

Pia Jarske

OIKEUSTURVA KELAN TOIMEENTULOTURVAPÄÄTÖSTEN
OIKAISUSSA JA VARSINAISESSA MUUTOKSENHAUSSA

Liiketalouden koulutusohjelma
2015

OIKEUSTURVA KELAN TOIMEENTULOTURVAPÄÄTÖSTEN OIKAISUSSA JA VARSINAISESSA MUUTOKSENHAUSSA

Jarske, Pia
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2015
Ohjaaja: Kuohukoski, Minna
Sivumäärä: 68
Liitteitä: 3

Asiasanat: Oikeusturva, julkinen hallinto, hallintopäätökset, toimeentuloturva, muutoksenhaku

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia, mitä oikeusturvalla tarkoitetaan hallintoasioissa ja kuinka se ilmenee toimeentuloturvapäätösten oikaisussa ja varsinaisessa muutoksenhaussa. Tavoitteena oli, että opinnäytetyön avulla oikeusturvan käsitteestä, taustalla vaikuttavasta lainsäädännöstä, toimeentuloturvapäätösten itseoikaisusta ja muutoksenhakuprosessista muodostuu selkeä ja ymmärrettävä kuva. Työn loppuun tehtiin lyhyt kooste siitä, kuinka Kelan antamaan etuuspäätökseen tehdään valitus ja kuinka valitus etenee.

Tutkimuksen lähestymistapa oli kvalitatiivinen eli laadullinen, koska tutkimus perustui aineiston analyysiin, ilmiön ymmärtämiseen ja tulkintaan. Aihealue oli laaja ja aiheesta oli saatavissa runsaasti aineistoa, joten tutkimusote oli induktiivinen. Induktiivisessa analysoinnissa lähdeaineistoa analysoitiin järjestelmällisesti ja eroteltiin aineistosta opinnäytetyön aiheen mukaisia merkityksellisimpiä ja olennaisimpia asioita. Lähdeaineistona käytettiin voimassaolevaa lainsäädäntöä, lain esitöitä, oikeuskirjallisuutta ja viranomaissivustoja.

Kela tutkii itse ensin päätökseen tehdyn valituksen itseoikaisuna. Jos se ei voi oikaisusta päätöstä, päätös lähetetään käsiteltäväksi muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätöksestä voi valittaa vakuutusoikeuteen. Opinnäytetyön alkuosa käsitteli oikeusturvan käsitettä ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Seuraava osio käsitteli valituksen tekemistä ja sen oikaisua itseoikaisumenettelyssä ja työn loppuosassa kerrottiin varsinaisesta muutoksenhausta muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusoikeudessa.

Oikeusturva on perus- ja ihmisoikeus, jonka sisällöstä on säädetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan 1. kappaleessa ja Suomen perustuslain 21 §:ssä. Oikeusturva turvaa sen, että lakeja sovelletaan yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Se on myös ennakoitava ja moraalisesti hyväksyttävä oikeustila, jossa kansalaiset saavat suojaa valtionvallan tai toisten kansalaisten oikeudenloukkauksia vastaan. Hallintolaki ja hyvä hallinto takaavat oikeusturvaa hallintotoiminnassa ennen päätöksentekoa, päätöksenteon jälkeen oikeusturvaa takaavat hallintolain sääntelemä päätöksen korjaus- ja oikaisumenettely, sekä hallintolainkäyttölain sääntelemä muutoksenhakumenettely.

LEGAL PROTECTION IN ADJUSTMENTS TO KELA'S INCOME SECURITY DECISIONS AND IN ORDINARY APPEAL

Jarske, Pia
Satakunta University of Applied Sciences
Degree Programme in Business and Administration
May 2015
Supervisor: Kuohukoski, Minna
Number of pages: 68
Appendices: 3

Keywords: legal protection, public administration, administrative decisions, income security, appeal

The purpose of this thesis was to study what legal protection means in administrative affairs and how it is manifested in adjustments to income security decisions and in ordinary appeals. The aim was to create a clear and understandable picture of the concept of legal protection, the underlying legislation, adjustments to income security decisions, and the appeal process with the help of the thesis. At the end of the thesis, a short summary was created on how to make an appeal to Kela's (the Social Insurance Institution of Finland) benefit decision and how the appeal process proceeds.

The research approach was qualitative, as the research was based on material analysis and understanding and interpreting a phenomenon. The subject area was wide and plenty of material was available on the subject, so the research approach was inductive. In inductive analysis, the source material was systematically analyzed and the most significant and essential matters with regard to the subject of the thesis were separated from the material. The source material comprised of valid legislation, legal preparatory works, legal literature, and websites of the authorities.

First, Kela examines an appeal made to a decision. If it is unable to adjust the decision, the decision is sent to be processed in the Board of Appeal, a decision made by which can be appealed against in the Insurance Court. The first part of the thesis discussed the concept of legal protection and legal protection in administrative affairs. The second part dealt with making an appeal and adjustments in the adjustment procedure, and the final part of thesis discussed ordinary appeal in the Board of Appeal and the Insurance Court.

Legal protection is a fundamental and human right, the content of which is laid down in Chapter 1, Article 6 of the European Convention on Human Rights and Section 21 of the Finnish Constitution. Legal protection ensures that laws are applied consistently, equally, and unbiasedly. It also refers to a predictable and morally acceptable legal situation where citizens are protected against infringements by the government or other citizens. Administrative law and good administration ensure legal protection in administrative affairs prior to decision-making; after decision-making, legal protection is ensured by the decision correction and adjustment procedure regulated by administrative law as well as the appeal procedure regulated by the act on using administrative law.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄT.....	7
2.1	Teoreettinen viitekehys.....	8
2.2	Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen	8
2.3	Tulosten luotettavuus	9
3	OIKEUSTURVA.....	10
3.1	Oikeusturvaan liittyvät keskeiset sopimukset.....	11
3.2	Oikeusturva Suomen perustuslaissa (731/1999).....	12
3.3	Perusoikeudet.....	14
3.4	Oikeusturvan takeet	15
3.4.1	Preventiivinen oikeusturva	17
3.4.2	Repressiivinen oikeusturva.....	17
4	OIKEUSTURVA HALLINTOASIOISSA	20
4.1	Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus	20
4.2	Hyvän hallinnon takeet	21
4.3	Hallintolain (434/2003) soveltaminen	22
4.3.1	Kela osana välillistä julkishallintoa.....	23
4.3.2	Kelan hoitama toimeentuloturva	26
5	PÄÄTÖKSEN OIKAISUMENETTELY	28
5.1	Kelan etuuspäätösten oikaisumenettelyn erityispiirteitä.....	29
5.2	Virheellinen päätös	30
5.3	Valitusosoitus.....	32
5.4	Kuka saa valittaa?	33
5.5	Valitusaika	35
5.6	Valitus	37
5.7	Päätöksen oikaisu.....	38
5.8	Päätöksen korjaaminen tai uudelleen käsittely	39
5.9	Päätöksen täytäntöönpano, kun siitä on valitettu	43
6	VARSINAINEN MUUTOKSENHAKU	44
6.1	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti.....	44
6.2	Muutoksenhakuelinten puolueettomuus ja riippumattomuus	45
6.3	Toimeentuloturvapäätösten muutoksenhakuelimet	47
6.3.1	Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta	49
6.3.2	Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta.....	50

6.3.3 Opintotuen muutoksenhakulautakunta	51
6.3.4 Vakuutusoikeus	52
6.4 Tilastotietoa muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusoikeudessa käsiteltävistä asioista	53
7 YHTEENVETO	56
8 POHDINTA.....	61
LÄHTEET.....	64
LIITTEET	

1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihealue liittyy yritys juridiikkaan ja julkishallintoon. Opinnäytetyön tarkoitus on tuottaa laajasta materiaalista raportti hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutumisesta Kelan toimeentuloturvapäätösten muutoksenhakuprosessissa. Opinnäytetyössäni kuvaan, mitä oikeusturvan käsitteellä tarkoitetaan, selvitän Kelan itseoikaisua toimeentuloturvapäätöksissä, muutoksenhakuprosessia, sen etenemistä ja siihen kuluvaan aikaan, sekä muutoksenhakuorganisaatioita. Tavoite on, että opinnäytetyön avulla oikeusturvan käsitteestä, taustalla vaikuttavasta lainsäädännöstä, Kelan itseoikaisusta, ja toimeentuloturvapäätösten muutoksenhakuprosessista muodostuisi selkeä ja ymmärrettävä kuva, joka avautuisi myös sellaiselle henkilölle, joka aiemmin ei ole ollut tekemisissä muutoksenhaun kanssa.

Kelan toimeentuloturvapäätösten muutoksenhakuprosessi ja siihen vaikuttava lainsäädäntö on opinnäytetyössäni koottu yhdeksi lainopilliseksi kokonaisuudeksi, josta on hyötyä kaikille toimeentuloturvan muutoksenhausta kiinnostuneille, niin Kelan asiakkaille, kuin Kelassa työskenteleville toimihenkilöillekin. Opinnäytetyö toimii ohjeistuksena niille, joilla on tarvetta tehdä valitus Kelan etuuspäätöksestä ja käynnistää muutoksenhakuprosessi, ja niille, jotka haluavat yleisesti tietoa toimeentuloturvapäätösten muutoksenhakuprosessista. Työn lopussa olevassa liitteessä on käytännölliset ohjeet siitä, kuinka etuuspäätöksestä tehdään valitus ja kuinka valitus etenee.

Opinnäytetyöni taustalla on huomio siitä, että Kelan toimeentuloturvapäätösten muutoksenhaku jää usein erittäin vähälle huomiolle. Yleensä toimeentuloturvapäätösten muutoksenhaku jää täysin käsittelemättä esimerkiksi muutoksenhakua käsittelevässä kirjallisuudessa. Asiaryhmä ei ole pieni, eikä se näy perinteisissä tuomioistuimissa, koska Kelan toimeentuloturvapäätösten valitukset käsitellään ensin Kelassa ja sen jälkeen muutoksenhakulautakunnissa, ja sen jälkeen mahdollisesti vakuutusoikeudessa.

Oikeusturva määrittelee muutoksenhakua tarjoamalla suojaa ennen etuuspäätöksen tekoa, sekä päätöksenteon jälkeen. Opinnäytetyössäni tarkastelen oikeusturvaa Eu-

roopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan 1. kappaleen, Suomen perustuslain 21 §:n ja osittain myös hyvän hallinnon näkökulmasta. Päätöksen oikaisua ja varsinaista muutoksenhakua tarkastelen oikeusturvan ja Kelan asiakkaan näkökulmasta.

2 TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄT

Opinnäytetyö toteutetaan pitkälti lainsäädäntöön ja oikeuskirjallisuuteen tutustumalla, mutta soveltuvilta osin otan mukaan myös omaa käytännön kokemusta, jota sain ollessani oikeustradenomiopintoihin kuuluvassa harjoittelussa Kelassa kevään ja kesän ajan 2014. Hyvän hallinnon periaatteita otan opinnäytetyöhön mukaan siltä osin, kuin on tarpeellista.

Opinnäytetyön yksi luku käsittelee päätöksen korjaus- ja oikaisumenettelyä: Kelan päätöksiin haetaan muutosta ensin tekemällä valitus Kelalle. Jos Kela ei voi itse oikaista päätöstä asiakkaan vaatimalla tavalla, etenee asia muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätöksestä voi edelleen valittaa vakuutusoikeuteen. Opinnäytetyön lopussa on tulostettavissa oleva liite, jossa on Kelan päätösten muutoksenhakuprosessi ”pähkinäkuoressa”. Siinä kuvataan valituksen tekeminen Kelan päätöksestä, ja kuinka valitus etenee.

Opinnäytetyölläni pyrin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Mitä oikeusturvalla tarkoitetaan Kelan toimeentuloturvapäätösten oikaisussa ja varsinaisessa muutoksenhaussa?
- Millainen on oikeusturvan, oikaisun ja muutoksenhakuprosessin taustalla vaikuttava lainsäädäntö?
- Kuinka käytännössä Kelan päätökseen haetaan muutosta?
- Kuinka valituksen käsittely etenee korjaus- ja oikaisumenettelyssä ja varsinaisessa muutoksenhaussa?

2.1 Teoreettinen viitekehys

Asiaa käsitellään hallintopäätöksen muutoksenhaun teorian ja oikeusturvanäkökulman kautta. Tarkoitus on selittää, millaisesta Kelan päätöksestä voi tehdä valituksen, miten se etenee, kuinka kauan toimeentuloturvapäätösten korjaus- ja oikaisumenettely, sekä varsinainen muutoksenhaku kestävät ja millaisia muutoksenhakuorganisaatiot ovat. Ennen kaikkea tarkoituksena on selventää taustalla vaikuttavaa lainsäädäntöä ja oikeusnormeja. Viitekehystenä on muutoksenhakuun liittyvä oikeusturva, johon puolestaan liittyvät EU, perustuslaki, julkinen hallinto, hyvä hallinto ja laillisuusperiaate. Muutoksenhakuun liittyvät oikaisua vaativat Kelan päätökset, oikaisumenettely päätöksen tehneessä viranomaisessa ja muutoksenhakumenettely muutoksenhakuorganisaatiossa. Kelan ollessa kyseessä muutoksenhakuorganisaatioina toimivat muutoksenhakulautakunnat.

2.2 Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen

Opinnäytetyöni lähestymistapa tutkimukseen on kvalitatiivinen eli laadullinen. Tutkimusote on induktiivinen. Induktiivinen tutkimus lähtee liikkeelle olemassa olevasta käytännöstä (induktio), josta pyritään tekemään yleistys (teoria). Tutkimuksen tarkoituksena on ilmiön ymmärtäminen. (Kananen 2014, 23.) Opinnäytetyön aihealue on laaja ja aiheesta on saatavissa runsaasti aineistoa. Induktiivisessa analysointitapa edellyttää aineiston erittäin hyvää tuntemista. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että kirjoittaja analysoi aineistoa järjestelmällisesti ja erottelee aineistosta opinnäytetyön aiheen mukaisia merkityksellisimpiä ja olennaisimpia asioita, joista muodostuu ”loppuratkaisu” eli hyvälaatuinen raportti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 266.)

Kirjoittaminen on keskeinen osa kvalitatiivista tutkimusta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997, 266). Kvalitatiivisessa tutkimuksessa pyritään kuvaamaan kohdetta kokonaisvaltaisesti. Perinteinen tutkimus lähtee siitä, että tutkittava (ilmiö) ja tutkija tulee pitää erillään. (Kananen 2014, 24.) Tutkija ei kuitenkaan voi täysin irrottautua omista arvolähtökohdistaan tutkimusta tehdessään, sillä arvot muovaavat ymmärtämystä, jolla ilmiötä tutkitaan. Näin ollen täydellistä objektiivisuutta ei voi saavuttaa perinteisessä mielessä: tutkija ja se, mitä tutkittavasta asiasta tiedetään, kietoutuvat

toisiinsa. Lähtökohtana kvalitatiivisessa tutkimuksessa on aineiston yksityiskohtainen ja monitahoinen analyysi. Ilmiötä pyritään ymmärtämään, tulkitsemaan ja soveltamaan. Tavoitteena kvalitatiivisessa tutkimuksessa puolestaan on löytää tai paljastaa tosiasioita, ei niinkään testata teoriaa tai hypoteesia. (Hirsjärvi ym. 1997, 161 ja 164.) Kvalitatiivinen tutkimus etenee siis käytännön ilmiöistä ja havainnoista yleiselle tasolle eli empiriasta teoriaan (Pitkäranta 2009, 19).

Koska tutkimukseni on oikeustieteellinen, ovat kirjoittaminen ja kirjoitustyyli erityisen olennaista ja osa argumenttien painavuutta. Lisäksi oikeustieteellisen aiheen pitää jollakin tavoin liittyä oikeusnormeihin ja niillä toteutettavaan yhteiskunnalliseen sääntelyyn tai oikeudelliseen ajatteluun. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 13–14 ja 17.) Tutkimusaiheen kysymyksiä tarkastellaankin oikeustieteellisestä näkökulmasta.

Suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta on lainoppia, joka on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja sisällön tulkitsemista. Lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestys-sääntöjen osoittamassa järjestyksessä. Oikeustieteellisen tutkimuksen keskeisimmiksi metodeiksi nousevat tekstianalyysi ja empiiriset tutkimusmenetelmät. Se, kumpaa näistä perusmetodeista kulloinkin käytetään, riippuu tutkimuksesta ja siinä käsiteltävästä erityiskysymyksestä. Todellisuudessa oikeustieteen osa-alueiden tutkimusmenetelmiä koskevia yleisohjeita on vaikea antaa. (Husa ym. 2007, 20 ja 25.)

2.3 Tulosten luotettavuus

Lähestyn opinnäyteyöni tutkimusongelmaa ensisijaisesti erilaisten dokumenttien kautta. Ensisijaisina dokumentteina ovat voimassaoleva lainsäädäntö ja lain esityöt. Opinnäytetyön päätelmät perustuvat lain sisältöä selittävään kirjallisuuteen ja viranomaissivustoihin. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa oikeuskirjallisuus toimiikin yhtenä keskeisenä tietolähteenä (Husa ym. 2008, 85). Tärkeimpiä lakeja opinnäytetyössäni ovat perustuslaki (731/1999), hallintolaki (434/2003) ja hallintolainkäyttölaki (586/1996). Lähdekirjallisuutta käyttäessäni pyrin lähdekriittisyyteen niin lähteiden valinnassa, kuin niitä tulkitessani. Jos oikeuskirjallinen aineisto ei yksin riitä, käytän

opinnäytetyössäni myös muun tyyppisiä lähteitä, kuten esimerkiksi viranomaissivustoja lähdekriittisyyttä unohtamatta.

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteeristö eroaa kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen kriteeristöstä. Perusajatus kummassakin on saada luotettavaa tutkimustulosta. Kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuustarkastelu sivuaa objektiivisuutta, joten tutkimusasetelman pitää olla kunnossa, tutkimusprosessi pitää toteuttaa tieteen sääntöjen mukaan ja luotettavuustarkasteluun ja tutkimuksen riskienhallintaan varaudutaan jo työn suunnitteluvaiheessa. (Kananen 2014, 150–151.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuutta voidaan pyrkiä parantamaan niin, että tietoa kerätään eri lähteistä. Eri lähteiden tietoa verrataan omaan tulkintaan ja tarkastellaan sitä, tuottavatko eri tietolähteet toisiaan tukevia tuloksia. Mitä useampi eri lähteistä kerättävä evidenssi eli todiste saadaan väitteen taakse, sitä pidävämpi annettu tulkinta tulee olemaan. (Kananen 2014, 152.)

3 OIKEUSTURVA

Oikeusturvan käsitettä on vaikea määritellä täsmällisesti. Yksilön näkökulmasta oikeusturvassa on kyse perus- ja ihmisoikeudesta. Arkikielessä oikeusturva ymmärretään oikeudelliseksi turvallisuudeksi ja oikeusvarmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samoilla tavoin: yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. (Hallberg 2001, 27.) Oikeusturvalla tarkoitetaan myös sellaista vallitsevaa oikeustilaa, jolle on tunnusomaista ennakoitavuus ja moraalinen hyväksyttävyys, ja jossa kansalaiset saavat suojaa valtiovallan, tai toisten kansalaisten oikeudenloukkauksia vastaan. Yhteiskunnassa oikeusturvaa takaavat ihmisoikeudet, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, sekä tuomioistuimien ja muiden lainkäyttöelimien velvoittaminen perustelemaan päätöksensä. (Encyclopaedia Iuridica Fennica VII, 838.)

Oikeusturvakeinojen tarkoitus on suojata hallinnon asiakkaan – yksilön, yrityksen tai yhteisön – oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Oikeusturvakeinoilla voidaan pyrkiä aktiivisesti varmistamaan asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen, tai tehostamaan niiden toteutumista viranomaisten käytännön toiminnassa silloin, kun viranomaisen laiminlyö oikeuden tai edun toteuttamisen. (Mäenpää 2008, 285.) Oikeusturvan yhtenä keskeisenä tehtävänä on taata, että hallinto toimii sekä lain, että hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti, ja että viranomaiset noudattavat toiminnassaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusturvan takeilla pyritään estämään ja korjaamaan lainvastainen menettely ja mielivaltainen hallintotoiminta. (Mäenpää 2011, 10.)

3.1 Oikeusturvaan liittyvät keskeiset sopimukset

Suomen prosessioikeus on kansainvälistynyt voimakkaasti sen jälkeen, kun Suomi liittyi kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin, sekä myöhemmin Euroopan unioniin. Kansainvälistymisen seurauksena perus- ja ihmisoikeuksia korostava ja yksilönsuojaa painottava näkökulma on kasvattanut merkitystään. Vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on kehittynyt kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifioinnin ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. (Aaltonen, Heino & Villa 2012, 19.) Lähimmät esikuvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan edellytysten säätelylle ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6. artiklan 1. kappaleen ja Yhdistyneiden Kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (YK:n KP-sopimus) 14. artiklan 1. kappaleen määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (Hallberg 2001, 29).

Ihmisoikeuksien suojelua koskeva kansainvälinen järjestelmä otettiin ensimmäisen kerran käyttöön Roomassa 4. marraskuuta 1950 allekirjoitetussa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa. Sen kautta yksityishenkilöt saivat mahdollisuuden vedota tuomioistuimiin oikeuksiensa vahvistamiseksi. (Euroopan unionin www-sivut 2015.) Suomi allekirjoitti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) Euroopan neuvostoon liittymisen yhteydessä ja sopimus ratifioitiin osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä noin vuotta myöhemmin eli 10.5.1990 (Pellonpää 2005, 7). EIS ei ole kattavin ihmisoikeussopimus, mutta sitä pidetään maailman parhaimpana ihmisoikeussopimuksena. Tämä johtuu siitä, että

sen noudattamista valvotaan parhaiten. (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen www-sivut 2015.)

Oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan 1. kappaleessa. Sen mukaan tuomioistuimen tulee olla laillisesti perustettu, riippumaton ja puolueeton. Oikeudenkäynnin tulee lisäksi olla julkista ja sen on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Lisäksi 13. artiklan mukaan jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. (Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999.)

KP-sopimus eli kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus tuli Suomessa voimaan 23.3.1976 (Yhdistyneiden Kansakuntien www-sivut 2014). Valtioita, jotka ovat ratifioineet sopimuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään, on tällä hetkellä 176 (Globaliksen www-sivut 2015). KP-sopimuksen 14. artiklan mukaan kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuinten edessä. Tämän lisäksi artiklassa säädetään, että oikeudenkäynnin tulee olla rehellistä ja julkista laillisesti perustetussa, toimivaltaisessa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Henkilöllä on myös oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä.

3.2 Oikeusturva Suomen perustuslaissa (731/1999)

Suomen nykyinen perustuslaki (731/1999) astui voimaan 1.3.2000. Nykyistä perustuslakia (731/1999) koskevassa Hallituksen esityksessä Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998) todetaan, että perustuslaki muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle ja siinä vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu. Perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kaikille kansalaisille ja siitä tulisi saada riittävästi tietoa poliittisen järjestelmän toiminnasta ja yksilön oikeusaseman perusteista. Lisäksi HE 1/1998:n mukaan perustuslain sisällöllinen lähtökohta on vaatimus, että julkisen vallan käyttöä, sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valti-

olliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista. Ajatuksena on siten, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista. Perustuslain (731/1999) 2.3 §:ssä todetaankin, että ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Perustuslain (731/1999) rooli yhteiskuntapolitiikan ohjauksessa ilmenee ainakin kolmella tavalla (Husa & Pohjolainen 2014, 59):

- Perustuslaki julistaa sellaisia yhteiskunnallisia perusarvoja, joiden varaan yhteiskunnan toiminta rakentuu
- Perustuslaki määrittelee yhteiskuntapoliittisen vallankäytön ja vallanjaon perusteet
- Perustuslain perussäännökset ovat tavanomaisia normeja pysyvämpiä

Oikeusturvasta säädetään nykyisen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä. Sen mukaan ”jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus, sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Kun tarkastellaan perustuslain (731/1999) oikeusturvasäännöksen (21 §) sisältöä, on lähtökohtana nimenomaan asian asianmukainen ja viivytyksetön käsittely viranomaisessa tai lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Asian käsittelyn asianmukaisuus edellyttää muun muassa, että viranomainen on toimivaltainen, ja että asiassa noudatetaan laillista käsittelyjärjestystä. Viivytyksen välttäminen kuuluu asianmukaisen käsittelyn perusedellytyksiin: jos asian ratkaisu viivästyy, ei synny edes päätöstä, jonka lainmukaisuus voitaisiin saattaa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä käsiteltäväksi. Nämä säännökset koskevat yleensäkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita. (Hallberg 2001, 29–31.) Säännöksellä on suora yhteys lainalaisuusperiaatteeseen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 4.1. Perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan yleinen oikeus hakea muutosta päätökseen on osa oikeusturvajärjestelmän keskeistä perustaa. Muutoksen-

hakuoikeus on siis turvattu perusoikeutena. (Pietiläinen 2002, 18.) Saraviidan (2011, 287) mukaan oikeusturvan kannalta muutoksenhakuoikeus on kaikkein keskeisintä sekä hallinnossa, että oikeudenkäynnissä.

3.3 Perusoikeudet

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yleisiä oikeuksia, jotka on perustuslailla (731/1999) suojattu jokaiselle (Mäenpää 2011, 17). Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja toteuttaminen on julkisen vallan nimenomaisena velvollisuutena (perustuslaki 731/1999, 22 §). Perusoikeudet on lueteltu vuoden 2000 perustuslain (731/1999) 6 § - 21 §:ssä. Perusoikeussäännökset vahvistettiin vuonna 1995 tapahtuneessa perusoikeusuudistuksessa, jolloin perusoikeusjärjestelmä integroitiin ihmisoikeusjärjestelmiin. Perusoikeussäännökset siirrettiin vuoden 2000 perustuslakiin sisällöltään samoina. Valtaosa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen säännöksistä muutettiin suomalaisen säädöstekstin asuun. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut vaikuttavatkin perusoikeussäännösten tulkintaan ja ihmisoikeustoimielinten päätökset ja perustuslakivaliokunnan lausunnot muuntavat ja muokkaavat perustuslain (731/1999) säännöksiä jatkuvasti. (Saraviita 2011, 115–116.)

Perusoikeusajattelulle on keskeistä, että näillä yleisesti hyväksytyillä perusarvoilla on erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus. Perusoikeusjärjestelmään kuuluu myös julkiseen valtaan kohdistuva turvaamisvelvoite: julkisen vallan tulee toimia siten, että perusoikeudet tulevat yhä paremmin toteutetuiksi. Erityisesti valtio toteuttaa käytännössä tätä edistämismisvelvoitetta lainsäädännöllä. Perusoikeuksien tarkempi sisältö konkretisoidaan tavallisilla laeilla, joiden soveltamisessa tulee noudattaa perusoikeusmyönteistä tulkintaa. (Husa & Pohjolainen 2014, 138–139.) Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslaissa (731/1999) määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Perustuslain (731/1999) 106 §:n mukaan ”tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.” Lakia alemmanasteisen säännöksen soveltamisrajoituksista säädetään perustuslain (732/1999) 107 §:ssä. Viranomainen ei saa soveltaa, eikä noudattaa asetuksessa olevaa menettelysäännöstä, joka on ristiriidassa perusoikeuden, tai esimerkiksi

hallintolain (434/2003) menettelysäännösten kanssa. Sama rajoitus tietysti koskee asetusta alemman asteisempaa normia, kuten esimerkiksi johtosääntöä tai työjärjestystä. (Mäenpää 2011, 5-6.)

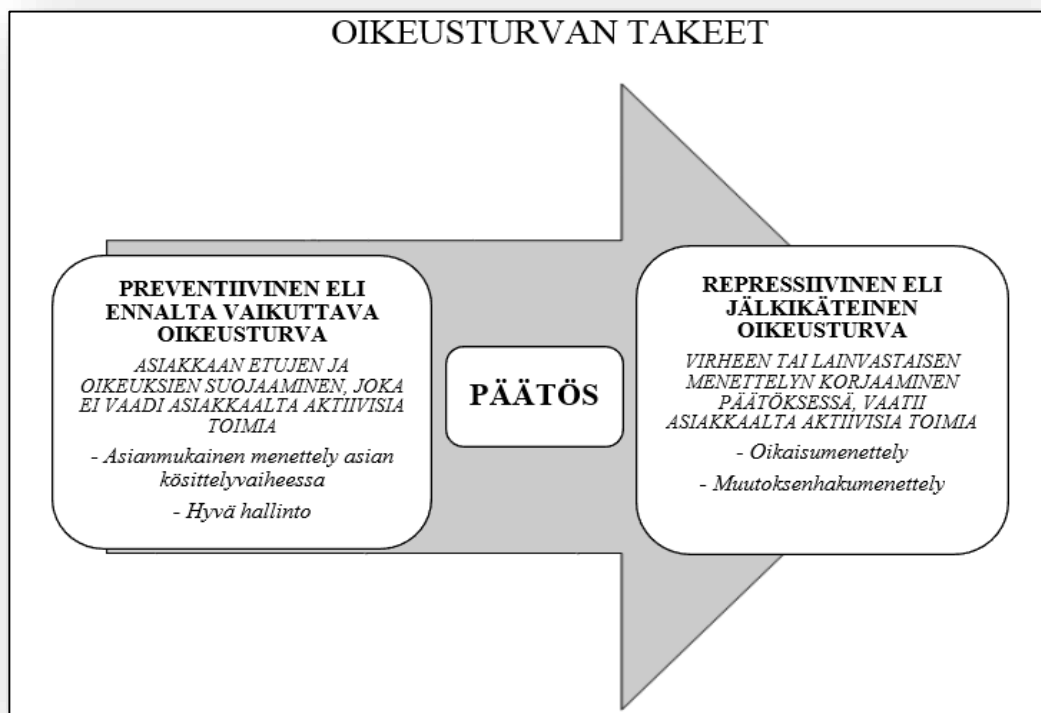
Nykyään perustuslain (731/1999) 21 §:n sääntelemä oikeusturva on keskeinen perusoikeus, joka kuuluu jokaiselle. Perusoikeusuudistuksen valmistelussa vuonna 1995 kiinnitettiin huomiota siihen, että perustuslaista olivat siihen mennessä puuttuneet nimenomaan yksilön näkökulmasta kirjoitetut säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hallinnon periaatteista. (Hallberg 2001, 29.) Hallituksen esityksessä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993) todettiin, että perustuslakiin on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin säännöksen lisäksi otettava hyvän hallinnon takeita koskeva perussäännös, jonka mukaan jokaisella olisi oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi hänellä olisi oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Ehdotettu säännös antaisi lisäksi institutionaalista suojaa tärkeimmille hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueille.

3.4 Oikeusturvan takeet

Hallintoviranomaisen toimintaan kohdistuvilla oikeusturvakeinoilla on kaksi toisiinsa liittyvää tehtävää. Ensimmäinen on hallinnon asiakkaan oikeuksien ja etujen suojaaminen suhteessa hallintoon. Tässä tapauksessa oikeusturvakeinolla voidaan pyrkiä loukatun oikeuden tai edun palauttamiseen tai korjaamiseen. Toiseksi oikeusturvakeinojen tehtävänä on varmistaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen, sekä tehostaa niiden toteuttamista viranomaisen käytännön toiminnassa. Oikeusturvan takeet julkishallinnossa voidaan ryhmitellä sillä perusteella, missä asian käsittelyvaiheessa niitä voidaan käyttää ja mikä on niiden keskeinen kohde. (Mäenpää 2011, 207.)

Oikeusturvajärjestelyjen kohde hallintoasioissa on yleensä päätöksenteko. Oikeusturva hallinnossa jaotellaan kahteen ryhmään, jonka ajallisena jaotteluperusteena

käytetään hallintopäätöstä. Preventiivinen eli ennalta vaikuttava oikeusturva kohdistuu päätöksen syntymistä edeltävään toimintaan ja perustuu erityisesti hallintolain (434/2003) hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä koskeviin säännöksiin. Preventiivisen oikeusturvan saaminen on riippuvaista hallintoviranomaisten toiminnasta, eikä sen saaminen vaadi asiakkaalta aktiivisia toimia. Hallinnon asiakas saa siis oikeusturvaa, vaikka ei sitä itse tiedostaisi. Repressiivisen eli korjaavan (tai jälkikäteisen) oikeusturvan muodostaa muutoksenhakujärjestelmä ja sen päämuotoina ovat oikaisumenettely ja varsinainen muutoksenhaku. Repressiivisen oikeusturvan saaminen ei ole riippuvainen viranomaisen itsensä toiminnasta, koska jälkikäteisen oikeusturvan saaminen riippuu siitä, saatetaanko asia puhevallan omaavan toimesta hallintoviranomaisen itsensä, toimivaltaisen tuomioistuimen tai muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Jälkikäteinen oikeusturva vaatii siis hallinnon asiakkaalta aktiivisia toimia, koska tuomioistuimilla tai muutoksenhakuelimillä ei ole asioiden vireillepano-oikeutta. (Pietiläinen 2001, 8; Heuru 2003, 417.) (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Oikeusturvan takeet ja niiden tehtävät

Preventiivisten ja repressiivisten oikeusturvakeinojen erottelu on käyttökelpoinen. Jaottelua käytettäessä on kuitenkin hyvä pitää mielessä, että jaottelu on jossain mää-

rin keinotekoinen. Ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan muodot, menettelyt ja käyttöperusteet nimittäin limittyvät toisiinsa monilla tavoin. (Mäenpää 2003, 429.)

3.4.1 Preventiivinen oikeusturva

Oikeusturvan ennalta vaikuttavista takeista säädetään hallintolaissa (434/2003). Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva koskee nimenomaan menettelyllistä oikeusturvaa ja hallintolain (434/2003) säädösten tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa hallintoasioissa asian käsittelyvaiheessa (hallintolaki 434/2003, 1 §). Asianmukaisen menettelyn takeet kohdistuvat päätöksentekoa edeltävään viranomaisen menettelyn sääntelyyn, kuten asian vireillepanoon ja selvittämiseen, sekä varsinaiseen päätöksentekoon. (Mäenpää 2008, 286.)

Hyvän hallinnon, asianmukaisen menettelyn ja ennen kaikkea hallinnon lainalaisuuden tarkoitus on ennakoivasti suojata asiakkaan etuja ja oikeuksia hallintopäätöstä tehtäessä. (Mäenpää 2011, 207; Mäenpää 2003, 429.) Ennakolliseksi oikeusturvaksi määritellään hallintolaissa (434/2003) hallintomenettelyä ohjaavat säädökset, kuten esteellisyys säädökset, asianosaisen kuuleminen, päätösten perusteleminen, viranomaisen toiminnan julkisuus ja hallintolain (434/2003) 2. luvusta löytyvät hyvän hallinnon perusteet. Myös yleisillä tekijöillä, joilla on merkitystä hallinnon toiminnan oikeellisuuden kannalta, on merkitystä. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi sovellettavan lainsäädännön selkeys, hallinnon asianmukaiset resurssit, päätösten tekijöiden hyvä koulutus tehtäviinsä ja kansalaisten tieto oikeuksistaan. (Husa & Pohjolainen 2014, 263–264.)

3.4.2 Repressiivinen oikeusturva

Repressiivinen oikeusturva on jälkikäteistä eli korjaavaa, ja sillä pyritään korjaamaan jo tehdyt virheelliset päätökset. Jälkikäteisen oikeusturvan pääsisältönä on päätöksen asia-, kirjoitus- tai menettelyvirheen korjaamisen lisäksi päätöksen oikaiseminen, muuttaminen tai kumoaminen. Kutakin korjaavaa toimenpidettä varten on säännelty oma keinonsa, joita ovat esimerkiksi oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakumenettely. Kaikkein tehokkaimpia oikeusturvakeinoja ovatkin korjaus-, oikaisu- ja muutoksen-

hakumenettelyt, koska niiden perusteella tehty päätös on muutettavissa. Eräissä tapauksissa asian uudelleen käsittely on mahdollinen tapa korjata päätöksen virheellisyys. (Mäenpää 2011, 208.)

Huomattavaa on, että päätöksen oikaisu, sekä asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen ovat hallintomenettelyä. Niitä koskevat asiat hallintoviranomainen käsittelee ja tutkii itse soveltaen asiassa hallintolakia (434/2003). Asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta säädetään hallintolain (434/2003) 50 § - 53 §:ssä ja oikaisuvaatimusmenettelystä saman lain 49 a § - 49 g §:ssä. Varsinaisessa muutoksenhaussa hallintotuomioistuimissa ja muutoksenhakuelimissä noudatetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) säädöksiä. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Korjaamismenettelyt hallintopäätöksissä (Mäenpää 2008, 287).

KORJAAMISMENETTELY	OIKEUSTURVAKEINO JA SEN OIKEUSPERUSTA
Asian uudelleen käsittely	Asian uusi vireillepano hallintolain (434/2003) mukaisesti (ei säännelty)
Asia-, kirjoitus- ja menettelyvirheen korjaaminen	Päätöksessä olevan virheen korjaaminen (hallintolaki 434/2003, 50 § - 53 §)
Päätöksen oikaiseminen	Oikaisuvaatimusmenettely (hallintolaki 434/2003, 49 a § - 49 g §)
Päätöksen muuttaminen tai kumoaminen	Muutoksenhakumenettely (hallintolainkäyttölaki 586/1996)

Jälkikäteisessä oikeusturvassa voidaan erottaa toisistaan hallinnon sisäiset ja hallinnon ulkoiset oikeussuojakeinot. Hallinnon sisäisiä, repressiivisiä oikeusturvakeinoja ovat alistaminen, hallintokantelu ja itseoikaisu. (Husa & Pohjolainen 2014, 264.)

Hallinnon sisäinen korjaamismenettely perustuu hallintomenettelyssä tapahtuvaan päätöksen korjaamiseen. Tälle oikaisumenettelylle eli ns. itseoikaisulle on luonteenomaista, että hallintopäätöksen tehnyt voi eräin edellytyksin korjata itse päätöksensä hallintolakia (434/2003) soveltaen, eikä sitä tarvitse muutoksenhakuteitse saattaa hallinnon ulkopuolelle tuomioistuimen tai muun laillisesti perustetun muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. (Mäenpää 2011, 208–209.)

Itseoikaisulla tarkoitetaan nimensä mukaisesti järjestelmää, jossa hallintoviranomainen siis itse korjaa tekemänsä virheellisen päätöksen. Itseoikaisumuotoja on kolmenlaisia (Husa & Pohjolainen 2014, 267; Kulla 2012, 286):

- oikaisumenettely (lakisääteinen itseoikaisu)
- asiavirheen korjaaminen (varsinainen itseoikaisu)
- kirjoitusvirheen korjaaminen (teknisluonteinen itseoikaisu)

Hallinnon ulkoinen oikeusturva toteutetaan tavallisesti tuomioistuimissa, joita ovat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus, sekä muissa hallinnollisissa muutoksenhakuja käsittelevissä toimielimissä, kuten muutoksenhakulautakunnissa. Ulkoinen oikeusturva jaetaan kahteen pääryhmään: varsinaiseen muutoksenhakuun ja ylimääräiseen muutoksenhakuun. Varsinaisena muutoksenhakukeinona hallintoasioissa on valitus. (Husa & Pohjolainen 2014, 269–270.)

Tämä opinnäytetyö käsittelee oikeusturvaa toimeentuloturvapäätöksen muutoksenhaussa. Aiheen rajauksen takia opinnäytetyössä käsitellään hallinnon sisäisistä oikeusturvakeinoista vain sosiaaliturvalaitoksen tekemää hallintopäätöksen itseoikaisua oikaisumenettelyssä, sekä päätöksen asia-, kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamista. Opinnäytetyössä sivutaan myös päätöksen uudelleenkäsittelyä. Uudelleenkäsittely ei ole virheen korjaamista, mutta päätöksen uudelleenkäsittelyllä voidaan aiempi hylkäävä päätös muuttaa etuudensuovaksi, jos etuudenhakijan olosuhteissa on tapahtunut muutoksia. Hallinnon ulkoisista oikeusturvakeinoista tarkastellaan hallintopäätöksen varsinaista muutoksenhakua muutoksenhakulautakunnissa.

4 OIKEUSTURVA HALLINTOASIOISSA

Hallintoasialla tarkoitetaan yleensä sellaista hallintoasian käsittelyä, jossa viranomaisen toiminta päättyy hallintopäätöksen tai ratkaisun tekemiseen (Mäenpää 2008, 27; Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 93). Julkisen hallinnon tärkein tehtävä on huolehtia yleisestä hallinnosta, järjestyksestä ja turvallisuudesta, sekä kansalaisten hyvinvointipalveluista, kuten koulutuksesta, terveydenhoidosta ja sosiaalipalveluista (Suomi.fi:n www-sivut 2014 a).

4.1 Hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus

Lainalaisuusperiaate on määritelty perustuslain (731/1999) 2.3 §:ssä, jonka mukaan hallinnon eri toimielinten julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomainen tekee hallintopäätöksiä, joilla on välitön vaikutus yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. (Mäenpää 2011, 49.) Hallintoelimet eivät siis voi käyttää toiminnassaan julkista valtaa tai tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä, ellei niille ole laissa määritelty siihen oikeuttavaa täsmällistä ja ennakoitavaa toimivaltaa. Perustuslain (731/1999) 2.1 §:ssä määritellyn kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Julkisen vallan on perustuttava eduskunnan säätämään lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen valta ei voi perustua niin sanottuun delegoituun lainsäädäntöön, kuten asetuksiin. Toimivallan perustaksi eivät riitä myöskään hallinnolliset normit, eli määräykset, ohjeet tai hallinnolliset suunnitelmat. (Mäenpää 2008, 60.)

Lainalaisuusperiaatteen tarkoitus on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia. Huomattava osa julkishallinnon toiminnasta on erilaisten hyvinvointivaltiollisten etujen jakamista ja palvelujen järjestämistä. Asiakkaan kannalta on hyvin tärkeää tietää, mitä etuja ja palveluja hänellä on oikeus saada, tai millä edellytyksillä ne voidaan häneltä evätä. (Mäenpää 2008, 61.)

Perustuslain (731/1999) 2.3 § sisältää myös hallinnon lakisidonnaisuusvaatimuksen, jonka mukaan julkisessa toiminnassa, sekä hallinnollisessa päätöksenteossa ja valmistelussa on noudatettava tarkoin lakia. Lakisidonnaisuus velvoittaa kaikkia jul-

kishallinnon elimiä ja hallintohenkilöstöä. Huomattavaa lakisidonnaisuusvaatimuksessa on, että yksityinenkin voi vedota lakiin ja edellyttää, että viranomainen toteuttaa laissa määritellyt edut tai oikeudet. Yksityisellä on oltava käytettävissään keinot, joilla hän pystyy toteuttamaan nämä vaatimuksensa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Nämä keinot liittyvät oikeusturvaan ja sen toteuttamiseen. (Mäenpää 2008, 62.) Heurun (2003, 155) mukaan hallintoon kohdistuu oletta siitä, että hallintopäätökset ovat oikeusjärjestyksen mukaisia. Tämä oletta voidaan kumota päätöksen tehneen viranomaisen itseoikaisulla tai muutoksenhaussa.

Lainalaisuusperiaatteella ja lakisidonnaisuudella on eräs olennainen ero: julkisen vallan käyttö perustuu ainoastaan eduskunnan säätämään lakiin, tai välittömästi sovellettavaan EU-oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin, jos ne on saatettu voimaan lailla. (Mäenpää 2011, 48.) Julkisessa toiminnassa puolestaan on noudatettava eduskunnan säätämien lakien lisäksi muuta voimassaolevaa oikeutta, kuten Suomessa lailla voimaansaatettua EU-oikeutta ja lakia alemman tasoisia säädöksiä, kuten asetuksia ja esimerkiksi viranomaisen asianmukaisessa järjestyksessä antamia oikeusnormeja. (Mäenpää 2008, 62–63.) Lakisidonnaisuuden piiriin kuuluu siis koko oikeusjärjestys ja perustuslain (731/1999) 106 § - 107 § määrittelee perustuslain etusijan ja oikeusnormien soveltamisen etusijajärjestyksen.

4.2 Hyvän hallinnon takeet

Hyvällä hallinnolla tarkoitetaan Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä taattua menettelyllistä oikeusturva-oikeutta, joka on tarkoitettu yksityiselle suhteessa julkishallintoon (Tieteen termipankin [www-sivut](http://www.termipankki.fi) 2014). Kuten aiemmin on todettu, 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain (731/1999) 21.2 §:ssä on lueteltu myös muita hyvän hallinnon ominaisuuksia, joita ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi asiassaan, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. Hyvän hallinnon takeisiin voidaan lisäksi lukea perus-

tuslain (731/1999) 12.2 §:n mukainen julkisuusperiaate. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Perustuslain (731/1999) 21.2 §:n mukaan hyvästä hallinnosta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä säädetään tarkemmin lailla. Tämä säännös merkitsee, että hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella (Mäenpää 2007, 72). Hallintolain (434/2003) 6 § - 9 §:ssä säädetään hyvän hallinnon perusteista: hallinnon oikeusperiaatteista (yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuudenperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojanperiaate), sekä palveluperiaatteesta, neuvonnasta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Hallintolain (434/2003) 34 §:ssä ja 45 §:ssä säädetään lisäksi asiakkaan kuulemis- ja päätösten perusteluvetoisuudesta. Jälkikäteistä oikeusturvaa ja oikeudenkäynnin laadullista perustasoa hallintoprosessissa määrittelee yhtenäisesti hallintolainkäyttölaki (586/1996), jota sovelletaan yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi muutoksenhakulautakunnissa (hallintolainkäyttölaki 586/1996, 1.2 §).

Perusoikeus hyvään hallintoon saa aikaan oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan. Koska hyvän hallinnon perusteet turvataan lailla, ei niitä voi itsenäisesti määritellä lakia alemman asteisin normein, kuten asetuksilla tai viranomaisnormeilla. Jokainen voi siis edellyttää, että hänen asiansa käsittelyssä ennen päätöksentekoa ja päätöksenteon jälkeen varsinkin muutoksenhakumenettelyssä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka itse asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista. Jokaisella on siis omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja edellyttää, että hyvän hallinnon keskeiset piirteet toteutuvat. (Mäenpää 2011, 6-7.)

4.3 Hallintolain (434/2003) soveltaminen

Hallintolakia sovelletaan muun muassa valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa. Sitä sovelletaan myös yksityisissä toimijoissa ja toimielimissä silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

(Hallintolaki 434/2003, 2.2 §.) Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomaisen tekee yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavia hallintopäätöksiä (Mäenpää 2008, 61). Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja julkisen vallan käyttö voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla, tai lain nojalla vain siinä tapauksessa, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Se ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Jos julkisen vallan käyttö on merkittävää, tehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle. (Perustuslaki 731/1999, 124 §.) Edellä mainitut toimijat ovat vastuussa lain organisatorisesta toimialasta eli siitä, että hallintolakia (434/2003) noudatetaan käytännössä (Mäenpää 2008, 26).

Lain kohteena on viranomaisten toiminta ja julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Hallintolain (434/2003) sisältämä sääntely kohdistuu hallintoasian käsittelyyn hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti (2 §), sekä hallintopäätökseen. Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa hallintoasioissa, hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (1 §). Edellä mainittuja kutsutaan hallintolain (434/2003) asialliseksi soveltamisalaksi (Mäenpää 2008, 26.)

Hallintolain (434/2003) lisäksi on muitakin hallinnon toimintaa sääteleviä yleislakeja. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta, tietosuojasta, sekä viranomaisessa käytettävästä kielestä on annettu omat yleislakinsa. Hallintolain (434/2003) säännökset tulevat kuitenkin lähtökohtaisesti sovellettaviksi aina, vaikka se onkin niin sanottu toissijainen laki (5 §). Erityissäännökset syrjäyttävät aina yleislain säännökset, mutta oikeusjärjestelmän yhtenäisyys tukee kuitenkin sitä lähtökohtaa, että perussäännökset ovat hallintolaissa (434/2003) ja erityislain säännökset täydentävät sitä. (Niemi ym. 2010, 113.)

4.3.1 Kela osana välillistä julkishallintoa

Perinteisesti julkinen valta jaetaan lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan. Ranskalaisen Montesquieun (1689–1755) valtiovallan kolmijako-opin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää edustuslaitos, toimeenpanovaltaa hallituksen johtama hallinto-organisaatio ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Julkinen

valta on siis toimeenpanovallan käyttöä ja se on määritetty eduskunnan ohjaaman valtio-organisaation toiminnaksi. (Etelälahti, Kiviniemi, Strömberg & Vehkamäki 2008, 18.)

Julkisen vallan tehtäviä hoitaa hallinto-organisaatio. Suomen hallintorakenne muodostuu valtion ylimmistä toimielimistä, riippumattomista tuomioistuimista, valtionhallinnosta, kunnallishallinnosta, muusta julkisesta hallinnosta ja välillisestä julkishallinnosta. (Suomi.fi:n www-sivut 2014 b.) Valtionhallinto on hierarkkiselta rakenteeltaan pääsääntöisesti kolmitasoinen. Hallinnon tasoja ovat keskushallinto, aluehallinto ja paikallishallinto. Valtion keskushallintoon kuuluvat valtioneuvosto ministeriöineen ja huomattava määrä ministeriöiden alaisia, toimialaltaan eriytyneitä virastoja. Valtion aluehallintoon kuuluvat lähinnä aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Valtion paikallishallinnon keskeisiä viranomaisia ovat poliisilaitokset, ulosottovirastot, syyttäjävirstot ja maistraatit. Kunnallishallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon ja koostuu kuntien hallinnon yleisistä perusteista. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. (Perustuslaki 732/1999, 121 §.) Valtio-organisaation, kunnallishallinnon ja välillisen valtionhallinnon lisäksi julkisen vallan organisaatioihin kuuluu myös muita itsehallinnollisia julkisia organisaatioita, joista tärkeimpiä ovat uskontokuntien itsehallinto ja Ahvenanmaan itsehallinto (Etelälahti ym. 2008, 41). Välillisen julkishallinnon elimet hoitavat hallintotehtäviä varsinaisen julkishallinnon ulkopuolella, mutta kuitenkin laajassa mielessä julkishallintoon kuuluvina. (Kulla 2012, 20–23.) (Kuvio 2.)



Kuvio 2. Julkisen vallan organisaatiot

Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ja kuuluu välilliseen julkishallintoon. Valtiosääntöisen lähtökohdan mukaan julkiset hallintotehtävät hoidetaan varsinaisen julkishallinnon piirissä. Välilliseen julkishallintoon kuuluvat elimet ovat organisatorisesti epäyhtenäisiä ja ne hoitavat hallintotehtäviä varsinaisen julkishallinnon ulkopuolella, julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välimaastossa. Käsitteellä "välillinen" viitataan juuri välittömien johto- ja alaisuussuhteiden puuttumiseen suhteessa varsinaiseen julkishallintoon. Välillisen julkishallinnon elimet ovatkin itsenäisiä ja omavastuisia toiminnassaan. (Kulla 2012, 24–25; Mäenpää 2003, 88.)

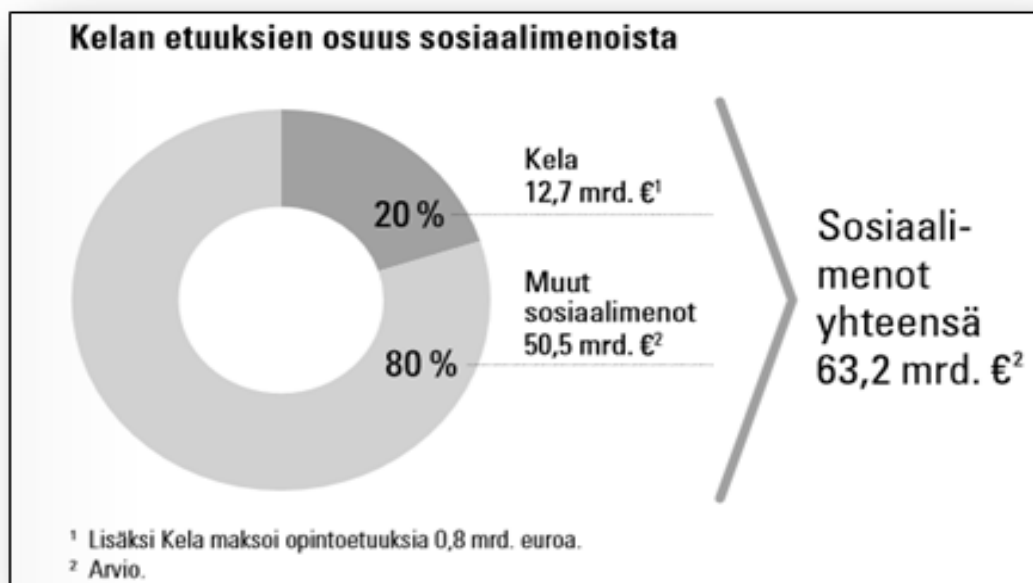
Hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle on tarkemmin säännelty perustuslain (731/1999) 124 §:ssä. Sen mukaan ”julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla, tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.” Perustuslaissa (731/1999) ei ole välillisen julkishallinnon organisaatioista juurikaan säännöksiä, mutta Kelaa koskeva perussäännös löytyy lain 36.1 §:stä. Sen mukaan Kelan hallintoa ja toimintaa valvovat valtuutetut, jotka eduskunta valitsee sen mukaan, kuinka lailla tarkemmin säädetään. Kelan asemaa, tehtäviä, hallintoa ja taloutta säätelee Laki Kansaneläkelaitoksesta (731/2001), mutta toimeentuloturva koskevista tehtävistä säädetään eri etuuksia

koskevissa laeissa (laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 2 §). Kelan hallintotoiminnassa asian käsittelystä hallintopäätöksen tekemiseen ja päätöksen oikaisuun saakka sovelletaan hallintolain säädöksiä (hallintolaki 434/2003, 2.2 §).

4.3.2 Kelan hoitama toimeentuloturva

Kela hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa eri elämäntilanteissa. Sen asiakkaita ovat kaikki Suomessa ja ulkomailla asuvat henkilöt, jotka kuuluvat Suomen sosiaaliturvan piiriin. Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat lapsiperheiden tuet, sairausvakuutus, kuntoutus, työttömän perusturva, asumistuet, opintotuki ja vähimmäiseläkkeet. Lisäksi Kela huolehtii vammaisetuksista, sotilasavustuksista sekä maahanmuuttajan tuesta. Kelan tehtävänä on myös tutkimustoiminta, sekä tiedottaminen sen etuuksista ja palveluista. Kela laatii etuuksien ja toiminnan ennakkoinnissa ja seurannassa tarvittavia tilastoja, arvioita ja ennusteita, sekä tekee ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Kela vastaa myös Kansallisen Terveysarkiston (Kanta) palvelujen tuottamisesta. (Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 2 §; Kelan www-sivut 2014.)

Kelan toiminta rahoitetaan lakisääteisesti vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksuilla, sekä julkisen sektorin osuuksilla. Valtion osuus Kelan rahoituksesta vuonna 2013 oli 69 %, vakuutusmaksujen osuus 26 % ja kuntien osuus 5 %. (Kelan www-sivut 2014.) Kelan kokonaiskulut vuonna 2013 olivat noin 14 miljardia euroa, josta etuuskuluja oli 13,6 miljardia euroa. Toimintakulujen osuus kokonaiskuluista oli noin 3,2 %. (Kelan toimintakertomus 2013, 9-10.) Kelan etuuksien osuus kaikista sosiaalimennoista oli vuonna 2013 kuitenkin vain noin 20 %. (Kuvio 3.)



Kuvio 3. Kelan etuuksien osuus kaikista sosiaalimenoista vuonna 2013 (Kelan toimintakertomus 2013, 9).

Toimeentuloturvalle tarkoitetaan sellaisia rahamääräisiä suorituksia, jolla pyritään turvaamaan luonnollisen henkilön elämisen edellytyksiä (Arajärvi 2011, 5). Sosiaalivakuutuksen keinoin on pyritty turvaamaan yksilöiden ja perheiden toimeentulo sellaisten riskien, kuten vanhuuden, sairauden, työkyvyttömyyden, työttömyyden ja työtapaturmien varalta. Sosiaalivakuutuksen etuudet liittyvätkin yleensä tilanteisiin, joissa ansiotyö on estynyt. Vakuutusperiaatetta noudatettaessa etuudet rahoitetaan vakuutusmaksuilla, joita suorittavat joko vakuutetut itse, tai jokin muu taho, esimerkiksi heidän työnantajansa. Etuuksien taso taas määräytyy suoritettujen maksujen perusteella, kuten esimerkiksi Kelan maksamassa sairauteen, vanhemmuuteen ja lapsen saamiseen liittyvässä sairausvakuutuksen ansiopäivärahassa. (Arajärvi 2011, 6; Tuori & Kotkas 2008, 15.)

Sosiaalivakuutuksen piiriin luettuja, toimeentuloturvaa toteuttavia etuuksia puolestaan rahoitetaan verovaroilla. Ne ovat tulonsiirtoja, joilla taataan toimeentulo tai tuetaan sitä, eivätkä ne edellytä aiempaa työssäoloa tai maksujen suorittamista. Etuuksiin ovat oikeutettuja kaikki ne henkilöt, jotka täyttävät laissa säädettyt yleiset edellytykset. Kelan sosiaalivakuutuksena maksettavan toimeentuloturvan etuuksiin kuuluvat esimerkiksi kansaneläke, työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, sai-

rausvakuutuslainsäädännön mukaiset vähimmäistasoiset päivärahat, opintoraha, äitiysavustus, lapsilisä, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, asumistuet, opintotuki, sotilasavustus ja vammaisetuudet. (Arajärvi 2011, 7; Tuori & Kotkas 2008, 21–22.)

Sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen välinen ero on hiljalleen menettämässä merkitystään, joten sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen piiriin kuuluvista etuusjärjestelmistä käytetään yhteisnimitystä toimeentuloturva (Tuori & Kotkas 2008, 22).

5 PÄÄTÖKSEN OIKAISUMENETTELY

Hallintopäätös on lopullinen viimeistään siinä vaiheessa, kun se on annettu tiedoksi asianosaiselle. Jos päätöksessä on virhe, se on virheellisiltä osiltaan pyrittävä korjaamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa nopeasti ja joustavasti. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista, että virheiden korjaaminen jätettäisiin ainoastaan varsinaisen muutoksenhaun varaan. Virheellinen hallintopäätös voidaan hallintolakiin (434/2003) sisältyvien säännösten nojalla oikaista pyynnön tai vaatimuksen perusteella jo hallintomenettelyssä. (Kulla 2012, 285.)

Toimeentuloturvapäätöksien erityispiirteisiin kuuluu päätöksen tehneen sosiaaliturvalaitoksen oikaisuvelvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että valitus, pyyntö tai vaatimus päätöksen oikaisuun toimitetaan sosiaaliturvalaitokselle. Mikäli sosiaaliturvalaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, se antaa asiasta oikaisupäätöksen. Tällöin se ei lainkaan toimita valitusta muutoshakuelimelle. Oikaisupäätös tulee aiemmin annetun päätöksen tilalle ja alkuperäistä päätöstä koskeva muutoshaku raukeaa. Annettuun oikaisupäätökseen saadaan sosiaaliturvalaitokselta hakea muutosta samalla tavalla, kuin alkuperäiseen päätökseen. (Tuori & Kotkas 2008, 364.)

Toimeentuloturvapäätösten oikaisumenettelyn tarkoituksena on vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja hitaampaan varsinaiseen muutoksenhakuun muutoksenhakulautakunnissa. Kun valitus, jossa päätöksen oikaisua vaaditaan, tehdään sosiaaliturvalaitokselle, se tutkii uudestaan ja yksityiskohtaisemmin aikaisemman päätöksen, jota väitetään virheelliseksi. Voidaankin sanoa, että oikaisussa on kyse siitä, että kertaalleen hallintopäätöksellä ratkaistu asia on uudelleen käsiteltävänä eli vireillä. Hallintopäätöksen tehneellä on siis toimivalta muuttaa aikaisemmalla päätöksellä ratkaistua asiaa. (Mäenpää 2008, 299; Halila & Aer 2011, 7.) Oikaisumenettelyn ydin on siinä, että hallintopäätöksen antaja antaa asianosaiselle jälkikäteistä, eli repressiivistä oikeusturvaa konkreettisesti ilman, että hallintopäätöksen oikeusvoimavaikutus sitä estää (Halila & Aer 2011, 7).

Pääsääntö on, että päätökseen haetaan muutosta tekemällä valitus, ellei laissa ole erikseen muuta säädetty (hallintolainkäyttölaki 586/1996, 4 §; Halila & Aer 2011, 90). Hallintolain (434/2003) 49 b §:n mukaan laissa säädetään erikseen siitä, jos päätökseen saa vaatia oikaisua oikaisuvaatimuksella valituksen sijasta. Tällöin päätökseen ei siis saa hakea muutosta valittamalla. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa säädetään.” Kelan eri etuuksia koskevissa laeissa puhutaan nimenomaan ”valituksesta”, jolla päätökseen haetaan oikaisua, eikä erillisestä ”oikaisuvaatimuksesta”: esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) 12:1.2 §:ssä säädetään, että valituskirjelmä on toimitettava Kelaan, jossa valitus tutkitaan oikaisumenettelyssä (12:4 §). Samoin säädetään esimerkiksi laissa yleisestä asumistuesta (938/2014, 35 § - 36 §). Kelaan tulee päätösten uudelleenkäsittelypyyntöjä niin oikaisupyynnön ja oikaisuvaatimuksen, kuin valituksenkin nimellä. Kuten edellä todettiin, Kela sosiaaliturvalaitoksena tutkii aina ensin itse päätöksen itseoikaisumahdollisuuden oikaisumenettelyssä, jota hallintolaissa (434/2003) säätelevät säädökset päätöksen asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta (50 § - 52 §).

5.1 Kelan etuuspäätösten oikaisumenettelyn erityispiirteitä

Kelan etuuspäätökset ovat hallintopäätöksiä (hallintolaki 434/2003, 2.2 §; laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 1 §). Kelan etuuspäätösten oikaisumenettelystä asia- ja

kirjoitusvirheiden osalta säädetään hallintolain (434/2003) 50 § - 52 §:ssä ja varsinaisessa muutoksenhaku- eli valitusmenettelyssä noudatetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) säädöksiä. Varsinaisesta muutoksenhausta ja muutoksenhakuelimistä kerrotaan tarkemmin tämän opinnäytetyön luvussa 6.

Vuonna 1997 Hallitus teki Eduskunnalle esityksen Kelan hoitamien etuuksien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta (HE 7/1997). Esityksessä ehdotettiin, että itseoikaisumenettely koskisi kaikkia Kelan hoitamia etuuksia siten, että etuuden hakija tai saaja saisi asiassaan nykyistä nopeammin oikean ratkaisun. Kelan vastuu korostuisi etuusasioiden käsittelyssä hallintomenettelyssä ja samalla muutoksenhakuelimissä käsiteltävien asioiden määrä saataisiin vähenemään. Kansalaisten oikeusturvaa ehdotettu muutos ei heikentäisi, koska Kelan antamasta oikaisupäätöksestä olisi mahdollista valittaa. Yhdenmukaistamista koskevan tavoitteen mukaisesti muutoksenhakumenettelyä koskevat säännökset ehdotettiin sisällytettäväksi saman sisältöisinä kaikkiin esitykseen sisältyviin lakeihin. Lakiehdotuksissa ei kuitenkaan puututtaisi muutoksenhakuteihin, eikä muutoksenhakuelinten välisiin suhteisiin. HE 7/1997:ssä ehdotettiin muutettavaksi kaikkiaan 15 Kelan etuuslakia (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 5/1997).

Hallintolaki (434/2003) on yleislaki. Tämä tarkoittaa sitä, että jos muussa laissa on hallintolaista (434/2003) poikkeavia säännöksiä, sovelletaan kyseistä lakia (hallintolaki 434/2003, 5 §). Kelan toimeentuloturva koskevista tehtävistä säädetään etuuksia koskevissa eri laeissa (laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 2.1 §). Koska Kelan etuuksia ja sitä myöden etuuksia sääteleviä lakeja on lukuisia, otan tässä opinnäytetyössä lähempään tarkasteluun ainoastaan työttömyysturvalain (1290/2002) ja lain yleisestä asumistuesta (938/2014), kun teen tarkempaa vertailua tai kerron esimerkkejä siitä, kuinka Kelan etuuslait täsmentävät hallintolain (434/2003) säädöksiä.

5.2 Virheellinen päätös

Asiakkaalle annettu etuuspäätös voi myöhemmin osoittautua virheelliseksi, jolloin päätöksen antaja voi joko poistaa virheellisen päätöksensä, tai ratkaista asian uudel-

leen ja antaa uuden päätöksen. Päätöksessä voi olla kolmenlaisia virheitä: asia-, kirjoitus- tai menettelyvirhe. (Hallintolaki 434/2003, 50 § - 52 §.) Menettelyvirhe on osa päätöksen asiavirhettä ja liittyy asian käsittely- ja selvittelyvaiheeseen.

Hallintolain (434/2003) 50 §:ssä määritellään asiavirhe. Sen mukaan päätöksessä on asiavirhe silloin, kun se perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen (50 §). Tämä tarkoittaa sitä, että virheellisyys aiheutuu päätöksen perusteena olleista tiedoista tai selvityksistä, jotka myöhemmin todetaan selvästi riittämättömiksi tai paikkansapitämättömiksi. Asiavirhe on kyseessä myös silloin, kun päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Asiaan tullut uusi selvitys voi myös osoittaa, että päätös perustuu puutteelliseen tai väärään tietoon. Tällöin asiavirheen korjaaminen on mahdollista myös sillä perusteella, että ”asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen”. Uusi selvitys voi sisältää aikaisemmin tuntematonta tietoa tai seikkoja, joita ei ole voitu ottaa huomioon siinä vaiheessa, kun päätöstä on tehty. Uutena selvityksenä voidaan ottaa huomioon myös päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet seikat, kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. (Mäenpää 2011, 211–212.)

Kelan tekemässä Päätöksen oikaisu ja poistaminen – ohjeessa (2014) on annettu esimerkki asiavirheen sisältämästä Kelan päätöksestä. Päätös koskee opintorahaa, joka opiskelijalle oli myönnetty 1.9.2007 lukien. Päätös asiasta oli tehty 25.8.2007. Opiskelija kuitenkin keskeytti opiskelun 15.9.2007, minkä vuoksi hänellä ei olisikaan ollut syyskuun alusta oikeutta opintorahaan lainkaan. Näin ollen 25.8.2007 annettu päätös on virheellinen. (Päätöksen oikaisu ja poistaminen 2014, 3.) Päätöksen korjaamisesta asianomistajan eduksi tai vahingoksi kerrotaan tarkemmin luvussa 5.8.

On huomattava, että annettu päätös ei kuitenkaan ole virheellinen, jos olosuhteiden muutos on tapahtunut päätöksen antamispäivän jälkeen, eikä muutos ulota vaikutustaan etuuden alkamisajankohtaan. Tällöin etuuden määrä tarkistetaan. Tarkistusta varten tarvitaan asiakkaalta hakemus, tai että häntä kuullaan muutoksesta muulla tavoin. Kelan myöntämistä etuuksista esimerkiksi yleinen asumistuki on sellainen, jossa asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut vuosi. Tuen määrä tarkistetaan myös, kun asiakkaan olosuhteissa tapahtuu muutoksia esimerkiksi asiakkaan tulojen, tai asumismenojen nousun tai laskun

myötä edelliseen päätökseen verrattuna. (Laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 27 §; Päätöksen oikaisu ja poistaminen 2014, 4.)

Hallintolain (434/2003) 51 §:ssä säädetään kirjoitus- ja laskuvirheestä. Näille virheil-
le on ominaista, että ne tiedot, jotka ovat olleet päätöksen perustana, ovat olleet oi-
keita, mutta päätöstä valmisteltaessa tai sitä kirjoitettaessa on sattunut inhimillinen
kirjoitus- tai laskuvirhe, tai niihin rinnastettava tekninen tiedonsiirtovirhe (Päätöksen
oikaisu ja poistaminen 2014, 3). Olennaista kirjoitus- ja laskuvirheelle on se, että teh-
ty päätös ja sen saama kirjallinen muoto ovat ristiriidassa (Mäenpää 2011, 214). Kir-
joitusvirheen korjaamisesta kerrotaan tarkemmin luvussa 5.8.

5.3 Valitusosoitus

Hallintopäätöksen yhteydessä on annettava ohjeet käytettävissä olevista oikeusturva-
keinoista tai, jos muutoksenhakuoikeutta ei ole, päätöksessä on ilmoitettava myös
tämästä seikasta (hallintolaki 434/2003, 47 § - 48 §). Pääsääntö on, että päätökseen, jo-
hon saa hakea muutosta valittamalla, liitetään valitusosoitus (hallintolaki 434/2003,
47 §). Kelan päätöksiin haetaan muutosta tekemällä valitus. Kela tutkii itse ensin,
voidaanko asia- tai kirjoitusvirheen sisältämä päätös itseoikaista hallintomenettelyssä
hallintolain (434/2003) säädöksiä soveltaen. Säädökset valitusosoituksesta koskevat
siten myös varsinaista muutoksenhakua muutoksenhakuelimissä.

Hallintolain (434/2003) 47 §:stä ja hallintolainkäyttölain (586/1996) 14 §:ssä maini-
tuista säännöksistä ilmenee valitusosoituksen vähimmäissisältö. Valitusosoituksessa
on mainittava valitusviranomainen, samoin kuin se viranomainen, jolle valituskirjel-
mä on toimitettava. Mainittaessa viranomaisesta, jolle valitus voidaan toimittaa, tulee
luonnollisesti ilmoittaa viranomaisen käynti- ja postiosoite. Myös puhelinnumeron ja
sähköpostiosoitteen mainitseminen voi olla aiheellista. Valitusosoituksessa on kerrot-
tava valitusaika, sekä mistä lukien valitusaika alkaa. Lähinnä tämä tarkoittaa sen
säännön ilmoittamista, jonka mukaan aika lasketaan, koska käytännön syistä valitus-
osoituksessa ei voida yksilöllisesti ilmoittaa valitusajan alkamis- tai päättymispäivää.
(Niemi ym. 2010, 348–349.) Lain sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

(13/2003) 7 §:n mukaan valitusosoituksessa on ilmoitettava sähköisessä asioinnissa käytettävät yhteystiedot, jos valitus voidaan tehdä myös sähköisesti.

Valitusosoituksessa on selostettava vaatimukset valituksen sisällöstä ja valituksen mukana toimitettavista liitteistä, sekä kerrottava valituksen perille toimittamisesta (hallintolaki 434/2003, 47.2 §; hallintolainkäyttölaki 586/1996, 14.2 §). Vaatimusten selostaminen valituksen sisällöstä ja liitteistä tarkoittaa, että valitusosoituksessa on riittävällä tarkkuudella kerrottava hallintolainkäyttölain (586/1996) 23 § - 25 §:ssä säädettyt asiat valituksen muodosta ja sisällöstä, valitukseen lisättävistä henkilö- ja osoitetiedoista ja allekirjoituksesta, sekä valituksen liitteeksi tarvittavista asiakirjoista. (Niemivuo ym. 2010, 349.) Kaikki edellä mainitut asiat löytyvät Kelan etuuspäätöksen liitteenä olevasta valitusosoituksesta (liite 1).

Oikeus hakea oikaisua ja muutosta on perusoikeus, joka perustuu perustuslain (731/1999) 21 §:n. Se ei siis voi perustua pelkästään valitusosoitukseen tai sen puuttumiseen. Vaikka hallintolaki (434/2003) ja hallintolainkäyttölaki (586/1996) edellyttävätkin, että valitusosoitus on liitettävä päätökseen, voi se silti puuttua useistakin eri syistä. Syynä voi esimerkiksi olla se, että se on inhimillisestä erehdyksestä johtuen jäänyt pois, tai päätöksessä on virheellisesti ilmoitettu, että päätöksestä ei voi valittaa. Vaikka valitusosoitus puuttuisi, ei se tietenkään estä hakemasta muutosta päätökseen, jos muutoksenhaun lakisääteiset edellytykset muutoin täyttyvät. (Mäenpää 2008, 235–236.) Kun puuttuva valitusosoitus annetaan, alkaa muutoksenhakuajan kulua vasta valitusosoituksen antamisesta (hallintolaki 434/2003, 49 §; hallintolainkäyttölaki 586/1996, 16 §).

5.4 Kuka saa valittaa?

Valitusoikeus toimeentuloturvan etuuksia koskevista päätöksistä määräytyy hallintovalituksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti (Tuori & Kotkas 2008, 363). Valitusoikeudesta säädetäänkin hallintolainkäyttölain (586/1996) 6 §:ssä. Sen mukaan päätöksestä saa valittaa asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisskelpoisia ovat luonnolliset henkilöt, sekä oikeushenkilöt (Halila & Aer 2011, 109). Va-

jaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaiseksi katsotaan henkilö, joka ei ole täyttänyt 18 vuotta ja on siten alaikäinen, tai joka tuomioistuimen päätöksellä on julistettu vajaavaltaiseksi (hallintolainkäyttölaki 586/1996, 17 §; laki holhoustoimesta 442/1999, 18 § - 19 §). Vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksinään puhevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta koskevassa asiassa, jota hänellä on oikeus vallita. 15 vuotta täyttäneellä, mutta alle 18-vuotiaalla, hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä, tai henkilökohtaista etua tai oikeutta. Vajaavaltainen, joka on täyttänyt 18 vuotta, käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöönsä koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen (hallintolainkäyttölaki 586/1996, 18 §).

Valitusoikeutta voi käyttää myös henkilön edunvalvoja. Edunvalvojan määrää maistraatti useimmiten huolehtimaan päämiehen omaisuudesta ja taloudellisista asioista. Edunvalvoja voi olla sairaan tai vanhuksen lähiomainen, tai muu läheinen. Edunvalvontamääräys voidaan antaa myös oikeusaputoimiston, tai muun palveluntuottajan yleiselle edunvalvojalle. (Maistraatin [www-sivut](#) 2015.) Täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Jos edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Vajaavaltaiselle henkilölle määrätty edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää. (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 18 a §.)

Asianosainen saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 20 §:ssä on asiamiestä ja avustajaa koskevat perussäännökset. Asiamies on henkilö, joka toimii asianosaisen itsensä tai tämän lakimääräisen edustajan valtuuttamana edustajana. Avustaja puolestaan toimii päämiehen rinnalla tätä tosiasiallisesti auttaen. (Hallberg, Ignatius & Kallinen 1997, 179.)

Edellä mainittujen lisäksi asiointi Kelassa toisen puolesta hoituu käyttämällä valtakirjaa. Valtakirjalla annetaan valtuutetulle oikeus hoitaa kaikkia etuusasioita Kelassa tai rajoittaa valtuutuksen koskemaan vain tiettyjä etuuksia tai asiaa. Valtakirja voi

olla voimassa toistaiseksi tai määräajan. Valtakirjan haltijalla on oikeus saada asioiden hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja vain, jos valtakirjassa on annettu suostumus tietojen antamiseen. Valtakirjaa varten on Kelasta saatavilla siihen tarkoitettu lomake. Jos valtakirja tehdään vapaamuotoisesti, on siitä käytävä ilmi ainakin valtuuttajan ja valtuutetun henkilötiedot, sekä tieto siitä, mitä asioita valtuutus koskee ja saako valtuutetulle luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, kuten etuustietoja, tai terveydentilaa ja taloudellista asemaa koskevia tietoja. Valtuuttajan tulee allekirjoittaa valtakirja ja lisätä siihen nimenselvennys. Yhtä asiointikertaa varten valtuutuksen voi antaa myös suullisesti. Tällöin Kela tarkistaa sekä valtuutetun, että valtuuttajan henkilöllisyyden. (Kelan www-sivut 2015.)

Asianosaisen, alaikäisen henkilön huoltajan, edunvalvojan tai muun laillisen edustajan ja asiamiehen lisäksi esimerkiksi työnantajalla on oikeus hakea muutosta saamaansa sairauspäiväraha-, osasairauspäiväraha-, kuntoutusraha-, tai vanhempainpäivärahapäätökseen siinä tapauksessa, että edellä mainitut etuudet on maksettu työnantajalle. Kelalla itsellään on myös valitusoikeus: Kela itse tosin käyttää valitusoikeuttaan harvoin ja silloinkin Kelan valitus kohdistuu enimmäkseen muutoksenhakuelimien antamiin päätöksiin. Lähtökohta kuitenkin on, että Kela tyytyy niihin, eikä lähde hakemaan niihin muutosta. Jos päätös kuitenkin on selvästi lainvastainen, kyse on merkittävästä asiasta, tai päätöksellä on suurta taloudellista merkitystä, Kela käyttää valitusoikeuttaan. Jos kyse on laintulkintaan liittyvästä periaatteellisesta kysymyksestä, Kela voi valittaa päätöksestä myös silloin. (Muutoksenhaku 2014, 3-4.)

5.5 Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista, eikä valitusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää oteta lukuun (hallintolainkäyttölaki 586/1996, 22 §; työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:1.2 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 35 §). Kelan etuutta koskeva päätös lähetetään postitse kirjeellä ja vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Kelan etuuspäätöksestä tulee siis tehdä valitus viimeistään 37 päivän sisällä päätöksen postituspäivästä. Postituspäivän näkee annetusta päätöksestä. (Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 20 a §; Kelan www-sivut 2015.) Jos valitusajan

viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai arkilauantai, valituksen saa toimittaa perille vielä seuraavana arkipäivänä (Hallberg ym. 1997, 191). Valitus on jätettävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen aukioloajan päättymistä. Valituksen, joka on valitusajan päättymistä seuraavana aamuna Kelan toimiston postilaatikossa sitä tyhjennettäessä, katsotaan tulleen perille määräajassa. (Muutoksenhaku 2014, 5.)

Valituksen toimittamisessa on otettava huomioon lähettäjän vastuu. Etuuspäätöksestä tehty valitus tulee toimittaa Kelan toimistoon, mutta se voidaan myös tehdä sähköisesti internetissä Kelan asiointipalvelun kautta. Kummassakin tapauksessa lähettäjä on vastuussa siitä, että valitus saapuu perille säädetyssä määräajassa. (Hallintolaki 434/2003, 17.1 §; laki sähköisessä asioinnissa viranomaistoiminnassa 13/2003, 8 §.) Vastuu valituksen toimittamisesta on siitäkin huolimatta lähettäjällä, vaikka sen perillemeno vaarantuisi esimerkiksi postin kulussa tapahtuneiden häiriöiden takia (hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002). Jos valituksen myöhästyminen johtuu Kelan omasta menettelystä, ei valituksen tekijä ole siitä vastuussa. Tällaisessa tapauksessa Kelalla on näyttövelvollisuus siitä, milloin valitus on sille lähetetty. (Halila & Aer 2011, 127.)

Muutoksenhakua on toimeentuloturva koskevista säännöksissä joustavoitettu siten, että valituksen myöhästyminen ei välttämättä estä sen käsittelyä. Jos valitus lähetetään Kelaan myöhässä ja Kela lähettää sen myöhässä muutoksenhakulautakuntaan, voi muutoksenhakulautakunta ottaa myöhästyneenkin valituksen käsiteltäväkseen, jos valituksen myöhästymiselle on painava syy. Näin säädetään esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) 12:5 §:ssä ja laissa yleisestä asumistuesta (938/2014) 37 §:ssä. Painavana syynä pidetään yleensä esimerkiksi muutoksenhakijan sairautta, joka estää valituksen toimittamisen määräajassa. Myös muu muutoksenhakijasta riippumaton seikka saattaa olla painava syy. (Tuori & Kotkas 2008, 363–364.) Jos valitus lähetetään eteenpäin muutoksenhakulautakuntaan, ottaa Kela kantaa myöhästymiseen omassa lausunnossaan. Muutoksenhakulautakunta ratkaisee, ottaako se myöhästyneen valituksen tutkittavakseen. Jos valittaja ei ole esittänyt syitä valituksen myöhästymiselle, lausuntoon kirjoitetaan, että valitus voidaan jättää tutkimatta, ellei valittaja esitä muutoksenhakulautakunnalle painavia syitä valituksen tutkimiseksi.

Painavana syynä ei ole pidetty unohdusta tai tietämättömyyttä. (Muutoksenhaku 2014, 6.)

Valitus on tullut ajoissa, vaikka se on puutteellinen, jos se on saapunut ennen valitusajan päättymistä esimerkiksi valitusajan viimeisenä päivänä. Valittajalle on varattava tilaisuus täydentää puutteellista valitustaan, jos täydentäminen on asian käsittelyn vuoksi tarpeen. Valittajalle on kerrottava, millä tavoin valitus on puutteellinen ja tälle on annettava kohtuullinen määräaika valituksen täydentämistä varten. (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 28 §). Näin menetellään esimerkiksi silloin, jos valitus on niin sekava tai ristiriitainen, ettei siitä käy selville, mitä valittaja vaatii. Vaikka täydennystä ei valittajalta saataisikaan, Kela lähettää joka tapauksessa etuuspäätöksestä tehdyn valituksen eteenpäin muutoksenhakulautakuntaan, mikäli päätöstä ei voi kaikilta osin oikaista. Lausunnossa ilmoitetaan, että valittajalta on pyydetty täydennystä sitä saamatta. Jos täydennys saapuu Kelaan sen jälkeen, kun valitus on jo lähetetty muutoksenhakulautakuntaan, toimitetaan valitus mahdollisen lisälausunnon kanssa edelleen muutoksenhakulautakuntaan. Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 27.2 §; Muutoksenhaku 2014, 6-7.)

5.6 Valitus

Valituksen muotovaatimukset ovat melko niukat. Pääsääntö on, että valitus tehdään kirjallisesti ja se on allekirjoitettava. Lisäksi valituksesta on käytävä ilmi päätös, johon haetaan muutosta, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi, sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Näiden lisäksi valituksessa on oltava valittajan nimi ja kotikunta, sekä postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta. Valitukseen tulisi lisäksi liittää alkuperäisenä tai jäljennöksenä päätös, johon haetaan muutosta valittamalla. Käytännössä nämä liitetään valitukseen mukaan siinä vaiheessa, kun Kela ei ole voinut päätöstä itseoikaista ja se lähetetään eteenpäin muutoksenhakuelimelle. Valitukseen tulee laittaa liitteeksi myös asiakirjat, joihin

valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jos ei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu. On myös huomattava, että asiamiehen on liitettävä valituskirjelmään valtakirja. (Hallintolainkäyttölaki 586/1996, 23 § - 26 §.)

Kelan www-sivujen (2015) mukaan Kelan toimeentuloturvapäätöstä koskevan valituksen voi tehdä joko verkossa Kelan asiointipalvelussa, tai kirjallisesti. Valitus jätetään Kelan toimistoon, jos päätöksen antaja on Kela. Jos päätöksen antaja sen sijaan on esimerkiksi työpaikkakassa tai opintotukilautakunta, on valitus toimitettava sinne. Kela on helpottanut valituksen tekemistä julkaisemalla valituslomakkeen, joka on tulostettavissa sen www-sivuilta (liite 2). Siihen on koottu kaikki edellä mainitut asiat, jotka valituksessa on oltava.

5.7 Päätöksen oikaisu

Kun valitus saapuu Kelaan, Kela ottaa päätöksen tutkittavakseen itseoikaisumenettelyssä. Jos Kela hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, se antaa asiasta oikaisupäätöksen (työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:4 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 36 §). Oikaisupäätös tulee valitusasiassa aiemmin annetun päätöksen tilalle, ja alkuperäistä päätöstä koskeva muutoksenhaku raukeaa. Oikaisupäätökseen saadaan hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin alkuperäiseen päätökseen. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:1 § ja 12:4 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 34 § ja 36 §; Tuori & Kotkas 2008, 364.)

Oikaisupäätöksen tekeminen on sosiaaliturvalaitoksen eli Kelan velvollisuus. Oikaisupäätöksen tekemiselle on säädetty 30 päivän määräaika, joka lasketaan valitusajan päättymisestä. Tässä ajassa Kelan on toimitettava valitus lausuntoineen muutoksenhakulautakuntaan, mikäli se ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä. Määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on viipymättä ilmoitettava valittajalle. Asiakirjat on kuitenkin toimitettava muutoksenhakulautakuntaan viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:4 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 36 §; Tuori & Kotkas 2008, 364–365.)

Mikäli Kela ei voi kaikilta osin hyväksyä valituksessa esitettyjä vaatimuksia, se siis toimittaa valituksen lausuntoineen muutoksenhakulautakuntaan. Tällöinkin se voi väliaikaisella päätöksellä oikaista aiempaa päätöstään niiltä osin, kuin se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Väliaikaista päätöstä noudatetaan siihen asti, kunnes valitus on lainvoimaisella päätöksellä muutoksenhakuelimessä ratkaistu. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:4.2 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 36.2 §; Tuori & Kotkas 2008, 365.) Hylkäävää päätöstä ei voida antaa väliaikaisena (Muutoksenhaku 2014, 8).

Väliaikaisen päätöksen antamiseen Kelalla on oikeus, mutta ei velvollisuutta. Jos Kela on jo toimittanut valituksen jollekin muutoksenhakuelimelle, sen on heti ilmoitettava tälle antamastaan väliaikaisesta päätöksestä. Väliaikaiseen päätökseen ei ole valitusoikeutta, koska asia ratkaistaan lopullisesti vasta, kun muutoksenhakuelin päättää vireillä olevasta valituksesta. Väliaikaisen päätöksen liitteenä ei siis ole valitusosoitusta. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:4.2 §; Tuori & Kotkas 2008, 365; Muutoksenhaku 2014, 8.)

5.8 Päätöksen korjaaminen tai uudelleen käsittely

Luvussa 5.2 kerrottiin päätöksissä mahdollisesti olevista virheistä, joita ovat asia-, kirjoitus- tai laskuvirhe. Kelan etuuspäätöksen eli hallintopäätöksen korjaaminen tapahtuu hallintomenettelyssä ja siitä säädetään hallintolain (434/2003) 50 § - 53 §:ssä. Ne keinot, jotka oikeuttavat hallintopäätöksen tehneen muuttamaan tekemäänsä päätöstä, kuuluvat hallinnon sisäiseen oikeusturvan antamiseen. Tarkemmin määriteltynä päätöksen korjaamisessa on kyse viranomaisen itseoikaisusta, jonka ydin on päätöksessä olevan selvän ja kiistattoman virheen korjaaminen. Itseoikaisumenettely on vakiinnuttanut asemansa pysyvästi hallinnollisena oikaisukeinona. Itseoikaisun suorittaminen muutoksenhaun asemesta on hallinnollisesti tarkoituksenmukainen ja asianosaisen kannalta yksinkertainen ja tehokas keino saada päätöksessä oleva virhe korjatuksi. (Niemivuo ym. 2010, 357–358.)

Hallintopäätöksen tehneen on huolehdittava siitä, että sen päätökset ovat menettelyltään ja sisällöltään lain mukaisia. Vastuu ei siis pääty siihen, kun päätös on tehty ja

annettu asianosaiselle tiedoksi. Jos päätöksenteon jälkeen havaitaan, että päätöksessä on virhe, on päätöksen tehneen ryhdyttävä virheen korjaamiseen. (Halila & Aer 2011, 258–259.) Sekä asia-, että kirjoitusvirheen korjaaminen voi käynnistyä päätöksen tehneen aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä (hallintolaki 434/2003, 52.1 §).

Kelan etuuspäätöksessä oleva asiavirhe voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Asiavirheen korjaaminen vahingoksi edellyttää aina asianosaisen suostumusta tilanteissa, joissa päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, ilmeisen väärään lain soveltamiseen, tai jos päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Asianosaisen suostumusta virheen korjaamiseksi vahingoksi ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen eli selvä ja riidaton, ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (Halila & Aer 2011, 279). Tilanteessa, jossa asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen, voidaan päätös korjata ainoastaan asianosaisen eduksi (hallintolaki 434/2003, 50 §). Tämä johtuu siitä, että hallintomenettelyssä on lähtökohtana etuja suovien hallintopäätösten pysyvyys (Mäenpää 2011, 215). Kun siis ilmenee uutta selvitystä, joka koskee lainvoimaista etuuspäätöstä, Kela tutkii oma-aloitteisesti onko mahdollista korjata päätös asiakkaan eduksi. Jos päätös tulisi korjata eduksi, näin tehdään. Jos pyyntö päätöksen korjaamiseen on tullut vireille asiakkaan omasta aloitteesta, eikä uusi selvitys johda päätöksen muuttamiseen, korjausvaatimus hylätään. (Päätöksen oikaisu ja poistaminen 2014, 5.)

Kun päätöstä korjataan asiakkaan vahingoksi, täytyy asianosaisen suostua korjaamiseen (hallintolaki 434/2003, 50.2 §; työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:8.2 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 38.2 §). Lienee selvintä, että asiakkaan suostumus saadaan kirjallisessa muodossa ja tarkasti yksilöitynä. Suostumusta pyydetessä asiakkaalle selvitetään virheen korjaamisen vaikutukset, myös mahdollinen etuuden takaisinperintä. Jos asiakkaalta ei suostumusta saada, Kelalla itsellään ei ole toimivaltaa korjausmenettelyn jatkamiseen. Tällöin virhe voidaan mahdollisuuksien mukaan korjata lainkäyttömenettelyssä. (Halila & Aer 2011, 278; Päätöksen oikaisu ja poistaminen 2014, 6.)

Lainkäyttömenettely tarkoittaa sitä, että Kela tekee esityksen virheellisen päätöksen poistamisesta muutoksenhakuelimelle. Poistamisen edellytyksenä on, että päätös on lainvoimainen ja se on perustunut väärään tai puutteelliseen selvitykseen, tai se on ilmeisesti lain vastainen. Jos muutoksenhakuelin katsoo, että poiston edellytykset eivät täyty, se hylkää Kelan poistoesityksen. Kun Kela tekee poistoesityksen oman päätöksensä poistamisesta, se keskeyttää etuuden maksamisen, tai maksaa etuutta poistoesityksen mukaisesti. Kela antaa keskeyttämisestä tai maksamisesta väliaikaisen päätöksen, johon asiakkaalla ei ole valitusoikeutta. Kela kuitenkin kuulee asianosaista poistoesityksestä muutoksenhakuelimen puolesta. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12:7.3 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 40.3 §; Päätöksen oikaisu ja poistaminen 2014, 9 ja 11–12.)

Jos muutoksenhakuelin poistaa Kelan päätöksen ja määrää asian uudelleen käsiteltäväksi, Kela antaa poistetun päätöksen tilalle uuden päätöksen valitusosoituksin. Samalla voidaan vahvistaa mahdollinen aikaisemmin annettu väliaikainen päätös. Jos muutoksenhakuelin ei poista Kelan päätöstä sen vuoksi, että päätös ei ole lainvastainen, etuutta maksetaan aikaisemman määräisenä. Näin ollen myös väliaikainen päätös peruuntuu. (Päätöksen oikaisu ja poistaminen 2014, 13.) Asiavirheen korjaaminen siis edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös (hallintolaki 434/2003, 52.2 §).

Kirjoitusvirheellä tarkoitetaan päätöksen sisällöstä ilmenevää teknisluontoista kirjoitus- tai laskuvirhettä, joka on syntynyt yleensä vasta siinä vaiheessa, kun päätöstä on laadittu. Kyse voi olla käsittelyn kuluessa esiin tulleesta teknisestä virheestä, kuten asiaa valmisteltaessa tapahtuneesta laskuvirheestä. Oleellista kuitenkin on, että päätöksen sisältö ei vastaa sitä tilannetta, joka päätöksellä on tarkoitettu järjestää. (Niemivuo ym. 2010, 365.) Päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitusvirhe voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen, eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. (Hallintolaki 434/2003, 51 §.)

Asianosaista on kuultava ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta (hallintolaki 434/2003, 52.2 §). Säännös jättää päätöksen antajalle harkintavaltaa kuulemisen tarpeellisuuden arvioinnissa. Kuuleminen ei esimerkiksi ole tarpeellista

silloin, kun asianosainen itse on tehnyt aloitteen virheen korjaamiseksi ja virhe korjataan hänen vaatimuksensa mukaisesti. Jos korjaamisesta voi aiheutua asianosaiselle haittaa, on kuulemista kuitenkin pidettävä lähtökohtana. (Halila & Aer 2011, 285.)

Kelan oman ohjeen Päätöksen oikaisu ja poistaminen (2014, 8) mukaan päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava. Kirjoitus- tai laskuvirhe saadaan oikaista etuudensaajan vahingoksi suostumuksetta. Etuudensaajaa on kuitenkin kuultava asian johdosta. Kirjoitus- tai laskuvirhettä ei saa korjata pelkän kuulemisen perusteella, jos se johtaa asianomaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen, eikä virhe ole aiheutunut etuudensaajan omasta menettelystä. Näin voi olla esimerkiksi, jos etuudensaaja ei ole huomannut virhettä ja päätöksen tekemisestä on kulunut pitkä aika. Tällöin virheen korjaaminen edellyttää joko etuudensaajan suostumusta, tai päätöksen poistamista. Korjaamisesta on annettava päätös. (Hallintolaki 434/2003, 52 §.)

Kuten jo aikaisemmin on todettu, on hallintoasian käsittelyssä lähtökohtana, että oikeuksia perustavat ja etuja suovat hallintopäätökset ovat pysyviä, eikä asiaa ja siinä jo tehtyä päätöstä oteta enää samassa elimessä uudelleen käsiteltäväksi. Pysyvyys rajoittaa päätöksen antajan mahdollisuutta oma-aloitteisesti peruuttaa päätös kokonaan tai muuttaa sitä olennaisesti. Asianosaisen suostumus tai uusi hakemus, esimerkiksi yleisen asumistuen tarkistushakemus olosuhteiden muuttumisen johdosta voivat kuitenkin johtaa päätöksen uuteen käsittelyyn ja myös päätöksen muuttamiseen. Päätös, jolla esimerkiksi etuushakemus on hylätty, ei kuitenkaan muodostu pysyväksi. Hylkäävä päätös ei estä uuden vastaavan etuushakemuksen tekemistä, eikä siihen annettavaa myönteistä päätöstä. (Mäenpää 2008, 290.) Vaikka Kelan etuutta koskeva hakemus on ensin hylätty, koska etuuden saamisedellytykset eivät ole täyttyneet, voi asiakkaan olosuhteissa tapahtua sellaisia muutoksia hylkäävän päätöksen jälkeen, joiden perusteella uusi etuushakemus tehdään ja joiden perusteella se voidaan hyväksyä. Huomattavaa on, että jos asiassa, jossa on kysymys evätyn asumistuen myöntämisestä, ilmenee uutta selvitystä, Kelan on tutkittava asia uudelleen (laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 39 §). Jos esimerkiksi yleinen asumistuki on evätty sillä perusteella, että hakemuksen liitteeksi vaadittavaa vuokrasopimusta ei ole toimitettu annettuun määräaikaan mennessä, ottaa Kela hakemuksen uudelleen käsittelyyn, kun vuokrasopimus toimitetaan.

5.9 Päätöksen täytäntöönpano, kun siitä on valitettu

Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 §:n mukaan pääsääntönä on, että valituksella on siirtävä vaikutus päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 31 § kuitenkin jatkuu siten, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa erikseen niin säädetään. Päätös voidaan myös laittaa täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos päätös on luonteeltaan sellainen, eikä päätöksen täytäntöönpanoa voida yleisen edun vuoksi lykätä.

Toimeentuloturvapäätösten osalta pääsääntö on hiukan erilainen hallintolainkäyttölain (586/1996) pääsääntöön nähden. Kelan etuuksien muutoksenhakua koskevissa säännöksissä on yleensä säädetty, että sosiaaliturvalaitoksen eli Kelan päätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta siihen asti, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu muutoksenhakuelimessä. Säännös ”Kelan päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu” löytyy esimerkiksi työttömyysturvalain (1290/2002) 12:1.4 §:stä ja yleisen asumistuksen lain (938/2014) 34.3 §:stä. Sääntö on ymmärrettävä johtuen sosiaali oikeuden erityisluonteesta: jos valitus lykkäisi täytäntöönpanoa, etuutta ei voitaisi ennen valituksen ratkaisemista suorittaa hakijalle edes niiltä osin, kuin hänen hakemuksensa on päätöksellä hyväksytty. Toisaalta esimerkiksi takaisinperintään ei ryhdytä, jos päätöksestä on valitettu, vaan takaisinperintään ryhdytään vasta sitten, kun takaisinperinnästä annettu päätös on lainvoimainen (työttömyysturvalaki 1290/2002. 11:10.4 §; laki yleisestä asumistuesta 938/2014, 31.5 §). Kuten aiemmin on todettu, alkuperäisen päätöksen tilalle saattaa valitukseen liittyvässä oikaisumenettelyssä tulla oikaisupäätös, johon muutosta haetaan samoin edellytyksin, kuin alkuperäiseen päätökseen. Noudatettavaksi saattaa valituksen ratkaisemiseen asti tulla myös väliaikainen päätös, jonka Kela valituksen johdosta on antanut. Väliaikaisella päätöksellä ei ole valitusoikeutta, koska asia ratkaistaan lopullisesti vasta, kun muutoksenhakuelin antaa päätöksen vireillä olevasta valituksesta. (Tuori & Kotkas 2008, 364–365.)

6 VARSINAINEN MUUTOKSENHAKU

Kelan etuuspäätöksiä koskeva hallinnon ulkoinen oikeussuoja toteutetaan muutoksenhakulautakunnissa. Hallinnon ulkoinen oikeussuoja on tapana jakaa kahteen pääryhmään: varsinaiseen muutoksenhakuun ja ylimääräiseen muutoksenhakuun. Ylimääräinen muutoksenhaku kohdistuu jo lainvoiman saaneisiin päätöksiin eli sellaisiin päätöksiin, joihin ei enää voi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. (Husa & Pohjolainen 2014, 269–270.) Ylimääräisen muutoksenhaun käsittely jää tämän opinnäytetyön rajauksen ulkopuolelle.

Varsinainen muutoksenhaku voidaan yleensä kohdistaa päätöksiin ja varsinaisena muutoksenhakukeinona on valitus. Yleisenä ehtona päätöksen muutoksenhakukelpoisuudessa on, että asia tulee ensin olla ratkaistu hallintomenettelyssä. Asian ratkaiseminen hallintomenettelyssä puolestaan on edellyttänyt hallintomenettelyn edellytysten täyttymistä. Tältä osin hallintomenettelyn edellytykset ja muutoksenhakumenettelyn edellytykset kytkeytyvät toisiinsa. (Husa & Pohjolainen 2014, 270.)

6.1 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Oikeuskeskustelussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) määräyksiä oikeusturvasta on usein käytetty esikuvana oman perustuslakimme (731/1999) sijasta. (Hallberg 2001, 58.) Lähtökohtana EIS:ssa on, että jokaisella tulee olla oikeus hakea muutosta omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevaan päätökseen vähintään yhdessä lainkäyttöelimessä, joka täyttää EIS:n 6. artiklan 1. kohdassa mainitut riippumattomuuden ja puolueettomuuden kriteerit (Mäenpää 2007, 58). Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaisesti käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös, sekä muutoksenhaku päätökseen ovat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytykset. Lain mukainen luettelo ei ole tyhjentävä, mutta menee silti pidemmälle, kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6. artiklan määräykset.

Suomessa jälkikäteistä oikeusturvaa ja oikeudenkäynnin laadullista perustasoa määrittelee yhtenäisesti vuonna 1996 voimaantullut hallintolainkäyttölaki (586/1996),

jota sovelletaan yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi muutoksenhakulautakunnissa. Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu Suomen oikeusjärjestelmän osaksi ja se asettaa velvoitteita myös hallintolainkäytölle. Pyrkimyksenä on, että kansallinen lainsäädäntö vastaa EIS:n vaatimuksia. Hallintolainkäyttölailla (586/1996) on kuitenkin sekä myöhemmin annetun lain, että erityislain etusija EIS:n nähden. Tämän vuoksi EIS:n välitön soveltaminen hallintolainkäytössä ei yleensä tule kysymykseen siltä osin, kuin asia on säännelty erikseen hallintolainkäyttölaissa (586/1996). EIS:n merkitys painottuuikin hallintolainkäytössä tulkintaan. (Hallberg ym. 1997, 11; Aer 2003, 19.)

Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa voimassa englannin- ja ranskankielisenä, eikä sen suomenkielisiä käännöksiä voida käyttää sopimusmääräysten tulkinnan lähtökohtana. (Aer 2003, 18.) EIS:n 6. artiklassa on määräys oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (Right to a fair trial) riippumattomassa ja puolueettomassa, laillisesti perustetussa tuomioistuimessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6. artiklan 1. kohdan englanninkielinen teksti kuuluu näin (European Convention of Human Rights, 9):

”In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law...”

6.2 Muutoksenhakuelinten puolueettomuus ja riippumattomuus

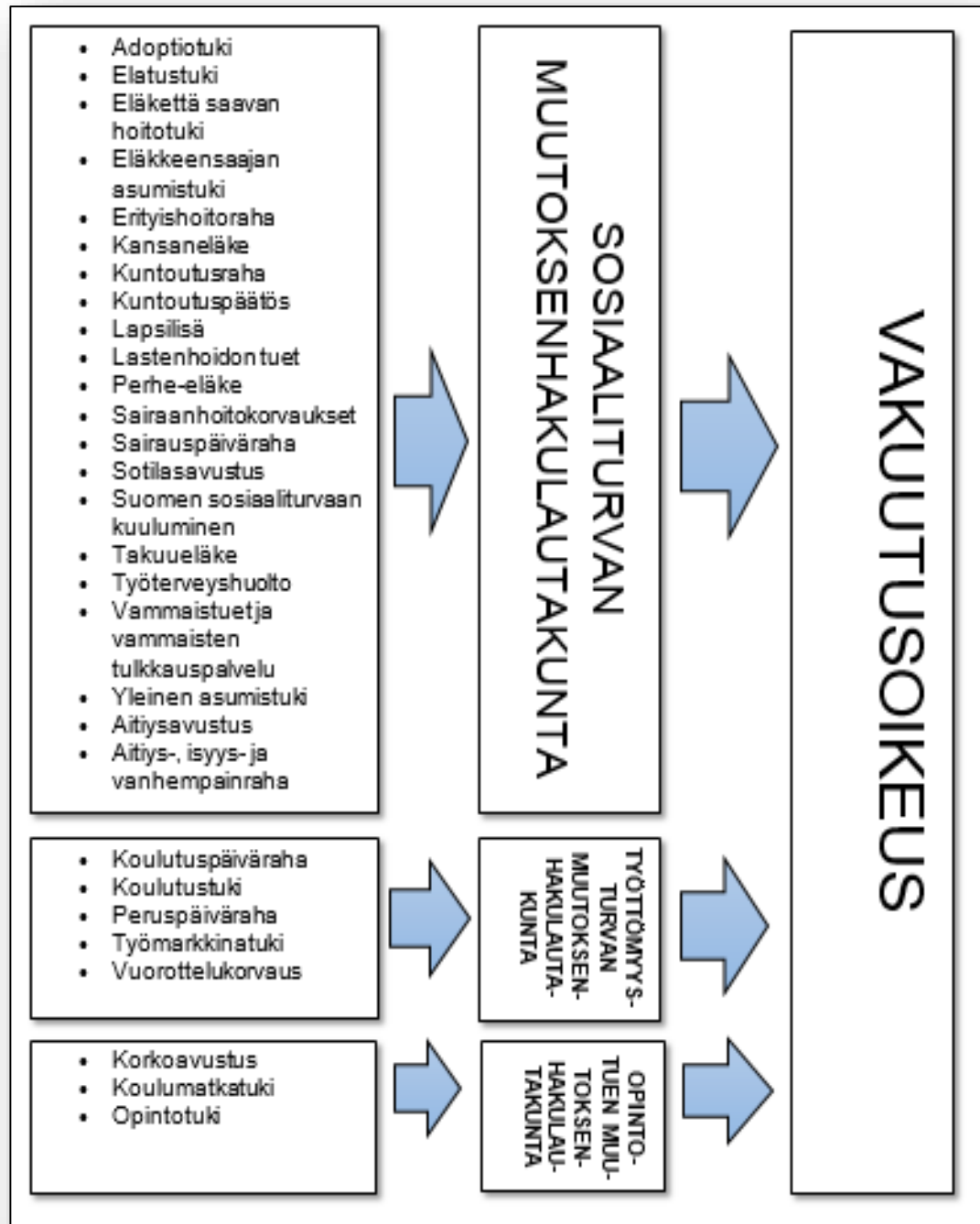
Tuomioistuimesta käytetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) todistusvoimaisilla kielillä, englanniksi ja ranskaksi, sanaa ”tribunal” (European Convention of Human Rights, 9). Suomenkielisessä versiossa käytetään sanaa ”tuomioistuin” (Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999). ”Tribunal” käsittää myös muut, kuin sopimusvaltioiden varsinaiseen tuomioistuinorganisaatioon kuuluvat tuomioistuinmaiset elimet, eli muutoksenhakulautakunnat, kunhan niiden perusteista on säädetty laissa ja ne ovat riippumattomia ja puolueettomia (independent and impartial). (Pietiläinen 2002, 15; Pellonpää 2005, 349.)

Riippumattomuutta ei ole tarkoitettu tuomioistuimen tai muutoksenhakulautakunnan aseman vuoksi, vaan riippumattomuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Riippumattomuus ei tarkoita eristäytymistä: riippumattomuuden kääntöpuoli on riippuvuus oikeusjärjestyksestä ja sen kehityksestä. Sitä tarkoittaa myös lainalaisuuden periaate. Yleensä tuomiovallan riippumattomuudella tarkoitetaan valtiösääntöistä riippumattomuutta, eli riippumattomuutta toimeenpanovallasta, oikeudenkäynnin osapuolista ja lainsäätäjistä. Tämä niin sanottu muodollisorganisatorinen riippumattomuus tarkoittaa käytännössä sitä, etteivät muut valtioelimet saa osallistua tai puuttua yksittäisten asioiden ratkaisemiseen. (Hallberg 2001, 12 ja 14; Pellonpää 2005, 349.) Riippumattomuuskysymyksiin kuuluvat myös esimerkiksi tuomioistuimen jäsenten nimittämistapa, jäsenten toimikausi, takeet ulkoista painostusta vastaan (jäsenten erottamattomuus), sekä se, näyttääkö tuomioistuin ulospäin riippumattomalta. (Pietiläinen 2002, 14–15.)

Pellonpään (2005, 349 – 350) mukaan läheinen organisatorinen yhteys lainkäyttöelimen ja toimeenpanovallan, tai osapuolena olevan viranomaisen välillä saattaa asettaa tuomioistuimen riippumattomuuden niin osapuolten, kuin yleisönkin silmissä EIS:n 6. artiklan 1. kohdan vastaisella tavalla kyseenalaiseksi. Toimeentuloturvapäästösten muutoksenhakulautakunnissa ainakin puheenjohtaja ja yleensä myös varapuheenjohtaja ovat lakimiehiä, mutta lautakuntien jaostojen kokoonpanot vaihtelevat asian laadusta riippuen. Eduskunnan oikeusasiamies on arvostellut lautakuntien kokoonpanoa lainkäyttöelimiltä edellytettävän riippumattomuuden kannalta. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että joidenkin lautakuntien puheenjohtajat ja jäsenet ovat samanaikaisesti jäsenenä tai varajäsenenä useassa lautakunnassa. Oikeusasiamiehen mukaan myös eräät virkamiehet toimivat muutoksenhakulautakuntien jäseninä eli lainkäyttäjinä toimialoilla, joiden lainsäädäntöä he ovat olleet valmistelemassa. (Eduskunnan oikeusasiamies 2002, 135.) Muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta on sittemmin lisätty muun muassa säätämällä puheenjohtajan toimi päätoimiseksi (Tuori & Kotkas 2008, 362). Pellonpää (2005, 352) toteaa, että puolueettomuutta ja riippumattomuutta on käytännössä hyvin vaikea erottaa toisistaan ja riippumattomuuden voidaan sanoa olevan puolueettomuuden perusedellytys.

6.3 Toimeentuloturvapäätösten muutoksenhakuelimet

Kelan toimeentuloturvapäätösten muutoksenhaun erityispiirteenä on se, että eri etuuksissa muutoksenhakutiet ja – elimet poikkeavat toisistaan. Kela ei ole hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tarkoitettu valtion viranomainen, eikä myöskään kuntalain (365/1995) mukainen kunnallinen elin, joiden päätöksistä valitettaisiin hallinto-oikeuteen. Kelan hoitaman toimeentuloturvan ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivat muutoksenhakulautakunnat, jotka ovat jakaantuneet Kelan hoitamien eri etuuksien mukaisesti. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen muutoksenhakuaste esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) ja sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisissa etuuksissa, sekä esimerkiksi asumistuissa. Opintotuen muutoksenhakulautakunta käsittelee valitukset opintotukilaissa (65/1994) säännellyissä etuuksissa ja Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta käsittelee valitukset työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisia etuuksia koskevista päätöksistä. Toimeentuloturvapäätösten ylimpänä valitusasteena toimii vakuutusosoikeus. (Kuvio 4.)



Kuvio 4. Valitustiet Kelan eri etuuksissa (Kelan www-sivut 2015).

Toimeentuloturvaan koskevia päätöksiä tehdään vuosittain erittäin suuria määriä, joten ilman erityisjärjestelyjä niiden muutoksenhaussa ne kuormittaisivat hallinto-oikeuksia. Muutoksenhakulautakunnat tarjoavat sellaista erityisasiantuntemusta, jota toimeentuloturvaan koskevien valitusasioiden käsittely edellyttää. Vaadittava asiantuntemus voi olla luonteeltaan esimerkiksi lääketieteellistä, vakuutus oikeudellista tai matemaattista. Ei voida myöskään sivuuttaa etujärjestöjen kiinnostusta vaikuttaa,

paitsi etuusjärjestelmien toimeenpanoon ja hallintoon, myös muutoksenhakukäytännön. Tämä seikka ilmenee erityisasiantuntemuksen ohella muutoksenhakuelinten kokoonpanoissa, joille on usein ominaista intressiedustus. (Tuori & Kotkas 2008, 357.)

Pietiläisen (2002, 69 ja 71) mukaan toimeentuloturvan erityisen muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteiden taustatekijöinä ovat sosiaaliturvalaitosten asema välillisessä julkishallinnossa, valitusten suuri lukumäärä, erityisasiantuntemuksen tarve ja etujärjestöjen vaikutus. Lisäksi asioiden luonne vaatii nopeaa ja joustavaa käsittelyä. Nämä asiat vaikuttavatkin myönteisiltä muutoksenhakijan näkökulmasta ja niiden tulisikin olla kaikkien muutoksenhakujärjestelmien ominaisuuksia, mutta ei kuitenkaan ole täysin selvää, mikä niiden suhde on oikeusturvaan. Pietiläinen (2002, 71–72) nimittäin kritisoi, että nopeus saattaa palvella oikeusturvaa siten, että muutoksenhakija saa ratkaisun nopeasti, mutta kääntöpuolena saattaa olla asian kiireinen ja ylimalkainen käsittely. Joustavuus on hänen mukaansa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä käsitteenä kaikkein epämääräisin. Joustavuutta on se, että esimerkiksi muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoa voidaan vaihtaa asiatyypin mukaan, valituskirjelmän tekemiselle on asetettu väljätköt muutovaatimukset ja oikeuskäsittely muutoksenhakuelimissä etenee tavallista vapaamuotoisemmin. Epämuodollisuus on toki muutoksenhakijalle positiivinen asia, mutta oikeusturvan kannalta prosessi ei ole tasapainoinen. Muutoksenhakuelimet ja sosiaalivakuutuslaitos nimittäin toimivat prosessimenettelyssä epämuodollisesti, vaikka niiden toiminta on asiallisesti lakia noudattavaa, ja toinen osapuoli, muutoksenhakija, toimii kokonaan epämuodollisesti. Käytännössä ongelma ilmenee siten, että muutoksenhakija vetoaa asiassaan oikeustajunsa mukaiseen oikeudenmukaisuuteen sen sijaan, että osaisi soveltaa tapaukseensa sitä yksityiskohtaista lainsäädäntöä, jonka mukaan hänen asiansa lopulta ratkaistaan. (Pietiläinen 2002, 69–73.)

6.3.1 Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimivallasta, tehtävistä ja jäsenistä säädetään laissa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006). Valtioneuvosto asettaa muutoksenhakulautakunnan sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä

viideksi vuodeksi kerrallaan. Toimikautensa aikana jäseniä ei voi erottaa ja he toimivat tuomarin vastuulla. (Laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 1299/2006, 1 § ja 5 §.)

Lautakuntaan kuuluu päätoiminen puheenjohtaja, päätoiminen varapuheenjohtaja ja neljä sivutoimista varapuheenjohtajaa. Puheenjohtajiston lisäksi lautakuntaan kuuluu sivutoimisina kuusi lääkärijäsentä, kuusi lakimiesjäsentä ja 12 muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä, sekä kullekin määrätty henkilökohtainen varajäsen. (Laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 1299/2006, 1 § - 2 §.)

Päätoimisella puheenjohtajalla ja päätoimisella varapuheenjohtajalla on oltava tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto ja perehtyneisyys sosiaalivakuutukseen. Puheenjohtajalta edellytetään lisäksi käytännössä osoitettua johtamistaitoa. Lautakunnan jäsenten tulee olla sosiaalivakuutukseen perehtyneitä, ja sivutoimisilla varapuheenjohtajilla ja lakimiesjäsenillä pitää lisäksi olla tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto. Lääkärijäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Muutoksenhakulautakunta jakautuu jaostoihin, ja puheenjohtajat johtavat jaostojensa toimintaa. Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä viisi- tai kolmijäsenisessä jaostossa, vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa. (Laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 1299/2006, 3 § ja 8 §.)

Kuten aikaisemmin on todettu, noudatetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ratkaisutoiminnassa hallintolainkäyttölakia (586/1996) ja Kelan etuuslakeja. Lisäksi sovelletaan lakien perusteella annettuja alemman asteisia säännöksiä ja määräyksiä. (Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan www-sivut 2015.)

6.3.2 Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnasta säädetään työttömyysturvalain (1290/2002) 12 a – luvussa, sekä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1178/2006). Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa on puheenjohtaja, sekä kaksi varapuheenjohtajaa, lakimiesjäseniä, lääkärijäseniä, sekä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka toimivat tuomarin vastuulla. Valtioneuvosto määrää puheenjohta-

jan, varapuheenjohtajat ja muut jäsenet varajäsenineen viideksi vuodeksi kerrallaan. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12 a:2 §.)

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta toimii kolmessa jaostossa. Kuhunkin jaostoon kuuluu puheenjohtaja, kaksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä, sekä kolme lakimiesjäsentä. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, on yhden lakimiesjäsenen tilalla lääkärijäsen. Asiat ratkaistaan työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan jaostossa esittelijän esityksestä. Esittelijällä tulee olla lakimieskoulutus. (Työttömyysturvalaki 1290/2002, 12a:3 §; valtioneuvoston asetus työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta 1178/2006, 4 §; Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan www-sivut 2015.)

6.3.3 Opintotuen muutoksenhakulautakunta

Opintotuen muutoksenhakulautakunnan toimivallasta, tehtävistä ja jäsenistä säädetään laissa opintotuen muutoksenhakulautakunnasta (1080/2012). Muutoksenhakulautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, sivutoiminen varapuheenjohtaja ja neljä muuta sivutoimista jäsentä. Varapuheenjohtajalla ja muilla jäsenillä on kullakin henkilökohtainen varajäsen. Kaikki jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Valtioneuvosto nimittää opetus- ja kulttuuriministeriön esityksestä päätoimisen puheenjohtajan toistaiseksi ja muut jäsenet, sekä heidän varajäsenensä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla tulee olla tuomarin viran hoitamiseen oikeuttava kelpoisuus. Muista jäsenistä kahdella tulee olla korkeakouluopintojen, ja kahdella peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen hyvä tuntemus. (Laki opintotuen muutoksenhakulautakunnasta 1080/2012, 2 § - 5 §; opintotuen muutoksenhakulautakunnan www-sivut 2006.)

Opintotuen muutoksenhakulautakunta toimii jakaantuneena kahteen jaostoon. Ensimmäisessä jaostossa käsitellään pääsääntöisesti korkeakouluopiskelijoiden opintotukea koskevat valitukset. Toisessa jaostossa käsitellään pääsääntöisesti lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja kansanopistoissa opiskelevien opintotukea koskevat valitukset, sekä koulumatkatukea koskevat valitukset. (Opintotuen muutoksenhakulautakunnan www-sivut 2006.) Jaostossa on kolme jäsentä. Jaoston puheenjohtajana

on päätoiminen puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, ja muina jäseninä kaksi opintoihin perehtynyttä jäsentä. Jaosto on päätösvaltainen, kun kaikki jaoston jäsenet ovat läsnä. (Laki opintotuen muutoksenhakulautakunnasta 1080/2012, 9 §.)

6.3.4 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimien ja ylin muutoksenhakuelin (Vakuutusoikeuslaki 132/2003, 1 § ja 16 §). Erityistuomioistuimien tarkoittaa kokoonpanoltaan yleisistä tuomioistuimista poikkeavaa tuomioistuinta, jonka toimivaltaan kuuluvat tietyt asiat tai asiaryhmät (Tieteen termipankin [www-sivut](#) 2014). Vakuutusoikeuden toimivallasta, tehtävistä ja toiminnasta säädetään vakuutusoikeuslaissa (132/2003), valtioneuvoston asetuksessa vakuutusoikeudesta (237/2003), sekä vakuutusoikeuden työjärjestyksessä. Vakuutusoikeuden lainkäyttötoiminnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Vakuutusoikeudessa on ylituomari, sekä muina lakimiesjäseninä laamanneja ja vakuutusoikeustuomareita. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan, kuin valtioneuvoston asetuksella (237/2003) säädetään. Vakuutusoikeudessa on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, ja työoloja tai yritystoimintaa, sekä sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä. Vakuutusoikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutusoikeuden ylituomari. (Vakuutusoikeuslaki 132/2003, 2 §; valtioneuvoston asetus vakuutusoikeudesta 237/2003, 5 §.)

Vakuutusoikeudessa on kolme osastoa, jotka ovat jakautuneet ratkaisukokoonpanoihin, eli jaostoihin. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu asiaryhmästä ja -lajista riippuen kolme tai viisi jäsentä. Asiat ratkaistaan istunnossa esittelijän esittelystä. Kullakin osastolla oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta valvovat ylituomari ja laamannit. Periaatteellisesti merkittävät asiat voidaan jaoston tekemän ratkaisun jälkeen siirtää ratkaistavaksi vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa. (Vakuutusoikeuslaki 132/2003, 9 § -13 §; vakuutusoikeuden [www-sivut](#) 2014.)

6.4 Tilastotietoa muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä asioista

Kelan asiakkaat hakevat muutosta päätöksiin hyvin harvoin suhteessa koko Kelan päätösmäärään nähden. Muutoksenhakulautakuntiin saapui vuonna 2014 yhteensä 38800 Kelan päätöksen valitus- ja poistoasiaa. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapui 23988 asiaa, työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan 10997 asiaa ja opintotuen muutoksenhakulautakuntaan 3815 asiaa. Kasvua vuoteen 2013 oli lähes 15 %. Kaikista asioista pelkkiä valitusasioita oli 27904. Ratkaistuja valitusasioita oli 26013. Muutoksenhakulautakunnat hylkäsivät valituksen noin 80 %:ssa tapauksista. Hylätyissä valituksissa muutoksenhakulautakunta jätti voimaan Kelan päätöksen. Muutoksenhakulautakunnat muuttivat valituksen alaisen päätöksen 7,2 %:ssa tapauksista. (Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun 2015, 1 ja 3-4.)

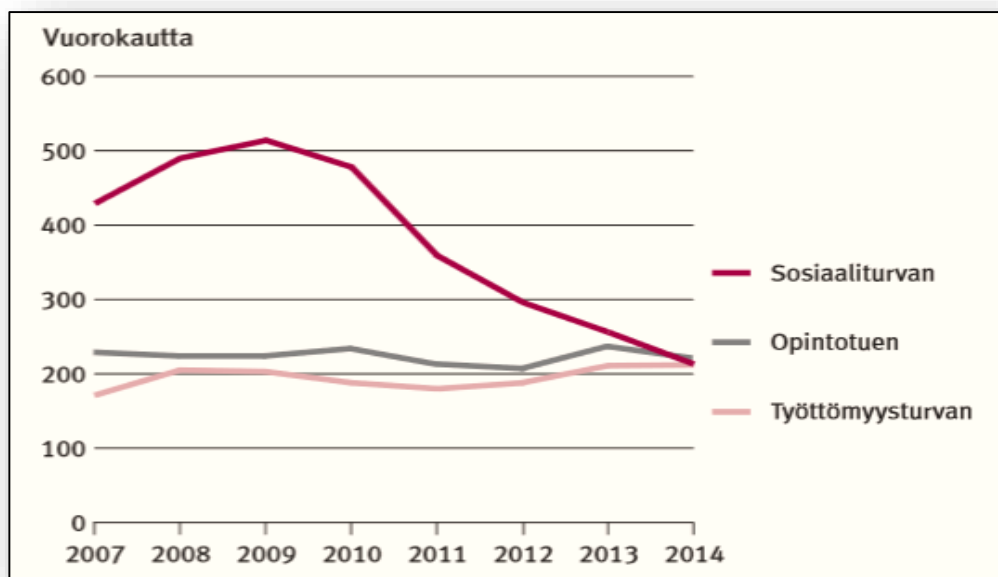
Vuonna 2014 saapuneiden asioiden määrä kasvoi kaikissa muutoksenhakulautakunnissa vuoteen 2013 verrattuna. Eniten saapuneiden asioiden määrä kasvoi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa, jonne lähetettiin 17,2 % enemmän valitus- ja poistoasioita, kuin vuonna 2013. Opintotuen muutoksenhakulautakuntaan saapui vain 8 % enemmän valitus- ja poistoasioita verrattuna vuoteen 2013. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa kasvua oli 14,7 % ja saapuneiden asioiden määrä lisääntyi erityisesti loppuvuodesta – eniten asioita saapui lokakuussa. (Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun 2015, 1-2.) Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan Silja Romon mukaan valituksia tuli eri lautakuntiin vuoden 2014 loka-marraskuussa jopa noin 40 % enemmän kuin vastaavaan aikaan vuonna 2013. Taustalla on Romon mukaan taloudellinen tilanne, minkä takia Kela on tehnyt enemmän päätöksiä. Lisäksi Romo arvioi, että valitusten määrä kasvaa vuonna 2015 kaikkiaan noin viidenneksellä. Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston ylijohtajan Outi Antilan mukaan muun muassa taloudellinen tilanne ja lisääntynyt työttömyys aiheuttavat sen, että etenkin Kelan työttömyysturvaa koskevista päätöksistä tehtyjen valitusten määrä tulee nousemaan jatkossakin. (Pulli 2014.)

Valitusten osuus kaikista Kelassa tehdyistä päätöksistä vuonna 2014 oli 0,2 %. On kuitenkin etuuksia, joissa valitusten osuus tehdyistä päätöksistä on suurempi. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeessä valitusten osuus tehdyistä päätöksistä vuonna 2014 oli 6,2 %. Määrällisesti eniten valituksia tehtiin vuonna 2014 yleisen asumistuen päätöksistä (4542), sairauspäivärahapäätöksistä (3644) ja työmarkkinatukipäätöksistä (3116). Vuonna 2014 Kelassa tehtiin 542437 yleisen asumistuen päätöstä ja 648923 sairauspäivärahapäätöstä. Valitusten osuus Kelassa tehdyistä yleisen asumistuen päätöksistä oli 0,8 % ja sairauspäivärahapäätöksistä 0,6 %. Työmarkkinatuen valitusprosentti oli 0,3 %, sillä vuonna 2014 Kelassa tehtiin 956704 työmarkkinatukipäätöstä. (Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun 2015, 3.) (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Kelassa tehtyjen etuuspäätösten ja muutoksenhakulautakuntiin tehtyjen valitusten osuudet yleisimpien valitusten kohdalla vuonna 2014 (Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun 2015, 5).

	KELASSA TEHDYT PÄÄTÖKSET	VALITUKSET MUUTOKSENHAKU- LAUTAKUNTIIN	VALITUSTEN OSUUS %
Yleinen asumistuki	542 437	4 542	0,8
Sairauspäiväraha	648 923	3 644	0,6
Työmarkkinatuki	956 704	3 116	0,3
Työkyvyttömyyseläke	41 886	2 595	6,2

Kaikissa muutoksenhakulautakunnissa valitusten käsittelyaika on keskimäärin yli puoli vuotta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa keskimääräinen käsittelyaika oli 213 vuorokautta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa 212 ja opintotuen muutoksenhakulautakunnassa 221 vuorokautta. (Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun 2015, 2.) (Kuvio 5.)



Kuvio 5. Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2007–2014 (Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun 2015, 2).

Vakuutusosoikeus ratkaisi 6670 valitusasiaa vuonna 2014. Suurimpia Kelan etuuksia koskevia ratkaistuja asiaryhmiä olivat sairausvakuutuslain mukaiset asiat, työttömyysturva-, asumistuki-, opintotuki- ja eläkettä saavan hoitotukiasiat. (Saapuneet, ratkaistut ja siirtyneet asiat pääasiaryhmittäin 2014.) Valituksen kohteena ollutta päätöstä muutettiin 897 asiassa, eli keskimääräinen muutosprosentti oli 13,4 %. Päätöksen poistamista koskevia hakemuksia ratkaistiin 77 ja niistä hyväksyttiin 13 eli 16,9 %. Tällä hetkellä kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika vakuutusosoikeudessa on 13,1 kuukautta. Asian käsittelyajaksi lasketaan vakuutusosoikeudelle saapumisen ja päätöksen lähettämisen välinen aika. Käsittelyajaksi vakuutusosoikeudessa ei siis lasketa aikaa, jonka valituskirjelmä liitteineen on ollut Kelan käsiteltävänä ennen sen toimittamista vakuutusosoikeuteen. Tiettyt asiaryhmät on vakuutusosoikeudessa määrätty tehostettuun käsittelyyn kuuluviksi. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kuntoutusasiat ja asiat, joiden käsittelyaika ennen asian vireille tuloa vakuutusosoikeudessa on ollut erityisen pitkä. Tehostettuun käsittelyyn kuuluvat asiat pyritään ratkaisemaan alle puolessa vuodessa niiden vireille tulosta. (Vakuutusosoikeuden www-sivut 2014.)

7 YHTEENVETO

Oikeusturvan käsite on hyvin laaja-alainen. Kyseessä on sekä perus-, että ihmisoi-
keus. Yhteiskunnassa oikeusturvaa takaavat ihmisoikeudet, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten velvoit-
taminen perustelemaan päätöksensä. Yksilönsuojaa korostava näkökulma ja vaatimus
oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä kasvattivat merkitystään, kun Suomi liittyi
kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin ja myöhemmin Euroopan Unioniin.

Euroopan ihmisoikeussopimus ratifioitiin osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä
vuonna 1990 ja sen 6. artiklan 1. kappale on lähin esikuva oikeudenmukaisen oikeu-
denkäynnin ja oikeusturvan edellytysten säätelylle. Sen mukaan tuomioistuimen tu-
lee olla laillisesti perustettu, riippumaton ja puolueeton. Oikeudenkäynnin tulee li-
säksi olla julkista ja sen on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Lisäksi EIS:n
13. artiklan mukaan jokaisella, jonka oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava
käytettävissään tehokas oikeussuojakeino siinäkin tapauksessa, kun loukkauksen
ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. EIS on Suomessa voimassa sen to-
distusvoimaisilla kielillä, joita ovat englanti ja ranska. Näillä kielillä tuomioistuimes-
tä käytetään sanaa ”tribunal”, joka tarkoittaa myös muutoksenhakulautakuntia. Kelan
hoitaman toimeentuloturvan ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivat muutok-
senhakulautakunnat, jotka ovat jakaantuneet Kelan hoitamien eri etuuksien mukai-
sesti. Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutusoi-
keuteen, joka on toimeentuloturva-asioiden ylin muutoksenhakuelin. Sen päätöksistä ei voi valit-
taa.

Sekä tuomioistuinten, että muutoksenhakulautakuntien on oltava riippumattomia ja
puolueettomia (independent and impartial) ja niiden perusteiden tulee olla säädelty
laissa. Riippumattomuus on puolueettomuuden perusedellytys ja oikeudenmukaisen
oikeudenkäynnin tae. Riippumattomuudella tarkoitetaan valtiosääntöistä riippumat-
tomuutta: riippumattomuutta toimeenpanovallasta, oikeudenkäynnin osapuolista ja
lainsäätäjistä. Riippumattomuuskysymyksiin kuuluvat myös esimerkiksi tuomiois-
tuimen ja muutoksenhakulautakunnan jäsenten nimittämistapa, jäsenten toimikausi,
takeet ulkoista painostusta vastaan (jäsenten erottamattomuus), ja se, miten riippu-

mattomuus näyttäytyy ulkopuolelle. Toimeentuloturva-asioiden valitusten käsittely edellyttää esimerkiksi lääketieteellistä, vakuutus oikeudellista tai – matemaattista erityisasiantuntemusta, jota muutoksenhakulautakunnat tarjoavat. Etujärjestöillä on kiinnostusta vaikuttaa sekä etuusjärjestelmien hallintoon ja toimeenpanoon, että muutoksenhakukäytäntöönkin. Tämä ilmenee erityisasiantuntemuksen ohella muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoissa, joille on usein ominaista intressiedustus. Eduskunnan oikeusasiamies on arvostellut lautakuntien kokoonpanoa lainkäyttöelimiltä edellytettävän riippumattomuuden kannalta kiinnittämällä huomiota siihen, että joidenkin lautakuntien puheenjohtajat ja jäsenet ovat samanaikaisesti jäseninä tai varajäseninä useassa lautakunnassa. Muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta on sittemmin lisätty muun muassa säätämällä puheenjohtajan toimi päätoimiseksi.

Yksilön näkökulmasta oikeusturva näyttäytyy konkreettisesti siten, että lakeja sovelletaan kaikkiin samoilla tavoin: yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Yhteiskunnassa, joka tarjoaa oikeusturvaa, vallitseva oikeustila on ennakoitava ja moraalisesti hyväksyttävä. Oikeusturvaa tarjoavassa yhteiskunnassa kansalaiset saavat suojaa valtiovallan, tai toisten kansalaisten oikeudenloukkauksia vastaan.

Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaisesti yksilöllä on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös, sekä muutoksenhaku päätökseen ovat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiä. Huomattavaa on, että muutoksenhakuoikeus on Suomessa perusoikeus ja siten osa oikeusturvajärjestelmän keskeistä perustaa. Edellä mainittu perustuslain (731/1999) mukainen luettelo ei ole tyhjentävä. Se on silti kattavampi, kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6. artiklan määräykset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, vaikka oikeuskeskustelussa usein huomaakin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) määräyksiä oikeusturvasta käytetään usein esikuvana oman perustuslakimme (731/1999) sijasta. Koska oikeusturva on perusoikeus, on tälle oikeudelle ominaista erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus. Perustuslaissa (731/1999) määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön ja tuomioistuin antaa siten etusijan perustuslain säännöksille.

Oikeusturvan yhtenä keskeisenä tehtävänä on taata, että hallinto toimii sekä lain, että hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti, ja että viranomaiset noudattavat toiminnassaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Lainalaisuusperiaatteen mukaan hallinnon eri toimielinten julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Niillä täytyy olla eduskunnan säätämässä laissa määritelty täsmällinen ja ennakoitava toimivalta. Lakisidonnaisuusvaatimuksen mukaan julkisessa toiminnassa, hallinnollisessa päätöksenteossa ja valmistelussa on noudatettava tarkoin lakia, ja se velvoittaa kaikkia julkishallinnon elimiä ja hallintohenkilöstöä. Oikeusturvakeinojen tarkoitus on suojata ja toteuttaa hallinnon asiakkaan – yksilön, yrityksen tai yhteisön – oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Oikeusturvan takeilla pyritään estämään ja korjaamaan lainvastainen menettely ja mielivaltainen hallintotoiminta. Käytännössä tämä tapahtuu loukatun oikeuden tai edun palauttamisella tai korjaamisella.

Oikeusturvan takeet takaavat hallinnossa oikeusturvaa, ja ne jaotellaan kahteen ryhmään, jonka ajallisena jaotteluperusteena käytetään hallintopäätöstä. Preventiivinen eli ennalta vaikuttava oikeusturva kohdistuu päätöksen syntymistä edeltävään toimintaan. Se perustuu erityisesti hallintolain (434/2003) hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä koskeviin säännöksiin. Preventiivisen oikeusturvan saaminen on riippuvaista hallintoviranomaisten toiminnasta, eikä sen saaminen edellytä asiakkaalta aktiivisia toimia. Hallinnon asiakas saa oikeusturvaa, vaikka ei sitä itse edes tiedostaisi. Jälkikäteisen eli korjaavan oikeusturvan muodostaa oikaisumenettely ja muutoksenhaku. Repressiivisen oikeusturvan saaminen ei riipu viranomaisen itsensä toiminnasta. Jälkikäteistä oikeusturvaa saa, jos puhevallan omaava saattaa virheellisen hallintopäätöksen hallintoviranomaisen itsensä, toimivaltaisen tuomioistuimen tai muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Jälkikäteinen oikeusturva vaatii siis hallinnon asiakkaalta aktiivisia toimia, koska tuomioistuimilla tai muutoksenhakuelimillä ei ole asioiden vireillepano-oikeutta. Repressiivinen oikeusturva perustuu hallintolain (434/2003) tai hallintomenettelylain (586/1996) säädöksiin riippuen siitä, toteutetaanko oikeusturvaa hallintomenettelyssä viranomaisessa vai hallintolainkäyttömenettelyssä tuomioistuimessa tai muutoksenhakulautakunnassa. Kelan etuuspäätösten repressiivinen oikeusturva perustuu hallintolain (434/2003) ja hallintomenettelylain (586/1996) lisäksi etuuslakien erityislainsäädäntöön: etuuslakeihin on otettu päätöksen antajan eli Kelan itseoikaisua koskevat säädökset.

Perustuslaissa (731/1999) määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön: muiden lakien soveltamisessa tulee noudattaa perusoikeusmyönteistä tulkintaa. Perusoikeuksien tarkempi sisältö konkretisoidaan tavallisilla laeilla. Ennalta vaikuttava eli preventiivinen oikeusturva koskee nimenomaan menettelyllistä oikeusturvaa ja siitä säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolain (434/2003) säästöjen tarkoituksena on toteuttaa ja edistää oikeusturvaa asian käsittelyvaiheessa ja varsinaisessa päätöksenteossa. Hyvän hallinnon, asianmukaisen menettelyn ja ennen kaikkea hallinnon lainalaisuuden tarkoitus on ennakoidusti suojata asiakkaan etuja ja oikeuksia hallintopäätöstä tehtäessä. Repressiivinen oikeusturva on jälkikäteistä eli korjaavaa, ja sillä pyritään korjaamaan jo tehty virheelliset päätökset. Jälkikäteisen oikeusturvan pääsisältönä on päätöksen asia- tai kirjoitus- tai menettelyvirheen korjaamisen lisäksi päätöksen oikaiseminen, muuttaminen tai kumoaminen. Huomattavaa on, että päätöksen oikaisu, sekä asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen ovat hallintomenettelyä. Niitä koskevat asiat hallintoviranomainen käsittelee ja tutkii itseoikaisuna soveltaen asiassa hallintolakia (434/2003). Varsinaisessa muutoksenhaussa hallintotuomioistuimissa ja muutoksenhakuelimissä noudatetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) säädöksiä, joka määrittelee jälkikäteistä oikeusturvaa ja oikeudenkäynnin laadullista perustasoa hallintoprosessissa. Jälkikäteisessä oikeusturvassa voidaan siis erottaa toisistaan hallinnon sisäiset ja hallinnon ulkoiset oikeussuojakeinot.

Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka kuuluu välilliseen julkishallintoon. Kela hoitaa Suomessa asuvien perusturvaa erilaisten toimeentuloturvaetuuksien muodossa eri elämäntilanteissa. Kelan hallintotoiminnassa asian käsittelystä hallintopäätöksen tekemiseen ja päätöksen oikaisuun saakka sovelletaan hallintolain (434/2003) säädöksiä. Pääsääntö Kelan toimeentuloturvapäätöksissä on, että päätökseen haetaan muutosta tekemällä valitus hallintolainkäyttölain (586/1996) säästöjen mukaisesti. Toimeentuloturvapäätösten erityispiirteisiin kuuluu päätöksen tehneen sosiaaliturvalaitoksen oikaisuvelvollisuus. Tämä tarkoittaa sitä, että valitus, pyyntö tai vaatimus päätöksen oikaisuun toimitetaan Kelalle, joka tutkii uudestaan ja yksityiskohtaisemmin aikaisemman päätöksen ja sen, voidaanko päätöksessä oleva asia-, kirjoitus- tai laskuvirhe oikaista itseoikaisuna. Jos päätös voidaan oikaista tai korjata, saa valituksen tehnyt uuden päätöksen, josta puolestaan voi valittaa. Jos päätös voidaan oikaista vain osittain, tai sitä ei voi lainkaan oikaista asiakkaan vaatimalla tavalla, Kela lähettää päätöksen käsiteltäväksi muutoksenhakulautakuntaan.

Pääsääntönä on, että valituksella on yleensä siirtävä vaikutus päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Toimeentuloturvapäätösten osalta pääsääntö on kuitenkin hiukan erilainen johtuen sosiaalioikeuden erityisluonteesta: Kelan etuuksien muutoksenhakua koskevissa säännöksissä on yleensä säädetty, että sosiaaliturvalaitoksen eli Kelan päätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta siihen asti, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu muutoksenhakuelimessä. Jos valitus lykkäisi täytäntöönpanoa, etuutta ei voitaisi ennen valituksen ratkaisemista suorittaa hakijalle edes niiltä osin, kuin hänen hakemuksensa on päätöksellä hyväksytty.

Jos toimeentuloturvapäätösten muutoksenhaussa ei olisi erityisjärjestelyjä, ne kuormittaisivat hallinto-oikeuksia. Ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivatkin muutoksenhakulautakunnat. Korkein ja viimeinen muutoksenhakuaste on vakuutus-oikeus. Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän taustatekijöinä on mainittu sosiaaliturvalaitosten asema välillisessä julkishallinnossa, valitusten suuri lukumäärä, erityisasiantuntemuksen tarve ja etujärjestöjen vaikutus. Lisäksi toimeentuloturvasiat vaativat joustavaa ja nopeaa käsittelyä. Nämä asiat vaikuttavatkin myönteisiltä muutoksenhakijan näkökulmasta ja niiden tulisikin olla kaikkien muutoksenhakujärjestelmien ominaisuuksia. Kritiikkiä on kuitenkin aiheuttanut edellä mainittujen piirteiden suhde oikeusturvaan. Asioiden nopeaa ja joustava käsittely joutuu suurennuslasin alle, kun tarkastellaan asioiden käsittelyaikoja muutoksenhaussa: jos valitus on Kelan käsittelyssä kaksikin kuukautta, jonka jälkeen muutoksenhakulautakunnan käsittely vie puoli vuotta ja sen jälkeen vakuutus-oikeuden päätöstä odotetaan vuosi, vie lopullisen päätöksen saaminen liki kaksi vuotta. Mietittäväksi tulee, toteutuuko perustuslain (731/1999) 21 §:n mukainen vaatimus asian viivytyksettömästä käsittelystä.

Asiakas tarvitsee siis ainakin aikaa saadakseen päätökseensä muutoksen. Valitusta tehdessään asiakkaan täytyy myös tietää, mistä hän valittaa. Käytännössä asiakas kuitenkin yleensä valittaa päätöksestä kokonaisuudessaan, eikä välttämättä osaa eritellä valituksen perusteita tai mitä muutoksia hän tarkalleen ottaen haluaa päätökseen tehtävän. Toisekseen asiakkaan täytyy ymmärtää päätöksen sisältö, koska sen kääntöpuolena on se, että asiakas ei valita saamastaan päätöksestä ollenkaan, vaikka edellytykset valittamiseen täyttyisivätkin. Jos kaikki eivät pääse oikeuksiinsa siitä syystä,

että eivät ymmärrä esimerkiksi päätöksen sisältöä, tai eivät tiedä, miten omiin oikeuksiin yleensäkin pääsee, ei oikeusturva mielestäni kaikilta osin toteudu.

8 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön aihe osoittautui paljon laajemmaksi, kuin etukäteen kuvittelin. Oikeusturvan käsitettä ja oikeusturvan merkitystä ei millään pysty selittämään yhdellä lauseella, tai yhdellä sivulla. Se ulottaa vaikutuksensa koko hallintotoimintaan: asian käsittelyyn, päätöksen tekemiseen ja päätöksen tekemisen jälkeiseen aikaan. Opinnäytetyössäni tarkastelin hallintotoimintaa melko laajalti. Kuten viitekehyksen kuvaus työn alussa antaa ymmärtää, on asian käsittelyssä mukana niin EU, Suomen perustuslaki, julkinen hallinto, hyvä hallinto, kuin laillisuus- ja lainalaisuusperiaatekin. Opinnäytetyön kirjoittaminen oli palapelin kokoamista: asiat olivat irrallaan ja ne piti yhtä punaista lankaa, oikeusturvaa, käyttämällä yhdistää. Minkään osan poistaminen ei kuitenkaan olisi tuonut toivottavaa lopputulosta. Oikeusturvaa ei voinut määritellä jättämällä jonkun edellä mainituista osista pois. Oikeustradenomiopinnoissani opiskelemaani laintulkintaa pystyin parhaiten soveltamaan, kun tarkastelin lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden avulla päätöksiä, etuuspäätöksen oikaisua päätöksen tehneessä viranomaisessa ja muutoksenhakumenettelyä muutoksenhakuorganisaatioissa.

Opinnäytetyöni tarkoituksena oli avata oikeusturvan käsite ymmärrettävästi, kertoa etuuspäätöksistä ja millaisia virheitä päätös saattaa mahdollisesti sisältää, virheiden korjaamisesta ja päätöksen oikaisusta, sekä lopulta varsinaisesta muutoksenhausta. Lisäksi tarkoituksena oli tehdä työn loppuun kooste muutoksenhausta etuuspäätökseen. Liitteessä 3 kerrotaankin käytännönläheisesti ja yksiselitteisesti valituksen tekemisestä ja mitä valitukselle tapahtuu sen jälkeen, kun se on jätetty Kelaan. Koska liite on kahden sivun mittainen, sen voi tulostaa ja sitä voi käyttää omana, irrallisena kokonaisuutena joko asiakkaille jaettavaksi, tai tietoisuiseksi Kelan toimihenkilöille.

Ensisijaisina dokumentteina opinnäytetyssäni olivat voimassaoleva lainsäädäntö ja lain esityöt. Koska opinnäytetyöni oli oikeustieteellinen, toimi oikeuskirjallisuus keskeisenä tietolähteenä. Käytinkin kirjallisuutta erittäin runsaasti: kirjallisuudesta löysin tukea omille näkemyksilleni, toisaalta kirjallisuudesta löysin myös perusteluja esittämälleni kritiikille. Kirjallisuus avasi minulle myös sellaisia termejä, joita en aiemmin osannut selittää. Lisäksi huomasin, että jokaisella kirjailijalla oli aihepiiriin hieman muista poikkeava näkökulmansa, jonka koin rikkautena ja jota koetin tuoda esille opinnäytetyössänikin. Kirjallisuudessa yllätti se, että toimeentuloturvan muutoksenhakua käsitellään kirjallisuudessa erittäin vähän, minkä takia muutamasta käyttämästäni kirjasta muodostuikin hieman muita tärkeämpiä tietolähteitä. Lähtökohtana tässä tutkimuksessa kuitenkin oli aiheen ymmärtäminen ja sen selittäminen, sekä aineiston yksityiskohtainen ja monitahoinen analyysi. Käsittelemääni aihealuetta pyrin parhaani mukaan ymmärtämään, tulkitsemaan ja soveltamaan oppimaani keräämällä tietoa mahdollisimman laajalti erilaisista lähteistä.

Edeltävässä kappaleessa pohdin opinnäytetyöni luotettavuutta. Kun pohdin opinnäytetyöni laatua, tulee mieleeni laatu sekä opinnäytetyöprosessissa, että lopputuloksessa. Luotettava lopputulos kertoo mielestäni valmiin opinnäytetyön laadusta. Opinnäytetyöprosessissa laatu näyttäytyy lisäksi oman ammatillisen kehittymisen kasvuna ja opinnäytetyön tulosten hyödynnettävyytenä. Tämän opinnäytetyön tekeminen avarsi ajatteluani ja osaamistani siinä työssä, jota parhaillaan teen. Ymmärrän paremmin oman työorganisaationi sijoittumisen valtionhallinnossa ja mitkä oikeusnormit ohjaavat sen toimintaa kokonaisuudessaan. Opinnäytetyö avasi minulle itselleni työssäni tarvittavaa lainsäädäntöä ja lainsäädännön soveltamista. Opinnäytetyöni, erityisesti sen lopussa oleva liite 3 on lisäksi hyödynnettävissä konkreettisesti. Opinnäytetyöstäni hyötyy esimerkiksi Kelan palveluneuvoja: asiakkaat haluavat usein hyvin yksityiskohtaista tietoa valituksen tekemisestä, aikataulusta ja koko muutoksenhakuprosessista perusteluineen. Opinnäytetyötä voisi käyttää myös muutoksenhakusioiden koulutusmateriaalina.

Toisaalta jatkotutkimuksellekin löytyi aihe. Erilaisin asiakaskyselyin voisi tutkia sitä, kuinka hyvin Kelan asiakkaat tietävät, miten oikaisu ja muutoksenhaku laitetaan viireille ja millaiseksi he kokevat oikaisumenettelyn, varsinaisen muutoksenhaun ja siihen kuluvan ajan. Kiinnostavaa olisi myös tietää, kuinka hyvin asiakkaat ymmärtävät

päätösten sisältöä: kuten edellä todettiin, jälkikäteisen oikeusturvan saaminen riippuu asiakkaan omasta aktiivisuudesta. Jotta asiakas voisi hakea itselleen jälkikäteistä oikeusturvaa, tulee hänen ymmärtää päätöksen sisältö.

LÄHTEET

Aaltonen, M., Heino, P., & Villa, S. 2012. ”Riitelemine on pienelle ihmiselle raskasta”: selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Helsinki: Sisäministeriö. Viitattu 3.2.2015.
<http://www.intermin.fi/julkaisu/132013?docID=44691>

Aer, Janne. 2003. Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Helsinki: Edilex. Viitattu 5.4.2015.
<http://www.edilex.fi/lillukka.samk.fi/oikeustiede/8430.pdf>

Arajärvi, P. 2011. Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum. Viitattu 26.2.2015.
<http://haku.suomenlaki.com/lillukka.samk.fi/#//Book/Book/%2FKIRJAT%2FJURIDICA%2F9789521418662.xml/toc>

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002. 2002. Helsinki: Eduskunta. Eduskunnan oikeusasiamiehen julkaisuja. Viitattu 10.4.2015.
<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx/ea/suomi/toimintakertomukset/2002?folderId=ea%2Fs suomi%2Ftoimintakertomukset&cmd=download>

Encyclopaedia Iuridica Fennica VII. 1999. Oikeuden yleistieteet. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja n:o 30. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys

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

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen www-sivut. 2015. European Court of Human Rights – Official texts – The European Convention. Viitattu 25.3.2015.
<http://www.echr.coe.int>

Euroopan unionin viralliset www-sivut. 2015. EUROPA – Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä – Sanasto – Euroopan ihmisoikeussopimus. Viitattu 3.2.2015.
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_human_rights_convention_fi.htm

European Convention of Human Rights. 2015. European Court of Human Rights. Viitattu 5.4.2015. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

Globaliksen www-sivut. 2015. Viitattu 7.2.2015. <http://www.globalis.fi>

Halila, L. & Aer, J. 2011. Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki: WSOYpro. Viitattu 4.3.2015.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi/lillukka.samk.fi/teos/GAEBEXDTEF#kohta:i>

Hallberg, P. 2001. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti 2000-luvulla. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Hallberg, P., Ignatius, P. & Kanninen, H. 1997. Hallintolainkäyttölaki. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus

Hallintolaki. 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen

Hallintolainkäyttölaki. 1996. L 26.7.1996/586 muutoksineen

Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta HE 72/2002

Hallituksen esitys Eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta HE 7/1997

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi HE 1/1998

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. p. Helsinki: Tammi

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uud. p. Helsinki: Talentum

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

Kananen, J. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä: miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 8/1976

Kelan toimintakertomus 2013. Viitattu 26.2.2015.

http://www.kela.fi/documents/10180/1454076/Kela_toimintakertomus_2013_final.pdf/c434d731-f533-4fb9-8bc6-36138a6a021c

Kelan www-sivut 2014. Viitattu 26.2.2015. <http://www.kela.fi>

Kelan www-sivut 2015. Viitattu 4.3.2015. <http://www.kela.fi>

Kulla, H. 2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum. Viitattu 22.2.2015.

<http://haku.suomenlaki.com.lillukka.samk.fi/#/Book/Book/%252FKIRJAT%252FVERKKOKIRJAT%252F978-952-14-1858-7.xml/toc//2015-02-22>

Kuntalaki. 1995. L 17.3.1995/365 muutoksineen

Laki holhoustoimesta 1999. L 1.4.1999/442 muutoksineen

Laki Kansaneläkelaitoksesta. 2001. L 17.8.2001/731 muutoksineen

Laki opintotuen muutoksenhakulautakunnasta. 2012. L 28.12.2012/1080 muutoksi-
neen

Laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta. 2006. L 22.12.2006/1299 muutok-
sineen

Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. 2003. L 24.1.2003/13 muutoksi-
neen

Laki yleisestä asumistuesta. 2014. L 14.11.2014/938 muutoksineen

Maistraatin www-sivut 2015. Viitattu 7.3.2015. <http://www.maistraatti.fi>

Muutoksenhaku. 2014. Helsinki: Kela. Kelan julkaisuja 28.10.2014. Viitattu
7.3.2015.
<http://www.kela.fi/documents/10180/582475/muutoksenhaku.pdf/3a4c8ffd-1744-4bb6-b30c-180f65e55506>

Muutoksenhakulautakuntiin saapuneiden asioiden määrä on kääntynyt kasvuun.
2015. Helsinki: Kela. Kelan tilastokatsaus 19.3.2015. Viitattu 5.4.2015
http://www.kela.fi/documents/10180/1630864/Muutoksenhakulautakuntiin_saapuneiden_asioiden_maara_on_kaantynyt_kasvuun.pdf/562b6193-6078-4391-9154-0ecbaa4495aa

Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY lakitieto. Viitattu 11.2.2015.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi.lillukka.samk.fi/teos/GADBBXGTCTF#kohta:i>

Mäenpää, O. 2007. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro. Viitattu 21.2.2015.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi.lillukka.samk.fi/teos/CAJBEXFTCTF#kohta:i>

Mäenpää, O. 2008. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. p. Helsinki: Edita

Mäenpää, O. 2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeus-
tieteellinen tiedekunta

Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Helsinki:
WSOYpro. Viitattu 21.2.2015.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi.lillukka.samk.fi/teos/EAFBCXCTEF#kohta:i>

Opintotuen muutoksenhakulautakunnan www-sivut. 2006. Viitattu 5.4.2015.
<http://www.opintotuenmuutoksenhakulautakunta.fi>

Pellonpää, M. 2005. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum. Viitattu
3.2.2015.
<http://haku.suomenlaki.com.lillukka.samk.fi/#/Book/Book/%252FKIRJAT%252FURIHM%252F952-14-0820-0.xml/toc//>

Pietiläinen, A. 2002. Oikeusturva toimeentuloturvan muutoksenhaussa. Helsinki: Ke-
la, tutkimus- ja kehitysyksikkö

Pitkäranta, A. 2009. Laadullisen tutkimuksen tekijälle – työkirja. Viitattu 31.10.2014.
http://moodle2.samk.fi/pluginfile.php/89197/mod_resource/content/1/kvali/Laadullisen_tutkimuksen_tyoeikirja_2009.pdf

Pulli, M. 2014. Kelan päätöksistä valitettiin ennätysmäärä: ”Tällaista ei ole ennen ollut”. Satakunnan Kansa 13.12.2014. Viitattu 6.4.2015.
<http://www.satakunnankansa.fi/Kotimaa/1194947387419/artikkeli/kelan+paatoksista+valitettiin+ennatysmaara+tallaista+ei+ole+ennen+ollut.html>

Päätöksen oikaisu ja poistaminen. 2014. Helsinki: Kela. Kelan julkaisuja 28.10.2014. Viitattu 7.3.2015.
http://www.kela.fi/documents/10180/582475/paatoksen_oikaisu_ja_poistaminen.pdf/a8e9bfd1-5ffd-4e0d-8e0d-d1ecf3852782

Saapuneet, ratkaistut ja siirtyneet asiat pääasiaryhmittäin 1.1.2014 – 31.12.2014. Helsinki: Vakuutusosikeus. Vakuutusosikeuden tilastoja 20.1.2015. Viitattu 6.4.2015.
http://www.vakuutusosikeus.fi/material/attachments/vakuutusosikeus/vakuutusosikeus/8She8TjQv/VakO_Saapuneet_ratkaistut_ja_siirtyneet_asiat_1_1-31_12_2014.pdf

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. 2. uud. p. Helsinki: Talentum

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö 5/1997

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan www-sivut. 2015. Viitattu 5.4.2015.
<http://www.sosiaaliturvanmuutoksenhakulautakunta.fi>

Suomen perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen

Suomi.fi:n www-sivut. 2014 a. Viitattu 21.2.2015. <http://www.suomi.fi>

Suomi.fi:n www-sivut. 2014 b. Viitattu 22.2.2015. <http://www.suomi.fi>

Tieteen termipankin www-sivut. 2014. Viitattu 21.2.2015.
<http://www.tieteentermipankki.fi>

Tuori, K. & Kotkas, T. 2008. Sosiaalioikeus. Helsinki: WSOYpro. Viitattu 26.2.2015.
<http://verkkokirjahylly.talentum.fi/lillukka.samk.fi/teos/DACBXXBTAFGC#kohta:i>

Työttömyysturvalaki. 2002. L 30.12.2002/1290 muutoksineen

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan www-sivut. 2015. Viitattu 5.4.2015.
<http://ttlk.fi>

Vakuutusosikeuden www-sivut. 2014. Viitattu 5.4.2015.
<http://www.vakuutusosikeus.fi>

Vakuutusosikelaki. 2003. L 21.2.2003/132 muutoksineen

Valtioneuvoston asetus työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta. 2006. A 14.12.2006/1178

Valtioneuvoston asetus vakuutusoikeudesta. 2003. A 21.2.2003/237

Yhdistyneiden Kansakuntien www-sivut. 2014. Viitattu 10.2.2015. <http://www.yk.fi>

Ohje valituksen tekemiseen Valitusosoitus

Miten tästä päätöksestä voi valittaa

Minne valitetaan

Jos olet tyytymätön tähän päätökseen, voit hakea siihen muutosta Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta. Toimita valitus **Kelaan**.

Voit toimittaa valituksen postitse, faksilla, Kelan verkkopalvelussa, sähköisesti tai jättämällä sen Kelan palvelupisteeseen. Tarkempia yhteystietoja löydät tämän ohjeen lopusta.

Milloin valituksen on oltava perillä

Toimita valitus ajoissa.

Valituksen on oltava perillä Kelassa viimeistään 30. päivänä siitä, kun sait tiedon päätöksestä. Sinun katsotaan saaneen tiedon päätöksestä 7. päivänä päätöksen postituspäivän jälkeen, jos ei muuta näytetä. Postituspäivän näet päätöksestä. Jos 37. päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä tai jouluihminen, valitusaika päättyy seuraavana arkipäivänä.

Valituksen saapuminen ajoissa Kelaan on aina valittajan vastuulla. Valituksen tulee olla perillä Kelassa viimeistään

_____, jos ei muuta näytetä.

Mitä valituksessa pitää olla

Tee valitus kirjallisesti ja osoita se Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle.

Ilmoita valituksessa ainakin seuraavat asiat:

- o päätös, johon haet muutosta
- o mitä muutoksia vaadit päätökseen
- o millä perusteilla vaadit muutoksia
- o nimesi, henkilötunnuksesi, osoitteesi ja puhelinnumerosi
- o allekirjoita valitus.

Jos haluat esittää uusia selvityksiä, liitä ne mukaan valitukseen.

Voit halutessasi käyttää Kelan verkkosivuilta löytyvää tulostettavaa valituslomaketta (www.kela.fi/lomakkeet). Voit tehdä valituksen ja lähettää liitteet myös verkossa (www.kela.fi/asiointi).

Toinen henkilö voi tehdä ja allekirjoittaa valituksen puolestasi, jos annat hänelle valtakirjan. Valtakirja on liitettävä mukaan valitukseen.

Miten valitus käsitellään

Valituksesi tutkitaan ensin Kelassa. Jos kaikki vaatimuksesi hyväksytään, saat Kelasta uuden päätöksen. Muussa tapauksessa valitus lähetetään Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Saat tästä ilmoituksen kirjeitse.

Yhteystiedot

Verkkopalvelu: www.kela.fi/asiointi
Faksi: 020 63 41599
Palvelupisteet: www.kela.fi/palvelupisteiden-haku
Postiosoite: Katso päätöksen tietoja
Valituslomake: www.kela.fi/lomakkeet

LIITE 2

VALITUS

Voitte halutessanne käyttää tätä lomaketta valitusta tehdessänne.

Muutoksenhakuviranomaisiin, jolle valitus osoitetaan

Henkilötunnus

Valittajan täydellinen nimi

Osoite

Puhelinnumero

Postinumero

Postitoimipaikka

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

Vaatimukset (yksilöikää, mitä muutoksia vaaditte)

Perustelut (perustelkaa esittämäne vaatimukset)

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

Paikka ja aika

Allekirjoitus

☐ Jatkuu erillisellä paperilla

Nimenselvennys

Valitus 07.11

Sivu 1 (2)

KUINKA HAET MUUTOSTA ETUUSPÄÄTÖKSEEN

Valitusosoitus

Päätöksen mukana on valitusosoitus. Valitusosoituksessa mainitaan valitusviranomainen, samoin kuin se viranomainen yhteystietoineen, jolle valitus toimitetaan. Lisäksi valitusosoituksessa on kerrottu, mitä valituksen tulee sisältää ja kuinka paljon on aikaa valituksen tekemiseen.

Kuka saa valittaa?

Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

- Alaikäisen puolesta voi valittaa hänen huoltajansa, edunvalvojansa tai laillinen edustajansa.
- 15–17 –vuotiaalla on oikeus käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen henkilökohtaista etuaan tai oikeuttaan.
- Tuomioistuimen päätöksellä vajaavaltaiseksi julistetun puolesta voi valittaa hänen edunvalvojansa.
- Valituksen tekijä voi käyttää asiamiestä antamalla tälle valtakirjan.

Valitus

Valitus tehdään kirjallisesti ja se allekirjoitetaan. Valituksen voi tehdä sähköisestikin.

- Valituksessa tulee mainita päätös, johon haetaan muutosta.
- Valituksessa selvitetään, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi, sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan.
- Valitukseen tulee laittaa liitteeksi asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jos ei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu.
- Valitukseen laitetaan valittajan nimi, kotikunta, postiosoite ja puhelinnumero.

Valitusaika

Kelan etuuspäätöksestä tulee tehdä valitus viimeistään 37 päivän sisällä päätöksen postituspäivästä. Postituspäivän näkee annetusta päätöksestä. Vastuu valituksen perillemenosta on lähettäjällä. Myöhästynyt valitus otetaan käsittelyyn, jos valituksen myöhästymiselle on painava syy. Painava syy ei ole unohdus tai tietämättömyys.

Päätöksessä oleva kirjoitus- tai laskuvirhe

Päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe korjataan Kelassa.

- Kirjoitus- tai laskuvirhe saadaan oikaista etuudensaajan vahingoksi suostumuksetta. Etuudensaajaa kuitenkin kuullaan asian johdosta.
- Etuuden saajalta tarvitaan suostumus, jos oikaiseminen johtaa asianomaiselle kohtuuttomaan lopputulokseen, eikä virhe ole aiheutunut etuudensaajan omasta menettelystä.

- Jos suostumista ei saada, Kela voi hakea päätöksen poistamista muutoksenhakulautakunnalta.

Päätöksessä oleva asiavirhe

Päätöksessä on asiavirhe, jos se on tehty virheellisen/puutteellisen selvityksen johdosta, päätöksessä on sovellettu väärää lakia, tai asiaan tulee uutta selvitystä ja uusi selvitys ulottaa vaikutuksensa etuuden alkamisajankohtaan.

- Asiavirheen korjaamiseen etuudensaajan vahingoksi tarvitaan suostumus.
- Suostumusta ei tarvita, jos virhe on aiheutunut etuudensaajan omasta menettelystä.
- Jos suostumusta ei saada, Kela voi hakea päätöksen poistamista muutoksenhakulautakunnalta.

Vaikka päätöksestä on valitettu, noudatetaan Kelan antamaa päätöstä siihen asti, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu muutoksenhaluelimessä.

