



LAUREA

AMMATTIKORKEAKOULU

Yhdessä enemmän

Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa

Vähä-Haukijärvi, Miia

2015 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa

Miia Vähä-Haukijärvi
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2015

Vähä-Haukijärvi, Miia

Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa

Vuosi	2015	Sivumäärä	41
-------	------	-----------	----

Opinnäytetyön aiheena on ylimääräinen muutoksenhaku asioissa, jotka kuuluvat vakuutusoikeuden toimivaltaan. Työn tavoitteena oli koota tietoa ylimääräisestä muutoksenhausta ja selvittää samalla ylimääräisen muutoksenhaun asemaa ja tarkoitusta varsinaiseen muutoksenhakuun verrattuna. Lisäksi tarkoituksena oli selvittää, turvaako ylimääräinen muutoksenhaku asiansaisten oikeusturvaa vai onko se tarpeeton muutoksenhaun keino.

Vakuutusoikeus on erityistuomioistuimien, jonka toimivaltaan kuuluvat toimeentuloturva-asiat, kuten eläke- ja työttömyysturva-asiat. Vakuutusoikeus on näissä asioissa ylin muutoksenhakuelin, eikä sen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla. Ylimääräinen muutoksenhaku on kuitenkin keino hakea muutosta päätökseen, joka on lainvoimainen eli esimerkiksi vakuutusoikeuden päätökseen.

Opinnäytetyö keskittyy ainoastaan ylimääräiseen muutoksenhakuun vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa, eikä työssä perehdytä muihin hallintotuomioistuimiin. Työssä käydään aluksi läpi vakuutusoikeuden toimintaa sekä varsinaista muutoksenhakua. Ylimääräinen muutoksenhaku ja sen tarkoitus on helpompi ymmärtää, kun aluksi selvennetään, mitä varsinaisen muutoksenhaku tarkoittaa.

Ylimääräisestä muutoksenhausta säädetään monessa eri laissa, mikä teki tiedonhakemisesta välillä hankalaa. Tärkeimmät lähteet olivat vakuutusoikeuslaki, hallintolainkäyttölaki, eri etuuslait, kuten kansaneläkelaki, sekä vakuutusoikeuden internet-sivut.

Lopputuloksena voidaan todeta, että ylimääräinen muutoksenhaku on tarpeellinen joissakin tilanteissa. Sitä tarvitaan, jotta etuuslaitos voi jälkikäteenkin saada korjattua päätöksen, jolla on myönnetty henkilölle etuus virheellisesti. Päätöksen korjaamisen mahdollisuus on erityisen tärkeää, jos etuuden virheellinen myöntäminen on johtunut henkilön vilpillisestä menettelystä. Yksityisen henkilön ylimääräinen muutoksenhaku johtaa harvoin myönteiseen päätökseen. Lisäksi henkilöt saattavat hakea samoihin päätöksiin muutosta ylimääräisen muutoksenhaun kautta useaan kertaan ilman, että heillä on oikeussuojan tarvetta. Tämän vuoksi tulevaisuudessa voi olla tarpeen pohtia, pitäisikö ylimääräistä muutoksenhakua jollakin tavalla rajoittaa.

Vähä-Haukijärvi, Miia

Extraordinary appeal in matters which belong in the jurisdiction of the Insurance Court

Year	2015	Pages	41
------	------	-------	----

The theme of the thesis is extraordinary appeal in the matters which belong within the jurisdiction of the Insurance Court. The goal of this thesis was to collect information about the extraordinary appeal and at the same time find out the position and the purpose of extraordinary appeal compared to an actual appeal. Another purpose of the thesis was to find out whether the extraordinary appeal secures an appellant's legal protection or if it is an unnecessary form of appeal.

The Insurance Court is a special court and it has jurisdiction in matters concerning income security matters such as pension and unemployment benefits. In these matters the Insurance Court is the final appellate level and its decisions cannot be subjected to appeal. However the extraordinary appeal is a way to seek change to a non appealable judgment such as an Insurance Court's decision.

The thesis covers an extraordinary appeal in the matters which belong to the jurisdiction of the Insurance Court and it does not consider an extraordinary appeal in other administrative courts. At first the thesis deals with the proceedings of the Insurance Court and an ordinary appeal. Extraordinary appeal and its purpose are easier to understand when the meaning of the ordinary appeal is clarified.

The legal norms concerning extraordinary appeal are included in several separate laws and this at times made it difficult to find the relevant information. The most important sources of the thesis were the Insurance Court act, the Administrative Judicial Procedure Act, the Acts concerning the different benefits for example the National Pensions Act and the Insurance Court's Internet pages

As a result, it can be stated that an extraordinary appeal is necessary in certain situations. It is needed to correct decisions afterwards when an institution or a company has granted benefits under false pretences. It is especially important that there is a possibility to correct a decision when a benefit has been wrongly granted due the applicant's insincere or fraudulent conduct. Extraordinary appeal of private persons rarely leads to a positive decision. In addition, some persons may use the extraordinary appeal several times on same decisions without the need for legal protection. Therefore, it may be necessary to consider limiting an extraordinary appeal in some form in the future.

the Insurance Court, appeal, extraordinary appeal

Laki- ja lyhenneluettelo

Dnro	Diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999)
HallprosJulKL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (30.3.2007/381)
HE	Hallituksen esitys
HL	Hallintolaki (26.7.1996/586)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (6.6.2003/434)
JulKL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621)
KEL	Kansaneläkelaki (1.5.2007/568)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
MääräaikaL	Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (25.4.1930/150)
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PTL	Palkkaturvalaki (27.11.1998/866)
TapVL	Tapaturmavakuutuslaki (20.8.1948/608)
VakoL	Vakuutuslaki (21.2.2003/132)
SähköAsL	Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13)

Muita oikeuslähteitä

HE 10/2014 vp

HE 101/2002 vp

LaVM 30/2014 vp

Oikeustapaukset

KHO:2008:44

KHO:2008:45

KHO:2015:6

Vakuutus oikeus 10.2.2015, Dnro 1006/2013/637

Vakuutus oikeus 22.5.2014, Dnro 4394/2013/1967

Vakuutus oikeus 29.9.2011, Dnro 2341/2011/3385

Sisällys

1	Johdanto.....	7
1.1	Vakuutusosoikeus	8
1.1.1	Henkilöstö	8
1.1.2	Organisaatio.....	9
2	Oikeusperiaatteita	9
2.1	Tasa-arvoisuuden periaate	10
2.2	Tavoiteperiaatteet.....	11
2.3	Kuuleminen.....	11
2.4	Oikeudenkäynnin julkisuus	13
3	Muutoksenhaku vakuutusosoikeudessa	14
4	Varsinainen muutoksenhaku.....	16
4.1	Valitusosoitus ja valitus	16
4.1.1	Valituksen määräaika	17
4.1.2	Oikaisumenettely.....	18
4.2	Valituksen käsittely	19
4.2.1	Käsittelyvaiheet	19
4.2.2	Kuuleminen vakuutusosoikeudessa	20
4.2.3	Asiamies.....	21
4.2.4	Suullinen käsittely.....	21
4.3	Vakuutusosoikeuden päätös.....	22
4.4	Ratkaisukokoonpano	24
4.4.1	Erikoisistunnot	24
4.4.2	Vakuutusosoikeuslain uudistuksen vaikutus ratkaisukokoonpanoon	25
5	Ylimääräinen muutoksenhaku.....	26
5.1	Päätöksen lainvoimaisuus	27
5.2	Poisto.....	27
5.2.1	Suostumus päätöksen oikaisuun	29
5.2.2	Poistohakemus	30
5.2.3	Poistohakemuksen käsittely vakuutusosoikeudessa	30
5.2.4	Tilastotietoa poistoista	31
5.2.5	Poistoasioiden päätöksiä	31
5.3	Purku	32
5.3.1	Menettelyvirheet	33
5.3.2	Purkuasioiden päätöksiä	34
6	Loppupäätelmät	35
	Lähteet	38
	Kuvat.....	41

1 Johdanto

Opinnäytetyöni on tarkoitus käydä läpi vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvat asiat sekä käsitellä ylimääräistä muutoksenhakua näissä asioissa ja sen suhdetta tavalliseen muutoksenhaakuun. Opinnäytetyössä käsitellään vakuutusosoikeuden toimivaltaan lainkäyttöasioissa kuuluvat asiat, ei sen toimivaltaan kuuluvia hallintoasioita. Tämä sen vuoksi, että työstä tulisi selkeä. Vakuutusosoikeuden tärkein tehtävä on toimeentuloturva-asioiden tuomioistuimena toimiminen ja tämä on vakuutusosoikeuden lainkäyttöä.

Halusin tehdä opinnäytetyöni vakuutusosoikeudesta, koska suoritin harjoitteluni vakuutusosoikeudessa ja jatkoin siellä työskentelyä vielä harjoittelun jälkeenkin. Kun vakuutusosoikeuden tiedottajalakimies ehdotti tätä kyseistä aihetta, tartuin siihen, koska ajattelin samalla oppivani itse lisää vakuutusosoikeuden toiminnasta ja hallintolainkäytöstä yleensä. Lisäksi voidaan ajatella, että aiheena toimeentuloturva-asiat on ajankohtainen, kun taloustilanne on huono.

Haluan opinnäytetyössäni tarkastella, millä tavoin ylimääräinen muutoksenhaku eroaa tavallisesta muutoksenhausta ja mitä lisäarvoa se mahdollisesti koko prosessiin tuo. Tarkoituksena on selvittää, onko tässä tapauksessa sanan ylimääräinen synonyymi tarpeeton vai täydentävä. Opinnäytetyössä tutkitaan, onko ylimääräinen muutoksenhaku tarpeeton järjestelmä ja tulisi siko sitä mahdollisesti rajoittaa tai jopa poistaa kokonaan.

Ylimääräisen muutoksenhaun tarkoituksenmukaisuutta tutkitaan käymällä sitä läpi oikeusperiaatteiden valossa. Tärkeää on, että ylimääräinenkin muutoksenhaku noudattaa oikeusperiaatteita. Toisaalta pitää pohtia oikeusperiaatteiden mukaisesti ylimääräisen muutoksenhaun välttämättömyyttä ja asemaa muutoksenhaussa. Varsinainen muutoksenhaku käydään lisäksi opinnäytetyössä läpi, jotta lukijalle avautuisi paremmin muutoksenhaku kokonaisuudessaan. Jotta voidaan ottaa kantaa ylimääräisen muutoksenhaun tarpeellisuuteen, tulee ymmärtää varsinaisen muutoksenhaun ja ylimääräisen muutoksenhaun erot.

Opinnäytetyön johdannossa käsitellään lyhyesti vakuutusosoikeutta ja sen toimintaa yleisellä tasolla. Alkuun käydään läpi prosessiperiaatteita ja tämän jälkeen varsinainen muutoksenhaku. Ylimääräisessä muutoksenhaku -luvussa perehdytään siihen, mitä ylimääräinen muutoksenhaku on. Opinnäytetyön lopussa ovat johtopäätökset, joissa pohditaan ylimääräisen muutoksenhaun asemaa, tarkoitusta sekä tarpeellisuutta oikeusperiaatteiden ja varsinaisen muutoksenhaun perusteella.

1.1 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus on yksi Suomen erityistuomioistuimista ja se toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena¹. Kuten muutkin tuomioistuimet, vakuutusoikeus käyttää tuomiovaltaa. Tärkeää on myös, että vakuutusoikeus on muiden tuomioistuinten tavoin riippumaton ja sitä sitoo ainoastaan voimassa oleva oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuus taataan perustuslaissa, eikä mikään taho voi puuttua niiden ratkaisuihin.²

Vakuutusoikeus kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Vakuutusoikeuden toiminnasta säädetään vakuutusoikeuslaissa, mutta myös valtioneuvoston asetuksessa vakuutusoikeudesta ja vakuutusoikeuden työjärjestyksessä. Lainkäyttötoiminnassa eli asian käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia.³

1.1.1 Henkilöstö

Vakuutusoikeus työllistää päätoimisesti 108 henkilöä. Näiden lisäksi on kahdeksan sivutoimista lääkäriä, jotka valtioneuvosto on määrännyt tehtävään. Asioiden ratkaisemisesta vastaa lainkäyttöhenkilöstö. Lainkäyttöön kuuluu vakinaisesti ylituomari, kolme laamannia, 25 vakuutusoikeustuomaria, kolme asessoria ja 25 vakuutusoikeussihteeriä. Yksi vakuutusoikeussihteereistä toimii myös tiedottajalakimiehenä. Edellisten lisäksi lainkäyttöhenkilöstöön kuuluu kansliapäällikkö.⁴

Osastojen esivalmisteluyksiköissä työskentelee 22 notaaria, jotka vastaavat asioiden esivalmistelutyöstä. Jokaisessa valmisteluyksikössä yksi notaari on nimitetty vastaavaksi notaariksi, joka toimii osastonsa notaareiden lähiesimiehenä ja vastaa esivalmisteluun liittyvistä järjestelyistä. Lainkäyttö- ja esivalmisteluyksikön lisäksi vakuutusoikeudessa on hallinto- ja toimistopalveluyksikkö. Heihin kuuluvat informaattikko, tietohallinnon asiantuntija, kirjaaja, taloussihteeri, henkilöstösihteeri, arkistonhoitaja, 12 toimistosihteeriä ja kaksi virastomestaria.⁵

¹ Antila, Havu, Kangasjärvi, Korpiluoma & Rilasmaa 2007, 26

² Tuomioistuimet 2014

³ Vakuutusoikeus tuomioistuimena 2014

⁴ Hallinto ja henkilöstö 2014

⁵ Hallinto ja henkilöstö 2014

1.1.2 Organisaatio

Vakuutusoikeuden toimintaa johtaa ylituomari. Ylituomarina toimii Juha Pystynen. Vakuutusoikeuden johtamisesta ja kehittämisestä vastaa johtoryhmä, johon kuuluvat ylituomarin lisäksi osastojen laamannit sekä kansliapäällikkö⁶

Vakuutusoikeus toimii jakaantuneena kolmeen lainkäyttöasioista vastaavaan osastoon. Jokaisesta osastoa johtaa laamanni. Jokaisella osastolla on lainkäyttöhenkilöstö, johon kuuluu vakuutusoikeustuomareita, joista osa toimii puheenjohtajina ja osa tarkastavina jäseninä, asesori sekä vakuutusoikeussihteereitä. Osaston sisällä on useampia jaostoja. Jaostoon kuuluu puheenjohtaja, tarkastava jäsen sekä vakuutusoikeussihteereitä eli esittelijöitä. Näiden lisäksi jokaisella osastolla on esivalmisteluyksikkö, jossa työskentelevät notaarit ja vastaava notaari.⁷

Päätoiminen henkilöstö, joka ei sijoitu johonkin näistä kolmesta lainkäyttöasioista vastaavaan osastoon, kuuluu hallinto- ja henkilöstöpalveluyksikköön. Tämä yksikkö vastaa ratkaisua ja vakuutusoikeuden hallintoa varten tarvittavista palveluista. Hallinto- ja henkilöstöpalveluyksikköä johtaa kansliapäällikkö.⁸

2 Oikeusperiaatteita

Vakuutusoikeus on erityistuomioistuimien tapaan käyttää tuomiovaltaa eli ratkaisee, mikä yksittäisessä asiassa on oikein⁹. Ratkaisuun päästään tiettyjen välivaiheiden kautta ja tätä tapahtumasarjaa kutsutaan oikeudellisena ilmiönä prosessiksi. Prosessiin läheisesti liittyvä termi on lainkäyttö. Lainkäyttö tarkoittaa menettelyä, jossa tuomioistuimien käsittelee ja ratkaisee asian. Tätä prosessia ohjaa prosessioikeus, jonka tehtävä on säännellä aineellisten lakien soveltamista tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa¹⁰. Erotukseksi muista, esimerkiksi taloudellisista prosesseista, juridiikassa käytetään prosessista muita synonyymeja, kuten oikeusprosessi, oikeudenkäyntimenettely tai oikeudenkäynti. Oikeudenkäynnillä tarkoitetaan tuomioistuimissa tapahtuvaa laissa säänneltyä menettelyä,

⁶ Vakuutusoikeuden työjärjestys 2013, 16, 48§

⁷ Vakuutusoikeuden työjärjestys 2013, 5, 4-5§

⁸ Hallinto ja henkilöstö 2014

⁹ Tuomioistuimet 2014

¹⁰ Jokela 2005, 27

jonka tarkoituksena on oikeusturvan antaminen ratkaisemalla yksityis- ja julkisoikeudellisia ongelmia.¹¹

Suomen perustuslain (PL 11.6.1999/731) 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeuden saamiseksi ei kuitenkaan pelkkä muodollinen oikeus päästä tuomioistuimeen riitä. PL 21 §:ssä säädetään lisäksi, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Nämä siis koetaan erittäinkin tärkeiksi asioiksi. Samassa pykälässä säädetään myös, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan lailla. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on turvattu jo Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS 63/1999) 6 artiklassa. EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkaukset ovat tehneet virantoimituksessa olleet henkilöt.

2.1 Tasa-arvoisuuden periaate

Yhdenvertaisuus sisältyy PL 6 §:ään. Tämän mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Prosessuaalinen tasa-arvo tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokaisella on oltava tosiasiallinen ja tasavertainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ihmisellä tulisi olla myös todellisuudessa mahdollisuus saada oikeutta. Tämä voi estyä, jos prosessikynnys on liian korkealla yksilön oikeudellisen asiantuntemuksen puuttumisen vuoksi.¹²

Prosessikynnys voi olla liian korkea esimerkiksi, jos oikeudenkäyntikustannukset ovat korkeat tai asianosailta puuttuu oikeudellinen asiantuntemus.¹³ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimukseen kuuluu kustannusten kohtuullisuus eikä raha saa muodostua esteeksi päästä oikeuteen¹⁴. Lisäksi hallintoprosessiin liittyy joustavuusperiaate, jonka mukaan asian käsittely ja vireillepano järjestetään sellaiseksi, että yksityishenkilö kykenee mahdollisimman pitkälle hoitamaan asiaansa itse¹⁵.

¹¹ Lappalainen, Frände, Havansi, Koulu, Niemi-Kiesiläinen, Nylund, Rautio, Sihto & Virolainen 2007, 47-49

¹² Lappalainen ym. 2007, 119

¹³ Lappalainen ym. 2007, 119

¹⁴ Hallberg 2001, 78

¹⁵ Tarukannel ym. 1999, 36

2.2 Tavoiteperiaatteet

Oikeudenkäynnille on asetettava laatuvaatimuksia, jotta lainkäyttö selviytyisi tehtävästään mahdollisimman hyvin. Oikeudenkäynnille on asetettu kolme päävaatimusta. Sen on oltava varma, joutuisa ja kustannuksiltaan halpa. Näistä tavoitteista tärkeimpänä pidetään oikeudenkäynnin varmuutta.¹⁶

Oikeudenkäynnin varmuus tarkoittaa, että oikeudenkäynti antaa mahdollisimman varmat ta-
keet aineellisesti oikeaan ratkaisuun pääsemisestä. Ratkaisun tulisi olla sekä asia- että lainso-
veltamiskysymyksen osalta oikea. Edellytyksenä on, että oikeudenkäynnissä tulisi mahdolli-
simman täydellisesti selvitettyksi se, mitä asiassa on todella tapahtunut, ja oikeusnormeja so-
vellettaisiin virheettömästi. Ratkaisua vaikeuttaa esimerkiksi oikeusnormien väljyys ja tulkin-
nanvaraisuus. Ei ole olemassa yhtenäistä laintulkintaa vaan jokainen lainkäyttäjä tulkitsee la-
keja erilaisista lähtökohdista käsin. Ainakaan juridisesti vaativissa ja muuten vaikeissa ju-
tuissa ei aina ole olemassa yhtä oikeaa ratkaisua. Kiperissä soveltamistilanteissa on olemassa
useampia lainmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joista tuomioistuimen on valittava lopputu-
lokseksi parhaalla tavalla perusteltavissa oleva ratkaisu.¹⁷

Oikeudenkäynnin pitäisi lisäksi olla nopea ja halpa menettely. Asia tulisi käsitellä ja ratkaista
joutuisasti ilman aiheetonta viivytystä. Tavoite myös on, että oikeudenkäynneistä aiheutuisi
mahdollisimman vähän työtä ja kustannuksia sekä asianosaisille että tuomioistuimille. Proses-
sin hitaus voi aiheuttaa lisäkustannuksia asianosaisille ja tuomioistuimelle. Hidas ja kallis pro-
sessi voi nostaa asianosaisen prosessikynnystä. Jos oikeusjuttujen ratkaisut viiptyvät käsittelyn
hitauden tai muutoksenhakujen takia, ei tilanne välttämättä palvele asianosaisten oikeustur-
vaa. Lainkäytön hitaus saattaa johtaa siihen, että oikeillakaan ratkaisuilla ei ole asianosaisille
tosiasiallista merkitystä. Toisaalta tieto ratkaisun viipymisestä voi johtaa siihen, että valituk-
sen tavoitteena on ainoastaan esimerkiksi täytäntöönpanon lykkääminen taikka korko- tai in-
flaatiohyödyn tavoittelu.¹⁸

2.3 Kuuleminen

Hallintolainkäyttölain (HLL 6.6.2003/434) 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Asi-
anosaiselle on annettava tilaisuus oman selityksensä antamiseen muiden tekemistä vaatimuk-

¹⁶ Lappalainen ym. 2007, 115-116

¹⁷ Lappalainen ym. 2007, 116

¹⁸ Lappalainen ym. 2007, 117

sista sekä muusta sellaisesta selvityksestä, jolla voi olla vaikutusta asian ratkaisuun. Kuulemisvelvollisuuden takana on yleinen oikeusperiaate, jonka mukaan ennen päätöksentekoa viranomaisen on kuultava asiassa toistakin osapuolta eli asianosaista. Tätä kutsutaan audi alteram partem-periaatteeksi.¹⁹

Asianosaisen kuulemisella on neljä perustehtävää. Nämä perustehtävät ovat oikeusturvan takaaminen, tasapuolisuus, selvityskeinona toimiminen ja vuorovaikutteisuus. Asianosaisen oikeusturvan takaamiseksi asianosaista koskevaa päätöstä ei voi tehdä ilman, että tälle varataan tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Jotta päätöksenteko olisi tasapuolista, on asianosaisella oikeus saada tietoonsa sama selvitys, joka on viranomaisen käytettävissä asiaa ratkaistaessa. Asianosaisen kuuleminen toimii myös selvityskeinona, kun asianosainen voi esittää selvitystä, joka ei muuten olisi viranomaisen tiedossa. Samalla kuuleminen lisää asian käsittelyn vuorovaikutteisuuutta, koska asianosaisen kannanotoilla on käsittelyssä merkitystä.²⁰

Kuultaessa asianosaiselle annetaan mahdollisuus lausua oma mielipiteensä asiasta. Asianosaiselle varataan tilaisuus selityksen antamiseen sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.²¹ Asianosaista on siis kuultava muustakin kuin muiden esittämistä vaatimuksista. Kuultava selvitys käsittää kaiken materiaalin, joka on oikeudenkäyntiaineistoa. Oikeudenkäyntiaineistoon voi asiakirjojen lisäksi kuulua esineitä, kuten CD-levy.²²

Viranomaisen on annettava kuultaessa asianosaiselle tieto selvityksistä ja vaatimuksista. Asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus sekä selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemisen yhteydessä yksilöidään, mistä asiassa on kyse ja mistä asioista selitystä pyydetään. Ilmoitus lähetetään asianosaiselle kirjallisena, sillä vaikka suullisesti voidaan asianosaisesta neuvoa asiassa, ei suullinen informoiminen asiasta korvaa kirjallista kuulemistä. Kuulemisen yhteydessä asianosaiselle toimitetaan alkuperäiset tai kopiot kuulemisen kohteena olevasta materiaalista. Asianosaiselle voidaan myös varata mahdollisuus tutustua asiakirjoihin.²³

HLL 34 §:n mukaan aineistosta on kuultava, mikäli se vaikuttaa asian ratkaisuun. Aineistosta ei tarvitse siis kuulla, jos se ei liity asiaan. Myöskään asiaan liittyvästä aineistosta ei tarvitse kuulla, jos sillä ei ole merkitystä asian ratkaisuun, koska asian ratkaisua varten on jo ennen tätä selvitystä saapunut riittävästi selvitystä. Lainkäyttöviranomaiselle jää harkittavaksi se,

¹⁹ Mäenpää 2008, 184

²⁰ Mäenpää 2008, 184

²¹ Kulla 2008, 223

²² Hallberg, Ignatius & Kanninen 1997, 255

²³ Kulla 2008, 228-229

onko aineistolla merkitystä asiaa ratkaistaessa. Asia voidaan myös ratkaista asianosaista kuulematta, mikäli asia jätetään tutkimatta. Asianosaisen kuuleminen voidaan jättää toimittamatta myös, jos vaatimus hylätään heti. Lisäksi asianosaisia voidaan olla HLL 34 §:n mukaan kuulematta, jos kuuleminen on muusta syystä tarpeetonta.²⁴

HLL 35 §:n mukaan asianosaiselle on varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen. Lisäksi asianosaiselle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista, vaikka selitystä ei olisi annettu. Kuulemisen yhteydessä viranomaisen on siis annettava asianosaiselle kohtuullinen määräaika, jonka aikana on mahdollista esittää oma selityksensä. Arvioitaessa määräajan kohtuullisuutta on otettava huomioon asian kiireellisyys sekä se, kuinka suuren työmäärän asianosaiselta huolellisen selityksen laatiminen vaatii. Asianosainen voi pyytää viranomaiselta määräajan pidennystä, mutta sen myöntäminen on lainkäyttöviranomaisen harkinnassa. Kuitenkin myöhässäkin annettu selvitys otetaan ratkaisussa huomioon, mikäli se saapuu ennen asian ratkaisua. Jos asianosainen ei anna selvitystä määräajassa, asia voidaan ratkaista. Tämä tulee ilmoittaa asianosaiselle, jota kuullaan, jotta asianosainen ymmärtää määräajan noudattamisen tärkeyden.²⁵

2.4 Oikeudenkäynnin julkisuus

Asianosaisjulkisuus on tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Julkisuus takaa mahdollisuuden valvoa julkisen vallan käyttöä ja ottaa osaa sen käyttöön. Käsittelyn julkisuus taataan PL 21 §:ssä. Oikeudenkäynnin julkisuutta säädellään laeilla, joiden tarkoitus on muun muassa tuomioistuinten päätösten mahdollisimman laaja julkisuus. Toisaalta taas suojellaan asianosaisen yksityisyyttä. Vakuutus oikeuden lainkäyttötoiminnan julkisuutta säätelevät laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Vakuutus oikeuteen asiaa varten saapunut materiaali on julkista asianosaisille. Materiaalista kuullaan asianosaisia aiemmin esitetyin perustein. Lisäksi asianosaisella on oikeus tutustua asian asiakirjoihin joko vakuutus oikeudessa tai käräjäoikeudessa.²⁶

Vakuutus oikeudessa asian käsittely on kirjallista, eivätkä asianosaiset tai muukaan yleisö ole paikalla ratkaisua tehtäessä. Lain oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (HallprosJulkL 30.3.2007/381) 4 luvussa säädetään suullisen käsittelyn julkisuudesta. Mikäli asiassa järjestetään suullinen käsittely, on se lähtökohtaisesti julkinen lain 10 § mukaan. Lain 11 §:ssä säädetään, että jos istunnossa esitetään sellainen tieto tai asiakirja, joka on lain no-

²⁴ Hallberg ym. 1997, 255-259

²⁵ Hallberg ym. 1997, 261-262

²⁶ Oikeudenkäynnin julkisuus 2014

jalla salassa pidettävä, pidetään istunto kokonaan tai osittain yleisön läsnä olematta. Asianosaiset sekä heidän mahdolliset avustajansa ovat läsnä koko istunnon ajan. Asiaa ei suullisessa käsittelyssä ratkaista vaan ratkaisu tehdään erillisessä neuvottelussa, jossa asianosaiset eivätkä yleisö ole läsnä. Tämän neuvottelun sisältö on HallprosjulkL 15 § mukaan pidettävä salassa. Tämä salassapitoaika on 80 vuotta siitä, kun asia on tullut tuomioistuimessa vireille.²⁷

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (Julkl 21.5.1999/621) 24 §:ssä säädetään, mitkä ovat salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja. Suurin osa vakuutus oikeudessa tehtävistä päätöksistä sisältää tässä lainkohdassa mainittuja salassa pidettäviä asioita. Näitä salassa pidettäviä seikkoja ovat muun muassa terveydentilaan, terveydenhuollon palveluihin sekä työhallinnon asiakkaan etuuteen tai tukitoimiin liittyvät tiedot. Tämän vuoksi vakuutus oikeuden päätöksestä julkista päätöskappaletta annettaessa päätöksestä poistetaan muutoksenhakijan nimi ja muut tunnistetiedot. Tällöin päätöksen muuta sisältöä ei tarvitse salata.²⁸

3 Muutoksenhaku vakuutus oikeudessa

Vakuutus oikeus on toimeentuloturva-asioissa ylin muutoksenhakuelin. Siellä käsitellään asioita, jotka sosiaaliturvalainsäädännön mukaan kuuluvat sen toimivaltaan.²⁹ Vakuutus oikeudessa käsiteltävät asiat koskevat henkilön oikeutta eri etuuksiin. Näitä etuuksia ovat muun muassa työeläke, kansaneläke, työttömyysturva, asumistuki, opintotuki, palkkaturva, Kansaneläkelaitoksen maksamat vammasetuudet, sairausvakuutuslainmukaiset etuudet sekä kuntoutus. Lisäksi vakuutus oikeudessa käsitellään asioita, jotka koskevat henkilön oikeutta korvaukseen työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. Vakuutus oikeus on ainoa toimivaltainen tuomioistuin edellä mainituissa asioissa, poikkeuksena eräät työtapaturma- ja ammattitautiasiat. Vakuutus oikeus ei käsittele vapaaehtoista vakuutusta koskevia asioita, kuten esimerkiksi kotivakuutusta.³⁰

Näissä asioissa muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksivaiheinen. Tämä tarkoittaa, että kun henkilö saa päätöksen esimerkiksi Kansaneläkelaitokselta, siitä valitetaan yleensä ensin muutoksenhakulautakuntaan. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutus oikeuteen, mikäli päätös ei ole toivottu. Koska vakuutus oikeus on ylin muutoksenhakuelin, sen päätöksiin ei voi hakea muutosta valittamalla. Korkeimmalta oikeudelta voi kuitenkin hakea valituslupaa joissakin tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvissa korvausta koskevissa asioissa.³¹

²⁷ Ratkaisutoiminnan julkisuus 2014

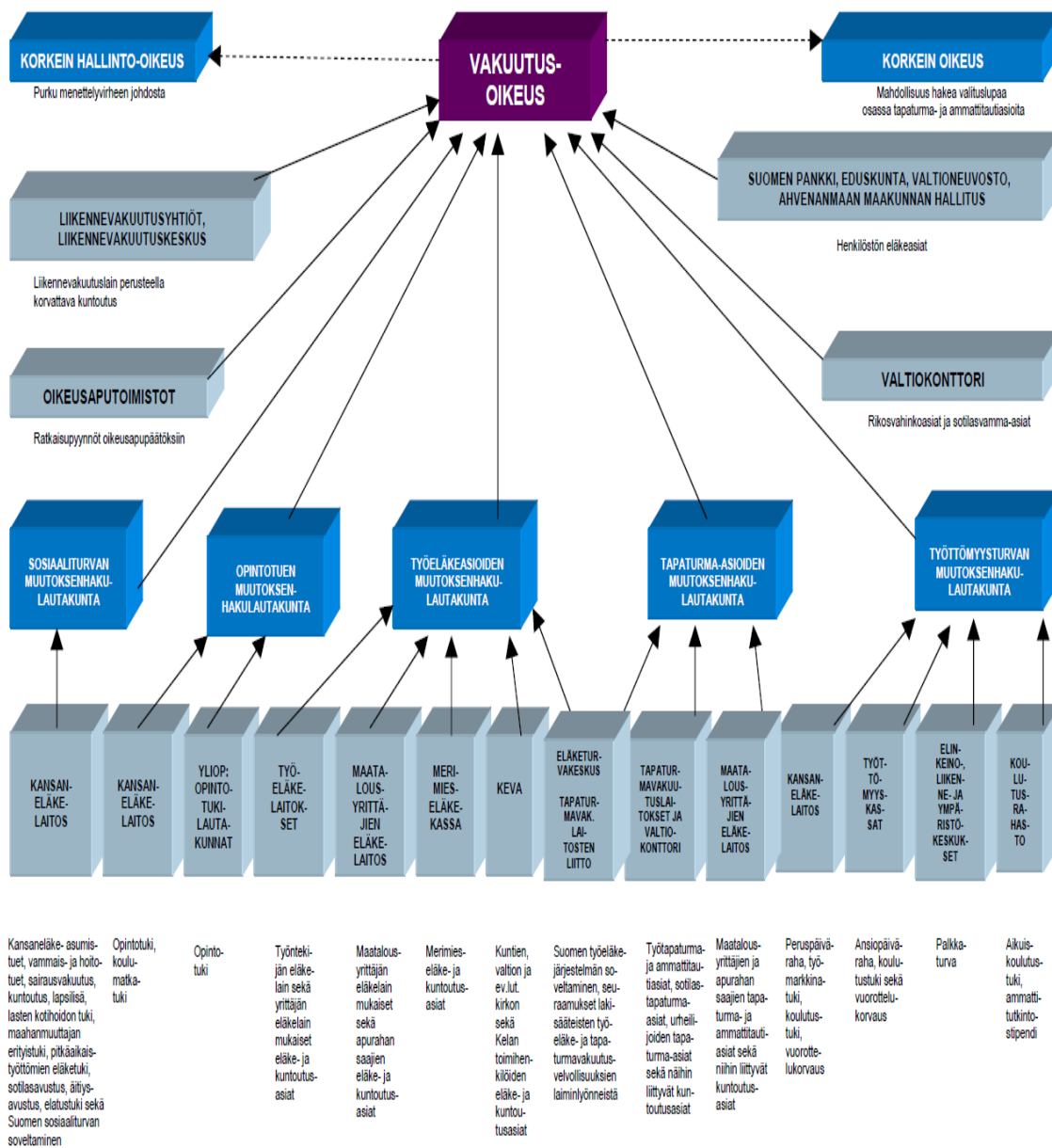
²⁸ Ratkaisutoiminnan julkisuus 2014

²⁹ Käsiteltävät asiat 2014

³⁰ Toimivalta 2014

³¹ Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä 2014

VAKUUTUSOIKEUDEN ASEMA TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄSSÄ



Kuva 1: Vakuutusoikeuden asema muutoksenhaussa

Etuusasiassa annettuun päätökseen on liitetty valitusosoitus, mikäli päätöksestä saa valittaa. Valitusosoituksesta ilmenee se valitusviranomainen, jonka käsiteltäväksi valitus kuuluu.³² Saa-
dessaan päätöksen laitokselta tai yhtiöltä voi päätöksen saaja hakea muutosta päätökseen ky-

³² Käsiteltävät asiat 2014

seessä olevaa asiaa käsittelevältä muutoksenhakulautakunnalta. Mahdollisia päätöksen antavia laitoksia ja yhtiöitä ovat esimerkiksi Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, tapaturmavakuutuslaitokset ja valtiokonttori. Joitain poikkeuksia lukuun ottamatta valituksen seuraavaksi käsittelevä muutoksenhakuelin on muutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakuntia on viisi: sosiaaliturvan, opintotuen, työttömyysturvan, työeläkeasioiden sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnat. Muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi pääsääntöisesti valittaa vakuutusoikeuteen. Mikäli lautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutusoikeuteen, on päätöksen liitteenä valitusosoitus.³³

Suurimmasta osasta Kansaneläkelaitoksen päätöksiä valitetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Poikkeuksena ovat opintotukiasiat, joita koskevat valitusasiat käsitellään opintotuen muutoksenhakulautakunnassa sekä työttömyysturva-asiat, jotka menevät työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan käsiteltäväksi. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa käsitellään kaikki työttömyysturva-, palkkaturva- ja aikuiskoulutustukiasiat, joissa päätöksen antajina voivat olla Koulutusrahasto ja työttömyyskassat Kansaneläkelaitoksen lisäksi. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan valitetaan nimensä mukaisesti työeläkeasioista, joista päätöksiä antavat esimerkiksi Keva ja työeläkelaitokset, kuten Ilmarinen ja Elo. Tapaturma-asioissa ensi asteen päätöksiä antavat tapaturmavakuutuslaitokset ja Valtiokonttori. Näistä valitetaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.³⁴

Muutoksenhakulautakuntavaihetta ei ole rikosvahinkoasioissa ja sotilasvamma-asioissa, joissa päätöksen antaa Valtiokonttori. Näissä asioissa Valtiokonttorin päätöksestä valitetaan suoraan vakuutusoikeuteen. Lisäksi vakuutusoikeuteen valitetaan suoraan liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta, jolloin päätöksenantajina ovat liikennevakuutusyhtiöt tai liikennevahinkokeskus. Myös Suomen Pankin, eduskunnan, valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen eläkeasiat tulevat suoraan vakuutusoikeudessa käsiteltäväksi, mikäli niistä valitetaan.³⁵

4 Varsinainen muutoksenhaku

4.1 Valitusosoitus ja valitus

HLL 14 §:n mukaisesti päätökseen, josta voi valittaa, tulee liittää valitusosoitus. Valitusosoituksessa tulee mainita valitusviranomainen, viranomainen, jolle valitus on toimitettava, sekä

³³ Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä 2014

³⁴ Vakuutusoikeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä 2014

³⁵ Vakuutusoikeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä 2014

valitusaika. Näiden lisäksi valitusosoituksessa kerrotaan valituskirjelmän sisällöstä. Päätöksissä, joista voi valittaa vakuutusoikeuteen, on valitusviranomaisena vakuutusoikeus. Tämä tarkoittaa, että valitus tulee osoittaa vakuutusoikeudelle, vaikka suurin osa valituksista tuleekin toimittaa sille viranomaiselle, joka on antanut alkuperäisen päätöksen. Mikäli päätöksen antanut viranomaisvalittaja valittaa päätöksestä, tulee sen toimittaa valitus vakuutusoikeudelle.

Valitus tehdään kirjallisesti. HLL 23 §:n mukaan valituksessa tulee ilmoittaa päätös, johon haetaan muutosta, miltä osin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia vaaditaan sekä perusteet, joilla muutosta vaaditaan. Lisäksi valituksessa tulee olla valittajan tai hänen mahdollisen asiamiehensä allekirjoitus HLL 24 §:n mukaisesti. Poikkeuksen muodostavat sähköpostitse tai muulla tavoin sähköisenä toimitetut valitukset. Sähköisestä asiointista viranomaistoinnissa annetun lain (SähkAsL 24.1.2003/13) 9 §:n mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos se sisältää tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Huolimatta valitukselle asetetuista vaatimuksista valitukset ovat käytännössä tasoltaan sekä sisällöltään hyvinkin erilaisia. Vaikka valitus ei täyttäisikään kaikkia sisällöllisiä vaatimuksia, se yleensä tutkitaan näistä puutteista huolimatta. Voidaankin katsoa, että lain tarkoitus ei ole asettaa valitukselle tarkkoja muodollisia vaatimuksia, vaan ohjata valittajaa tekemään selkeä valitus.³⁶ HLL 28 §:n mukaan valittajalle onkin varattava tilaisuus täydentää valitustaan, mikäli valitus on puutteellinen, eikä täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Viranomaisen tulee varata valittajalle kohtuullinen aika valituksen täydentämiseen sekä ilmoittaa valittajalle, miltä osin valitusta on täydennettävä.

Valituskirjelmään voi liittää uutta selvitystä, jonka haluaa mukaan käsittelyyn, esimerkiksi uusi lääkärintodistus. Vaikka valitus tuleekin toimittaa määräajassa, voi valitusta täydentää uudella selvityksellä koko käsittelyn ajan. Kaikki lisäselvitys, joka toimitetaan vakuutusoikeuteen ennen asian ratkaisemista, otetaan huomioon asian käsittelyssä. Lisäselvitys annetaan tiedoksi muille asianosaisille ja se voi johtaa asiassa uuteen harkintaan.³⁷

4.1.1 Valituksen määräaika

Valitus on tehtävä valitusajassa. HLL 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Määräaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei lasketa mukaan. Valitusaika siis alkaa vasta tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä. Hallintolain (HL 26.7.1996/586) 59 §:ssä säädetään, että tavallinen tiedoksianto on postitse. Vastaanottajan

³⁶ Hallintolainkäyttölaki 1997, 194

³⁷ Lisäselvitys 2014

katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä, jollei muuta näytetä. Poikkeuksena tästä ovat viranomaset, joiden katsotaan saaneen tieto asiasta kirjeen saapumispäivänä.

Vastaanottajan katsotaan siis saaneen päätöksen tiedoksi seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettamisestä. 30 päivän määräaika lasketaan tästä tiedoksisaantia seuraavasta päivästä luki. Mikäli valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, joului- tai juhannusaatto tai arkilauantai, saa valituksen toimittaa perille seuraavana arkipäivänä lain säädettyjen määräaikain laskemisesta (MääräaikaL 25.4.1930/150) 5 §:n nojalla. Lauantai, sunnuntai sekä edellä mainitut juhlapäivät saavat aikaan siis sen, että valitusaika pitenee, koska se päättyy vasta seuraavana arkipäivänä³⁸.

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa valitusviranomaiselle. Valittaja on vastuussa siitä, että valitus saapuu toimitustavasta riippumatta viranomaiselle ajoissa. Viranomaisen on ainoastaan huolehdittava, että määräajan noudattaminen on mahdollista eli viranomaisen vastaa valituksen vastaanottamisesta.³⁹ HLL 51 § 2 mom. mukaan valitus jätetään tutkimatta, jos se saapuu säädetyn määräajan jälkeen.

4.1.2 Oikaisumenettely

Useimmissa vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa on käytössä itseoikaisumenettely. Oikaisumenettelyssä valitus on toimitettava alkuperäisen päätöksen tehneelle laitokselle, joka tutkii mahdollisuuden oikaisuun. Mahdollisesta oikaisumenettelystä säädetään jokaisen etuuden omassa laissa. Esimerkiksi Kansaneläkelain (KEL 1.5.2007/568) 79 §:ssä säädetään itseoikaisusta. Etuuslaitos tutkii valituksen ensin. Mikäli etuuslaitos hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset, se antaa asiasta oikaisupäätöksen, johon saa hakea muutosta. Jos etuuslaitos ei hyväksy vaatimuksia kokonaan tai hyväksyy ne vain osittain, toimittaa laitos valituksen muutoksenhakuelimelle. Etuuslaitos voi antaa asiassa väliaikaisen päätöksen, johon ei ole oikeutta hakea muutosta, mikäli laitos hyväksyy valituksen vaatimukset vain osittain. Oikaisumenettelyn tarkoitus on lyhentää valituksen käsittelyaikaa. Mikäli laitos hyväksyy vaatimukset ja antaa oikaisupäätöksen, lyhenee valituksen käsittelyaika merkittävästi.⁴⁰

³⁸ Hallberg ym. 1997, 191

³⁹ Mäenpää 2008, 99

⁴⁰ Valitusasian saattaminen vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi 2014

4.2 Valituksen käsittely

Vakuutusoiikeus ratkaisee vuosittain noin 7000 asiaa. Suurimmat asiaryhmät ovat eri työeläkeasiat sekä työttömyysturva-, opintotuki-, työtapaturma- ja rikosvahinkoasiat. Vakuutusoiikeudessa ratkaistiin 6000 asiaa vuonna 2013. Suullisia käsittelyjä pidettiin kaksi kappaletta. Vuonna 2013 keskimääräinen käsittelyaika oli 12,6 kuukautta.⁴¹ Vuonna 2012 asioita ratkaistiin 6880 kappaletta. 886 asiassa valituksenalaista päätöstä muutettiin. Tämä tarkoittaa, että keskimääräinen muutosprosentti oli 13,4. Vuonna 2012 ei järjestetty suullisia käsittelyjä. Keskimääräinen käsittelyaika valitusasiassa on 12 kuukautta.⁴²

4.2.1 Käsittelyvaiheet

Valittaja toimittaa valituksen ensin siihen etuuslaitokseen, joka on ensiasteena antanut alku-peräisen päätöksen. Etuuslaitoksessa tutkitaan itseoikaisun mahdollisuus ja mikäli valituksen vaatimuksia ei osittain tai kokonaan hyväksytä, toimitetaan valitus vakuutusoiikeuteen.

Valitusasia kirjataan vireille vakuutusoiikeuden kirjaamossa ja samalla siitä lähetetään valittajalle tai hänen asiamiehelleen kirje, jossa kerrotaan asian tulleen vireille sekä annetaan lisätietoa asian käsittelystä. Kirjaamosta valitus menee seuraavaksi notaarille esivalmisteluun. Esivalmistelussa notaari varmistaa, että vakuutusoiikeudella on kaikki asian ratkaisemiseen tarvittava materiaali. Samalla notaari kirjoittaa käsittelymuistion ja huolehtii tarvittavasta kirjeenvaihdosta.⁴³

Notaarien valmistelemat asiat jaetaan esittelijöille. Jako tehdään pääasiassa vireilläoloajan mukaisesti. Esittelijä tutustuu asiakirjoihin ja laatii niiden pohjalta esittelymuistion sekä päätösluonnoksen. Päätösluonnos sisältää esittelijän ehdotuksen ratkaisuksi sekä sen perustelut. Esittelijän laadittua nämä asiakirjat menee aineisto asian ratkaiseville jäsenille tutustuttavaksi.⁴⁴

Mikäli asian ratkaisuun vaikuttaa lääketieteellinen selvitys, tutustuu lääkärijäsen asiakirjoihin joko ennen asian jakamista esittelijälle tai vasta sen jälkeen, kun esittelijä on laatinut esityksensä. Asian ollessa sellainen, että se ratkaistaan viisijäsenisessä kokoonpanossa, esittelijä laatii esityksensä ja tämän jälkeen sivutoimiset jäsenet tutustuvat asian käsittely- ja esittelymuistioon, päätösluonnokseen ja tarvittaessa muihin asiakirjoihin. Tämän jälkeen asia menee

⁴¹ Vakuutusoiikeuden vuosikertomus 2013 2014, 12

⁴² Toiminta-esite 2013

⁴³ Käsittelyvaiheet 2014

⁴⁴ Käsittelyvaiheet 2014

tarkastavalle jäsenelle, joka toimittaa sen puheenjohtajalle. Asia voi palautua tarkastavalta jäseneltä tai puheenjohtajalta takasin esittelijälle jatkovalmisteltavaksi.⁴⁵

Jäsenten tutustuttua asiakirjoihin puheenjohtaja päättää istuntopäivän. Istuntopäivää ei ilmoiteta asianosaisille. Asia ratkaistaan istunnossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat paikalla. Asian ratkaisuun osallistuu asiaryhmästä riippuen kolme tai viisi jäsentä. Asia ratkaistaan esittelijän esityksestä. Istunnossa jäsenet keskustelevat asiasta. Jos päätöksestä ei synny yksimielisyyttä, siitä äänestetään.⁴⁶

Istunnon jälkeen esittelijä laatii ratkaisun mukaisen päätöksen, jonka ratkaisukokoonpano vielä tarkistaa. Mikäli ratkaisu ei ole ollut yksimielinen, päätökseen liitetään äänestyspöytäkirja ja itse päätökseen tehdään merkintä äänestyksestä tai esittelijän eriävästä mielipiteestä⁴⁷. Päätös viimeistellään ja esittelijä allekirjoittaa viimeiset päätöskappaleet. Päätös menee vielä ennen lähetystä laamannille viimeiseen tarkastukseen. Laamannin tehtävänä on samalla myös valvoa ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta. Tämän jälkeen päätös lähetetään asianosaisille. Asian käsittely päättyy vakuutusosoikeudessa vasta, kun päätös lähetetään. Vakuutusosoikeus ei voi antaa mitään tietoa ratkaisusta ennen käsittelyn päättymistä eli päätöksen lähettämistä.⁴⁸ Vakuutusosoikeus ei anna asianosaisillekaan enempää tietoa päätöksestä, sen perusteluista tai muista seikoista kuin, mitä päätöksessä ja julkisissa oikeudenkäyntiasiakirjoissa ilmenee⁴⁹.

4.2.2 Kuuleminen vakuutusosoikeudessa

Käsittely vakuutusosoikeudessa on pääosin kirjallista. Kaikki asiaan liittyvä selvitys tulee siis toimittaa vakuutusosoikeudelle kirjallisena. HLL 34 §:n mukaan asianosaista on kuultava ennen asian ratkaisemista muiden antamista selvityksistä. Tämän vuoksi vakuutusosoikeudessa asianosaisille ilmoitetaan asiaan saapuneesta lisäselvityksestä. Asianosaisille varataan tilaisuus tutustua selvitykseen ja antaa siitä kirjallinen selvityksensä.⁵⁰

Käytännössä tämä tarkoittaa kuulemiskirjeen lähettämistä asianosaiselle. Kirjeen liitteenä ovat kopiot siitä selvityksestä, josta asianosaista kuullaan. Yleisimmin asianosaiselle annetaan 14 vuorokautta aikaa antaa oma selvityksensä asiaan. Kirjeessä ilmoitetaan tämä määräaika

⁴⁵ Vakuutusosoikeuden työjärjestys 2013, 13, 37 §

⁴⁶ Käsittelyvaiheet 2014

⁴⁷ Vakuutusosoikeuden työjärjestys 2013, 14, 41 §

⁴⁸ Käsittelyvaiheet 2014

⁴⁹ Vakuutusosoikeuden työjärjestys 2013, 14-15, 41 §

⁵⁰ Lisäselvitys 2014

sekä se, että asia voidaan tämän jälkeen ratkaista vaikka asianosainen ei selitystä antaisikaan.⁵¹

4.2.3 Asiamies

Asian vireillepano ja asian ajaminen on pyritty hallintolainkäytössä järjestämään sellaiseksi, että yksityinen henkilö pystyy hoitamaan asiaansa itse eikä välttämättä tarvitse juristia asiaa hoitamaan⁵². Vakuutusosoikeudessa muutoksenhakija voi itse ajaa asiaansa tai hankkia asiamiehen hoitamaan asiaa. Asiamies voi olla esimerkiksi julkinen oikeusavustaja, juristi tai maallikko. Asiamiehen tulee ilmoittautua asiamieheksi, koska pelkästään kirjelmän laatijaksi merkittyä ei katsota asiamieheksi. Vakuutusosoikeus toimittaa kaiken käsittelyyn liittyvän postin prosessiosoitteeseen, joten asiamiehen tulee ilmoittaa prosessiosoite. Lisäksi asiamiehen tulee toimittaa valtakirja asian käsittelyä varten. Julkisten oikeusavustajien ja asianajajien tulee toimittaa valtakirja vain, jos vakuutusosoikeus sitä pyytää.⁵³

Asian käsittely vakuutusosoikeudessa on maksutonta. Jos muutoksenhakija käyttää asiassa asiamiestä tai avustajaa, hän on velvollinen maksamaan tälle palkkion. Lähtökohtana on, että muutoksenhakija vastaa itse omista kuluistaan. Joissakin tapauksissa muutoksenhakijalla saattaa olla oikeus saada vastapuolelta korvausta kuluistaan. Tärkeää on, että kulujen korvaamista on nimenomaisesti vaadittava kirjallisesti. Jotta vaatimus voidaan hyväksyä, edellytyksenä on, että kulujen jääminen muutoksenhakijan vahingoksi on kohtuutonta ottaen huomioon asiassa annettu ratkaisu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asia ratkaistaan muutoksenhakijan eduksi eli vaatimukset hyväksytään osittain tai kokonaan.⁵⁴

Jossakin tapauksissa muutoksenhakijalla voi olla oikeus oikeusapuun. Oikeusapua myönnetään lähinnä taloudellista asemaa koskevien edellytysten täytyessä. Jos oikeusapua myönnetään, korvaa valtio osittain tai kokonaan muutoksenhakijan oikeudenkäyntikulut. Oikeusapua haetaan oikeusaputoimistolta.⁵⁵

4.2.4 Suullinen käsittely

Oikeudenkäynti vakuutusosoikeudessa on pääosin kirjallista. Asiassa voidaan kuitenkin toimittaa suullinen käsittely joko asianomaisen pyynnöstä tai vakuutusosoikeuden omasta aloitteesta. HLL

⁵¹ Lisäselvitys 2014

⁵² Lappalainen ym. 2007, 66

⁵³ Asiamies 2014

⁵⁴ Oikeudenkäyntikulut 2014

⁵⁵ Oikeudenkäyntikulut 2014

37 §:n mukaan asiassa voidaan toimittaa suullinen käsittely tarvittaessa. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan kirjallista selvitystä. Suullisen käsittelyn yhteydessä ei suoriteta lääkärintarkastusta. Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa esimerkiksi siten, että se koskee vain osaa asiasta.⁵⁶

Asianosaisen halutessa asiassa suullisen käsittelyn, tulee hänen vaatia sitä kirjallisesti. Samalla asianosaisen tulee ilmoittaa, miksi suullisen käsittelyn järjestäminen on tarpeellista ja mitä selvitystä tulisi esittää. Asian ratkaisukokoonpano päättää, järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely.⁵⁷ HLL 38 §:n mukaan asiassa on järjestettävä suullinen käsittely asianosaisen sitä pyytäessä. Suullinen käsittely voidaan kuitenkin jättää toimittamatta, jos asia jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai suullinen käsittely on asian laadun tai muun syyn vuoksi ilmeisen tarpeetonta. Suullinen käsittely järjestetään, jos sen voidaan arvioida olevan hyödyksi asian ratkaisemisen kannalta. Tämä on viranomaisen harkinnan varassa.⁵⁸

Jos ratkaisukokoonpano päättyy suullisen käsittelyn pitämiseen, annetaan siitä välipäätös. Välipäätöksessä määrätään suullisen käsittelyn ajankohta. Mikäli suullista käsittelyä ei pidetä, siitä ei anneta erillistä päätöstä vaan pyynnön hylkäämisestä ja sen perusteista lausutaan lopullisessa päätöksessä. Suulliseen käsittelyyn kutsutaan kirjallisesti ne, joiden läsnäoloa vakuutusosoikeus pitää tarpeellisena.⁵⁹ Asiaa ei ratkaista suullisen käsittelyn yhteydessä vaan erillisessä istunnossa. Istunnossa käytävät asiat kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin, joten asianosaisellakaan ei ole oikeutta olla istunnossa läsnä. Asiassa annetaan kirjallinen päätös, joka postitetaan asianosaisille.⁶⁰

4.3 Vakuutusosoikeuden päätös

Vakuutusosoikeus on toimeentuloturva-asioiden ylin muutoksenhakuelin. Tämän vuoksi vakuutusosoikeuden päätökseen ei voi enää hakea muutosta valittamalla vaan päätös on saman tien lainvoimainen. Vakuutusosoikeuden päätöksen jälkeen ei ole käytettävissä varsinaisia muutoksenhakekeinoja vaan kyseeseen voi tulla ylimääräinen muutoksenhaku, mikäli siihen on perusteita. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä ovat eräät tapaturmavakuutuslainsäädäntöön kuuluvat asiat, joihin voi hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.⁶¹

⁵⁶ Suullinen käsittely 2014

⁵⁷ Menettely ennen suullista käsittelyä 2014

⁵⁸ Hallberg ym. 1997, 268

⁵⁹ Menettely ennen suullista käsittelyä 2014

⁶⁰ Suullinen käsittely - asian ratkaiseminen 2014

⁶¹ Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä 2014

Tapaturmavakuutuslakia sovelletaan vakuutus oikeudessa työtapaturma-asioihin. Lisäksi korkeimmalta oikeudelta voi hakea valituslupaa vakuutus oikeuden päätöksestä, joka on ratkaistu perustuen maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslakiin, sotilastapaturmalakiin tai ammattitautilakiin. Tapaturmavakuutuslain (TapVL 20.8.1948/608) 53 §:ssä säädetään muutoksenhakuelimistä, joista mainitaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, vakuutus oikeus ja korkein oikeus. Alkuun valitus etenee samalla tavoin kuin suurin osa valituksista, joita käsitellään vakuutus oikeudessa. Jos asianosainen ei tyydy vakuutus laitoksen antamaan päätökseen, voi hän valittaa siitä lautakuntaan. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen vakuutus oikeuteen. Mikäli vakuutus oikeuden päätöksellä on ratkaistu, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema TapVL:n mukaiseen korvaukseen tai kenen tämä korvaus on suoritettava, saa päätöksestä valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos asiassa annetaan valituslupa. Sama koskee vakuutus oikeuden antamaa perustepäätöstä asiassa. Nämä TapVL:ssa luetellut muutoksenhakuasiat ovat myös muissa edellä mainituissa laeissa, joista voi valituslupaa hakea.⁶² Näissä asioissa korkeimmalta oikeudelta voi hakea valituslupaa. Korkeimmalle oikeudelle tehdyssä valituksessa on kyse varsinaisesta muutoksenhausta ja ylimääräinen muutoksenhaku on oma prosessinsa.

PL 21 §:ssä todetaan, että jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheuttamia viivytystä käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeus saada perusteltu päätös turvataan myös lailla. HLL 51 §:n mukaan valitusviranomaisen on annettava päätöksessään ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Valitusviranomaisen on sidottu valittajan esittämiin vaatimuksiin. Viranomaisen ei voi yleensä antaa ratkaisua muusta kuin mistä on pyydetty. Toisaalta taas valittajan vaatimuksiin on vastattava. Ratkaisua tehtäessä tulee huomioida myös reformatio in pejus -kielto. Tämä tarkoittaa, että tuomioistuin ei voi muuttaa valituksenalasta päätöstä valittajan vahingoksi, jos vastapuoli ei ole valittanut päätöksestä.⁶³

Päätös on perusteltava HLL 53 §:n mukaan. Päätöksestä on ilmentävä, mitkä selvitykset ja seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Ratkaisussa pitää myös olla, millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Perustelut ovat tärkeät asianosaisten oikeusturvan vuoksi. Perusteluiden on tarkoitus osoittaa, miten kyseiseen ratkaisuun on päädytty.⁶⁴ HLL 54 §:ssä luetellaan, mitkä asiat tulisi päätöksessä käydä ilmi. Päätöksessä tulee olla muun muassa valitusviranomaisen nimi ja päätöksen päiväys, valittajan nimi, valituksenalainen päätös, selostus

⁶² Korkein oikeus 2014

⁶³ Hallberg ym. 1997, 326-327

⁶⁴ Hallberg ym. 1997, 337-339

asian käsittelystä sekä päätöksen perustelut ja lopputulos. Päätökseltä edellytetään selvyyttä ja sisällön on oltava täsmällinen⁶⁵.

4.4 Ratkaisukokoonpano

Valitusasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on mukana useampia jäseniä. Asiaryhmästä riippuen asia ratkaistaan kolme- tai viisijäsenisessä kokoonpanossa. Vakuutuslaki (VakoL 21.2.2003/132) 10 §:n mukaan istunnossa on puheenjohtajana ylituomari, laamanni tai vakuutus oikeustuomari. Muina jäseninä on kaksi lakimiesjäsentä, joista toinen on tarkastava ja toinen esittelijä. Jos ratkaisuun vaikuttaa lääketieteellinen selvitys, osallistuu ratkaisuun toisen lakimiesjäsenen eli esittelijän tilalla lääkärijäsen.⁶⁶

Työeläke-, työttömyysturva-, tapaturmavakuutus- ja palkkaturva-asiat ratkaistaan viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa. Tällöin ratkaisuun osallistuu kaksi sivutoimista jäsentä, jotka ovat työoloja tai yritystoimintaa tuntevia valtioneuvoston määräämiä jäseniä. Sotilasvamma-asioissa on ratkaisussa mukana kaksi niitä tuntevaa sivutoimista jäsentä.⁶⁷

Ratkaisukokoonpanoon kuuluu siis aina kaksi vakuutus oikeustuomaria, joista toinen on puheenjohtaja. Näiden lisäksi kolmijäsenisessä kokoonpanossa kolmantena osapuolena toimii lainopillisissa asioissa vakuutus oikeuss sihteeri eli esittelijä ja lääketieteellisessä kokoonpanossa esittelijän tilalla lääkäri. Jos asia kuuluu asiaryhmään, jotka ratkaistaan viisijäsenisessä kokoonpanossa, kuuluu ratkaisukokoonpanoon vakuutus oikeustuomareiden lisäksi kaksi sivutoimista jäsentä. Viides jäsen on lainopillisissa asioissa esittelijä ja lääkeopillisissa asioissa lääkärijäsen.

4.4.1 Erikoisistunnot

VakoL 13 §:n mukaan ylituomari tai laamanni voi siirtää asian ratkaistavaksi vahvennettuun istuntoon tai ylituomari voi siirtää asian täysistuntoon. Näitä erityiskokoonpanoja voidaan käyttää periaatteellisesti merkittävässä asioissa⁶⁸. Vahvennetussa istunnossa puheenjohtajana toimii ylituomari tai laamanni. Lisäksi ratkaisukokoonpanoon kuuluvat kaikki osaston vakuutus oikeustuomarit, laamanni sekä kaikki asiaa aiemmin käsitelleet jäsenet.

⁶⁵ Hallberg ym. 1997, 342

⁶⁶ Asian ratkaiseminen 2014

⁶⁷ Asian ratkaiseminen 2014

⁶⁸ Asian ratkaiseminen 2014

Täysistunnossa puheenjohtajana toimii ylituomari. Muina jäseninä toimivat kaikki vakuutusoi-
keuden laamannit sekä vakuutusoi-keustuomarit. Täysistuntoon osallistuvat myös kaikki asiaa
aiemmin käsitelleet jäsenet ja lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian rat-
kaisuun. Sekä vahvennettu istunto että täysistunto ovat päätösvaltaisia, mikäli kaksi kolmas-
osaa jäsenistä on läsnä.

4.4.2 Vakuutusoi-keuslain uudistuksen vaikutus ratkaisukokoonpanoon

Vakuutusoi-keuslakiin on tulossa syksyllä 2015 muutoksia, jotka osittain koskevat ratkaisuko-
koonpanoja ja istuntoja. Hallitus antoi asiassa esityksensä HE 104/2014 vp, joka meni valio-
kuntakäsittelyyn. Lakivaliokunta antoi asiassa mietinnön, joka hyväksyttiin eduskunnan täysis-
tunnossa 13.3.2015. Sekä hallituksen esityksessä (HE 104/2014 vp) sekä lakivaliokunnan mie-
tinnössä (LaVM 30/2014 vp) pääpaino ratkaisukokoonpanoissa on ratkaisukokoonpanojen ke-
ventämisellä. VakoL 10 § 1 momentissa säädetään asioiden ratkaisemisesta istunnossa. Tähän
lisätään HE 104/2014 vp:n mukaisesti 2 momentti, jossa säädetään mahdollisuudesta ratkaista
yksimieliset asiat ilman, että järjestetään muodollinen istunto. Muodollisen istunnon järjestä-
minen olisi kuitenkin edelleen pääsääntönä viisijäsenisissä ratkaisukokoonpanoissa. Lakivalio-
kunnan mietintöön (LaVM 30/2014 vp) on lisäksi lisätty, että mikäli asia ratkaistaan ilman
muodollista istuntoa, tulee kaikkien ratkaisukokoonpanon jäsenten hyväksyä päätösehdotus
yksimielisesti sekä hyväksyä se merkinnällään. Kokoonpanon puheenjohtajan on vahvistettava
asia omalla merkinnällään joko istunnossa ratkaistavaksi tai yksimielisyyden vallitessa ilman
istuntoa ratkaistavaksi.

Asiat ratkaistaan vakuutusoi-keudessa kolme- tai viisijäsenisissä kokoonpanoissa. Lakiin on tu-
lossa HE 104/2014 vp:n 10 a §:n mukainen uudistus, jonka mukaan joitakin asioita voidaan
ratkaista yksijäsenisessä kokoonpanossa. Tällaisia asioita olisivat esimerkiksi vakuutusoi-keu-
teen vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian tutkimatta jättäminen, muu-
toksenhakuajan jälkeen vireille tulleen asian tutkimatta jättäminen sekä asia, jossa hakemus
tai vaatimukset on peruttu kokonaisuudessaan. Edellä mainittuja asioita on kaikissa asiaryh-
missä, ja lain tarkoitus olisi keventää näiden asioiden käsittelyä. Asia tulisi kuitenkin ratkaista
tavallisessa kokoonpanossa, mikäli asian laatu sitä vaatii. Tällainen tilanne voisi olla, kun poh-
ditaan, onko valituksen myöhästymiselle painavia perusteita. Yksijäseniset asiat ratkaistaan
ratkaisukokoonpanoon kuulumattoman esittelijän esityksestä. Yhden jäsenen kokoonpanossa on
jäsenenä ylituomari tai vakuutusoi-keustuomari.

HE 104/2014 vp 10 b §:ä mahdollistaa myös joidenkin lääketieteellisten asioiden ratkaisemi-
sen kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Tämä koskee asioita, joissa ensimmäisen asteen päätök-
sen on antanut Kansaneläkelaitos eikä asia koske työkyvyttömyyseläkettä, työterveyshuollon

korvausta tai kuntoutusetuutta. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa voitaisiin siis ratkaista esimerkiksi eläkettä saavan hoitotukiasia, vammaistukiasia sekä sairausvakuutusasiat. Nämä ratkaistaan esityksestä, jonka tekee esittelijä, joka ei kuulu ratkaisukokoonpanoon. Ratkaisukokoonpanoon kuuluvat lääkäri ja lainopillisena jäsenenä ylituomari tai vakuutus oikeustuomari. Mikäli jäsenet eivät ole päätöksestä yksimielisiä, asia siirtyy kolmijäseniseen kokoonpanoon.

VakoL 13§:ään tulee HE 104/2014 vp mukaisesti täysistuntoa koskeva muutos. Täysistunnon puheenjohtajana toimii ylituomari sekä muina jäseninä vakuutus oikeuden vakituiset vakuutus oikeustuomarit sekä asiaa aiemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunnon kokoonpanoa siis kevennettäisiin niin, etteivät määräaikaiset vakuutus oikeustuomarit osallistu istuntoon. Tällä on tarkoitus helpottaa keskustelun käymistä ja tällä tavalla mahdollistaa tehokkaampi käsittely.

5 Ylimääräinen muutoksenhaku

Muutoksenhakeinot ryhmitellään varsinaisiin ja ylimääräisiin muutoksenhakeinoin. Varsinaisia muutoksenhakeinoja käytetään tavallisissa tapauksissa eli säännönmukaisesti. Varsinaisesta muutoksenhausta vakuutus oikeudessa ja sen käsittelystä on kerrottu edellä. Ylimääräinen muutoksenhaku tulee käytettäväksi poikkeustilanteissa ja tällöin vain laissa säädetyin rajoitetuin edellytyksin. Ylimääräisen muutoksenhaun kohteena voi olla vain lainvoimainen päätös eli päätös, johon ei enää voi hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakeinoin.⁶⁹

Varsinaiset muutoksenhakeinot eivät aina riitä oikeusturvan toteutumiseksi⁷⁰. Oikeusturvan kannalta mahdollisuudella hakea muutosta lainvoimaiseen päätökseen ylimääräisellä muutoksenhaulla on tärkeä merkitys. Ylimääräinen muutoksenhaku on poikkeuksellinen oikeusturva keino, mutta sillä on myös käytännön merkitys.⁷¹ Ylimääräisiin muutoksenhakeinoin voidaan turvautua vasta, kun varsinaiset muutoksenhakeinot eivät enää ole käytettävissä. Yleisenä lähtökohtana on, että tällä tavoin saadaan korjattua lainvoimaistakin päätöstä rasittavat ilmeiset virheet.⁷²

Vakuutus oikeudessa sovelletaan lainkäytössä, jollei muuta ole säädetty, HLL:n säännöksiä. Kuitenkin on tärkeä huomata, että VakoL 19 § 2 momentin mukaan ylimääräisessä muutoksenhausta ei sovelleta HLL 11 §:n säännöksiä. Näissä kahdessa laissa ylimääräisen muutoksenhaun keinot ovat hyvinkin erilaiset, joten ne on tärkeä pitää erillään. HLL 11 §:n mukaan ylimääräi-

⁶⁹ Hallberg ym. 1997, 364

⁷⁰ Hallberg ym. 1997, 364

⁷¹ Hallberg 1986, 1

⁷² Hallberg 1986, 172

siä muutoksenhaun keinoja ovat kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku. Vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja on kaksi: poisto ja purku. Vakuutusosoikeudessa käytettävistä ylimääräisen muutoksenhakekeinoista säädetään VakoL 3 luvussa, joka sisältää 18 ja 19 §:t. VakoL 18 §:ssä säädetään päätöksen poistamisesta ja 19 §:ssä päätöksen purkamisesta.

5.1 Päätöksen lainvoimaisuus

Ylimääräisen muutoksenhaun edellytyksenä on, että päätös on lainvoimainen. Tämän edellytyksen määrittäminen on jäänyt oikeuskäytännön varaan. Lakiin ei ole tullut tätä koskevaa säännöstä.⁷³ Päätöksen lainvoimaisuuden määrittäminen ei ole aiheuttanut ongelmia. Päätös tulee lainvoimaiseksi heti, jos siitä ei saa valittaa. Tällöin lainvoimaisuus johtuu valituskiellosta tai muusta valittamiseen liittyvästä rajoituksesta⁷⁴. Päätös tulee lainvoimaiseksi myös, jos valittamiseen säädetty määräaika on kulunut umpeen. Jos päätöksestä on valitettu, saa päätös lainvoiman vasta kun valitus on ratkaistu ja valitusviranomaisen antama päätös on saanut lainvoiman.⁷⁵

Vakuutusosoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla eli se on saman tien lainvoimainen. Tällöin siihen voidaan hakea ylimääräistä muutoksenhakua. Ylimääräinen muutoksenhaku siis onkin ainoa mahdollisuus hakea muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen lukuun ottamatta niitä aiemmin mainittuja poikkeuksia, joissa muutosta voi hakea korkeimmalta oikeudelta. Mikäli esimerkiksi lautakunnan päätökseen ei voi hakea muutosta, on se mainittava päätöksessä HLL 15 §:n mukaisesti. Jos päätökseen (laitoksen tai lautakunnan) saa hakea muutosta, kuten yleissääntönä on, on valitusaika 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista ja asianosaisten katsotaan saaneen päätös tiedoksi 7 päivänä päätöksen postituksesta. Mikäli tänä aikana päätökseen ei haeta muutosta, saa päätös lainvoiman.

5.2 Poisto

VakoL 18 §:n mukaan vakuutusosoikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Vakuutusosoikeus voi poistaa hakemuksesta päätöksen, joka perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai jos se on ilmeisesti lain vastainen ja sen on antanut joko lautakunta tai vakuutusosoikeus⁷⁶. Päätöksen poistamista on haettava viiden vuoden

⁷³ Hallberg 1986, 172

⁷⁴ Mäenpää 2008, 309

⁷⁵ Hallberg ym. 1997, 371

⁷⁶ päätöksen poistamista koskevan asian 2014

kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman. Tämän ajan jälkeen päätöksen poistoa voi hakea vain erityisen painavasta syystä.

Vakol 18 §:n mukaan vakuutusosoikeus voi poistaa päätöksen siten, kuin siitä erikseen säädetään. Tämä tarkoittaa, että poistosta säädetään erikseen eri etuuksien erikoislaeissa, mikäli poisto on mahdollinen. Poistosta kansaneläkeasioissa säädetään esimerkiksi KEL 84 §:ssä. Kyseisessä pykälässä säädetään, että päätös voidaan poistaa asianosaisen tai Kansaneläkelaitoksen hakemuksesta. Poistomenettely sisältyy useimpiin vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin etuuksiin ja niiden lakeihin. Mikäli poistosta ei ole säädetty etuuden erityislaissa, ei päätökseen voi hakea poistoa. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on ehdottanut, että poistomenettelyä koskevat säännökset tulisi siirtää vakuutusosoikeuslakiin. Tämä toisi komitean mukaan selkeyttä sääntelyyn.⁷⁷

Vakuutusosoikeudessa käsitellään liikennevakuutuslain perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevat asiat. Näihin asioihin ei voi hakea poistoa, sillä liikennevakuutuslaissa (26.6.1959/279) ei säädetä poistoasioista. Jos vakuutusosoikeudelle tulee tällainen poistohakemus, sitä ei kirjata lainkäyttöasiana vireille vakuutusosoikeuteen vaan asia siirretään hallintoasiana laitokselle, joka on ensiasteena päätöksen antanut. Näin laitos voi käsitellä asian uudelleen eikä henkilön oikeusturva vaarannu.

Poistohakemuksen reitti seuraa aina valitusreittiä. Jos ensiasteen, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, päätökseen haetaan poistoa, sitä tulee hakea muutoksenhakulautakunnalta, johon varsinainenkin valitus olisi kuulunut. Kun lautakunta antaa poistohakemuksesta päätöksensä, ei lautakunnan poistoasiassa antamaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla. Lautakunnan päätöksen ja vakuutusosoikeuden päätöksen poistoa tulee hakea vakuutusosoikeudelta. Tästä säädetään etuuslaeissa erikseen, esimerkiksi Kansaneläkelain 84 §:ssä.

Vakuutusosoikeudessa ratkaistaan vuosittain keskimäärin 70-90 poistoasiaa, jotka siis koskevat muutoksenhakulautakunnan tai vakuutusosoikeuden päätöksen poistamista. Näistä poistohakemuksista kolmasosa tulee vireille etuuslaitoksen hakemuksesta ja loput kaksikolmasosaa yksityishenkilöiden hakemuksista. Vain keskimäärin yksi yksityishenkilön tekemä poistohakemus vuodessa hyväksytään. Tavallista on, että samat henkilöt hakevat toistuvasti vakuutusosoikeudelta päätösten poistamista. Voidaan todeta, että näillä henkilöillä on harvoin näissä asioissa todellinen oikeussuojan tarve. Asia ei siis ole kovin merkityksellinen edes henkilölle itselleen, ja kuitenkin asian käsittely työllistää vakuutusosoikeutta suhteettoman paljon. Etuushakijoilla on mahdollisuus myös saada asiansa uudelleen käsiteltäväksi suoraan etuuslaitoksessa uuden

⁷⁷ HE 101/2002 vp

selvityksen perusteella. Tämä menettely olisi tarkoituksenmukaisempi kuin päätöksen poistamisen hakeminen.⁷⁸

Vakuutusoikeudessa asian käsittely on tällä hetkellä maksutonta. Oikeusministeriö ehdottaa mietinnössään tuomioistuinmaksujen käyttöön ottamista myös vakuutusoikeudessa siltä osin, kun se olisi sosiaalisesti ja taloudellisesti perusteltua. Tarkoitus olisi, että maksu lisäisi asianosaisten harkintaa laittaa asia vireille tilanteissa, joissa asialla ei ole olennaista merkitystä muutoksenhakijan toimeentulon kannalta. Tästä tulisi vakuutusoikeudelle tuntuvaa hyötyä ja säästöä, kun vireille tulisi vähemmän sellaisia asioita, joiden käsittely ylimmässä muutoksenhakuelimessä ei ole tarkoituksenmukaista. Tällä tavoin vakuutusoikeus pystyisi keskittymän kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeisempiin asioihin. Ministeriö ehdottaa, että oikeudenkäyntimaksu olisi 500 euroa, kun asian laittaa vireille muu kuin yksityishenkilö. Yksityishenkilön vireille panemasta valituksesta ei perittäisi maksua mutta poistohakemuksista perittäisiin 250 euroa.⁷⁹

5.2.1 Suostumus päätöksen oikaisuun

Etuuslaitos voi päätöksensä antamisen jälkeen huomata, että tehty päätös on virheellinen. Jos päätöksessä on virhe, se voidaan esimerkiksi KEL 81 §:n ja TaVL 53 g §:n mukaan korjata asiakkaan eduksi tai vahingoksi. Pykälän mukaan päätöstä ei voi korjata asiakkaan vahingoksi ilman hänen suostumustaan. Päätös on virheellinen, jos siinä on asia-, menettely-, kirjoitus- tai laskuvirhe. Päätöksessä katsotaan olleen asiavirhe esimerkiksi, jos se perustuu virheelliseen selvitykseen. Päätös ei ole virheellinen, jos olosuhteiden muutos tapahtuu päätöksen antamisen jälkeen eikä se vaikuta etuuden alkamisajankohtaan. Tällöin etuuspäätös voidaan tarkistaa, eikä etuuslaitoksen tarvitse pyytää tähän suostumusta eikä hakea päätöksen poistamista.⁸⁰

Virheellinen päätös voidaan joutua oikaisemaan asiakkaan eduksi tai vahingoksi. Asiakkaan eduksi päätös voidaan muuttaa pyytämättä asiakkaalta oikaisun suostumusta. Jos päätöstä joudutaan korjaamaan asiakkaan vahingoksi, on tästä pyydettävä asiakkaalta suostumusta joi-takin poikkeuksia lukuun ottamatta. Päätös voidaan korjata suostumusmenettelyllä vain, jos päätöksen lainvoimaiseksi tulosta on vähemmän kuin viisi vuotta. Suostumus päätöksen oikaisuun pyydetään asiakkaalta kirjallisesti. Mikäli etuuslaitos ei saa suostumusta päätöksen oikaisemiseen, se yleensä hakee päätöksen poistamista joko lautakunnalta tai vakuutusoikeudelta

⁷⁸ Tuomioistuinmaksulaki 2015, 51

⁷⁹ Tuomioistuinmaksulaki 2015, 51-71

⁸⁰ Kelan etuusohje 2014

siitä riippuen, mitä päätöstä esitetään poistettavaksi. Suostumusmenettely mahdollistaa joissakin tapauksissa päätöksen nopeamman korjaamisen verrattuna päätöksen korjaamiseen poistomenettelyllä.⁸¹

5.2.2 Poistohakemus

Poistoa haetaan kirjallisesti ja poistohakemuksessa on ilmoitettava päätös, johon haetaan muutosta. Hakemuksessa on yksilöitävä, miltä osin ja millä tavoin hakija katsoo, että päätös perustuu puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lain vastainen. Hakemus on perusteltava, allekirjoitettava ja se toimitetaan vakuutusosikeuteen. Hakemuksen liitteeksi tulee laittaa päätös, johon poistoa haetaan. Lisäksi hakemuksen oheen voi liittää uutta selvitystä.⁸²

5.2.3 Poistohakemuksen käsittely vakuutusosikeudessa

Suurelta osin poistohakemuksen käsittely vakuutusosikeudessa on samanlaista kuin valitusasian käsittely. VakoL 18 §:ssä säädetään, että menettelystä poistoasioissa on soveltuvin osin voimassa se, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään valitusasioista. Joitakin eroavaisuuksia käsittelyssä kuitenkin on. Poistohakemuksen vakuutusosikeudelle voi siis tehdä sekä yksityishenkilö että etuuslaitos. Kumpi tahansa poistoa hakee, tulee kirjallinen hakemus toimittaa vakuutusosikeuteen⁸³. Valitusasiassa valitus toimitetaan etuuslaitokseen mutta poistohakemus suoraan vakuutusosikeuteen. Tämä siksi, että poistoasioissa etuuslaitoksella ei ole itseoikaisu mahdollisuutta käytössä. Itseoikaisua ei ole käytössä, sillä sitä ei mainita etuuslaeissa poistosta säädettyäessä.

Henkilö toimittaa poistohakemuksen suoraan vakuutusosikeuteen ja vakuutusosikeus pyytää etuuslaitokselta lausuntoa asiaan. Lausunnosta taas kuullaan henkilöä. Vaikka etuuslaitoksella ei ole itseoikaisumahdollisuutta, se voi antaa asiassa väliaikaisen päätöksen, jolloin henkilön oikeusturva ei huonone itseoikaisumahdollisuuden puutteesta huolimatta. Käsittely jatkuu vakuutusosikeudessa samalla tavoin kuin valitusasian käsittely.

VakoL 18 § 2 momentin mukaan poistoasia ratkaistaan vakuutusosikeudessa kolmijäsenisessä kokoonpanossa, joka voi olla myös lääkeopillinen kokoonpano. Tämän on katsottu olevan järkevä vaihtoehto, jotta asian käsittelyyn ei sidota turhia resursseja vaan ne saadaan hyödynnettyä muiden asioiden käsittelyssä. Viisijäseninen kokoonpano on perusteltu, kun sovelletaan

⁸¹ Kelan etuusohje 2014

⁸² Päätöksen poistamista koskevan asian 2014

⁸³ Päätöksen poistamista koskevan asian 2014

etuuslakien materiaalisia säännöksiä. Poistoasiat yleensä kuitenkin koskevat hakemuksen kohteena olevan päätöksen perustumista virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Vakuutus-oikeus ei tässä yhteydessä tee asiaratkaisua. Vakuutus-oikeus ratkaisee ainoastaan, onko päätöksen poistamiselle perusteita. Jos poistohakemukseen suostutaan, päätös poistetaan ja asia palautetaan jollekin valitusasteista uudelleen käsittelyyn.⁸⁴

5.2.4 Tilastotietoa poistoista

Vuonna 2014 vakuutus-oikeus ratkaisi 6672 valitusasiaa, joiden keskimääräinen muutosprosentti oli 13,4 prosenttia. Näiden lisäksi ratkaistiin päätöksen poistamista koskevia asioita 77. Näistä 13 asiassa päätöstä muutettiin eli muutosprosentti oli 16,9 prosenttia.⁸⁵

Vuonna 2012 poistohakemuksia ratkaistiin 113 ja niiden muutosprosentti oli 18,6 prosenttia. Poistovalituksia taas ratkaistiin 126 ja niiden muutosprosentti oli poistohakemuksia pienempi, 8,7 prosenttia.⁸⁶

5.2.5 Poistoasioiden päätöksiä

Vakuutus-oikeuden päätöksessä 10.2.2015, Dnro 1006/2013/637, on kyse vakuutus-oikeuden päätöksen poistohakemuksesta. Vakuutuslaitos haki vakuutus-oikeuden 11.12.2012 antaman päätöksen poistoa. Päätöksellä vakuutus-oikeus oli määrännyt vakuutuslaitoksen suorittamaan A:lle haittaluokan 10 mukaisen haittarahakorvauksen. Vakuutuslaitos ilmoitti poistohakemuksessaan, että sillä on perusteltu syy epäillä, ettei aiemmin esitetystä lääkärintilauksesta välity oikeanlaista kuvaa A:n tapaturmavammojen tilasta. Vakuutuslaitoksen vakuutustutkijat olivat tarkkailleet A:ta useaan otteeseen ja tarkkailusta oli todisteena video- ja kuvamateriaalia. Asiassa järjestettiin suullinen käsittely.

Tapaturmavakuutuslain 54 a §:n 2 momentin mukaan vakuutus-oikeus voi poistaa vakuutus-oikeuden tai tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen, jos se perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen. Vakuutus-oikeus totesi, että 11.12.2012 annetun päätöksen jälkeen on esitetty runsaasti uutta selvitystä A:n toimintakyvystä. Uusi selvitys oli ristiriidassa vakuutus-oikeudessa aiemmin esitetyn lääketieteellisen selvityksen kanssa. Vakuutus-oikeus katsoi, että sen aiempi päätös on perustunut vä-

⁸⁴ HE 101/2002 vp

⁸⁵ Tilastotietoja 2015

⁸⁶ Vakuutus-oikeus vuosikertomus 2012, 10

hintäänkin puutteelliseen selvitykseen. Näin edellytykset vakuutusosoikeuden 11.12.2012 antaman päätöksen poistolle olivat olemassa. Vakuutusosoikeus poisti 11.12.2012 antamansa päätöksen ja asia palautettiin vakuutuslaitokselle uudelleen käsiteltäväksi.

Vakuutusosoikeuden päätöksessä 29.9.2010, Dnro 2341/2011/3385, Kansaneläkelaitos on hakenut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksen poistamista. Kansaneläkelaitos perusteli poistohakemustaan sillä, että lautakunnan kirjallisen selvityksen mukaan asian käsitteilyn aikana A:n asiakirjojen joukkoon oli joutunut vahingossa muun henkilön kuin A:n papereita ja asiakirjoilla on ollut vaikutusta asian ratkaisuun. Lautakunnan päätös siis perustui virheelliseen selvitykseen. Vakuutusosoikeus poisti lautakunnan päätöksen ja palautti asian sinne uudelleen käsiteltäväksi.

Vakuutusosoikeuden päätöksessä 22.5.2014, Dnro 4394/2013/1967, Kansaneläkelaitoksen opintotutkikeskus on hakenut opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksen poistamista. Kansaneläkelaitos oli antanut A:lle päätöksen opintotuesta 20.8.2012 sekä takaisinperinnästä 17.9.2012. A valitti 20.8.2012 päätöksestä ja valituksessaan vaati takaisinperinnästä luopumista. Kansaneläkelaitos siirsi valituksen lautakunnan käsiteltäväksi ja lausunnossaan totesi, että valitus takaisinperinnästä oli ennenaikainen, koska siitä ei ollut vielä annettu päätöstä. Lautakunta jätti valituksen ennenaikaisena tutkimatta. Kansaneläkelaitos haki lautakunnan päätöksen poistamista, sillä takaisinperintäpäätös oli annettu jo ennen A:n valituksen saapumista. Näin ollen lautakunnan päätös perustui virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Vakuutusosoikeus poisti lautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi.

5.3 Purku

Vakuutusosoikeuden päätöksen purkamista voi tarkoin määritellyissä tilanteissa hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta. VakoL 19 §:n mukaan vakuutusosoikeuden päätöksen purkua voi hakea Korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO), mikäli asian käsittelyssä on vakuutusosoikeudessa tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Muutoin päätöksen purkamisessa noudatetaan HLL:n säännöksiä. VakoL 19 § 3 momentin mukaan edellä mainitut säännökset eivät kuitenkaan koske niitä vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvia asioita, joista voi hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta. Näihin asioihin haetaan purkua korkeimmalta oikeudelta⁸⁷.

⁸⁷ Tapaturmavakuutusasiat 2014

Vaikka vakuutusosoikeuden päätöksen purkuhakemukseen sovelletaan HLL:n säännöksiä, ei HLL 63 §:ssä mainittuja muita purkuperusteita sovelleta. Purkuperusteista ainoastaan menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa päätökseen, on sovellettavissa. Muissa HLL 63 §:ssä mainituissa tilanteissa on mahdollisuus hakea päätöksen poistoa, kun kyse on vakuutusosoikeuden päätöksestä. Päätöksen poistamista voidaan hakea vakuutusosoikeudelta myös silloin, kun KHO:lla on toimivalta purkaa päätös. Tämän ei kuitenkaan arvioida aiheuttavan käytännön ongelmia.⁸⁸

HLL 64 §:n mukaan purkaa haetaan KHO:lta. Purkaa on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun purkuhakemuksen kohteena oleva päätös on saanut lainvoiman. Tämän määräajan jälkeen päätös voidaan purkaa erityisen painavasta syystä. Päätöstä ei voida purkaa HLL 63 §:n mukaan tilanteessa, jossa päätös ei loukkaa yksityisen oikeutta tai julkinen etu ei vaadi päätöksen purkamista.

KHO voi tutkia asiaa ainoastaan päätöksen purkuna ja nimenomaan menettelyvirheen vuoksi. Jos KHO:lle saapuu hakemus, jossa ei ollenkaan mainita purkuperusteena vakuutusosoikeuden menettelyvirhettä, ei asia kuulu KHO:n toimivaltaan ja se siirretään vakuutusosoikeuteen. Mikäli hakemuksessa mainitaan purkuperusteena menettelyvirheen lisäksi muita perusteita, ratkaisee KHO asian ainoastaan menettelyvirheen osalta. Mikäli KHO ei pura päätöstä tämän perusteella, se siirtää asian muilta osin vakuutusosoikeuden ratkaistavaksi.⁸⁹

Poikkeuksena menettelyvirheestä ainoana purkuperusteena ovat palkkaturva-asiat. Palkkaturvalain (27.11.1998/866, PTL) 26 §:ssä todetaan, että palkkaturva-asioiden ylimääräisessä muutoksenhaussa sovelletaan HLL 11 lukua. KHO:2015:6 päätöksessä on tästä esimerkki. Päätöksessä on purettu vakuutusosoikeuden päätös, koska sen on katsottu perustuneen ilmeisen väärän lain soveltamiseen tai erehdykseen.

5.3.1 Menettelyvirheet

Menettelyvirhe on ainoa purkuperuste vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa edellä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta. Mikäli päätöksestä ei menettelyvirhettä löydy, ei päätöstä voida purkaa. Menettelyvirhe tarkoittaa noudatettavien oikeudellisten menettelysääntöjen rikkomista. Virheestä johtuva pätemättömyys on moitteenvaaraista eli menettelyvirhe tekee päätöksestä pätemättömän siten, että asianosainen valittaa päätöksestä ja valitus hyväksytään. Lähtökohta on, että menettelyvirhe tekee päätöksestä lainvastaisen. Menettelyvirhe ei kuitenkaan aina johda päätöksen kumoamiseen. Kumoamisen edellytyksenä nimittäin on, että menettelyvirhe on voinut vaikuttaa päätöksen käsittelyyn. Päätöstä ei siis voi kumota

⁸⁸ HE 101/2002 vp

⁸⁹ HE 101/2002 vp

sellaisen menettelyvirheen vuoksi, joka ei ole voinut vaikuttaa päätökseen. Mikäli tuomioistuimien tulee lopputulokseen, että ilman menettelyvirhettä asiassa olisi ollut käytettävissä vähintään yksi toisenlainen ratkaisu, on päätös kumottava.⁹⁰

Vakol 19 §:ssä säädetään, että päätös voidaan purkaa, mikäli menettelyvirhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätöksen sisältöön. Voidaan yleisesti todeta, että prosessinedellytysten puuttuminen ja kuulematta jättäminen ovat usein olennaisia menettelyvirheitä⁹¹. Kuuleminen menettelynä kuuluu hyvän hallinnon takeisiin ja perusoikeuksiin. Tämän vuoksi se on oikeus-suojan näkökulmasta erityisen keskeinen menettely.⁹²

5.3.2 Purkuasioiden päätöksiä

KHO:2008:45 päätöksessä A on hakenut vakuutusoikeuden päätöksen purkamista menettelyvirheen vuoksi. Kyseessä oli eläkkeensaajan hoitotukiasia, josta Kansaneläkelaitos oli antanut ensiasteena päätöksen. Tästä päätöksestä oli valitettu tarkastuslautakuntaan (nykyinen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta), joka hylkäsi valituksen. Vakuutusoikeus oli purun kohteena olevalla päätöksellään hylännyt A:n valituksen tarkastuslautakunnan päätöksestä. Vakuutusoikeuden käsittelyn aikana A oli toimittanut uutta lääketieteellistä selvitystä asiaan. Vakuutusoikeus oli kuullut selvityksestä Kansaneläkelaitosta ja saanut Kansaneläkelaitokselta selvitykseen liittyvät lisälausunnot. Näistä lisälausunnoista ei kuultu A:ta. KHO katsoi, että vakuutusoikeus ei ole noudattanut HLL 34 §:ä ja kuullut asianosaisia ennen asia ratkaisua. Vakol 19 §:n mukaan KHO voi purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, jos siinä on tapahtunut menettelyvirhe. KHO katsoi, että asian käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe. KHO purki vakuutusoikeuden päätöksen ja palautti asian vakuutusoikeuden käsiteltäväksi.

KHO:2008:44 päätös koskee myös vakuutusoikeuden päätöksen purkamista puutteellisen kuulemisen vuoksi. Kansaneläkelaitoksen päätöksestä oli valitettu tarkastuslautakuntaan ja tästä päätöksestä edelleen vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus palautti päätöksellään asian tarkastuslautakuntaan. Tarkastuslautakunta ratkaisi asian, ja tästä valitettiin edelleen vakuutusoikeuteen. A haki vakuutusoikeuden jälkimmäisen päätöksen purkamista menettelyvirheen vuoksi. Hakemusta oli perusteltu esimerkiksi sillä, että esittelijänä oli tarkastuslautakunnassa ollut molemmilla kerroilla sama henkilö. Lisäksi kuuleminen oli ollut puutteellista eikä vakuutusoikeuden päätös ollut perusteltu.

⁹⁰ Kulla 2008, 59-62

⁹¹ Hallberg 1986, 109

⁹² Kulla 2008, 59-62

KHO totesi, että sen toimivaltaan kuuluu vakuutusosoikeuden päätöksen purkaminen, mikäli siinä on tapahtunut menettelyvirhe. KHO:n toimivaltaan ei kuulu arvioida, onko tarkastuslautakunnan jäsen esteellinen. Hakemus jätettiin tältä osin tutkimatta. KHO totesi, että päätös oli peruteltu eikä asian käsittelyssä ole tapahtunut menettelyvirhettä tältä osin. Vakuutusosoikeus on käsittelyssään pyytänyt Kansaneläkelaitokselta lisälausuntoja, joista ei ole kuultu A:ta. Tältä osin käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe. Vakuutusosoikeuden päätös purettiin ja asia palautettiin vakuutusosoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Edellä esitetyistä oikeustapauksista saa osviittaa siitä, mikä on sellainen menettelyvirhe, jonka vuoksi KHO voi purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen. Näistä tapauksissa molemmissa on kyseessä puutteellinen kuuleminen. Tässä opinnäytetyössä on varsinaisen muutoksenhaun kohdalla kerrottu kuulemisesta ja nämä oikeustapaukset osoittavat, kuinka tärkeästä asiasta kyse. KHO:2008:44 tapauksessa purkuperusteina on esitetty myös esteellisyys ja päätöksen perustelemattomuus. Nämä asiat saatettaisiin lukea menettelyvirheiksi ja ne saattaisivat aiheuttaa päätöksen purkamisen. Kuitenkin tässä kyseisessä tapauksessa KHO katsoi, että vakuutusosoikeuden päätöstä on perusteltu riittävästi. Mahdollinen esteellisyys taas koski tarkastuslautakunnan jäsentä. KHO voi purkaa ainoastaan vakuutusosoikeuden päätöksen ja nimenomaisesti vakuutusosoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi. Vaikka tarkastuslautakunnassa (tai muussa asteessa) olisi tapahtunut menettelyvirhe, ei sen tutkiminen kuulu KHO:n toimivaltaan.

6 Loppupäätelmät

Ylimääräisen muutoksenhaun on tarkoitus täydentää varsinaista muutoksenhakua ja parantaa oikeusturvaa. Järjestelmän ylläpito kuitenkin maksaa ja vie resursseja muiden asioiden käsittelystä. Siksi on hyvä pohtia, mikä on ylimääräisen muutoksenhaun todellinen merkitys ja täyttääkö se parhaalla mahdollisella tavalla tarkoituksensa.

Opinnäytetyössä on käyty läpi prosessioikeuden tavoiteperiaatteet, jotka ovat varmuus, joutuisuus ja kustannustehokkuus. Jos varsinainen muutoksenhaku täyttäisi aina sataprosenttisesti varmuuden kriteerin, ei ylimääräiselle muutoksenhauille olisi niin paljon tarvetta. Ylimääräisessä muutoksenhaussa prosessin varmuus ei ole suuri ongelma, sillä sen yhteydessä ei tehdä varsinaista asiaratkaisua. Käsittelyn tulisi olla myös joutuisaa. Tämä ei käsittelyaikoja katsottaessa tunnu toteutuvan, koska vakuutusosoikeudessa keskimääräinen käsittelyaika on noin vuosi. Varsinainen muutoksenhaku vie aikaa, jos asia käy läpi kaikki valitusasteet. Jos ylimääräinen muutoksenhaku kohdentuu vakuutusosoikeuden päätökseen, kasvaa käsittelyaika todella pitkäksi myös siinä tilanteessa, että ylimääräinen muutoksenhaku laitettaisiin vireille heti vakuutusosoikeuden päätöksen antamisen jälkeen.

Kolmas tavoiteperiaate on kustannustehokkuus. Tällä hetkellä oikeudenkäynti vakuutusoikeydessä on maksutonta. Asianosaiselle ei siis aiheudu kustannuksia eikä kustannustehokkuutta voida arvioida asianosaisen kannalta. Prosessi kuitenkin aiheuttaa kustannuksia, jotka valtio kustantaa. Kuitenkin tuomioistuinmaksutyöryhmän mietinnössä tulee esille, että osassa asianosaisten tekemistä poistohakemuksista asianosaisella ei ole todellista oikeussuojan tarvetta. Tällöin voidaan katsoa, että prosessin aiheuttamat kustannukset ovat turhia. Oikeudenkäynnin maksuttomuus osaltaan mahdollistaa, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus saada ansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

Tuomioistuinmaksutyöryhmän mietinnössä on todettu, että samat henkilöt hakevat heitä koskeviin päätöksiin poistoa ilman, että heillä on varsinaista oikeussuojan tarvetta. Keskimäärin ainoastaan yksi yksityishenkilön poistohakemus vuosittain hyväksytään, vaikka kaksi kolmasosaa 70-90 poistohakemuksesta, jotka vakuutusoikeyteen tulee vuodessa vireille, on yksityishenkilöiden tekemiä. Tämän vuoksi ylimääräinen muutoksenhaku ei ole yksityishenkilön kannalta tärkeä oikeusturvan suojaamisen keino.

Pienempi osa poistohakemuksista on laitosten tekemiä. Näistä huomattavankin suuri osa hyväksytään, kun otetaan huomioon, että poisto on nimenomaan ylimääräisen muutoksenhaun keino. Laitosten kohdalla poistohakemus voi tulla kyseeseen, jos vasta päätösten antamisen jälkeen laitoksen tietoon tulee sellainen tieto, joka olisi vaikuttanut päätösten tekemiseen. On tärkeä, että päätös saadaan korjattua oikeaksi myös myöhemmin, etenkin tilanteissa, joissa henkilö on etuutta hakiessaan tai muutoksenhaun yhteydessä jättänyt antamatta asian kannalta tärkeää tietoa laitokselle. Toisaalta mikäli henkilö on antanut tiedot eikä ole omalla menettelyllään muutenkaan aiheuttanut väärän päätöksen antamista, on henkilön kannalta huono asia, että laitos voi myöhemmin hakea päätöksen poistoa. Näin on etenkin, kun esimerkiksi KEL 84 §:n mukaan, jos Kansaneläkelaitos hakee päätöksen poistoa voi se keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa sen vaatimustensa mukaisesti, kunnes asiassa annetaan uusi ratkaisu. Käytännössähän on mahdollista, että päätöstä ei poistetakaan, jolloin henkilö on saattanut jäädä vuodeksi ilman hänelle kuuluvaa etuutta.

Purkuperusteet ovat hyvin rajatut, sillä purku koskee ainoastaan vakuutusoikeyden päätöseen perustuvaa menettelyvirhettä. Menettelyvirheellä voi olla suurikin merkitys päätökseen. Lisäksi menettelyvirheen tulee tutkia jokin muu taho kuin se, jossa mahdollinen menettelyvirhe on tehty. Purku on siis ylimääräisenä muutoksenhakukeinona tarpeellinen, koska se osaltaan turvaa, että päätöksenteossa on noudatettu oikeusperiaatteita. Tästä esimerkkinä purun yhteydessä esitetyt oikeustapaukset, joissa vakuutusoikeyden päätös on purettu, sillä siinä ei ole noudatettu kuulemisen oikeusperiaatetta.

Mahdollisuus muutoksenhakuun on säädetty jo PL 21 §:ssä. Muutoksenhaku turvataan varsinaisella muutoksenhaulla, joka suurimmassa osassa vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvista asioista on kaksivaiheinen. Päätökseen pääsee siis hakemaan muutosta kahdelta taholta. Käsitteily on ilmaista ja järjestetty niin, että jokainen voi mahdollisimman pitkälle hoitaa asiansa itse. Näin varsinaisessa muutoksenhaussa ei prosessikynnys nouse liian suureksi vaan jokainen saa asiansa muutoksenhakutoimielimelle käsiteltäväksi niin halutessaan. Muutoksenhakua ei ole myöskään rajoitettu niin, että tarvittaisiin valituslupaa. Koska mahdollisuus muutoksenhakuun on turvattu varsinaisella muutoksenhaulla, ei ylimääräistä muutoksenhakua tarvita.

Edellä mainitut periaatteet koskevat suurelta osin myös ylimääräistä muutoksenhakua. Kuitenkin tieto ylimääräisestä muutoksenhausta on ripoteltu eri etuuslakeihin eikä niistäkään tietoa suoraan tyhjentävästi löydy. Tiedon etsiminen voi olla asiaa tuntemattomalle vaikeaa. Tältä osin ylimääräinen muutoksenhaku ei täytä oikeusperiaatteita, sillä se asettaa ihmisiä eriarvoiseen asemaan. Tarkoitus varsinaisessa muutoksenhaussa siis on, että jokainen voi hoitaa asiansa itse. Kuitenkin, kun henkilö saa päätöksen, ei hän luultavasti tiedä ylimääräisen muutoksenhaun mahdollisuudesta, vaikka sille voisi olla perusteet. Jos henkilö kuitenkin on käyttänyt oikeudellista apua asian hoitamiseen, on suurempi todennäköisyys, että oikeudellinen asiantuntija tietää ylimääräisestä muutoksenhausta.

Opinnäytetyö tehtiin tästä aiheesta, koska halusin selvittää, onko ylimääräinen muutoksenhaku tarpeellinen vai tulisiko koko mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun poistaa. Oikeusperiaatteet puhuvat molempien mahdollisuuksien puolesta edellä esitetyn mukaisesti. Kuitenkin se seikka, että yksityisten henkilöiden poistohakemukset ovat melkein kokonaan turhia, viittaa siihen, että ylimääräiseen muutoksenhakuun tulisi tehdä jotakin muutoksia. Nähdäkseni päätökseen tulisi saada hakea vain kerran poistoa. Tämä riittäisi takaamaan oikeusturvan, mutta se ei vielä kuormittaisi oikeusastetta liiaksi. Lisäksi opinnäytetyössä esiin nostetut oikeudenkäyntimaksut olisi hyvä ottaa käyttöön ylimääräisessä muutoksenhaussa. Näin muutoksenhakija ei mahdollisesti hakisi päätöksen poistoa, jollei hänellä ole oikeaa oikeussuojan tarvetta. Maksu rajoittaisi myös etuuslaitosten ylimääräistä muutoksenhakua tilanteissa, joissa asian merkitys on vähäinen.

Lähteet

Antila, O., Havu, T., Kangasjärvi K., Korpiluoma R. & Rilasmaa K. 2007. Oikeusturva työeläkkeessä. Helsinki: Finanssi ja vakuutuskustannus Finva.

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

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

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

Jokela, A. 2005. Oikeudenkäynnin perusteet, Oikeudenkäynti I. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum

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

Lappalainen, J., Frände, D., Havansi, E., Koulu, R., Niemi-Kiesiläinen, J., Nylund, A., Rautio, J., Sihto, J. & Virolainen, J. 2007. Prosessioikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

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

Sähköiset lähteet

Asian ratkaiseminen. 2014. Viitattu 1.2.2015. http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/istunnot_0.html

Asiamies. 2014. Viitattu 7.3.2014. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhaku/asiamies.html>

Hallinto ja henkilöstö. 2014. Viitattu 9.11.2014. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/henkilostojahallinto.html>

Kelan etuusohje, päätöksen oikaisu ja poistaminen. 2014. Viitattu 16.4.2015. http://www.kela.fi/documents/10180/582475/paatoksen_oikaisu_ja_poistaminen.pdf/a8e9bfd1-5ffd-4e0d-8e0d-d1ecf3852782

Korkein oikeus. 2014. Viitattu 29.3.2015. <http://www.korkeinoikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhakemuksenlaatiminen/tapaturmavakuutusasiat.html>

Käsiteltävät asiat. 2014. Viitattu 9.11.2014. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/kasiteltavatasiat.html>

Käsittelyvaiheet. 2014. Viitattu 1.3.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/kasittelyvaiheet.html>

Lisäselvitys. 2014. Viitattu 8.2.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/lisaselvitys.html>

Menettely ennen suullista käsittelyä. 2014. Viitattu 15.2.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/suullinenkasittely/menettelyennensuullistakasittelya.html>

Tapaturmavakuutusasiat. 2014. Viitattu 15.4.2015. <http://www.korkeinoikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhakemuksenlaatiminen/tapaturmavakuutusasiat.html>

Tuomioistuinmaksulaki. 2015. Tuomioistuinmaksutyöryhmä. Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 4/2015. Tuomioistuinmaksulaki. Viitattu 6.4.2015. http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1421752832824/Files/OMML_4_2015_Tuomioistuinmaksutr_114_s.pdf

Oikeudenkäynnin julkisuus. 2014. Viitattu 24.3.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/oikeudenkaynninjulkisuus.html>

Oikeudenkäyntikulut. 2014. Viitattu 7.3.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/oikeudenkayntikulut.html>

Päätöksen poistamista koskevan asian saattaminen vakuutusoykeuden käsiteltäväksi. 2014 Viitattu 10.4.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/muutoksenhaku/poistohakemus.html>

Ratkaisutoiminnan julkisuus. 2014. Viitattu 24.3.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/oikeudenkaynninjulkisuus/neuvottelusalaisuus.html>

Suullinen käsittely. 2014. Viitattu 15.2.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/suullinenkasittely.html>

Suullinen käsittely - asian ratkaiseminen. 2014. Viitattu 15.2.2015. http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/suullinenkasittely/asianratkaiseminen_0.html

Tilastotietoja. 2015. Viitattu 29.3.2015. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/ajankoh-taista/tilastotietoja.html>

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä. 2014. Viitattu 9.11.2014. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoykeustuomioistuimena/toimeentuloturva-asioidenmuutoksenhakujarjestelma.html>

Toiminta-esite. 2013. Viitattu 1.3.2015. http://www.vakuutusoykeus.fi/material/attachments/vakuutusoykeus/vakuutusoykeus/toiminta/6liYehvF9/Vakuutusoykeuden_toiminta_esite.pdf

Toimivalta. 2014. Viitattu 9.11.2014. <http://www.vakuutusoykeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoykeustuomioistuimena/toimivalta.html>

Tuomioistuimet. 2014. Viitattu 9.11.2014. <http://www.oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index.html>

Vakuutusoykeuden asema toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä. 2014. Viitattu 6.4.2015. http://www.vakuutusoykeus.fi/material/attachments/vakuutusoykeus/vakuutusoykeus/toiminta/6liYdRKC7/Vakuutusoykeuden_asema_toimeentuloturvan_muutoksenhakujarjestelmassa.pdf

Vakuutusoykeuden työjärjestys 2013. Viitattu 9.11.2014. http://www.vakuutusoykeus.fi/material/attachments/vakuutusoykeus/vakuutusoykeus/toiminta/6liYcUK1f/Vakuutusoykeuden_ty-ojarjestys.pdf

Vakuutusoykeus vuosikertomus 2012. 2013. Viitattu 29.3.2015. http://www.vakuutusoykeus.fi/material/attachments/vakuutusoykeus/vakuutusoykeus/6KD7TRFuC/Vakuutusoykeuden_vuosikertomus_2012.pdf

Vakuutusoykeuden vuosikertomus 2013. 2014. Viitattu 15.4.2015. http://www.vakuutusoykeus.fi/material/attachments/vakuutusoykeus/vakuutusoykeus/KLY2CyreD/Vakuutusoykeuden_vuosikertomus_2013.pdf

Vakuutusoiikeus tuomioistuimena. 2014. Viitattu 9.11.2014. <http://www.vakuutusoiikeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutusoiikeustuomioistuimena.html>

Kuvat

Kuva 1: Vakuutusoikeuden asema muutoksenhaussa	15
--	----