisestä tai perustevalituksesta. Tällainen asia voi päättyä korkeimman oikeuden ratkaistavaksi, mikäli sitä koskevalle vakuutusoikeuden antamalle päätökselle on haettu valituslupaa korkeimmalta oikeudelta ja korkein oikeus on sen myös myöntänyt. Valitusluvan myöntäminen edellyttää, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman oikeuden ratkaistavaksi, tai siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai sen myöntämiseen on muu painava syy.⁸

Tuomioistuinjärjestelmään kuuluu yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten lisäksi tuomioistuinten tyyppisiä lainkäyttöelimiä, joita ovat muutoksenhakulautakunnat.⁹ Muutoksenhakulautakunnat jakaantuvat kahteen ryhmään. Osa lautakunnista kuuluu vakuutusoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään, jolloin niiden päätöksiin voi hakea muutosta vakuutusoikeudelta. Tällaisia lautakuntia ovat työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Edellä mainitut muutoksenhakulautakunnat käsittelevät toimeentuloturva- ja eläkeasioita koskevista ensi asteen päätöksistä tehtyjä valituksia. Toiseen ryhmään kuuluvat muita hallintoasioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat, joita ovat patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, valtion tilintarkastuslautakunta ja valtion elokuva- ja elokuvateollisuuden lautakunta. Näiden lautakuntien päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁰

1.2 Vakuutusoikeus tuomioistuimena

Vakuutusoikeus on erityistuomioistuin, joka kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.¹¹ Vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvat erilaiset toimeentuloturva-asiat, joita ovat muun muassa työ- ja kansaneläke, työttömyysetuus, palkkaturva, asumistuki, opintotuki, Kansaneläkelai-

⁷ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2001, 24

⁸ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2001, 35

⁹ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2001, 43

¹⁰ Mäenpää 2007, 70-71

¹¹ Vakuutusoikeus tuomioistuimena 2014

toksen maksama vammaisetuus, sairausvakuutuslain mukainen etuus sekä korvaukset työtapa-
turman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. Va-
kuutusosoikeus on edellä mainittuihin toimeentuloturva-asioihin ainoa toimivaltainen tuomiois-
tuin, poikkeuksena eräät työtapaturma- ja ammattitautiasiat.¹² Vakuutusosoikeus on myös ylin
muutoksenhakuelin eikä sen päätöksiin voi hakea muutosta valittamalla, lukuun ottamatta
eräitä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvia korvauksia koskevia asioita, joihin on
mahdollista hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta.¹³ Nimestään huolimatta vakuutusoi-
keuden toimivaltaan eivät kuulu vapaaehtoista vakuutusta koskevat asiat kuten koti- ja auto-
vakuutus.¹⁴

Vakuutusosoikeus tarjoaa muutoksenhakijoille puolueetonta, riippumatonta ja laadukasta oi-
keusturvaa. Vakuutusosoikeuden toiminta perustuu vakuutusosoikeuslakiin (VakOL
21.2.2003/132), valtioneuvoston asetukseen vakuutusosoikeudesta (VNa vakuutusosoikeudesta
19.3.2003/237) sekä vakuutusosoikeuden työjärjestykseen. Lainkäyttötoiminnasta vakuutusoi-
keudessa on säädetty hallintolainkäyttölaisissa (HLL 26.7.1996/586), joka sääntelee yleisesti
oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa.¹⁵

1.2.1 Organisaatio ja henkilöstö

Vakuutusosoikeuden palveluksessa työskentelee päätoimisesti 108 henkilöä. Vakuutusosoikeuden
toimintaa johtaa ylituomari. Ylituomari muodostaa yhdessä osastojen laamannien ja kanslia-
päällikön kanssa johtoryhmän, joka toimii ylituomarin apuna. Kansliapäällikön toimenkuvaan
kuuluu hallinto- ja toimistopalveluyksikön johtaminen sekä ylituomarin ratkaistavaksi mene-
vien talous- ja henkilöstöhallintoon kuuluvien asioiden valmistelu ja esittely.¹⁶

Vakuutusosoikeudessa on kolme osastoa, joista jokaista johtaa oma laamanninsa. Jokaisella
osastolla on myös oma asessori avustamassa laamannia osaston hallinnossa ja töiden järjeste-
lyä koskevissa asioissa. Ylituomarin, kansliapäällikön, laamannien ja asessorien lisäksi lain-
käyttöhenkilöstöön kuuluu 25 vakuutusosoikeustuomaria sekä 25 vakuutusosoikeussihteeriä eli
esittelijää. Heistä yksi toimii vakuutusosoikeudessa tiedottajalakimiehenä. Näiden lisäksi osas-
tojen kokoonpanoon kuuluu valmisteluyksikkö, jonka muodostavat notaarit ja heidän esimie-
henään toimivat vastaavat notaarit. Vakuutusosoikeudessa työskentelee vakituisesti 22 notaa-
ria. He vastaavat asioiden esivalmistelutyöstä. Vakuutusosoikeuden henkilöstöön kuuluu myös
hallinto- ja toimistopalveluyksikössä työskentelevät viranhaltijat, joita ovat informaattikko,
tietohallinnon asiantuntija, kirjaaja, taloussihteeri, henkilöstösihteeri, arkistonhoitaja, 12

¹² Toimivalta 2014

¹³ Toimeentuloturva-asioden muutoksenhakujärjestelmä 2014

¹⁴ Toimivalta 2014

¹⁵ Vakuutusosoikeus tuomioistuimena 2014

¹⁶ Hallinto ja henkilöstö 2014

toimistosihteerä ja kaksi virastomestaria. Nämä henkilöt huolehtivat vakuutusosoikeuden hallinnon ja ratkaisutoiminnan edellyttämistä palveluista.¹⁷

Vakuutusosoikeudessa on kahdeksan sivutoimista lääkärijäsentä, jotka valtioneuvosto on määrännyt tehtäviinsä. Valtioneuvosto on määrännyt myös työoloja, yritystoimintaa tai sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä ja heidän varajäseniään yhteensä noin sata.¹⁸ Edellä mainitut sivutoimiset jäsenet sekä lääkärijäsenet ovat vannoneet tuomarivalan tai antaneet tuomarivakuutuksen ja kuuluvat osaksi määrättyjä ratkaisukokoonpanoja vakuutusosoikeudessa.¹⁹ Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten ja muiden sivutoimisten jäsenten kelpoisuudesta ja määräämisestä säädetään VakOL 4-5 §:issä.

1.2.2 Lainkäyttö- ja ratkaisutoiminta vakuutusosoikeudessa

Vakuutusosoikeudessa toimii kolme osastoa, joista kukin on jakaantunut ratkaisukokoonpanoihin eli jaostoihin. Asioita ratkaistaan joko kolme- tai viisijäsenisellä ratkaisukokoonpanolla riippuen asiaryhmästä.²⁰ Vakuutusosoikeuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 104/2014 vp) pohjalta vakuutusosoikeuslakiin lisätään kuitenkin 1.1.2016 10a § ja 10b §, joiden mukaan joitakin asioita on mahdollista ratkaista myös yksi- ja kaksijäsenisissä ratkaisukokoonpanoissa. Vakuutusosoikeudessa ratkaistavat asiat voivat olla joko lainopillisia tai lääkeopillisia, jolloin muutoksenhakuasian ratkaisuun osallistuu myös lääkärijäsen. Ratkaisukokoonpano koostuu kolmejäsenisissä lainopillisissa asioissa esittelijästä, tarkastavasta tuomarista ja puheenjohtajasta, kun taas kolmejäsenisissä lääkeopillisissa asioissa esittelijän tilalla on lääkärijäsen yhdessä tarkastavan tuomarin ja puheenjohtajan kanssa. Viisijäseniset ratkaisukokoonpanot muodostuvat muuten samalla tavalla, mutta niissä on lisäjäseninä sivutoimisia jäseniä.²¹

Työeläke-, tapaturmavakuutus-, työttömyysturva- ja palkkaturva- sekä sotilasvamma-asiat ratkaistaan viisijäsenisellä kokoonpanolla. Ratkaisut tehdään istunnoissa esittelijän laatiman esittelyn pohjalta. HE 104/2014 vp:n pohjalta vakuutusosoikeuslakiin lisätään kuitenkin 10.2 §, jonka mukaan yksimielinen asia voidaan ratkaista ilman muodollista istuntoa. Asiat istutaan vakuutusosoikeudessa yleisön ja asianosaisten läsnä olematta, sillä asian ratkaisemisesta käytävät keskustelut kuuluvat tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin, jolloin neuvottelun sisältö on pidettävä salassa. Asianosaiset voivat kuitenkin vaatia suullista käsittelyä, jolloin heillä tai lähtökohtaisesti myös yleisöllä on oikeus olla läsnä käsittelyssä ennen istunnon toimittamista. Tässäkin tapauksessa suullisen käsittelyn jälkeen asia ratkaistaan kuitenkin erilli-

¹⁷ Hallinto ja henkilöstö 2014

¹⁸ Hallinto ja henkilöstö 2014

¹⁹ Asian ratkaisemiseen osallistuvat jäsenet 2014

²⁰ Ratkaisukokoonpanot 2014

²¹ Asian ratkaiseminen 2014

sessä istunnossa. Vakuutusosoikeus voi toimittaa suullisen käsittelyn myös omasta toimestaan asian niin vaatiessa.²² VakOL 2 lukuun sisältyy määräykset ratkaisukokoonpanoista, istunnon järjestämisestä ja asioiden käsittelystä vakuutusosoikeudessa.

2 Yleiset oikeusperiaatteet

Yleiset oikeusperiaatteet kuuluvat osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Niillä pyritään säätelemään julkista valtaa käyttävien elinten ja yksityisten oikeussubjektien välisiä suhteita. Nämä periaatteet ilmaisevat arvoja ja tavoitteita, joita julkisen vallan tulee toteuttaa. Yleiset oikeusperiaatteet luovat velvollisuuksia ja rajoitteita julkisen vallan toiminnalle suhteessa kansalaiseen. Samalla niillä turvataan kansalaisille kuuluvat oikeudet. Esimerkiksi perusoikeuksiin kuuluvalla oikeusturvalla taataan kaikille mahdollisuus oikeussuojaan tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusturva-säännös velvoittaa vastaavasti lainsäätäjän turvaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet lailla.²³ Yleisiin oikeusperiaatteisiin sisältyvät hyvän hallinnon perusteet toimivat viranomaistoimintaa ohjaavina keskeisinä periaatteina. Ne pyrkivät sääntelemään ja rajoittamaan viranomaistoiminnan harkintavallan käyttöä.²⁴ Seuraavissa kappaleissa tutustutaan tarkemmin ihmisen oikeusturvaan ja hyvän hallinnon perusteisiin, jotka toimivat keskeisinä periaatteina myös muutoksenhaussa ja oikaisumenettelyssä.

2.1 Oikeusturva perusoikeutena

Oikeusturva-käsite voidaan ymmärtää kaikille kuuluvana perusoikeutena, jolloin puhutaan suppeasta oikeusturvakäsitteestä, mutta myös samalla se toimii yhtenä koko oikeusjärjestelmän kattavana perusperiaatteena.²⁵ Oikeusturvaa käsitellään tällöin laajana oikeusturvakäsitteenä, joka ei käsitä siis vain lainsäädäntöä. Tällaisella ajattelulla oikeusturva voidaan käsitellä koko perusoikeusjärjestelmään kuuluvien aineellisoikeudellisten odotusten toteutumisenä, kuten oikeuksien toteutumisenä, yhdenvertaisena kohteluna tai oikeusvarmuutena.²⁶ Tässä tekstissä keskitytään kuitenkin oikeusturvaan sen suppeassa merkityksessä eli ihmisen perusoikeutena, sen muodostumiseen ja toteutumiseen.

PL 21.1 §:ssä säädetään ihmisen oikeusturvasta, joka pitää sisällään oikeuden 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.²⁷ PL

²² Asian ratkaiseminen 2014

²³ Perusasioita oikeustieteestä, julkisoikeus

²⁴ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 119-120

²⁵ Koivisto 2014, 51

²⁶ Koivisto 2014, 100

²⁷ Jansson 2012, 492

21.2 §:n mukaan myös käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näin ollen voidaan nähdä, että perustuslain sisältämä säännös oikeudesta oikeusturvaan on kirjoitettu tiiviisti, mutta sisältää monia osa-oikeuksia.²⁸ PL 21.1 § sisältö on muodostunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS 63/1999) 6 artiklan 1 kappaleen pohjalta.²⁹ Tämän EIS 6 artiklan 1 kappaleessa on määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin. Sillä taataan jokaiselle oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.³⁰

Seuraavissa kappaleissa käydään tarkemmin läpi muutamia PL 21 §:n sisältämiä oikeuksista, jotka yhdessä muodostavat perustan oikeusturvalle. Oikeusturvan yhtenä ulottuvuutena on edellisessä kappaleessa esille tullut oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti. Yksilön tulee pystyä luottamaan siihen, että hänen asiansa käsitellään viranomaisten tai tuomioistuinlaitosten osalta tehokkaasti, toimivasti ja oikeudenmukaisesti. Asianmukaisuusvaatimukseen perustuen henkilön tulisi voida saada myös tarkoituksenmukainen, perusteltu ratkaisu.³¹

Saadessaan asiansa käsitellyksi viranomaiskoneistossa tai tuomioistuinlaitoksissa asianmukaisesti, on yhtälailla henkilön oikeuksien ja etujen mukaista saada asiansa käsittely päätökseen ilman kohtuutonta viivästystä. Asiat eivät saisi siis viipyä aiheettomasti pitkän aikaa hallinnossa tai tuomioistuimissa. Asioiden käsittelyn pituudessa tulisi ottaa huomioon kunkin asian laatu ja olosuhteet.³² Suomen oikeusjärjestelmässä asioiden viivytyksetön käsittely ei ole kuitenkaan kaikissa asioissa toteutunut, jonka myötä Suomi onkin saanut moitteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta oikeudenkäyntiensä pitkittymisestä.³³ Viranomaisen toiminnan tai oikeudenkäynnin joutuisuutta voi olla kuitenkin haastavaa nopeuttaa, vaikka päätöstä ei tehdä tai sen tekeminen kestää kohtuuttoman ajan, sillä tähän ei ole olemassa kovinkaan tehokkaita oikeussuojakeinoja. Hallintokantelu voi joissakin tapauksissa toimia asian käsittelyä nopeuttavana tekijänä. Edellä mainitut oikeusturvaan kuuluvat oikeudet esiintyvät myös hallintolakiin sisältyvissä hallinnon oikeusperiaatteissa ja hyvän hallinnon menettelyvaatimuksissa.³⁴ Näitä hyvän hallinnon perusteita käydään läpi myöhemmissä kappaleissa.

²⁸ Koivisto 2014, 101

²⁹ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2001, 21

³⁰ Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla 1 kappale

³¹ Koivisto 2014, 101

³² Kulla 2012, 160

³³ Jansson 2012, 493

³⁴ Koivisto 2014, 102

Oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää myös asianosaisen oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös, kuten asianmukaiseen asian käsittelyyn kuuluu, sekä oikeus voida hakea muutosta saamaansa päätökseen. Oikeusturvan yksi merkittävimmistä ulottuvuuksista on juurikin kuultavaksi tuleminen, sillä asianosaisella täytyy voida olla käytössään kaikki sama tieto, joka viranomaisella tai tuomioistuimella on päätöstä tehdessään, ja näin ollen saada oikeus lausua oma mielipiteensä asiaan vaikuttavista seikoista ja perusteista. Tällä menettelyllä varmistutaan molempien osapuolten tasapuolisesta kohtelusta. Kuuleminen voi toimia myös selvityskeinona, jolloin asianosainen voi antaa tarvittavat tiedot asiaan liittyvistä seikoista ja siten mahdollisesti myötävaikuttaa ratkaisuun.³⁵

HLL 53 §:ssä määrätään ihmisen oikeudesta saada perusteltu päätös. Säännöksen mukaan päätöksen perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty. Oikeus saada perusteltu päätös kytkeytyy oikeuteen saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti. Perustelut ovat tärkeitä muutoksenhaun kannalta, sillä niiden avulla voidaan arvioida päätöksen oikeellisuutta ja harkintavallan käyttöä, joihin pohjautuen asianosaisella voi olla aiheutta hakea muutosta annettuun päätökseen. Päätös tulee perustella siinäkin tapauksessa, vaikka päätökseen ei saisi hakea muutosta. Asianosainen ei voi myöskään valittaa pelkästään päätöksen perusteluista, vaan hänen on haettava muutosta myös itse päätöksen loppuratkaisuun vedotessaan perusteluihin. Perusteluiden esittäminen on erityisen tärkeää etenkin silloin, jos ratkaisuvaihtoehtoja olisi voinut olla useampia. Perusteluiden tarkoitus on kaiken kaikkiaan sisällyttää päätökseen selvitys siitä, mihin oikeusnormeihin ja -lähteisiin tapauksessa ilmeneviä tosiseikkoja on verrattu ja mikä lopputulos niillä on saavutettu. Näin ollen pelkän lainkohdan ilmaiseminen ei riitä, vaan perusteluista tulee käydä ilmi, kuinka sitä on sovellettu kyseiseen tapaukseen.³⁶

Oikeusturvaan kuuluva oikeus hakea muutosta päätökseen on tämän opinnäytetyön kannalta yksi oleellisimmista ja merkittävimmistä perusoikeuksista. Pääsääntöisesti tämä tarkoittaa valitusoikeutta. Valitusoikeus on HLL 6 §:n mukaan sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa välittömästi. Asianosaisella on tämän oikeuden myötä mahdollisuus riitauttaa päätös tuomioistuimessa, mikäli on siihen tyytymättömän. Muutoksenhakuoikeutta ilmentää myös muut keinot, joista yksi on oikaisuvaatimusmenettely. Sitä on pyritty lisäämään, jotta voitaisiin vähentää tuomioistuimille kertyvää taakkaa. Oikaisuvaatimusmenettely kytkeytyy tiiviisti myös osaksi oikeutta saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä.³⁷ Oikaisuvaatimusmenettelyä käsitellään jäljempänä omassa luvussaan.

³⁵ Väättänen 2011, 393-395

³⁶ Mäenpää 2011b, 157-158

³⁷ Koivisto 2014, 107-108

2.2 Hyvän hallinnon perusteita

Edellisissä kappaleissa käsiteltyjen oikeusturvan eri ulottuvuuksien lisäksi hyvän hallinnon perusteet ovat tärkeä osa hallintotoimintaa. Hyvän hallinnon perusteet, jotka on tarkoitettu täydentämään hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä, löytyvät hallintolain (HL 6.6.2003/434) 6-10 §:stä. Ne antavat vähimmäisvaatimukset hallintotoiminnan laadulle. Hyvän hallinnon perusteet koostuvat hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta, neuvonnasta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sekä viranomaisien yhteistyöstä. Hallinnon oikeusperiaatteet jakautuvat vielä alaperiaatteisiin, joita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, puolueettomuus- ja suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojan periaate.³⁸ Seuraavissa kappaleissa tuodaan tarkemmin esille opinnäytetyön aiheen kannalta olennaisimmat hyvän hallinnon perusteet.

2.2.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvista hallinnon oikeusperiaatteista käsitellään seuraavissa kappaleissa erityisesti yhdenvertaisuusperiaatetta, puolueettomuusperiaatetta sekä luottamuksensuojan periaatetta. Yhdenvertaisuusperiaatteen perimmäinen tarkoitus on tasapuolisuus ihmisten välillä. Sen perusteella ihmisiä tulisi kohdella samalla tavalla samanlaisissa tilanteissa. Tässä periaatteessa verrataan siis kahta tai useampaa tapausta toisiinsa. PL 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusperiaate pitää sisällään myös samaisen pykälän säännökset yleisestä syrjintäkiellosta, erityissäännökset lasten tasa-arvoisesta kohtelusta ja sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Jotta yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan soveltaa hallintomenettelyssä, tulee selvillä olla henkilöt, joita asia tai etu koskee, jaettava etuus sekä vertailuperuste. Toimeentuloturva-asioissa henkilöitä olisivat etuudenhakijat, jaettava etu esimerkiksi työttömyyspäiväraha ja vertailuperusteena etuuden myöntämisperusteet. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen voi olla toisinaan haastavaa, sillä yleensä tapaukset eivät ole samanlaisia. Näin ollen ratkaisija joutuu arvioimaan tapauksien samankaltaisuuden. On myös tilanteita, joissa yhdenvertaisuudesta poiketaan, mutta silloinkin vain hyväksyttävästä syystä. Ihmisiä tulee kohdella tasapuolisesti myös menettelyllisestä näkökulmasta. Niin ollen viranomaisen on esimerkiksi mahdollistettava jokaiselle asianosaiselle tilaisuuden osallistua menettelyn kulkuun. Tämä toteutuu esimerkiksi kuulemalla kaikkia menettelyn osapuolia tasapuolisesti.³⁹

HL 6 §:ssä mainitaan, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia eli objektiivisia. Puolueettomuudella viitataan riippumattomaan ja asialliseen näkemykseen tai kannanottoon. Tällöin viranomaisen kannan ei tulisi olla riippuvainen tarkasteltavasta asiasta eikä tarkastel-

³⁸ Kulla 2012, 93

³⁹ Kulla 2012, 95-97.

tavasta henkilöstä. Viranomaisen toimintaan ei tulisi myöskään vaikuttaa oma kulloinenkin mielentila, mielipide tai etu.⁴⁰ Tiettyyn toimintaan päätyminen tulisi olla perusteltavissa ja laintulkinnassa tulisi noudattaa vakiintuneita tulkintasääntöjä. Puolueettomuudella ei voida kuitenkaan vielä taata, että toiminta olisi tosiasioita vastaava, mutta viranomaiselle kuuluvan asiallisuusvaatimuksen perusteella kannanoton tulisi vastata mahdollisimman paljon tosiasioita. Julkishallinnossa puolueettomuutta pidetään yleisenä tavoitteena ja vaatimuksena, millä pyritään lisäämään viranomaisten toimintaan kohdistuvaa luottamusta. Puolueettomuusperiaatetta säännellään muun muassa lahjomakielloilla, esteellisyyssäännöksillä ja virkamiesten sivutoimien rajoittamisella. Sen toimivuutta edistävät myös tuomarinohjeet sekä virka- ja tuomarivalat.⁴¹

Yksityisen ihmisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisten toiminta on oikeaa ja heidän tekemänsä päätökset pysyviä. Tämä periaate kuuluu osaksi HL 6 §:n sääntelemää luottamuksensuojaa. Oikeusvoima, viranomaisten päätösten pysyvyys, taannehtivuuskielto ja vilpittömän mielen suoja ovat myös yhteydessä kyseiseen periaatteeseen.⁴² Luottamuksensuojan perusteella viranomaisen toiminnan tulee olla johdonmukaista ja siten henkilön pitää voida odottaa viranomaisen käyttäytyvän määrättyllä tavalla. Henkilön pitäisi pystyä luottamaan myös viranomaisen antamiin ohjeisiin tai informaatioon. Luottamuksensuojaa ei kuitenkaan synny, mikäli henkilö on pystynyt kohtuudella havaitsemaan esimerkiksi viranomaisen neuvon virheellisyyden.⁴³

2.2.2 Palveluperiaate

Hyvään hallintoon kuuluu myös palveluperiaate. HL 7 §:ssä säädetään viranomaisten ja asiakkaiden välisestä palveluperiaatteesta, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva asiakas saa viranomaispalveluita asianmukaisesti ja viranomaisen on mahdollista suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tätä periaatetta tulee noudattaa kaikessa viranomais- ja hallintotoiminnassa riippumatta sen sisällöstä.⁴⁴ Palveluperiaatteella pyritään takaamaan tehokas, tarkoituksenmukainen ja asiakaslähtöinen hallinto, jossa otetaan huomioon asiakkaan tarpeet ja vaatimukset.⁴⁵ Palvelut tulisi järjestää siten, että asiointi on helppoa ja vaivatonta asiakkaalle, huomioiden samalla asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet. Viranomaisen tulisi oma-aloitteisesti pystyä tarjoamaan palveluita siten, että ne ovat laatutasoltaan lainsäädännön mukaisia.⁴⁶ Palveluperiaate asettaa siis samalla oikeuksia hallinnossa asioivalle ja vastaavasti velvollisuuksia palvelun tarjoajalle, eli

⁴⁰ Mäenpää 2011a, 84

⁴¹ Kulla 2012, 102-103

⁴² Mäenpää 2011b, 66-67

⁴³ Kulla 2012, 107-111

⁴⁴ Mäenpää 2011b, 68

⁴⁵ Niemivuo ym. 2010, 133

⁴⁶ Mäenpää 2011b, 68-69

viranomaiselle.⁴⁷ Palveluperiaatteeseen kuuluu myös viranomaisen mahdollisuus suorittaa tehtävänsä niin, että se on tuloksellista. Tämän tavoitteen toteutuminen yhdistyy merkittävästi asiakaslähtöiseen palveluun, sillä jos asiakassuhteen laatu on hyvä, on palvelu toteutettu lain määrittämällä tavalla ja siten tuloksellisesti.⁴⁸

2.2.3 Viranomaisten yhteistyö

Viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeä osa hyvän hallinnon periaatteita. HL 10 §:n mukaan viranomaisten tulee edistää viranomaisten välistä yhteistyötä ja avustaa toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävien hoitamisessa.⁴⁹ Tällä säännöksellä pyritään vähentämään eri hallinnonalojen viranomaisten välisiä jäykkiä toimivaltarajoja. Viranomaisten yhteistyöllä pyritään siis vahvistamaan ja tehostamaan viranomaisten välistä yhteistoimintaa, mikä takaa puolestaan laadukkaan ja yhdenmukaisen hallintotoiminnan. Tämä parantaa myös hallintopalveluiden laatua sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia viranomaisissa.⁵⁰ Jos yhteistyö viranomaisten välillä toimii, ei asiakkaan tarvitse välttämättä asioida jokaisen tarvitsemansa viranomaisen kanssa erikseen. Vaikka eri viranomaistoiminnot eroavat toisistaan ollessaan itsenäisiä julkisyhteisön toimieliimiä, on niillä kuitenkin yhteiset päämäärät, arvot ja periaatteet, joihin niiden toiminta perustuu. Tästä syystä viranomaisten yhteistyö on tärkeää ja sillä voidaan mahdollistaa yhteisten tavoitteiden toteutuminen yhä sujuvammin, taloudellisemmin ja tehokkaammin.⁵¹

Viranomaisten yhteistyö keskittyy suurimmaksi osaksi asioiden selvittämistä koskevaan toimintaan. Tällöin viranomaiset voivat välittää erilaisia selvityksiä ja tietoja keskenään. Myös tulkinta- ja ratkaisukäytännön yhtenäistämiseen tähtäävä yhteistyö voi olla mahdollista. Viranomaiset voivat sen perusteella esimerkiksi vertailla kokemuksiaan ja lähentää ratkaisutoimintaa. Yhteistyötä rajoittaa kuitenkin salassapito ja tietosuojaa koskevat säännökset.⁵²

2.3 Lainkäyttömenettelyn tavoiteperiaatteet

Tuomioistuinten tärkeimpiin tehtäviin kuuluu lainkäyttö. Lainkäytölle on asetettu tavoiteperiaatteita, jotka tulisi täyttyä, jotta tuomioistuimen toiminta olisi kannattavaa ja tuloksellista sekä itse tuomioistuinlaitokselle että asianosaiselle. Tuomioistuinten lainkäytön pitäisi olla laadukasta ja ennustettavaa sekä toteutua samalla kohtuullisessa ajassa kohtuullisin kustan-

⁴⁷ Niemivuo ym. 2010, 134

⁴⁸ Mäenpää 2011b, 68

⁴⁹ Mäenpää 2011b, 104

⁵⁰ Niemivuo ym. 2010, 144

⁵¹ Mäenpää 2011b, 105

⁵² Mäenpää 2011b, 105

nuksin. Toisin sanoen tuomioistuimen tulisi voida tarjota varmaa, nopeaa ja halpaa lainkäyttömenettelyä.⁵³

Jotta voitaisiin tarjota varmaa lainkäyttömenettelyä, tulisi oikeudenkäyntimenettelyn myötä syntyvä ratkaisu olla asianmukainen ja virheetön. Virheetön ratkaisu edellyttää riittävää oikeudenkäyntiaineistoa ja asiaankuuluvaa laintulkintaa. Lainkäyttömenettelyn varmuudella edistetään yleisen oikeusturvaperiaatteen toteutumista. Myös käsittelyn joutuisuudella on positiivinen vaikutus oikeusturvaperiaatteen toteutumiselle, sillä oikeuden toteutumisen merkitys asianosaiselle saattaa vähentyä, jos käsittelyaika venyy liian pitkäksi. Menettelyn joutuisuudella voidaan siis välttää asianosaisen oikeuksien menetys.⁵⁴ Myös asian käsittelyyn vaikuttava näyttö saattaa vanhentuessaan menettää luotettavuuttaan. Halvan lainkäyttömenettelyn toteutumiseksi on puolestaan punnittava asian käsittelyn tärkeyttä ja kustannuksia, sillä liian korkeat kustannukset voivat estää oikeussuojan hakemisen.⁵⁵ Lainkäyttömenettelylle asetettuja tavoitteita käydään tarkemmin läpi jäljempänä oikaisujärjestelmän yhteydessä, kun pohditaan oikaisumenettelyn merkitystä ja tarpeellisuutta näiden tavoitteiden näkökulmasta.

3 Muutoksenhakuprosessi vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa

Ihmisille myönnetään toimeentuloetuksia yleensä niissä tapauksissa, joissa henkilöillä katsotaan olevan yhteiskunnallisesti hyväksyttävä syy siihen, etteivät he pysty ansaitsemaan elantoaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. PL 19 § säätelee tätä kaikille ihmisille kuuluvaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, mikäli he eivät itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Jokaiselle on siis oikeus lain nojalla perustoimeentuloon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.⁵⁶ Toimeentuloturvaetuksia myöntäviä laitoksia ja yhtiöitä voivat olla esimerkiksi Kansaneläkelaitos, erilaiset työttömyyskassat sekä eläke- ja vakuutuslaitokset.⁵⁷

Mikäli asiakas on tyytymätön toimeentuloturvaetuksia myöntävän viranomaisen tai muutoksenhakuelimen antamaan päätökseen, on hänellä oikeus valittaa. Myös etuuslaitoksilla ja yhtiöillä voi tietyin edellytyksin olla oikeus hakea muutosta muutoksenhakulautakuntien päätöksiin.⁵⁸ Kuten HLL 5 §:ssä ja 6 §:ssä sanotaan, voi päätökseen, jolla on ratkaistu tai jätetty tutkimatta asia, hakea muutosta henkilö, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuuteen päätös vaikuttaa. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakutiet

⁵³ Nieminen 2013, 2

⁵⁴ Norrgård 2001, 143-144

⁵⁵ Perusasioita oikeustieteestä, prosessioikeus

⁵⁶ Toimeentuloturvan muutoksenhaku 2001, 13

⁵⁷ Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä 2014

⁵⁸ Muutoksenhaku 2014

vaihtelevat riippuen etuudesta ja päätöksen tehneestä viranomaisesta. Muutoksenhakumenetely itsessään sen sijaan on samanlainen.⁵⁹

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on kaksivaiheinen, siten, että laitosten ja yhtiöiden antamiin päätöksiin haetaan muutosta siltä muutoksenhakulautakunnalta, joka on erikoistunut kyseessä olevaan asiaan ja vastaavasti muutoksenhakulautakunnan päätökseen haetaan muutosta ylimmältä muutoksenhakuelimeltä eli vakuutusosikeudelta.⁶⁰ Valituksen tekemistä koskevat yleissäännökset on hallintolainkäyttölaissa. Muut lait, kuten kansaneläkelaki (KEL 11.5.2007/568) tai työttömyysturvalaki (TTL 30.12.2002/1290) voivat sisältää tähän liittyviä täydentäviä tai eriäviä säännöksiä.⁶¹

Seuraavissa kappaleissa selvitetään tarkemmin toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaun etenemistä. Tekstissä käydään ensin läpi päätöstä ja sen valituskelpoisuutta. Tämän jälkeen käsitellään muutoksenhakua viranomaisen päätöksen antamisesta valituksen tekemiseen ja sen käsittelyyn muutoksenhakuelimissä. Kaiken kaikkiaan muutoksenhaku voi osoittautua mutkikkaaksi ja paljon asiaa sisältäväksi prosessiksi, jolloin sen eteneminen on hyvä tuntee kauttaaltaan.

3.1 Päätöksestä valittaminen ja valituskelpoisuus

HL 43 -45 §:ssä luvussa säädetään hallintopäätökseen kohdistuvista vaatimuksista. Hallintolaki ei velvoite viranomaista tekemään päätöstä eikä myöskään oikeuta hallinnossa asioivaa saamaan asiassaan päätöstä. Sen sijaan tästä viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätös ja hallinnossa asioivan oikeudesta saada sellainen säädetään PL 21 §:ssä. Hallintolain mukaan hallintopäätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisena, mutta se on mahdollista antaa myös suullisesti, mikäli asian kiireellisyys niin vaatii. Hallintolaissa on säädetty päätöksen sisältövaatimuksista. Päätöksen tulee olla selkeä ja sen sisältö ymmärrettävä. Jotta hallintopäätöstä voidaan pitää päätöksenä, tulee siitä ilmetä päätöksen antanut viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, päätöksen kohteena oleva asianosainen sekä sellaisen henkilön yhteystiedot, jolta voi tiedustella lisätietoja päätöksestä.⁶²

Tärkein päätöksen tunnusmerkki on kuitenkin päätökseen sisältyvät pakolliset perustelut, lukuun ottamatta muutamaa hallintolaissa säädettyä poikkeusta, joissa päätöksen perusteluita ei tarvita.⁶³ Perusteluista voidaan päätellä viranomaisen harkintavallan käyttöä ja siten päätöksen oikeellisuutta. Päätöksen perusteluista tulee ilmetä, mitkä selvitykset ja seikat ovat

⁵⁹ Muutoksenhaku Suomessa 2012

⁶⁰ Muutoksenhakukeinot 2014

⁶¹ Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä 2014

⁶² Mäenpää 2011a, 257 ja 263

⁶³ Mäenpää 2011b, 159

vaikuttaneet ratkaisuun, mitä säännöksiä päätöksenteossa on sovellettu sekä mihin päätös oikeuttaa tai velvoittaa asianosaisen.⁶⁴

Seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä voidaan nähdä päätökseen sisältyvien perusteluiden pakollisuuden merkitys.⁶⁵ KHO 27.8.2010/1972 päätöksessä yhdistys oli hakenut opetusministeriöltä hakemuksella hyväksynnän liikuntalaissa tarkoitetuksi valtionapukelpoiseksi järjestöksi. Opetusministeriön antaman hylkäävän päätöksen jälkeen yhdistys teki oikaisuvaatimuksen opetus- ja kulttuuriministeriölle. Korkein hallinto-oikeus otti kuitenkin asian käsiteltäväkseen siirtämättä asiaa ministeriölle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei opetusministeriön päätökseen sisältyneistä liikuntaneuvoksen asiassa antamasta lausunnosta ja liikuntalain 7 §:n 4 momentista käynyt ilmi ministeriön harkintavallan käyttöä. Näin ollen korkein hallinto-oikeus piti päätöstä riittämättömästi perusteltuna ja kumosi sen lainvastaisena palauttaen asian opetus- ja kulttuuriministeriölle uudelleen käsiteltäväksi.

HLL 4 ja 5 §:iin sisältyy säännökset valitusoikeudesta ja hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta. Hallintopäätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta, saa valittaa.⁶⁶ Valituskelpoisuus on ulotettu koskemaan myös tilanteita, joissa viranomainen on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuuttaan ja jättänyt päätöksen tekemättä.⁶⁷ Toisinaan voi olla mahdollista, ettei päätöksestä voi valittaa. Tällöin päätöksessä tulee olla maininta valituskiellosta tai päätöksen valituskelvottomuudesta sekä siihen liittyvästä säännöksestä, jonka perusteella valittaminen ei ole mahdollista. Tästä ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty HL 49 §:ssä.⁶⁸ Valitusta ei säännöksen mukaan saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Valituskelpoisena ei pidetä pääsääntöisesti myöskään lausuntoa tai esitystä, joka ei sisällä asian ratkaisua ja jonka pohjalta asiassa annetaan mahdollisesti vielä lopullinen hallintopäätös. Valituskelpoisuus ei ulotu sellaisiin päätöksiin, jotka vaikuttavat vain välillisesti jonkun oikeuteen tai velvollisuuteen. Useimmiten myös normipäätös on valituskelvoton hallintopäätös.⁶⁹

Seuraava korkeimman hallinto-oikeuden päätös osoittaa, että sellaisesta päätöksestä, joka ei sisällä varsinaista asian ratkaisua, vaan sen valmistelua, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä valitusta.⁷⁰ KHO:2003:16 päätöksessä kaupungin hallituksen päätös asemakaavan muuttamisesta tietyn mallin mukaiseksi ei sisältänyt välittömiä oikeusvaikutuksia maankäyttö- ja rakennuslain mukaan. Päätöksellä ei ollut siten ratkaistu laadittavan asemakaavan sisältöä tai sitovasti ja lopullisesti kaava-alueen rajausta. Tässä tilanteessa kyse oli kuntalain 91 §:n mu-

⁶⁴ Kulla 2012, 270

⁶⁵ Koivisto 2014, 106

⁶⁶ Kulla 2012, 280

⁶⁷ Väättänen 2011, 103 ja 142

⁶⁸ Kulla 2012, 280

⁶⁹ Päätöksen valituskelpoisuus

⁷⁰ Päätöksen valituskelpoisuus

kaisesta vain valmistelua koskevasta päätöksestä, jolloin oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen tekeminen siitä ei ollut mahdollista.

Jotta asiakas voi ryhtyä muutoksenhakuun, tulee hänen olla saanut edellä käsitelty viranomaisen antama valituskelpoinen päätös hakemastaan oikeudesta tai etuudesta. Alempien muutoksenhakuelimien, kuten muutoksenhakulautakuntien tai viranomaisten päätöksiin sisältyy valitusosoitus, joka osoittaa oikeuden hakea päätökseen muutosta valittamalla. Valitusosoitus pitää sisällään ohjeet valituksen tekemiselle. Osoituksessa on selostettu, mille viranomaiselle päätöksestä voi valittaa ja mihin valituskirjelmä tulee toimittaa.⁷¹ Pääsääntöisesti valituskirjelmä toimitetaan valitusviranomaiselle. Tietyt erityissäännökset mahdollistavat kuitenkin valituksen toimittamisen useammalle viranomaiselle, kuten päätöksen tehneelle viranomaiselle ja valitusviranomaiselle. Kaikkien mainittujen viranomaisten yhteystiedot tulee mainita valitusosoituksessa.⁷²

Valitusosoituksessa on mainittu myös aika, jonka kuluessa valitus tulee toimittaa valitusosoituksessa osoitetulle viranomaiselle. Samalla on selostettu, mistä määräajan laskeminen alkaa.⁷³ Valitusaika on tavallisesti 30 päivää tiedoksisaannista lukien. Tiedoksisaantipäivää ei kuitenkaan lasketa mukaan, vaan aika alkaa kulua vasta sitä seuraavana päivänä. Säädettyjen määräaikain laskemista koskevassa laissa (MääräaikaL 25.4.1930/150) on määräykset määräaikojen laskemisesta. Jos valitusaika päättyy lauantaina, sunnuntaina, pyhäpäivänä, itsenäisyyspäivänä, vapunpäivänä tai joulu- tai juhannusaattona, on muutoksenhakijalla oikeus toimittaa valitus vielä seuraavana arkipäivänä. Valitusaika päättyy valitusajan viimeisenä päivänä virastoajan päättymiseen eli klo 16.15. Valitus tulee toimittaa tähän mennessä, jotta se voidaan katsoa saapuneeksi määräajassa.⁷⁴

Valituskirjelmän sisältö- ja liitevaatimukset on kerrottu myös valitusosoituksessa. Näitä vaatimuksia ovat muun muassa muutoksenhaun kohde eli mihin päätökseen haetaan muutosta, mihin osaan päätöstä valitus pohjautuu ja mitä muutoksia vaaditaan sekä niiden tueksi perusteet vaaditulle muutokselle.⁷⁵ Muutoksenhakijan tulee ilmoittaa myös omat yhteystietonsa valituksessa. Valituskirjelmän voi toimittaa usealla eri tavalla, kuten toimittamalla valituksen itse henkilökohtaisesti, asiamiehen tai lähetin välityksellä, lähettämällä sen postitse, sähköpostitse tai telekopiona. Joillakin viranomaisilla voi olla käytössään myös oma sähköinen asiointipalvelu, jonka kautta valituskirjelmän voi toimittaa.⁷⁶

⁷¹ Husa & Pohjolainen 2014, 251-252

⁷² Kulla 2012, 279

⁷³ Niemivuo ym. 2010, 349

⁷⁴ Kulla 2012, 279

⁷⁵ Niemivuo ym. 2010, 349

⁷⁶ Kulla 2012, 279-280

3.2 Muutoksenhaun käsittelyvaiheet muutoksenhakulautakunnassa

Kun muutoksenhakija hakee muutosta annettuun päätökseen, tulee hänen toimittaa valitus valitusosoituksessa annetun ajan sisällä mainitulle viranomaiselle.⁷⁷ Toimeentuloturva-asioissa valituskirjelmä toimitetaan päätöksen antaneelle etuuslaitokselle mahdollista oikaisua varten.⁷⁸ Asian katsotaan tulleen vireille, kun valituskirjelmä on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Valituksen saapumispäiväksi katsotaan se päivä, kun valitus on annettu viranomaiselle tai kun se on saapunut viranomaisen postilaatikkoon. Jos valitusasiakirjat lähetetään sähköisesti, katsotaan niiden saapuneen viranomaiselle silloin, kun ne ovat viranomaisen käsiteltävissä tietojärjestelmässä. Mikäli muutoksenhakija toimittaa asiakirjoja sähköisesti, tulee viranomaisen lähettää tästä vastaanottokuittaus ja kirjata asiakirjat niin, että merkinnöistä käy ilmi saapumisajankohta.⁷⁹

Viranomaisella on HL 21 §:n nojalla velvollisuus toimittaa viipymättä sen toimivaltaan kuuluttoman asian käsittelyyn erehdyksessä toimitettu asiakirja, kuten valituskirjelmä, oikean toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Tämä velvollisuus koskee myös sähköisesti toimitettuja asiakirjoja, kuten myös koko asian käsittelyn aikana väärään paikkaan toimitettuja asiakirjoja. Asiakirjojen siirtäminen tulee tapahtua viipymättä huomioon ottaen asiakirjojen toimittamiseen määrätty aika, etenkin jos määräaika on umpeutumassa. Kaikista asiakirjasiirroista tulee ilmoittaa asianosaiselle.⁸⁰

Viranomainen voi joutua pyytämään asianosaista täydentämään valitustaan, mikäli se on puutteellinen. Tällöin viranomainen asettaa asianosaiselle määräajan täydennyksen lähettämiseen. Täydennettäviä puutteellisuuksia voi olla määräyksien mukaisten tietojen, kuten valtakirjan puuttuminen, mikäli asianosaisella on asiamies. Hallintolaissa ei ole edellytetty viireillepanoasiakirjan, tässä tapauksessa valituskirjelmän, allekirjoittamista, jolloin viranomaisen ei tarvitse pyytää asianosaista täydentämään valitustaan allekirjoituksella, mikäli tietojen oikeellisuutta ja alkuperäisyyttä ei ole tarvetta epäillä. On kuitenkin olemassa erityissäännöksiä, jotka edellyttävät allekirjoitusta. Näissä tapauksissa asianosaista tulee pyytää täydentämään asiakirjaa allekirjoituksella.⁸¹ Esimerkiksi toimeentuloturva-asioista valitettaessa tulee valitus olla allekirjoitettuna.⁸²

Viranomainen tutkii saapuneen valituksen perusteella, onko sillä perusteita itseoikaista antamansa päätös. Mikäli se oikaisee päätöksen kaikilta osin, ei valitus siirry lainkaan ensimmäi-

⁷⁷ Mäenpää 2011b, 112

⁷⁸ Valitusasian saattaminen vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi 2015

⁷⁹ Kulla 2012, 150-152

⁸⁰ Niemivuo 2010, 200-202

⁸¹ Kulla 2012, 155-156

⁸² Ohjeita muutoksenhakijalle

selle muutoksenhakuasteelle eli kyseisen asian toimivaltaiselle muutoksenhakulautakunnalle. Jos viranomainen ei kuitenkaan voi oikaista päätöstä kokonaan tai oikaisu kohdistuu vain tiettyyn osaan päätöstä, toimittaa se valituksen edelleen muutoksenhakulautakunnalle käsiteltäväksi. Päätöksen tehneellä viranomaisella on 60 päivää aikaa valitusajan päättymisestä toimittaa valituskirjelmä ja valituksesta annettu lausunto muutoksenhakulautakunnalle. Viranomainen voi jälkepäin toimittaa lisäselvityksenä väliaikaisen päätöksen, jolla on oikaistu annettua päätöstä. Mikäli muutoksenhakija on tyytyväinen viranomaisen väliaikaiseen päätökseen, tulee hänen peruuttaa valitus tai muuten muutoksenhakulautakunta käsittelee valituksen ja antaa siitä päätöksen.⁸³

Asiat pyritään käsittelemään muutoksenhakulautakunnissa saapumisjärjestyksessä. Toisinaan poikkeuksia voivat tuoda tiettyjen asioiden nopeampi käsittelytahti, kuten kuntoutusta koskevien asioiden. Käsittelyaika eri muutoksenhakulautakunnissa vaihtelee 6-8 kuukauden välillä. Käsittelyajan pituuteen vaikuttavat saapuneet lisäselvitykset ja niihin liittyvät asianosaisten kuulemiset.⁸⁴ Hallintolaissa on esitetty asioiden käsittelyyn liittyviä vaatimuksia. Muun muassa HL 23.1 §:ssä mainitaan asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä. Tähän säädökseen vedoten viranomaisten on siis käsiteltävä asiat asian sisältö ja laatu huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Myös samankaltaisten asioiden käsittelyaika tulisi pysyä samoissa mitoissa.⁸⁵

Valituskirjelmän saavuttua päätöksen antaneelta viranomaiselta muutoksenhakulautakuntaan, kirjataan se vireille tulleeaksi. Tämän jälkeen asiaa käsitellään eri käsittelyvaiheissa. Valmisteluvaiheessa asiakirjat käydään läpi ja tarkistetaan, jotta voidaan hankkia mahdollisesti tarvittavat lisäselvitykset. Saapuneiden asiakirjojen pohjalta laaditaan käsittelymuistio.⁸⁶ Jotta asian käsittely tapahtuisi joutuisasti hallintolain asettamien vaatimusten mukaisesti, tulisi erinäiset lisäselvitykset ja lausunnot hankkia jo aikaisessa vaiheessa, jotta asianosaisten kuuleminen voitaisiin suorittaa yhdellä kertaa.⁸⁷

Esivalmisteluvaiheen jälkeen asian käsittely siirtyy esittelijälle, joka laatii esittelymuistion ja tekee ratkaisuehdotuksen sekä päätösluonnoksen. Edellä mainitut asiakirjat kiertävät jokaisella ratkaisukokoonpanoon eli jaostoon kuuluvalla jäsenellä. Tämän kierron yhteydessä jaoston jäsenet tutustuvat ratkaisuehdotukseen sekä asiakirjoihin ja antavat lausuntonsa asiaan. Kun kierto on päättynyt, ratkaistaan vireillä oleva asia jaoston kokouksessa, istunnossa. Istunnon jälkeen suoritetaan jälkityöt, joihin sisältyy päätöksen puhtaaksikirjoittaminen, sen tarkastaminen ja lopullisen päätöksen postittaminen asianosaisille. Kun päätös on lähetetty kaikille asianosaisille, käsittelyssä olleet valitusasiakirjat sidotaan asiakirjavihoksi ja palautetaan

⁸³ Ohjeita muutoksenhakijalle

⁸⁴ Valituksen eteneminen 2014

⁸⁵ Kulla 2012, 160-161

⁸⁶ Valituksen eteneminen 2014

⁸⁷ Kulla 2012, 161

valituksen alaisen päätöksen antaneelle etuuslaitokselle. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa sidottu asiakirjavihko sen sijaan arkistoidaan itse muutoksenhakulautakunnassa. Muutoksenhakulautakunnat arkistivat itse myös päätöksen, muistion ja istunnon pöytäkirjan.⁸⁸

3.3 Muutoksenhaku vakuutusoikeuteen

Kuten edellä on ilmennyt, vakuutusoikeus toimii ylimpänä muutoksenhakuelimenä toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmässä, jolloin siltä haetaan muutosta muutoksenhakulautakuntien antamiin päätöksiin. Asian käsittely vireille tulosta aina ratkaisun antamiseen saakka noudattaa melko samaa kaavaa kuin valitettaessa muutoksenhakulautakuntiin. Vakuutusoikeuden päätökseen ei voi tosin hakea enää muutosta valittamalla.⁸⁹

Muutoksenhakijan tulee laatia valituskirjelmä valituksenalaisen päätöksen valitusosoituksen sisältämien ohjeiden mukaisesti. Vakuutusoikeuteen tulee toimittaa kirjallinen valituskirjelmä joko henkilökohtaisesti tai asiamiehen tai lähetin toimittamana tai postitse. Valituskirjelmä on mahdollista toimittaa myös sähköisesti sähköpostin tai telekopion välityksellä. Useimmissa vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa suoritetaan oikaisumenettely ennen valitusasian siirtymistä vakuutusoikeuteen. Tästä ohjeistetaan valitusosoituksessa. Oikaisumenettelyssä valituskirjelmä osoitetaan vakuutusoikeudelle mutta se tulee toimittaa alkuperäisen päätöksen antaneelle etuuslaitokselle.⁹⁰ Vakuutusoikeudessa käytössä olevaa valitukseen sidottua oikaisua käsitellään tarkemmin jäljempänä muiden oikaisukeinojen yhteydessä.

Vakuutusoikeudessa käsitellään myös poistohakemuksia. Tässä tilanteessa vakuutusoikeus voi hakemuksen perusteella poistaa joko antamansa päätöksen tai muutoksenhakulautakunnan antaman päätöksen, jos päätös on perustunut virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai se on ollut lain vastainen. Kirjallinen poistohakemus toimitetaan etuuslaitoksen sijaan suoraan vakuutusoikeudelle, kuitenkin samoilla toimitustavoilla kuin valituskin. Päätöksen poistoa tulee hakea viiden vuoden sisällä kyseisen päätöksen saatua lainvoimaisuuden.⁹¹

3.3.1 Asian vireille tulo ja esivalmistelu

Asia tulee vakuutusoikeudessa vireille, kun valitus tai hakemus kirjataan kirjaamossa vireille-tulleeksi. Tämän yhteydessä muutoksenhakijalle tai tämän mahdolliselle asiamiehelle lähetetään ilmoitus asian vireille tulosta sekä lisätietoa asian käsittelyn kulusta. Jos valituskirjelmä on saapunut suoraan vakuutusoikeuteen ilman, että se on käynyt etuuslaitoksella mahdollises-

⁸⁸ Käsittelyvaiheet

⁸⁹ Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä 2014

⁹⁰ Valitusasian saattaminen vakuutusoikeuden käsiteltäväksi 2015

⁹¹ Päätöksen poistamista koskevan asian saattaminen vakuutusoikeuden käsiteltäväksi 2015

sa itseoikaisussa, toimittaa kirjaamo useimmissa valitusasioissa valituskirjelmän ensin etuuslaitoksen käsittelyyn. Kun asia on käsitelty kirjaamossa, siirtyy se notaarin käsiteltäväksi.⁹²

Notaarin työkuvaan kuuluu tarkastaa valitus ja sen mukana toimitetut asiakirjat. Notaaari tarkastaa muun muassa, että valituskirjelmä on saapunut ajoissa, ja että vakuutusosoikeuden käytössä on alkuperäinen, omakätisesti allekirjoitettu kappale valituskirjelmästä. Mikäli valituksesta puuttuu allekirjoitus tai mahdolliselta asiamieheltä valtakirja, tulee notaarin pyytää muutoksenhakijaa täydentämään valitustaan. Notaaari tarkastaa myös, että muutoksenhakijaa on kuultu oikein sekä etuuslaitoksen että muutoksenhakulautakunnan osalta. Notaaari varaa muutoksenhakijalle tai tämän asiamiehelleen uuden kuulemisajan, jos kuulemiset ovat olleet puutteellisia. Muutoksenhakijan valitusasiassa tulee olla mukana kaikki samaan asiaan aikaisemmin toimitetut asiakirjat. Notaarin tulee pyytää tarvittavat asiakirjat, jotka ovat olleet muutoksenhakulautakunnan käytössä, mikäli niitä ei ole toimitettu vakuutusosoikeuteen asian tullessa sinne vireille. Notaaari vastaa koko käsittelyn ajan valitusosapuolten kirjeenvaihdosta, kuten lausuntojen pyytämisestä etuuslaitoksilta sekä muutoksenhakijan tai asiamiehen kuulemisesta uusien selvitysten perusteella. Tästä kaikesta notaaari laatii käsittelymuistion ja täydentää sitä uusien selvitysten myötä. Mikäli asia on lääkeopillinen, pyytää notaaari siihen ennen asian siirtymistä esittelijälle, lääkärijäsenen lausunnon. Lainopilliset ja tietyt lääkeopilliset asiat siirtyvät notaarilta suoraan esittelijälle.⁹³

3.3.2 Päätöksen valmisteleminen ja asian ratkaiseminen

Notaarilta valitusasian käsittely siirtyy esittelijälle. Esittelijä tutustuu aineistoon ja laatii asiassa esittelymuistion sekä päätösluonnoksen. Esittelijä myös tarkastaa vielä, että asiaa käsiteltäessä on suoritettu oikein ja lainmukaisesti riittävät kuulemiset ja lisälausuntojen pyytämiset. Esittelijän laatima esittelymuistio voi muodostua asiaan liittyvistä tosiseikoista, soveltuvasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä sekä esittelijän omasta pohdinnasta asian liittyen. Päätösluonnos pitää sisällään esittelijän oman esityksen asian ratkaisuksi ja sitä tukevat perustelut. Kun esittelijä on laatinut päätösehdotuksen, pääsevät asiaan perehtymään ratkaisukokoonpanoon kuuluvat muut jäsenet sekä mahdolliset sivutoimiset jäsenet. Sivutoimisille jäsenille toimitetaan muun muassa esittelijän laatima päätösluonnos valituksenalaisine päätöksineen sekä esittelymuistio notaarin laatiman käsittelymuistion ja muutoksenhakulautakunnasta saadun käsittelymuistion kanssa.⁹⁴

Asian kierrettyä sivutoimisilla jäsenillä, siirtyy se tarkastavalle tuomarille ja puheenjohtajalle. He käyvät esittelijän laatiman päätösluonnoksen läpi ja antavat omat kantansa asiaan.

⁹² Käsittelyvaiheet 2014

⁹³ Käsittelyvaiheet 2014

⁹⁴ Käsittelyvaiheet 2014

Puheenjohtajan tehtävänä on päättää istuntopäivä, kun asia on ratkaistavissa. Asiat ratkaistaan istunnoissa esittelijän esityksestä. Esittelijä osallistuu asian ratkaisemiseen jäsenenä, jos kyseessä on lainopillinen asia. Mikäli asia on lääkeopillinen, on yhtenä jäsenenä esittelijän tilalta lääkärijäsen. Asia ratkaistaan keskustelemalla siitä istunnossa. Jos asiasta ei olla yksimielisiä jäsenien kesken, suoritetaan äänestys.⁹⁵

Kun asia on ratkaistu istunnossa, esittelijä laatii lopullisen päätöksen tehdyn ratkaisun mukaisesti ja toimittaa sen tarkastettavaksi muille ratkaisukokoonpanon jäsenille. Tämän jälkeen päätös viimeistellään ja esittelijä allekirjoittaa kaikille valitusasian osapuolille lähetettävät lopulliset päätöskappaleet. Laamanni hoitaa asian jälkitarkastuksen ja valvoo, että ratkaisukäytäntö on pysynyt yhdenmukaisena. Asian käsittely päättyy, kun päätösasiakirjat lähetetään postitse asianosaisille. Riippuen päätöksen sisällöstä, voi asianosaisena olevalla etuuslaitoksella olla tarve ryhtyä päätöksessä veloitettuihin toimenpiteisiin.⁹⁶

4 Oikaisujärjestelmä

Jälkikäteiseen oikeusturvaan kuuluu tavallisen muutoksenhaun lisäksi myös muita oikeusturvakeinoja, kuten oikaisumenettely, ylimääräinen muutoksenhaku ja laillisuusvalvonta.⁹⁷ Jälkikäteisellä oikeusturvalla tarkoitetaan jo annetun virheellisen päätöksen tai menettelyvirheen korjaamista ottamalla asia uudelleen arvioitavaksi. Ennakollisella oikeusturvalla pyritään sen sijaan ennalta ehkäisemään virheelliset hallintotoimet esimerkiksi virkamieskunnan hyvällä koulutuksella tai riittävän selkeällä sovellettavalla lainsäädännöllä.⁹⁸ Hallintomenettely pyritään pitämään lainmukaisena ja virheettömänä, jotta ennakollinen oikeusturva toteutuisi eikä tarvitsisi turvautua jälkikäteiseen oikeusturvaan. Ihmisen pitäisi siten pystyä luottamaan siihen, että päätökset ovat oikeudenmukaisia ja hyväksyttäviä. Toisinaan on kuitenkin mahdollista, että hallinnon toiminnassa tapahtuu inhimillisiä virheitä ja itse hallintomenettely tai annettu päätös on puutteellinen tai virheellinen. Tätä varten on varauduttu perustumalla oikeusturvakeinoja, joilla voidaan kumota hallintopäätöksen oikeusvoima ja pysyvyys.⁹⁹

Kuten edellä on käsitelty, voi asianosainen hakea muutosta valittamalla päätöksestä toimivaltaiselle muutoksenhakuelimelle, useimmiten hallintotuomioistuimelle tai muutoksenhakulautakunnalle. Olisi kuitenkin kaikkien edun mukaista, että virhe saataisiin korjattua mahdollisimman lähellä alkusijojaan. Tämän mahdollistamiseksi on olemassa oikaisujärjestelmä.¹⁰⁰ Oikaisumenettelyllä päätöksen antanut viranomainen voi itse tutkia väitetyn virheen ja käsi-

⁹⁵ Käsittelyvaiheet 2014

⁹⁶ Käsittelyvaiheet 2014

⁹⁷ Koivisto 2014, 55-56

⁹⁸ Husa & Pohjolainen 2014, 263-264

⁹⁹ Koivisto 2014, 54-56

¹⁰⁰ Koivisto 2014, 55

tellä asian uudestaan korjauspyynnön tai oikaisuvaatimukseen perusteella. Tällä tavalla voidaan välttyä asian siirtämiseltä muutoksenhaun kautta hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Oikaisujärjestelmään kuuluvasta oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolaissa sekä eri hallinnonalojen erityislainsäädännöissä. Joissakin asioissa oikaisuvaatimusmenettely on jopa pakollista ennen varsinaista valittamalla tapahtuvaa muutoksenhakua.¹⁰¹ Myös viranomaisen oma-aloitteinen asia- ja kirjoitusvirheiden korjaaminen kuuluu osaksi oikaisujärjestelmää ja sitä koskeva sääntely löytyy myös hallintolaista. Mikäli hallintopäätökseen voi hakea oikaisua, ei kyseiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla. Tästä oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja valituskiellosta säädetään HL 49b §:ssä.¹⁰² Seuraavissa kappaleissa keskitytään eri oikaisumenettelyn muotoihin sekä käydään läpi oikaisumenettelyä oikeusturvakeinona, pohtien samalla sen merkitystä yhteiskunnassa.

4.1 Oikaisukeinot

Hallinnollisia oikaisutapoja ovat hallintopäätöksen korjaaminen tai oikaiseminen asian päättäneen viranomaisen tai erityisen oikaisuviranomaisen puolesta. Oikaisukeino valikoituu sen mukaan, kenen aloitteesta oikaisuun päädytään ja minkälaisesta virheestä on kysymys. Oikaisukeinot voidaan jakaa asianosaisen oikaisuvaatimukseen sekä asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamiseen, jotka kuuluvat viranomaisen itseoikaisuun. HL 49a-g §:iin sisältyy säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä ja vastaavasti asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamista sääntelee HL 50-53 §:t.¹⁰³ Eräissä erityissäännöksissä asiavirheen korjaaminen on yhdistetty osaksi muutoksenhakua. Tällöin on kyse valitukseen sidotusta oikaisusta. Suurimmassa osassa vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa tämä on noudatettava toimintatapa.¹⁰⁴

4.1.1 Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimusmenettely on helppo ja joustava tapa saada hallintopäätös uudelleen viranomaisen arvioitavaksi. Oikaisuvaatimuksen mahdollisuudesta säädetään aina erityislainsäädännössä. Tämä tarkoittaa sitä, ettei hallintolaissa säädetä erikseen, missä asioissa oikaisuvaatimus on mahdollista tehdä. Kuten edellä on käynyt ilmi, voi oikaisuvaatimus olla muutoksenhaun esivaihe ennen valittamista. Jos näin on, ei hallintopäätökseen voi hakea muutosta valittamalla ennen oikaisuvaatimuksen tekemistä. Samalla tavalla myös jos asianosainen jättää käyttämättä oikaisuvaatimusmahdollisuuden, menettää hän myös valitusoikeuden.¹⁰⁵

¹⁰¹ Mäenpää 2011b, 209

¹⁰² Kulla 2012, 286 ja 290

¹⁰³ Kulla 2012, 285-286

¹⁰⁴ Kulla 2012, 300

¹⁰⁵ Niemivuo ym. 2010, 355

Oikaisuvaatimus tapahtuu aina asianosaisen aloitteesta. Mikäli oikaisuvaatimus on asiassa mahdollinen, on sen tekemiseen annettava ohjeet hallintopäätöksen mukana. Oikaisuvaatimus tulee tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on yleensä päätöksentekijä itse tai erikseen määritetty viranomainen, esimerkiksi lautakuntatyyppinen toimielin.¹⁰⁶ Oikaisuvaatimus tulee laatia kirjallisena 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksisaannista lukien. Oikaisuvaatimuksen tulee sisällyttää päätös, johon oikaisua haetaan sekä tiedot siitä, minkälaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla.¹⁰⁷

Oikaisuvaatimuksen perusteella viranomainen ottaa virheelliseksi väitetyn päätöksen uudestaan tutkittavakseen. Viranomaisen tulee päättää samalla myös päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä käsittelyn ajaksi. Mikäli oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa hallintoasiassa on useampia asianosaisia, joiden edut ovat ristiriidassa keskenään, tulee viranomaisen kuulla toisten asianosaisten esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä myös muita asianosaisia HL 34 §:n mukaan tiettyjä laissa esitettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Viranomainen voi asiaa uudestaan käsiteltyään joko muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Viranomaisen on kuitenkin annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esiin tulleisiin vaatimuksiin. Tämä on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa oikaisuvaatimuksen tekijä harkitsee mahdollista muutoksenhakua oikaisuvaatimus päätöksen pohjalta.¹⁰⁸ Jos viranomainen päätyy hylkäämään oikaisuvaatimuksen, jää alkuperäinen päätös pysyväksi. Tässä tapauksessa päätöksestä saa valittaa vain oikaisuvaatimuksen tehnyt henkilö. Mikäli oikaisuvaatimuksen pohjalta hallintopäätöstä on muutettu tai se on kumottu, saa siitä valittaa myös se, jolla on oikeus valittaa hallintopäätöksestä.¹⁰⁹ Viranomainen voi hallintolain perusteella tehdä samalla ilman erillistä vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen käsitellessään oikaisuvaatimusta.¹¹⁰

4.1.2 Viranomaisen itseoikaisu

Viranomainen voi omasta aloitteestaan korjata päätökseen sisältyvän virheen. Myös asianosaisen pyyntö voi aloittaa korjaamisprosessin. Korjaamisen syytä on kolmenlaisia; asiavirhe, menettelyvirhe ja kirjoitusvirhe. Näiden virheiden korjaaminen tapahtuu samanlaisella menettelyllä, mutta niihin ryhtymiseen voi olla erilaiset edellytykset. Viranomaisen itseoikaisu on tehokas ja tarkoituksenmukainen keino saada päätöksessä oleva virhe korjatuksi muutoksenhaun

¹⁰⁶ Niemivuo ym. 2010, 355-356

¹⁰⁷ Mäenpää 2011b, 217-218

¹⁰⁸ Niemivuo ym. 2010, 288 ja 357

¹⁰⁹ Mäenpää 2011b, 218

¹¹⁰ Niemivuo ym. 2010, 357

sijaan.¹¹¹ Virheen korjaaminen ei kuitenkaan keskeytä valitus- tai oikaisuvaatimusajan tai muun vastaavaan määräajan kulumista.¹¹²

Asiavirheellä tarkoitetaan päätöksentekoon vaikuttaneiden selvitysten olennaista virheellisyttä tai ilmeistä puutteellisuutta. Myös päätöksen perustuminen ilmeisen väärään lain soveltamiseen on asiavirhe. Edellä mainitut tilanteet ovat edellytyksenä asiavirheen korjaamiselle, jolloin viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaista asian uudelleen. Asiavirheestä puhuttaessa virheen tulee olla itsestään selvä ja kiistaton. Viranomaisen itseoikaisumahdollisuus ei siis ulotu korjaamaan vain vähäisiä ja epäolennaisia virheitä päätöksestä. Asiavirhe aiheutuu selvästä virheellisestä tai puutteellisesta selvityksestä silloin, kun ratkaisuun vaikuttaneet tiedot todetaan jälkepäin riittämättömiksi tai jopa paikkansapitämättömiksi. Selvityksen virheellisyys voi syntyä esimerkiksi silloin, jos etuuden hakijan tulot ovatkin suuremmat kuin mitä asiassa tehdyt selvitykset ovat osoittaneet. Ilmeisen väärän lain soveltaminen aiheuttaa asiavirheen silloin, kun päätös on sisällöltään lainvastainen. Viranomaisen on voinut tällaisessa tilanteessa soveltaa väärää lainkohtaa tai tulkita sovelletun lain säännöksen sisältöä virheellisesti.¹¹³ Tällaisesta asiavirheestä olisi kyse silloin, jos etuuden hakijan hakemus hylättäisiin sillä perusteella, ettei hakija täytä edellytystä, jota ei edes vaadita etuuden myöntämiseksi.¹¹⁴

Hallintolain perusteella päätös voidaan korjata myös päätöstä tehtäessä tapahtuneen menettelyvirheen perusteella tai asiaan tulleen uuden selvityksen perusteella, jos sillä on olennaista vaikutusta päätökseen. Menettelyvirhe tarkoittaa asian käsittelyssä tapahtunutta virhetä, useimmiten hallintolain menettelysäännöksen noudattamatta jättämistä tai sen virheellistä soveltamista. Menettelyvirheenä voidaan pitää esimerkiksi asianosaisen kuulemisen laiminlyöntiä tai viranomaisen väärää kokoonpanoa. Menettelyvirheen korjaamiseen ei lähdetä, mikäli virhe on ollut niin vähäinen, ettei se ole voinut vaikuttaa ratkaisun sisältöön. Uuden selvityksen perusteella tapahtuva asiavirheen korjaaminenkin tulee kysymykseen vain silloin, kun uudella selvityksellä voisi olla olennainen vaikutus annettuun päätökseen. Uusi selvitys on kokonaan uutta tietoa, josta ei hallintopäätöstä tehdessä tiedetty tai sitä ei osattu ottaa huomioon. Myös asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset voivat olla uutena selvityksenä huomioitavia seikkoja.¹¹⁵

Viranomaisella on harkintavalta asiavirheen korjaamiseen ryhtyessään. Viranomaisella ei ole siis velvollisuutta korjata päätöksessä ilmennytä asiavirhettä asianosaisen tahdonilmaisesta huolimattakaan. Viranomaisen tulee kuitenkin ottaa huomioon hallinnon oikeusperiaatteet

¹¹¹ Mäenpää 2011b, 211

¹¹² Halila & Aer 2011, 287

¹¹³ Niemivuo ym. 2010, 358-359

¹¹⁴ Mäenpää 2011b, 212

¹¹⁵ Kulla 2012, 294-295

sekä lainalaisuusperiaatteet harkitessaan asiavirheen korjaamista ja pyrkiä korjaamaan virhe, mikäli sille on edellytykset. Tämä tukee hallinnon toiminnalle asetettua tehokkuusvaatimusta ja ratkaisutoiminnan oikeellisuuden tavoittelemista.¹¹⁶ Jos korjaamisedellytykset asiavirheen korjaamiselle on olemassa, voi päätöstä korjata sekä asianosaisen eduksi että vahingoksi, paitsi uuden selvityksen kohdalla ainoastaan eduksi. Asiavirheen korjaaminen ei edellytä asianosaisen suostumusta ellei päätöstä ryhdytä korjaamaan tämän vahingoksi. Vaikka päätöstä korjattaisiin asianosaisen vahingoksi, suostumusta ei tarvita siinä tapauksessa, jos virhe on ilmeinen ja asianosainen on aiheuttanut sen omalla menettelyllään.¹¹⁷ On myös todettu, että massahallinnossa annettuihin päätöksiin ei ole työmäärän ja kustannusten osalta kannattavaa pyytää kaikilta päätöksen kohteena olevilta suostumusta päätöksen korjaamiseen.¹¹⁸

Viranomaisen antamaa päätöstä voi rasittaa asiavirheen sijaan myös kirjoitusvirhe. Kirjoitusvirhe käsittää päätökseen sisältyvää teknisuonteista kirjoitus- tai laskuvirhettä ja muuta niihin verrattavaa selvää virhettä. Kirjoitus- tai laskuvirheenä voidaan pitää kirjoittaessa tapahtunutta lyöntivirhettä tai laskutoimituksen väärää suorittamista.¹¹⁹ Muu verrattava selkeä virhe voi olla päätöksessä esiintyvä väärän asianosaisen nimi, vaikka selvitysasiakirjoissa on käytetty oikean henkilön nimeä. Viranomaiselle ei ole jätetty asiavirheen korjaamisen tapaan harkintavaltaa kirjoitusvirheen korjaamiselle, vaan se on hallintolaissa asetettu viranomaisen velvollisuudeksi. Tällä harkintavallan puutteella voidaan estää eriarvoisuus joidenkin saadessa perusteettomia etuja viranomaisen tekemän kirjoitus- tai laskuvirheen takia.¹²⁰ Viranomaisen ei saa kuitenkaan ryhtyä kirjoitusvirheen korjaamiseen, jos se johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Poikkeuksena on tilanne, jossa kirjoitusvirhe on aiheutunut asianosaisen omasta vilpillisestä menettelystä. Kirjoitusvirheen korjaaminen ei edellytä asianosaisen suostumusta.¹²¹

4.1.3 Valitukseen sidottu oikaisu

Oikaisuvaatimuksen rinnalla on joillakin määrätyillä aloilla käytössä myös valitukseen sidottu oikaisu. Tätä oikaisumuotoa käytetäänkin pääasiassa sellaisilla aloilla, joilla tehdään paljon päätöksiä, jolloin oikaisujärjestelmän on oltava tehokas. Valitukseen sidottu oikaisu on käytössä esimerkiksi sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa sekä välillisessä verotuksessa.¹²² Suurimpaan osaan vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvista asioista sovelletaan juurikin valitukseen sidottua oikaisua.¹²³ Valitukseen sidottu oikaisu on ollut jo kauan aikaa käytössä Ruot-

¹¹⁶ Niemivuo ym. 2010, 361-362

¹¹⁷ Husa & Pohjolainen 2014, 268-269

¹¹⁸ Kulla 2012, 295

¹¹⁹ Mäenpää 2011b, 213

¹²⁰ Niemivuo 2010, 365-366

¹²¹ Kulla 2012, 297-298

¹²² Halila & Aer 2011, 46

¹²³ Valitusasian saattaminen vakuutus oikeuden käsiteltäväksi 2015

sin hallinnossa, mutta Suomessa siitä ei ole tullut samalla tavalla oikaisukeinojen päämuotoa.¹²⁴ Valitukseen sidotusta oikaisusta säädetään erityislainsäädännössä, muun muassa sairausvakuutuslain 17 luvun 3 §:ssä ja KEL 79 §:ssä. Valitukseen sidotussa oikaisussa yhdistyy oikaisu ja muutoksenhaku keskenään.¹²⁵ Oikaisu tapahtuu viranomaispohjalta automaattisesti valituksen yhteydessä, eikä se siten vaadi erillistä oikaisuvaatimusta asianosaisen puolesta. Tämä oikaisujärjestelmä vaatii siis ainoastaan valituskirjelmän asianosaiselta.¹²⁶

Valitusprosessi ja sen yhteydessä tapahtuva oikaisuvaihe käynnistyy, kun asianosainen toimittaa valituskirjelmän päätöksen antaneelle viranomaiselle.¹²⁷ Vakuutus oikeuden alaisissa asioissa valituskirjelmä toimitetaan päätöksen antaneelle viranomaiselle, kuten Kansaneläkelaitokselle tai muille etuuslaitoksille. Etuuslaitoksen vastaanottaessa valituskirjelmän, tulee heidän arvioida asiaa uudestaan valituksessa esitettyjen vaatimusten perusteella. Mikäli etuuslaitos hyväksyy kaikki valituskirjelmässä esitetyt vaatimukset, tekee se oikaisupäätöksen eikä asian käsittely siirry muutoksenhakuviranomaiselle, tässä tapauksessa vakuutus oikeuteen. Jos etuuslaitos taas hyväksyy vain osittain valituksen sisältämät vaatimukset, antaa se asiassa väliaikaisen päätöksen, jolloin valitusasia siirtyy muilta osin vakuutus oikeuteen. Samalla tavalla myös, jos etuuslaitos ei hyväksy mitään valituskirjelmässä esitettyjä vaatimuksia, asia siirtyy vakuutus oikeuden käsiteltäväksi.¹²⁸ Jos asia siirtyy etuuslaitokselta vakuutus oikeuteen, tulee etuuslaitoksen antaa asiassa lausunto annetun päätöksen puoltamisesta. Etuuslaitoksen tulisi kuitenkin aina arvioida valituskirjelmässä esitettyjä vaatimuksia mahdollisen itseoikaisun näkökulmasta eikä toimia automaattisesti päätöstä puoltavana lausunnonantajana, joka vain siirtää asian vakuutus oikeuden harkittavaksi.¹²⁹

4.2 Oikaisujärjestelmän kehittyminen

Jälkikäteisen ja ennakollisen oikeusturvan vastuu on jakautunut pitkään niin, että vastuu ennakollisesta oikeusturvasta on ollut hallintoviranomaisilla ja jälkikäteisestä oikeusturvasta on vastannut lähinnä hallintotuomioistuimet. Näin ollen hallintoviranomaiset eivät ole toimineet valitusviranomaisina, vaan sen sijaan on kehitetty kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä. Tällaisen kehityksen myötä oikeusturvatehtävät ovat siis jakautuneet hallintopäätöksen antamista edeltävään ja sen jälkeiseen aikaan, jolloin hallintoviranomaisen rooli on kes täntynyt siihen asti, kunnes hallintopäätös on annettu, ja tämän jälkeen oikeusturvatehtävää on

¹²⁴ Halila & Aer 2011, 46

¹²⁵ Kulla 2012, 300

¹²⁶ Halila & Aer 2011, 47

¹²⁷ Kulla 2012, 300

¹²⁸ Valitusasian saattaminen vakuutus oikeuden käsiteltäväksi 2015

¹²⁹ Halila & Aer 2011, 48

hoitanut hallintotuomioistuimet. Hallintotuomioistuin painotteinen lähestymistapa jälkikäteisessä oikeusturvassa pohjautuu myös kansainväliseen kehitykseen.¹³⁰

Hallintotuomioistuinten merkitystä painottava näkemys ei ole kuitenkaan nykyisellään enää ainoa oikea lähestymistapa, vaan hallinnollakin on tehtävänsä jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisessa. Hallintoviranomaisen jälkikäteinen oikeusturvatehtävä muodostuu hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän ympärille. Tämä hallinnollinen oikaisu on ollut jo ennestään tunnustettu oikeuskeino ja kuulunut siten osaksi Suomen oikaisujärjestelmää, mutta se on jäänyt toissijaiseksi hallintotuomioistuimessa käsiteltävään valitukseen perustuvaan muutoksenhaakuun nähden. Vaikka hallinto ei suoranaisesti vastaakaan valitusten ratkaisemisesta, on hallintoviranomaisten itseoikaisukeinoja alettu kehittämään lainsäädännön uudistamisen myötä ja haluttu näin niidenkin osallistuvan enemmän jälkikäteiseen oikeusturvatehtävään. 2000-luvun alkupuolelta lähtien lainsäädännön kehittämistoimenpiteet ovatkin kohdistuneet aktiivisesti hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmään. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen on koettu jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavana, sillä virheiden korjaamista pelkästään hallintotuomioistuimissa ei pidetä enää riittävänä.¹³¹ Kokonaiskäsitelyajan osalta olisi suotavaa, ettei virheiden korjaamisen tarvitsisi tapahtua vain muutoksenhaun avulla. Näin ollen myös hallintoviranomaisten tulisi vastata hallintopäätösten virheistä ja siten estää hallintolainkäytön turha kuormittaminen.¹³²

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisellä on haluttu tuoda esille oikaisuvaatimuksen uudenlainen merkitys oikeussuojakeinona, erityisesti valitusta edeltävänä oikeusturvakeinona. Tämän lisäksi erityisen tärkeänä on pidetty sen myötä tapahtuvaa parempaa tehtävänjakoa hallintoviranomaisen ja -tuomioistuimen välillä jälkikäteistä oikeusturvatehtävää hoidettaessa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän on katsottu osoittavan myös hyvää asiakassuhdetta hallinnon ja yksityisen oikeussubjektin välillä. Suomessa on pyritty jo 1990-luvulta lähtien parantamaan hallinnon asiakassuhteita ja siirtymään hallitsemisesta palveluun julkisia tehtäviä hoidettaessa. Lähtökohtana on, että viranomainen toimii hyvän palveluperiaatteen mukaisesti ja valitsee toimintatapansa niin, että niistä on mahdollisimman vähän vaivaa ja kustannuksia asiakkaille. Tämä hyvän palvelun periaate koskee siten myös oikeusturvaa, ja sen myötä on tärkeää asiakkaan näkökulmasta, että päätöksiin voi hakea muutosta ja virheet saadaan korjattua viivytyksettä.¹³³

Aikoinaan myös hallituksen esityksessä eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) on tuotu esille, että oikaisumenettely on nopea, yksinkertainen ja oikeussuojajärjestelmän tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukainen keino oi-

¹³⁰ Halila & Aer 2011, 1

¹³¹ Halila & Aer 2011, 2-3

¹³² Väättänen 2011, 463-464

¹³³ Halila & Aer 2011, 3-4

kaista päätöksen sisältämät selkeät virheet.¹³⁴ Hallitus on antanut myös myöhemmin esityksen eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp), jossa ehdotettiin lisättäväksi uusi luku hallintolakiin koskien oikaisuvaatimuksen käsittelyä. Tämän luvun tavoitteena oli selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa oikeussuojakeinona. Hallituksen esityksen mukaan asianmukaisella oikaisuvaatimusjärjestelmällä lisättäisiin hallintoviranomaisten roolia jälkikäteisestä oikeusturvassa ja voitaisiin siten korjata joustavasti ja kustannustehokkaasti päätöksen virheellisyydet hallintoviranomaisten keskuudessa.¹³⁵ Viimeisimmässä hallituksen esityksessä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014) on tuotu yhä uudestaan esille tarve oikaisuvaatimuksen laajemmalle käyttöönnotolle.¹³⁶

4.3 Oikaisujärjestelmän vaikutukset ja tarpeellisuus yhteiskunnalle

Oikaisujärjestelmää on selvästi pyritty kehittämään ja sen merkitystä oikeussuojakeinona lisäämään vuosien varrella, mikä näkyy muun muassa edellä mainittuina hallituksen antamina esityksinä HE 226/2009 vp ja HE 230/2014 vp koskien hallintolain muuttamista. HE 226/2009 vp:ssä tuotiin esille tarve omalle oikaisuvaatimusta koskevalle luvulle ja asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamiselle hallintolaissa. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva 7a luku lisättiinkin hallintolakiin hallintolain muuttamista koskevalla lailla 581/2010, joka tuli voimaan 1.8.2010. Jälkeenpäin HE 230/2014 vp:llä haluttiin vielä tarkentaa oikaisuvaatimuksen tekemistä ja valituskieltoa koskevaa sääntelyä, oikaisuvaatimuksen muotoon ja sisältöön liittyviä vaatimuksia sekä erityisesti oikaisun vaikutusta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Eduskunta vahvisti nämä hallintolain muutosehdotukset 7.8.2015 hallintolain muuttamista koskevalla lailla 893/2015, joka tulee voimaan 1.1.2016.¹³⁷

Seuraavissa kappaleissa käsitellään oikaisujärjestelmälle asetettuja tavoitteita ja vaikutuksia hallituksen esityksiin pohjautuen. Lisäksi tarkastellaan sitä, tulisiko oikaisuvaatimusmenettelylle antaa nykyistä enemmän sijaa oikeussuojakeinona vai tulisiko jälkikäteisen oikeusturvan kenties perustua enimmäkseen perinteiselle muutoksenhauille hallintotuomioistuimissa, kun otetaan huomioon käsittelyn nopeuteen, kustannustehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen kohdistuvat vaatimukset.

HE 226/2009 vp:ssä on todettu, että muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin on lisääntynyt vuosien mittaan ja aiheuttanut siten myös käsittelyaikojen pitenemisen. Tämä on heikentänyt yksilön oikeusturvaa ja osoittautunut ongelmalliseksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten osalta. Samalla hallintotuomioistuinten toiminnalle on asetettu tuottavuusvaatimuk-

¹³⁴ HE 72/2002 vp

¹³⁵ HE 226/2009 vp

¹³⁶ HE 230/2014 vp

¹³⁷ HE 226/2009 vp ja HE 230/2014 vp

sia, joiden perusteella riittävät toimenpiteet pitäisi pystyä ylläpitämään vähemmällä rahoituksella. Onkin esitetty kysymys siitä, miten hallintotuomioistuinten lainkäyttötoimintaa saataisiin nopeutettua ja käsittelyajat sekä kustannukset pysymään kohtuullisina. Tätä ongelmaa on aikaisemmin pyritty korjaamaan parantamalla hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä, kuten keventämällä ratkaisukokoonpanoja. Tätä ei ole kuitenkaan nähty riittävänä toimenpiteenä hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä, joten kehittämistoimia on ryhdytty suuntaamaan hallintotuomioistuinten sisällöllisiin toimintaedellytyksiin. Tätä kautta on lähdetty pohtimaan tarkemmin sitä, millaisia asioita hallintotuomioistuimiin suuntautuu ja onko hallintotuomioistuin kaikissa asioissa oikea instituutio ratkomaan hallinnon erimielisyyksiä. Voitaisiinko osaa hallintotuomioistuimiin suuntautuvista asioista ratkaista muussa kuin lainkäyttömenettelyssä ja jättää hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi varsinaiset oikeusriidat? Tämän pohjalta HE 226/2009 vp:ssä onkin esitetty kehittämistoimien suuntaamista oikeaisjärjestelmän, erityisesti oikaisuvaatimusmenettelyn tehostamiseen ja sen käyttöönoton laajentamiseen.¹³⁸

Oikaisuvaatimuksen kehittämisen keskeisimmät tavoitteet ovat HE 226/2009 vp:n mukaan käsittelyn nopeutuminen, asianosaiselle oikeudenmukaisemman ja hyvän palvelunperiaatteen mukaisen menettelyn tarjoaminen sekä hallintotuomioistuinten ja asianosaisten kustannuksien vähentyminen. HE 226/2009 vp:n mukaan oikaisuvaatimusmenettelyllä voitaisiin estää hallintotuomioistuinten ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen pitkittyminen. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajemmalla käyttöönotolla voitaisiin luoda selkeämpi tehtävänjako hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten välillä, jolloin hallintotuomioistuimet voivat keskittyä ratkomaan todellisia oikeusriitoja ja säästäisivät näin resurssejaan. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen ei suuntaudu kuitenkaan pelkästään hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamiseen, vaan tärkeänä tavoitteena olisi lisätä hallintoviranomaisten vastuuta jälkikäteisestä oikeusturvasta ja siten jättää selvien virheiden korjaaminen hallintoviranomaisille, ja välttää näin turha muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen. Tällä toiminnalla voitaisiin taata asianosaisen kannalta palveluperiaatteen ja hyvän hallinnon toteutuminen, kun viranomaisen vastuu ei rajoittuisi vain hallintopäätöksen tekemiseen vaan viranomaisen voisi viipymättä korjata jälkikäteen päätöksissä esiintyvät virheellisyudet.¹³⁹

HE 226/2009 vp:ssä oikaisuvaatimusmenettelyn tehostamisen on ajateltu parantavan PL 21 §:ssäkin asetetun yksilön oikeusturvan toteutumista kokonaisvaltaisesti. On koettu, että hallintoviranomaisen vastuu yksilön oikeusturvasta ei toteudu pelkästään hallintopäätöksen tekemisessä, vaan hallintoviranomaisen tulisi voida ottaa vastuuta myös jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisesta. Mikäli hallintopäätöksissä esiintyvien virheiden korjaaminen ohjautuu muutoksenhaun kautta suoraan hallintotuomioistuimeen, ei hallintoviranomaisen vastuu jälki-

¹³⁸ HE 226/2009 vp

¹³⁹ HE 226/2009 vp

käteisestä oikeusturvasta toteudu. Oikaisuvaatimusjärjestelmän on voitukin katsoa toimivan hyvänä keinona lisäämään hallintoviranomaisen vastuuta jälkikäteisestä oikeusturvasta, kun päätöksissä esiintyvät virheellisydet otetaan käsiteltäväksi ensin hallintoviranomaisessa.¹⁴⁰

Samalla on esitetty tarve taata yksilölle hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukainen asiointi viranomaisessa. Jotta palveluperiaate toteutuu, tulisi hallinnon toimia joustavasti, tehokkaasti ja ennen kaikkea laadukkaasti. Tämän periaatteen perusteella hallintoviranomaisen tulisi voida tarjota laadukasta palvelua myös päätöksenteon jälkeen ja selvittää hallinnon puutteellisuudet. Jos yksilö hakee muutosta suoraan hallintotuomioistuimelta, jää yleensä hallintoviranomaisen palvelussa esiintyvät epäkohdat korjaamatta. Oikaisuvaatimusmenettelyn avulla hallintoviranomaisella olisi mahdollisuus puuttua tekemiinsä virheisiin ja korjata päätöstä rasittavat virheellisydet palveluperiaatetta noudattaen. Oikaisuvaatimusmenettely takaisi myös yksityiselle asianosaiselle joustavan ja edullisen oikeussuojakeinon, kun säästyttäisiin pitkältä muutoksenhakuprosessilta hallintotuomioistuihin ja sen sijaan virheellisyyksien korjaaminen tapahtuisi lähellä asianosaista.¹⁴¹

Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä on puoltanut myös kansalliselta tasolta asetetut vaatimukset vaihtoehtoisista riidanratkaisumahdollisuuksista hallintoviranomaisen ja yksityisen välillä. Muun muassa Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa REC (2001) 9 jäsenvaltiolle tuodaan esille oikeudenkäyntivaihtoehdot hallintoviranomaisen ja yksityisen välillä. Suosituksesta ilmenee, ettei tuomioistuinmenettely ole aina välttämättä kaikissa hallinnollisissa riitatilanteissa oikea ratkaisutapa. Tällöin vaihtoehtona tulisi olla esimerkiksi oikaisumenettely, joka mahdollistaisi hallintoriitojen ratkaisemisvastuun jakamisen myös hallintoviranomaisille ja toisi ministerikomitean suosituksen mukaan viranomaiset ja yksityiset kansalaiset lähemmäs toisiaan.¹⁴²

Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on myös taloudellisia vaikutuksia. Hallintotuomioistuimilla ei ole mahdollisuutta resurssien lisäämiseen, joten resurssien käyttö tulee kohdistaa oikein. Jos oikaisuvaatimusvaiheen myötä yksinkertaisimmat valitusasiat ratkaistaisiin jo hallintoviranomaisessa ja hallintotuomioistuihin ohjautuisi laadultaan vain sellaisia oikeusriitoja, joiden käsittely vaatii tuomioistuinmenettelyä, pystyisivät hallintotuomioistuimet kohdistamaan resurssinsa paremmin. Tämä lyhentäisi mahdollisesti käsittelyaikoja, mikä puolestaan parantaisi hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä.¹⁴³

HE 226/2009 vp:n ja sen myötä hallintolakiin sisällytetyn oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan luvun jälkeen oikaisuvaatimuksen käyttöönotto on laajentunut uusiin asiaryhmiin. Oikaisuvaat-

¹⁴⁰ HE 226/2009 vp

¹⁴¹ HE 226/2009 vp

¹⁴² Hallintolainkäytön kehittämistarpeita, näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi 2006, liite 1

¹⁴³ HE 230/2014 vp

timusmenettely on nähty oikeussuojajärjestelmää tehostavana keinona. Siltikin on olemassa edelleen sellaisia asiaryhmiä, joihin se soveltuisi, mutta joissa se ei ole toistaiseksi käytössä. Tällainen tilanne on esimerkiksi sosiaalivakuutusasioissa ja pääosassa välillistä verotusta. Näissä asiaryhmissä on edelleen käytössä valitukseen sidottu oikaisu. Välillistä verotusta koskevilla asioilla on ehdotettu aikoinaan valtiovarainministeriön asettaman työryhmän puolesta siirtymistä tästä oikaisu muodosta oikaisuvaatimusmenettelyyn. Tämä muutos toteutuikin autoverotuksessa vuonna 2008. Valitukseen sidotun oikaisun muuttamista oikaisuvaatimukseksi on perusteltu muun muassa sillä, että asianosaiselle tulisi suoda mahdollisuus arvioida tarvetta valittaa oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Tämä ei toteudu valitukseen sidotussa oikaisussa. HE 230/2014 vp:n perusteella valitukseen sidotun oikaisun tilalle tulee oikaisuvaatimus ainakin ajoneuvoveroissa, tullilaisissa, rataverolaisissa ja valmisteverotuslaissa 1.1.2016 lähtien. Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamista myös sosiaalivakuutusasioihin on selvitetty.¹⁴⁴ Tulevaisuuden tavoitteena tulisi olla hallintolainkäytön tasotyöryhmän ehdotuksen mukaan yleinen oikaisuvaatimusjärjestelmä, jolloin oikaisuvaatimus olisi kaikissa asiaryhmissä pakollinen esivaihe ennen muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen. Mikäli tämä järjestelmä ei joihinkin tilanteeseen soveltuisi, säädettäisiin siitä erikseen.¹⁴⁵ HE 230/2014 vp:ssä esitetään kuitenkin tämän hetkiseksi tavoitteeksi se, että oikaisuvaatimusjärjestelmä toimisi muutoksenhakua edeltävänä vaiheena vain kaikissa niissä asiaryhmissä, joihin se soveltuisi.¹⁴⁶

Mikäli yleinen pakollinen oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi tulevaisuudessa käytössä, voisi se muodostua joidenkin asioiden kohdalla ongelmalliseksi. Esimerkiksi moniasianosaisasioissa oikaisuvaatimuksen hyväksyminen voi osoittautua yhden asianosaisen eduksi ja vastaavasti toisten asianosaisten edunvastaiseksi. Tällaisessa tilanteessa voi lopulta käydä niin, että niillä asianosaisilla, joiden edunvastaisesti päätöstä on oikaistu, ei ole muutoksenhakuoikeutta uudesta päätöksestä. Esimerkiksi ympäristö- ja vesiasioissa voi olla huomattavan suuri määrä asianosaisia. On olemassa myös asiaryhmiä, joissa oikaisuvaatimusmenettelyyn suuntautuisi pääasiassa hallintopäätöksen lainmukaisuutta koskevia oikeusriitoja. Tällaisissa laintulkinnallisissa asioissa viranomaisen harvoin muuttaa kantaansa, jolloin oikaisuvaatimusmenettely saattaisi osoittautua vain turhaksi välivaiheeksi ennen asian siirtämistä varsinaisen lainkäytön piiriin.¹⁴⁷ Myös sellaisissa asiaryhmissä, joissa on jo tehty erityisen perusteellinen selvitys hallintopäätöstä tehtäessä, voi oikaisuvaatimusmenettely vain pidentää käsittelyn kokonaisaikaa. Tällaisiin asiaryhmiin lukeutuvat esimerkiksi tietyt lupa-asiat. Oikaisuvaatimusmenettely ei sopisi sovellettavaksi myöskään sellaisiin asiaryhmiin, joissa asia olisi tärkeää saada tarvittaessa nopeasti hallintotuomioistuimen käsittelyyn, kuten uhkasakon tuomitsemista koskevilla

¹⁴⁴ HE 230/2014 vp

¹⁴⁵ Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken 2010, 67

¹⁴⁶ HE 230/2014 vp

¹⁴⁷ Hallintolainkäytön kehittämistarpeita, näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi 2006, 21-22

asioissa.¹⁴⁸ Edellä mainittujen esimerkkien perusteella voidaankin pohtia, onko oikaisuvaatimusjärjestelmällä käsittelyä tehostava ja nopeuttava vaikutus, jos se tulisi olemaan yleinen kaikkia asiaryhmiä koskeva menettelytapa.

4.4 Oikaisumenettely muissa Euroopan maissa

HE 226/2009 vp:ssä on tarkasteltu oikaisumenettelyä muissa Euroopan maissa ja tehty siihen liittyvää oikeusvertailua. Erilaisia hallinnollisia oikaisumenettelyjä käytetään varsin laajasti ympäri Eurooppaa. Hallinnollinen oikaisu on käytössä maissa, joissa on olemassa erillinen hallintotuomioistuinjärjestelmä että maissa, joissa hallinnollisia riitaisuuksia käsittelevät sen sijaan yleiset tuomioistuimet. Hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneet maat ovat hyödyntäneet oikaisujärjestelmää vähentääkseen hallintotuomioistuihin kohdistuvaa muutoksenhakua. Maissa, joissa yleiset tuomioistuimet hoitavat hallinnollisia riita-asioita, oikaisu järjestelmästä on voinut muodostua käytetty oikeussuojakeino varsinaisen lainkäyttöelimiin suuntautuvan muutoksenhaun sijaan. Kokonaisuudessaan oikaisu järjestelmällä on pyritty Euroopan maissa vähentämään julkisoikeudellisten asioiden käsittelyn määrää hallinto- ja yleisissä tuomioistuimissa sekä mahdollistamaan hallintoasioiden käsittelemisen uudelleen lähellä asiakasta.¹⁴⁹

Oikaisumenettelyn käyttö vaihtelee jonkin verran eri Euroopan maissa. Esimerkiksi Puolassa ja Tšekissä tuomioistuin käsittelyä edeltää pakollinen hallinnon sisäinen oikaisu. Sen sijaan taas osassa Euroopan maissa, kuten Virossa, oikaisu on vaihtoehtoinen oikeussuojakeino tavallisen muutoksenhaun rinnalla. Oikaisua on siis mahdollista vaatia, mutta se ei ole edellytys oikeuskäsittelylle tuomioistuimessa. Oikaisuasian ratkaisemisesta vastaava viranomainen vaihtelee myös maittain. Joissakin maissa oikaisun käsittelee hallintopäätöksen tehnyt viranomainen oikaisuvaatimuksen perusteella, toisissa maissa taas oikaisu etenee hierarkkisesti siten, että päätös saatetaan ensin asiaa käsitteelle viranomaiselle ennen varsinaista muutoksenhakua. Nämä molemmat menettelytavat ovat käytössä muun muassa Espanjassa, Alankomaissa ja Kreikassa. Eri oikaisukeinoista ja oikaisumenettelystä säädetään vaihtelevasti maittain. Osassa maista, kuten Hollannissa ja Puolassa, menettelysääntely on tarkempaa, kun taas esimerkiksi Ranskassa vähäisempää.¹⁵⁰

Tähän opinnäytetyöhön on otettu hallituksen esityksen mukaisesti tarkemman tarkastelun ja oikeusvertailun kohteeksi erityisesti Ruotsi, sillä sen oikaisu järjestelmä vastaa pitkälti Suomen oikaisu järjestelmää. Myös Ranska ja Saksa on nostettu esille tärkeinä vertailukohteina, sillä niissäkin on käytössä erillinen hallintotuomioistuinjärjestelmä.

¹⁴⁸ HE 230/2014 vp

¹⁴⁹ HE 226/2009 vp

¹⁵⁰ HE 226/2009 vp

Ruotsin hallintolaissa, joka tuli voimaan 1987, säädetään hallintopäätöksen uudelleen käsitte-lystä ja kirjoitus- tai vastaavan virheen korjaamisesta. Ruotsin oikaisujärjestelmässä oikaisu on hallinnon yleissääntelyn perusteella sidottu osaksi valitusta. Oikaisu on mahdollista suorittaa kuitenkin myös ilman valitusta sisäisen järjestelmän joustavuuden takaamiseksi. Ruotsin hallintolain mukaan valituskirjelmä toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle, joka ottaa asian käsiteltäväkseen oikaisuasiana. Viranomaisen on oikaistava päätös, mikäli se on ilmeisen virheellinen uusien olosuhteiden tai muun syyn vuoksi eikä se aiheudu vahingoksi kenellekään yksityiselle osapuolelle. Ruotsissa kuin myös Suomessakin oikaisuun ryhtyminen vaatii selvän ja ilmeisen päätöksen virheellisyyden. Samalla tavalla myös valitus raukeaa oikaisusta, jos kaikki asianosaisen vaatimukset hyväksytään.¹⁵¹

Saksan oikaisujärjestelmään kuuluu pakollisena osana oikaisuvaatimusvaihe ennen asian saatamista hallintotuomioistuimeen. Päätöksen antanut viranomainen voi oikaista päätöstä asianosaisen vaatimusten mukaisesti joko osittain tai kokonaan. Periaatteessa myös päätöksen muuttaminen asianosaisen vahingoksi on mahdollista. Saksassa asian käsittelemisen siirtäminen oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen hallintotuomioistuimeen tapahtuu kanteella. Kanteen voi nostaa myös siinä tapauksessa, että oikaisuvaatimukseen ei ole annettu kohtuullisessa ajassa ratkaisua. Saksan järjestelmään kuuluu myös muita oikaisukeinoja, kuten kirjoitus- ja laskuvirheen itseoikaisu sekä purkuluonteinen itseoikaisu. Ranskan järjestelmä koostuu oikaisuvaatimuksesta, viranomaisen mahdollisuudesta korjata itse päätös ja varsinaisesta muutoksenhausta hallintotuomioistuimessa. Ranskassa oikaisuvaatimus jakaantuu yleisen oikeuden oikaisuvaatimukseen, joista ei ole erityissäännöstä, erityissäännöksiin perustuviin erityisiin oikaisuvaatimukseen sekä pakollisiin oikaisuvaatimukseen. Yleisen oikeuden oikaisuvaatimus on valinnainen, eikä sitä siten ole pakollista tehdä ennen asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa. Erityissäännöksiin perustuvista oikaisuvaatimuksistakin vain osa on pakollisia. Oikaisuvaatimuksen pakollisuus ilmenee erityissäännöksestä. Tällaisessa tapauksessa oikaisuvaatimus on edellytyksenä kanteen nostamiselle.¹⁵²

4.5 Tilastoja ja oikaisua koskevia oikeustapauksia

Seuraavissa tilastoissa kuvataan hallinto-oikeuksiin ja vakuutusoikeuteen saapuneiden, ratkaistujen ja vireillä olevien asioiden muutosta vuosien 2010-2014 välillä.¹⁵³ Hallinto-oikeuksia koskevasta tilastosta voidaan nähdä, että saapuneiden asioiden määrä hallinto-oikeuksissa on pääsääntöisesti laskenut vuodesta 2010 eteenpäin. Tähän on vaikuttanut varmasti HE 226/2009 vp:n pohjalta annettu laki hallintolain muuttamisesta 581/2010, jolla hallintolakiin

¹⁵¹ Halila & Aer 2011, 63-64

¹⁵² Halila & Aer 2011, 64-66

¹⁵³ Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2014 2015

lisättiin oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva pykälä. Tämän myötä eri hallinnonaloilla on otettu laajemmin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely, mikä näkyy varmasti valitusmäärissä hallinto-oikeuksiin. Tilastosta käy myös ilmi, että toiminnalliseen tehokkuuteen vaikuttava taloudellisuus on noussut eli asioiden käsittelyn kustannukset ovat laskeneet vuosien myötä. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat pysyneet melko samoina vuosien 2010-2014 välillä.

Hallinto-oikeuksien tuloksellisuus 2010-2014

Hallinto-oikeudet	Toteutunut 2010	Toteutunut 2011	Toteutunut 2012	Toteutunut 2013	Tulosopimus 2014 tavoite/arvio	Toteutunut 2014	Vert. edell. vuoteen	Vert. tulos- sopimuksen favoiteeseen
Saapuneet asiat	23 149	21 317	20 441	20 824	22 605	20 488	-2 %	
Ratkaistut asiat	22 853	21 948	20 584	20 187	20 873	19 727	-2 %	-5 %
Vireillä olevat asiat	13 640	12 982	12 708	13 254	14 006	13 901	5 %	
Työmäärä *					32 284	31 324		-3 %
Toimintamenot (1000 euroa)	32 746	32 638	34 586	34 052	34 300	34 261	1 %	0 %
Tuomioistuintulot (1000 euroa)	363	332	340	320		309	-3 %	
Henkilöstömäärä (htv)	453	443,5	438	432	434	424	-8	-10
TOIMINNALLINEN TEHOKKUUS								
Tuottavuus (ratk./htv)	50	49	47	47	74	74	58 %	-1 %
Taloudellisuus (euroa/ratk.asia)	1 433	1 487	1 680	1 687	1 062	1 094	-35 %	3 %
KESKIM. KÄSITTELYAIKA (kk)	7,3	7,8	7,7	7,9	8,3	8,0	0,1	-0,3

Taulukko 1: Hallinto-oikeuksien tuloksellisuus 2010-2014

Vakuutusoikeyden tilastoista voidaan nähdä, että saapuneiden asioiden määrä on 2010 vuoden jälkeen vähentynyt seuraavan parin vuoden aikana, mutta lähtenyt sen jälkeen taas kasvuun. Valitukseen sidotun oikaisun jälkeen, mikäli viranomainen tai etuuslaitos on sen johdosta hylännyt kaikki asianosaisen vaatimukset tai hyväksynyt ne vain osittain, asia siirtyy automaattisesti vakuutusoikeyden käsiteltäväksi, ilman, että asianosainen voi siihen itse vaikuttaa. Tämän myötä vakuutusoikeyteen saattaa ajautua sellaisiakin asioita, joissa asianosainen olisi saattanut tyytyä viranomaisen tai etuuslaitoksen päätökseen saatuaan edes osan esittämis-tään vaatimuksista hyväksytyksi. Tämä voi osiltaan lisätä vakuutusoikeyteen saapuvien asioiden määrää. Myös taloudellisuus on tilastoissa esitetyn mukaan heikentynyt vuosien mittaan, kun asioiden käsittelyn kustannukset ovat nousseet. Vakuutusoikeyden käsittelyajat ovat myös venyneet viime vuosina melko pitkiksi.

VAKUUTUSOIKEUDEN TULOKSELLISUUS 2010-2014

Vakuutusoiikeus	Toteutunut 2010	Toteutunut 2011	Toteutunut 2012	Toteutunut 2013	Tulosopimus 2014 tavoite/arvio	Toteutunut 2014	Vert. edell. vuoteen	Vert. tulos- sopimuksen tavoitt.
Saapuneet asiat	7 557	7 318	6 521	6 696	7 000	6 765	1 %	
Ratkaistut asiat	7 503	7 210	6 880	6 000	7 000	6 760	13 %	-3 %
Vireillä olevat asiat	6 158	6 296	5 956	6 663	6 400	6 693	0 %	
Toimintamenot (1000 euroa)	7 548	7 502	7 771	7 958	7 954	7 891	-1 %	-1 %
Tuomioistuintulot (1000 euroa)	1	1	1	1		2	150 %	
Henkilöstömäärä (htv)	111	108	108	104	105	105	0,6	0
TOIMINNALLINEN TEHOKKUUS								
Tuottavuus (ratk./htv)	68	67	64	58	67	65	12 %	-3 %
Taloudellisuus (euroa/ratk. asia)	1 006	1 041	1 130	1 326	1 136	1 167	-12 %	3 %
KESKIM. KÄSITTELYAIKA (kk)								
	10,8	11,5	12,2	12,6	11,5	13,1	0,5	1,6

Taulukko 2: Vakuutusoiikeuden tuloksellisuus 2010-2014

KHO 11.4.2013/1266 päätöksessä sivistyslautakunta oli kumonnut oikaisuvaatimuksen johdosta aikaisemman päätöksensä koskien A:n valitsemista koulun rehtorin virkaan ja valinnut samalla B:n virkaan. A:lle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi oikaisuvaatimuksesta ennen päätöksentekoa. Näin ollen A:n oikeusturvan edellyttäen hänelle tuli varata tilaisuus tulla kuulluksi oikaisuvaatimuksen johdosta hallintolain 34 §:n mukaisesti, jollei oikaisuvaatimusta jätettä tutkimatta tai hylätä perusteettomana.

Edellä esitetystä päätöksestä käy ilmi, että sellaiselle asianosaiselle, jonka etua käsiteltävänä oleva oikaisuvaatimus koskee, tulee varata tilaisuus tulla kuulluksi.¹⁵⁴ Seuraavasta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä nähdään, että oikaisuvaatimuksen käytöstä säädetään erikseen eri hallinnonalojen lainsäädännössä, eikä se ole siten sovellettavissa kaikkiin hallintoasioihin.¹⁵⁵

KHO:2004:97 päätöksessä kaupungingeodeetin antamaan päätökseen erillisen tonttijaon hyväksymisestä ei tullut soveltaa oikaisuvaatimusmenettelyä, vaan päätöksestä voitiin suoraan valittaa hallinto-oikeuteen. Siten kaupungingeodeetin antamaan päätökseen ei olisi pitänyt liittää oikaisuvaatimusosoitusta eikä ympäristölautakunnan olisi tullut tutkia oikaisuvaatimusta. Hallinto-oikeus kumosi ympäristölautakunnan päätöksen ja tutki A:n valituksen kaupungingeodeetin päätöstä koskevana. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden antamaa päätöstä.

¹⁵⁴ Mäenpää 2011b, 144

¹⁵⁵ Niemivuo 2010, 353

VakO 20.9.2007/3099:2006 päätöksessä Kansaneläkelaitos oli oikaissut päätöstään valituksen johdosta, jolloin valitus oli pääasian osalta rauennut. Valitus ei kuitenkaan rauennut vaadittujen oikeudenkäyntikulujen osalta, jolloin asia siirtyi vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi. Vakuutusosoikeus hylkäsi valituksen oikeudenkäyntikulujen osalta sillä perusteella, että Kansaneläkelaitos oli jo oikaissut pääasian eikä siten oikeudenkäyntikuluja voitu määrätä maksettavaksi ilman pääasiaa koskevaa vaatimusta vakuutusosoikeudessa. Vakuutusosoikeus kuitenkin poisti päätöksensä ja otti asian uudelleen käsiteltäväkseen. Kansaneläkelaitos määrättiin maksamaan A:lle kohtuullinen korvaus oikeudenkäyntikuluista.

Edellä esitettyyn päätökseen viitaten Kansaneläkelaitoksella ei ole toimivaltaa ratkaista valituksessa vaadittujen oikeudenkäyntikulujen korvaamista, jonka vuoksi valitus toimitetaan aina oikeudenkäyntikuluvaatimusten osalta muutoksenhakuelimelle.¹⁵⁶ Seuraavasta esimerkkiratkaisusta ilmenee, että päätöksen antaneen etuuslaitoksen tulee käsitellä valituksen vireilläolon aikana asianosaisen toimittama uusi hakemus uutena selvityksenä, jos se koskee samaa etuutta ja on rinnastettavissa asiallisesti tai ajallisesti valituksenalaiseen päätökseen. Mikäli annettua päätöstä tulee hakemuksen perusteella muuttaa, tulee etuuslaitoksen suorittaa itseoikaisu ja antaa asiasta väliaikainen päätös sekä toimittaa lisäselvitys muutoksenhakuelimeen.¹⁵⁷

VakO 20.1.2015/5355:2013 päätöksessä A oli hakenut muutosta päätökseen, joka koski eläkettä saavan hoitotukea. Kansaneläkelaitos ei olisi siten saanut käsitellä päätöksen antamisen jälkeen saapunutta hakemusta uutena hakemuksena ja antaa sen pohjalta uutta päätöstä, jonka mukaan etuutta maksetaan korkeintaan kuuden kalenterikuukauden ajalta ennen etuuden hakemista.

5 Yhteenveto

Oikaisujärjestelmään kuuluva oikaisuvaatimusmenettely on käytössä jo useilla hallinnonaloilla varsinaista muutoksenhakua edeltävänä vaiheena. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on siten nähty olevan positiivisia vaikutuksia yksilön oikeusturvan ja hallinnon toiminnan tehostamisen takaamisessa. Hallintolainkäyttömenettelylle asetettuihin tavoiteperiaatteisiin, kuten oikeudenmukaiseen menettelyyn, käsittelyn nopeuteen ja kustannustehokkuuteen viitaten oikaisuvaatimusjärjestelmän yhä laajempi käyttäminen mahdollistaisi näiden tavoitteiden paremman toteutuvuuden. Myös vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa oikaisuvaatimusmenettely voisi olla hyödyllisempi oikaisukeino valitukseen sidottuun oikaisuun nähden.

¹⁵⁶ Muutoksenhaku 2014, 8

¹⁵⁷ Muutoksenhaku 2014, 13

Opinnäytetyössä esitetyn perusteella oikaisuvaatimusjärjestelmän voidaan nähdä edesauttavan asianosaiselle oikeudenmukaista käsittelyä, kun hallintopäätöstä rasittavat virheellisydet saadaan mahdollisesti korjattua ilman pitkää muutoksenhakuprosessia hallintotuomioistuimessa. Oikeuden varmuus ja oikeudenmukaisuus toteutuisi kuitenkin vielä paremmin, jos hallintopäätöksien virheellisydet saataisiin poistettua jo päätöksentekovaiheessa. Oikaisuvaatimusmenettely antaa asianosaiselle kuitenkin mahdollisuuden harkita varsinaiseen muutoksenhakuun ryhtymistä, sillä voi olla, ettei oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen siihen olekaan enää tarvetta esimerkiksi yksityiskohtaisempien perustelujen saamisen takia.

Käsittelyn nopeuden tavoite toteutuu, kun oikaisuvaatimusjärjestelmän avulla hallintotuomioistuimiin saattaa ohjautua vähemmän asioita. Tällä voi olla positiivinen vaikutus käsittelyaikoihin. Käsittelyaikojen lyhentymisen on suotavaa myös asianosaisen osalta, sillä pitkien käsittelyaikojen takia itse asian merkitys asianosaiselle voi vähentyä, mikä puolestaan heikentää tämän oikeussuojaa. Kustannustehokkuuteen viitaten oikaisuvaatimusjärjestelmällä voidaan mahdollisesti välttää sellaisien asioiden ohjautuminen hallintotuomioistuimiin, joiden käsittely kuuluu lähemmin hallintoviranomaiselle. Näin ollen hallintotuomioistuimet voivat käyttää resurssejaan varsinaisten oikeusriitojen ratkomiseen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajemmalla käyttöönotolla valitusten määrä tulisi mahdollisesti vähentymään entisestään hallintotuomioistuimiin, vaikka vaikeat oikeudelliset asiat saattaisivat edelleen ohjautua oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen hallintotuomioistuimiin.

Hallituksen esityksien ja esitettyjen tilastojen perusteella oikaisuvaatimusmenettelyn laajemmalle käyttöönotolle löytyy selvästi perusteita. Opinnäytetyön tutkimuksen pohjalta voidaan sanoa, että oikaisuvaatimuksen käyttöä voitaisiin laajentaa entisestään ottamalla se käyttöön useammalla sellaisella hallinnonalalla, johon se soveltuu. Oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan kannattaisi asettaa kaikkia hallinnonaloja koskevaksi pakolliseksi esivaiheeksi ennen varsinaista muutoksenhakua, sillä tämä tuottaisi esitetyn perusteella mahdollisia ongelmia joidenkin asiaryhmien kohdalla. Oikaisuvaatimuksen tekemisestä koituvien kulujen, kuten asiamiehen käytöstä aiheutuvien kulujen korvausmahdollisuutta olisi vielä syytä tutkia enemmän oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen yhteydessä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuisi varmasti myös vakuutus oikeuden oikaisukeinoksi valitukseen sidotun oikaisun sijaan. Tässä kohtaa tulisi kuitenkin selvittää, olisiko oikaisuvaatimus mahdollinen kaikissa vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Joka tapauksessa oikaisuvaatimusmenettelyn myötä vakuutus oikeuteen voisi ohjautua vähemmän valituksia, kun asianosaiset saattaisivat tyytyä jo oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen eikä asia siirtyisi automaattisesti vakuutus oikeuden käsittelyyn. Tämä voisi lyhentää vakuutus oikeuden pitkiä käsittelyaikoja ja samalla vakuutus oikeuden resurssit voitaisiin käyttää laaduiltaan haastavampiin valitusasioihin.

Kokonaisuutena arvioiden opinnäytetyössä on onnistuttu selvittämään oikaisujärjestelmän, tässä tapauksessa erityisesti oikaisuvaatimuksen tarpeellisuutta ja sen roolia varsinaista muutoksenhakua edeltävänä menettelynä. Opinnäytetyö auttaa osaltaan ymmärtämään paremmin oikaisujärjestelmän rakennetta ja selvittämään lukijalle oikaisujärjestelmän vaikutusmahdollisuuksia yhteiskunnassa.

Lähteet

Painetut lähteet

Halila, L. & Aer, J. 2011. Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. 8. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Mäenpää, O. 2007. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2011a. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mäenpää, O. 2011b. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Väätänen, U. 2011. Oikein ja joutuisasti, joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Helsinki: lakimiesliiton kustannus.

Sähköiset lähteet

Asian ratkaiseminen. 2014. Viitattu 6.7.2015.

http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/istunnot_0.html

Asian ratkaisemiseen osallistuvat jäsenet. 2014. Viitattu 24.6.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoykeustuomioistuimena/asianratkaisemiseenosallistuvatjasenet.html>

Hallinto ja henkilöstö. 2014. Viitattu 24.6.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/henkilostojahallinto.html>

Hallintolainkäytön kehittämistarpeita, näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. 2006. Oikeusministeriön julkaisu 2006:4. Viitattu 30.9.2015.

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20064hallintolainkaytonkehittamistarpeita.nakokohtialainvalmistelunpohjaksi/Files/OMJU_2006_4_Hallintolainkayton_kehittamistarpeita.pdf

Jansson, M-S. 2012. Forum for upphandlingstvister och kravet på effektivt rättsskydd. Viitattu 13.10.2015. <http://www.edilex.fi/jft/9067.pdf>

Käsittelyvaiheet. Viitattu 23.7.2015.

http://sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/index.php?menu2_pos=Ohjeitamuutoksenhakijalle->Kasittelyvaiheet&item=135

Käsittelyvaiheet. 2014. Viitattu 17.8.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/kasittelyvaiheet.html>

Päätöksen valituskelpoisuus. Lainkirjoittajan opas. Viitattu 29.9.2015.

<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-13/>

Muutoksenhaku. 2014. Viitattu 1.10.2015.

<http://www.kela.fi/documents/10180/582475/muutoksenhaku.pdf/3a4c8ffd-1744-4bb6-b30c-180f65e55506>

Muutoksenhakukeinot. 2014. Viitattu 6.7.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhaku.html>

Muutoksenhaku Suomessa. 2012. Viitattu 6.7.2015. http://www.kela.fi/sosiaaliset-oikeudet_muutoksenhaku-suomessa

Nieminen, P. 2013. Lainkäytön onnistumisen keskeisistä edellytyksistä tuomioistuimen näkökulmasta. Viitattu 22.9.2015.

http://www.asianajaliitto.fi/files/1753/Nieminen_Pertti_Oikeuslaitospaiva_15_3_2013.pdf

Norrgård, M. 2001. Civilprocessens funktioner-tolkningshjälp eller läroboksutfillnad. Viitattu 13.10.2015. <http://www.edilex.fi/jft/4046.pdf>

Ohjeita muutoksenhakijalle. Viitattu 23.7.2015.

http://sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi/index.php?menu2_pos=Ohjeitamuutoksenhakijalle&item=133

Toimeentuloturvan muutoksenhaku. 2001. Komiteanmietintö 2001:9. Viitattu 3.9.2015.

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1215524424305/Files/OMK_M_2001_9_komiteanmietinto_314_s.pdf

Perusasioita oikeustieteestä, julkisoikeus. Viitattu 9.11.2015.

<https://www.avoin.helsinki.fi/oppimateriaalit/oikeustiede/materiaali/osa4.html>

Perusasioita oikeustieteestä, prosessioikeus. Viitattu 22.9.2015.

<http://www.avoin.helsinki.fi/kurssit/oikjohd/materiaali/osa6.html>

Perusasioita oikeustieteestä, tutkimuksen eri tasojen teoreettinen aines. Viitattu 21.9.2015.

<http://www.avoin.helsinki.fi/kurssit/oikjohd/materiaali/osa1.html>

Päätöksen poistamista koskevan asian saattaminen vakuutusoykeuden käsiteltäväksi. 2015.

Viitattu 12.8.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhaku/poistohakemus.html>

Ratkaisukokoonpanot. 2014. Viitattu 6.7.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoykeustuomioistuimena/ratkaisukokoonpanot.html>

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. 2010. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. Viitattu 30.9.2015.

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/782010tehtavienjakohallintotuomioistuintenkesken.hallintolainkaytontasotyoryhmanmietinto/Files/OMML_78_2010_156_s.pdf

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä. 2014. Viitattu 6.7.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoykeustuomioistuimena/toimeentuloturva-asioidenmuutoksenhakujarjestelma.html>

Toimivalta. 2014. Viitattu 24.6.2015.

<http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoykeustuomioistuimena/toimivalta.html>

Tuomioistuimet. Viitattu 2.9.2015. <http://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index.html>

Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2014. 2015. Oikeusministeriön julkaisu 23/2015 toiminta ja hallinto. Viitattu 1.10.2015.

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1428483691139/Files/OMTH_23_2015_tumioist_tyotlastot3.pdf

Vakuutus oikeus tuomioistuimena. 2014. Viitattu 24.6.2015.

<http://vakuutus oikeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutus oikeus tuomioistuimena.html>

Valituksen eteneminen. 2014. Viitattu 23.7.2015. <http://www.telk.fi/fi->

[Fl/Muutoksenhakijalle/Kasittelyvaiheet](http://www.telk.fi/fi-Fl/Muutoksenhakijalle/Kasittelyvaiheet)

Valitus asian saattaminen vakuutus oikeuden käsiteltäväksi. 2015. Viitattu 12.8.2015.

<http://www.vakuutus oikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhaku/valitus.html>

Taulukot

Taulukko 1: Hallinto-oikeuksien tuloksellisuus 2010-2014.....	39
Taulukko 2: Vakuutusoikeuden tuloksellisuus 2010-2014.....	40