

Muutoksenhaku

Sisällys

1 Oikaisuvaatimus ja valitus.....	2
1.1 Oikaisuvaatimusohje.....	2
1.2 Oikaisuvaatimusmenettely	2
1.3 Valitusoikeus	4
1.4 Valitusosoitus.....	4
1.5 Muuhun kuin oikaisuvaatimusmenettelyyn perustuva oikaisu (virheen korjaaminen)	5
1.6 Muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jäävät tosiasialliset hallintotoimet	7
2 Muutoksenhaku eräissä tilanteissa.....	8
2.1 Työnhakijaksi rekisteröimisen epääminen, muutosturvakoulutus ja kulukorvaus	8
3 Muutoksenhakukiellot järjestämislaissa.....	10
3.1 Työvoimakoulutuksen opiskelijaa koskevat päätökset	10
3.2 Palkkatuen harkinnanvaraiset edellytykset	10
3.3 Harkinnanvaraisen kulukorvauksen epääminen tarkoituksenmukaisuusperusteella.....	11
3.4 Palvelujen tarjoamista koskevat ratkaisut	11
3.5 Työllistymissuunnitelma, työnhakuvelvollisuus ja työvoimapolitiittinen lausunto.....	12
3.5.1 Työllistymissuunnitelmaa koskeva muutoksenhakukiello	12
3.5.2 Työnhakuvelvollisuuden asettamista koskeva muutoksenhakukiello	12
3.5.3 Työvoimapolitiittista lausuntoa koskeva muutoksenhakukiello	13
4 Oikaisuvaatimuksen ja valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon	14

Järjestämislain muutoksenhakujärjestelmä

Muutoksenhausta säädetään järjestämislain 17 luvussa. Järjestämislain 145 § sisältää yleissäännöksen lain nojalla annettuja päätöksiä koskevasta muutoksenhakuoikeudesta. Poikkeuksista, jotka koskevat pääsäännöstä eriyvää muutoksenhakua, sekä muutoksenhakukielloista säädetään puolestaan lain 146 ja 147 §:ssä.

Tässä ohjeessa käsitellään ensin oikaisuvaatimusta ja valitusta muutoksenhaun pääsääntöinä sekä näihin liittyviä menettelyjä. Jäljemmissä luvuissa käsitellään pääsäännöstä poikkeavaa muutoksenhakua, muutoksenhakukieltoja sekä muutoksenhaun vaikutusta päätösten täytäntöönpanoon.

1 Oikaisuvaatimus ja valitus

Oikaisuvaatimus on muutoksenhakukeino, jolla viranomaiselta voidaan vaatia tehdyn hallintopäätöksen muuttamista tai kumoamista. Oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen perustuu aina erityissäännökseen laissa. Järjestämislaisissa oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta säädetään 145 §:ssä, jonka mukaan jollei tässä laissa toisin säädetä, työvoimaviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kehittämis- ja hallintokeskuksen järjestämislain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua.

Järjestämislain nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhaku on kaksivaiheinen. Päätökseen tyytymättömän on ensin tehtävä oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle viranomaiselle ja vasta oikaisuvaatimuksesta annettuun kielteiseen päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Haettaessa muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL) säädetään, jollei muussa laissa toisin säädetä.

Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan.

Lisää valitusluvan myöntämisen perusteista ks. HOL 111 §.

1.1 Oikaisuvaatimusohje

Jos päätökseen saa hakea muutosta, päätökseen on liitettävä ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä. Muutoksenhakua koskevan ohjauksen liittäminen päätökseen toimii edellytyksenä sille, että oikaisuvaatimusaika alkaa kulua. Oikaisuvaatimuksessa on mainittava päätöksen tehnyt viranomainen, jolta oikaisua vaaditaan, sekä oikaisuvaatimusaika ja mistä se lasketaan.

Oikaisuvaatimuksen sisällöstä on voimassa, mitä HL 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

1.2 Oikaisuvaatimusmenettely

Oikaisuvaatimusasiassa sovellettavasta menettelystä säädetään hallintolaisissa (HL).

Hallintolakia sovelletaan sekä työvoimaviranomaisen että KEHA-keskuksen päätöksestä tehtyyn oikaisuvaatimukseen. Tämä tarkoittaa siten sitä, että kuntalain oikaisuvaatimusta

koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi työvoimaviranomaisen järjestämislain nojalla antamien päätösten kohdalla.

Hallintolain 49 b §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintolaki sisältää myös säännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä, oikaisuvaatimusajasta, oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöistä, käsittelyn kiireellisyydestä ja virheen korjaamisesta.

Oikaisuvaatimuksen saa yleensä tehdä ainoastaan se henkilö, joka on ratkaisun kohteena (asianosainen) eli jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Päätökseen tyytymättömän asianosaisen on tehtävä kirjallinen tai sähköinen oikaisuvaatimus 30 päivän kuluessa päätöksen *tiedoksisaannista* (HL 49 c §). Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan. Oikaisuvaatimus osoitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Oikaisuvaatimuksen tekijän on lisäksi esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutenkin myötävaikutettava asian selvittämiseen (HL 31.2 §).

Jos oikaisuvaatimus tehdään myöhässä, se jätetään tutkimatta.

Myöhässä toimitettu oikaisuvaatimus ei kuitenkaan estä asiavirheen korjaamista (ns. itseoikaisu) HL 50 §:n nojalla, mikäli edellytykset tälle täyttyvät. Itseoikaisua käsitellään tarkemmin tämän ohjeen luvussa 1.5 (Muuhun kuin oikaisuvaatimusmenettelyyn perustuva oikaisu).

Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Tällainen kiireellisyysvaatimus on asetettu kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn yleiseksi perusedellytykseksi. Se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisenä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Kiireellisyysedellytyksen tausta lepää perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Luonnollisesti kiireellisyyttä on syytä kuitenkin arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, jotta vaatimus ei esimerkiksi heikennä asian selvittämistä ja käänny tätä kautta asianosaisen etua vastaan (HE 226/2009 vp.).

Työvoimaviranomainen voi antamallaan päätöksellä muuttaa tai kumota tekemänsä alkuperäisen päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Viranomaisen on päätöksessään annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimuspäätöksessä on siten käytävä ilmi ratkaisuun vaikuttaneet tosiasiat ja selvitykset sekä sovelletut oikeussäännöt ja oikeudellinen päättely.

Jos alkuperäisessä päätöksessä havaitaan muu virhe, kuin mihin asianosainen on oikaisuvaatimuksessaan vedonnut, voidaan virhe korjata samassa menettelyssä. Kuten edellä mainittu, näin voidaan menetellä myös tilanteissa, joissa oikaisuvaatimus on tehty myöhässä (ks. Luku 1.5).

Jos työvoimaviranomainen hylkää oikaisuvaatimuksen osaksi tai kokonaan tai jättää sen myöhästyneenä tutkimatta, päätökseen on liitettävä valitusosoitus hallinto-oikeuteen.

1.3 Valitusoikeus

Oikaisuvaatimukseen annettu päätös on valituskelpoinen hallintopäätös. Mikäli oikaisuvaatimus hylätään, valitusoikeus on vain sillä, joka on alun perin tehnyt oikaisuvaatimuksen.

Jos viranomainen on hylännyt oikaisuvaatimuksen eikä hallintopäätöstä ole muutettu tai kumottu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa valituksessaan esittää myös uusia perusteluja. Hän saa myös esittää sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen tekemisen määrääjän päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan (HOL 15.4 §).

1.4 Valitusosoitus

Valitusosoituksella tarkoitetaan hallintopäätökseen liitettävää ohjausta siitä, kuinka päätökseen voi hakea muutosta. Jos päätös on tehty valituskiellon piirissä olevalla perusteella, on päätöksessä mainittava, että siitä ei saa valittaa. Lisäksi siinä on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu.

Valitusosoituksessa on mainittava muun muassa

- valitusviranomainen
- viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä
- valitusaika ja mistä se lasketaan

Valitusosoituksessa on myös selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen toimittamisesta sekä valituksen käsittelystä perittävistä maksuista.

1.5 Muuhun kuin oikaisuvaatimusmenettelyyn perustuva oikaisu (virheen korjaaminen)

Hallintolain 8 luvussa on säännökset asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamisesta. Jos työvoimaviranomainen havaitsee itse virheen tai asianosainen tekee oikaisuvaatimuksen myöhässä, se voi käsitellä vaatimuksen tavanomaisena virheen korjaamisesta koskevana asiana (itseoikaisu).

Itseoikaisujärjestelmän tausta ja tarkoitus

Itseoikaisumenettelysääntelyllä pyritään hallintopäätösten selvimpien virheiden tehokkaaseen ja joustavaan korjaamiseen. Siksi asiasta on säädetty yleislaissa sitomatta järjestelmää tiukkoihin määräaikoihin tai vireillepanotavan suhteen pelkästään asianosaisuuteen.

Tällaisen sääntelyn taustalla on nähty tarve korjata muun muassa massahallinnon virheitä mutta samalla institutionalisoida hallintopäätöksen itseoikaisumahdollisuutta yleisemminkin. Tarkoituksena on, että tällaiset päätösten virheellisyydet eivät kuormittaisi hallintotuomioistuinten toimintaa.

Asiavirheen korjaamisen edellytykset

Hallintolain 50 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen **voi** poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos

- 1) päätös perustuu **selvästi** virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu **ilmeisen** väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi **olennaisesti** vaikuttaa päätökseen.

Laissa käytetyistä sanamuodoista voi havaita, että asiavirheen korjaamisen edellytykset on muotoiltu melko tiukoiksi ja ne koskevat vain hyvin selviä virheitä. Tämä on keskeistä asiakkaan oikeusturvan, hallintopäätösten pysyvyyden ja luottamuksensuojan näkökulmasta.

Menettelyvirheiden osalta vastaavaa selvyyttä ja ilmeisyyttä ei edellytetä, vaan korjattavaksi voivat tulla hyvinkin monentyyppiset menettelyvirheet. Tosin, vaikka menettelyvirheen osalta korjaamismahdollisuus näyttäytyykin laajempaan kuin muissa lainkohdan tilanteissa, korjaamiseen ei vallitsevan tulkinnan mukaan liene aihetta, jos menettelyvirhe on vähäinen eikä se ole voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön (HE 226/2009 vp.).

Huomionarvoista asiavirheen korjaamissääntelyyn liittyen on myös lainkohdassa käytetty muotoilu siitä, että viranomaisen **voi** poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta *asiavirheen* korjaamiseen, vaan pykälä toimii ainoastaan virheen korjaamisen mahdollistajana. Näin ollen virheen korjaaminen jää aina viime kädessä viranomaisen oman harkinnan varaan.

Päätös voidaan HL 50 §:n 2 momentin mukaan korjata 1-3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi on mahdollista, jos tämä suostuu päätöksen korjaamiseen. Kuitenkin, mikäli virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä, asianosaisen suostumusta ei tarvita. Sen sijaan 4-kohdassa tarkoitettussa tilanteessa (uusi selvitys) päätös voidaan korjata ainoastaan asianosaisen eduksi.

Uusi selvitys merkitsee sitä, että viranomaisen aikaisemmin tekemä päätös on faktapohjaltaan virheellinen. Uusi selvitys voi myös perustua toiseikkojen muuttumiseen päätöksenteon jälkeen. Tähän kategoriaan kuuluvat myös ne tilanteet, joissa asianosaisen oloissa on päätöksenteon jälkeen tapahtunut olennaisia muutoksia, jotka voidaan ottaa huomioon uutena selvityksenä (ks. Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2023).

Asiaan tulleen uuden selvityksen tilanteissa (HL 50 §:n 1 mom. 4 kohta) päätöstä ei voida lainkaan korjata asiakkaan vahingoksi. Tällaista rajausta puoltavat hallintopäätösten pysyvyyteen ja asianosaisen oikeusturvaan liittyvät syyt.

Kirjoitusvirheen korjaamisen edellytykset

Hallintolain 51 §:n mukaan viranomaisen **on korjattava** päätöksessään oleva **ilmeinen** kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe.

Kysymyksessä tulee olla ns. selkeän tekninen virhe. Kuten tämän lainkohdan sanamuodostakin jo ilmenee, viranomaisen tulee korjata päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe viran puolesta. Säännös on siis näiltä osin korjaamistoimiin velvoittava.

Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Korjaamismenettely

Korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä säädetään hallintolain 52 §:ssä. Sekä asia- että kirjoitusvirheen korjaaminen voi käynnistyä viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite tai vaatimus virheen korjaamiseksi on tehtävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Asiavirheen korjaaminen merkitsee käytännössä sitä, että viranomainen poistaa virheellisen päätöksen ja ratkaisee asian uudelleen, jolloin asiassa annetaan uusi päätös.

Kirjoitusvirheen korjaaminen tapahtuu puolestaan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Kirjoitusvirheen korjaaminen ei siten edellytä asian uudelleen käsittelyä, mutta asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään. Uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

Korjaamismenettelyn suhde oikaisuvaatimukseen ja valitukseen

Päätöksessä olevan virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä.

Jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua tai muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle (HL 52 § 2 mom.).

Korjaamisasian käsittely ei vaikuta valitusajan tai muun määräajan kulumiseen.

Oikaisuvaatimuksen vireilläolo ei estä päätöksen korjaamista sellaisella perusteella, *johon oikaisuvaatimuksessa ei ole vedottu*. Valituksen vireilläolo ei myöskään estä päätöksen korjaamista hallintoviranomaisessa. Hallintoviranomainen voi suorittaa korjauksen silloinkin, kun päätöksestä on

tehty oikaisuvaatimus muuhun ylempään viranomaiseen. Korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta tulee kuitenkin (edellä mainitun mukaisesti) ilmoittaa muutoksenhakuviranomaiselle. Myös korjaamisasiassa tehty päätös on toimitettava tälle viranomaiselle. Jos muutoksenhakijalla ei enää ole oikeussuojan tarvetta, korjaaminen voi johtaa oikaisuvaatimuksen tai valituksen raukeamiseen (HE 226/2009 vp.).

1.6 Muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jäävät tosiasialliset hallintotoimet

Työvoimaviranomainen voi vaikuttaa kahdella tavalla asiakkaan asemaan, tosiasiallisilla hallintotoimilla ja hallintopäätöksillä. Ero näiden kahden välillä on erityisen merkityksellinen siitä syystä, että ensin mainittuun ei lähtökohtaisesti liity muutoksenhakuoikeutta ja jälkimmäiseen puolestaan liittyy.

Tosiasiallinen hallintotoiminta tarkoittaa yleisesti ottaen viranomaisen lakisääteistä toimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tosiasialliselle hallintotoiminnalle on tyypillistä se, että sillä ei suoranaisesti vaikuteta yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin. (Mäenpää ym. 2023)

Esimerkiksi asiakkaan kanssa keskusteleminen ja asiakkaan neuvonta hallintoasian hoitamisessa on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa.

Työllistymissuunnitelman laadinta, jonka yhteydessä sovitetaan yhteen työnhakijan työtä ja koulutusta koskevat tavoitteet ja toisaalta hänen arvioitu palvelutarpeensa, on luonteeltaan tosiasiallinen hallintotoimi, eikä hallintopäätös. Näin ollen asiakas ei voi hakea muutosta työvoimaviranomaisen palvelutarpeen perusteella tekemään ratkaisuun siitä, että tiettyä asiakkaan toivomaa palvelua tai esimerkiksi työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua ei sisällytetä työllistymissuunnitelmaan. Toisin sanoen muutosta ei voi hakea siihen, minkälaiseksi työllistymissuunnitelman sisältö on asiakkaan ja viranomaisen välisessä vuorovaikutuksessa muotoutunut ja mitä siinä edellytetään. (Ks. myös tämän ohjeen luku 3.5.1)

Sen sijaan päätökseen, jolla työvoimaviranomainen on päättänyt olla laatimatta työllistymissuunnitelmaa asiakkaan toiveesta huolimatta, saa hakea muutosta.

2 Muutoksenhaku eräissä tilanteissa

2.1 Työnhakijaksi rekisteröimisen epääminen, muutosturvakoulutus ja kulukorvaus

Työnhakijan rekisteröimisen epäämistä, muutosturvakoulutusta ja harkinnanvaraista kulukorvausta koskevassa asiassa on hieman edellä mainitusta poikkeava muutoksenhakutie. Valittaminen tapahtuu näissä tilanteissa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (SAMU) toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työttömyysturvaan koskevissa ja siihen rinnastuvissa asioissa. Valtioneuvosto asettaa muutoksenhakulautakunnan sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Muutoksenhakulautakunta toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Ks. lisää Laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006). Lisätietoa lautakunnan toiminnasta on saatavilla myös SAMUn verkkosivuilla osoitteessa www.samu.fi.

Työnhakijaksi rekisteröimisen epäämiseen, muutosturvakoulutukseen ja kulukorvaukseen liittyvästä muutoksenhausta säädetään tarkemmin järjestämislain 146 §:ssä.

Työnhakijaksi rekisteröimisen epäämistä, muutosturvakoulutusta ja 103 §:n 3 momentissa tarkoitettua kulukorvausta koskevaan työvoimaviranomaisen päätökseen haetaan muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen haetaan muutosta vakuutusoikeudelta.

Vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Näiden asioiden käsitteleminen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on tarkoituksenmukaista mm. siksi, että niillä on yhteys muutoksenhakulautakunnassa työttömyysturvalain perusteella käsiteltäviin asioihin.

Järjestämislain 146 §:n 2 momentissa säädetään valituksen toimittamisesta, valitusajasta sekä valituksen käsittelystä työvoimaviranomaisessa ja toimittamisesta muutoksenhakulautakunnalle.

Valituskirjelmä on näissä asioissa toimitettava *päätöksen tehneelle työvoimaviranomaiselle* 30 päivän kuluessa siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon. Työvoimaviranomaisen on käsiteltävä valitus oikaisuvaatimuksena. Jos työvoimaviranomainen ei voi oikaista päätöstä, sen tulee toimittaa valitus muutoksenhakulautakunnalle 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Työvoimaviranomaisen tulee liittää muutoksenhakulautakunnalle toimitettavaan valitukseen oma lausuntonsa asiasta.

Mikäli asianosainen on edelleen tyytymätön sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen, hän voi hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeuden päätöksestä ei voi enää hakea muutosta valittamalla, vaan se jää asiassa pysyväksi.

Vakuutusoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee pääasiassa muutoksenhakuja, joiden kohteena ovat muutoksenhakulautakuntien tekemät päätökset työttömyysturva-, opintotuki-, työeläke-, kansaneläke- ja työtapaturma-asioissa sekä sairaskorvauslain

mukaisissa asioissa. Vakuutusoikeus toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena sen käsittelemissä asioissa. Hallinto-oikeus voi kuitenkin ylimääräisen muutoksenhaun johdosta purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, mikäli asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. (Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2023)

Ks. lisää Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa (677/2016). Lisätietoa vakuutusoikeudesta ja sen toiminnasta löytyy myös vakuutusoikeuden verkkosivuilta osoitteesta www.vakuutusoikeus.fi.

3 Muutoksenhakukiellot järjestämislaissa

Järjestämislain 147 §:ssä on säädetty eräiden päätösten osalta muutoksenhakukiellosta. *Muutoksenhakukiello* tarkoittaa näiltä osin sitä, että päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa myöskään valittaa. Muutoksenhakukiellon alaisille päätöksille on pääasiassa yhteistä se, että niissä on eväty *harkinnanvarainen* taloudellinen etuus tai palvelu työvoimaviranomaisen *harkinnan* perusteella.

3.1 Työvoimakoulutuksen opiskelijaa koskevat päätökset

Eräät työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskevat päätökset ovat muutoksenhakukiellon piirissä (ks. järjestämislain 147 §:n 1 mom. 1 kohta). Keskeisin muutoksenhakukiellon piiriin kuuluva peruste koskee työvoimaviranomaisen toteamaa koulutustarvetta. Työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskevaan päätökseen, joka perustuu järjestämislain 63 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun *koulutustarpeen arviointiin* ei voi hakea muutosta.

Esimerkiksi tilanteesta, joissa työvoimakoulutukseen on enemmän valintakriteerit täyttäviä hakijoita kuin koulutuksessa on paikkoja, työvoimaviranomainen valitsee koulutukseen hakijat, joiden koulutustarpeen se arvioi suurimmaksi. Päätökseen ei tällöin saa hakea muutosta (HE 207/2022 vp.).

Tässä yhteydessä säädetään myös erillisestä yhteishankintakoulutukseen kohdistuvasta muutoksenhakukiellosta.

Ks. myös järjestämislain 62 § työvoimakoulutuksen yhteishankinnasta ja 63 § opiskelijavalinnoista.

Yhteishankintakoulutuksen opiskelijavalintapäätökseen, joka perustuu opiskelijaksi hakeutuvan *soveltuvuuden arviointiin*, ei saa hakea muutosta eikä siitä saa valittaa. Yhteishankintakoulutuksessa työnantaja, yrittäjäksi aikovan henkilön toimeksiantaja tai yrittäjyyssoikeudet luovuttava yritys osallistuu koulutuksen rahoitukseen ja opiskelijaksi valittavien soveltuvuuden arviointiin. Työnantajan näkemyksellä soveltuvuudesta on erityistä merkitystä koulutuksissa, joissa koulutus tähtää työllistymiseen työnantajan palveluksessa. Työnantajaa ei voida velvoittaa palkkaamaan henkilöä, jonka tämä katsoo soveltumattomaksi. Edellä mainitun vuoksi yhteishankintakoulutuksen opiskelijavalintapäätös, joka perustuu soveltuvuuden arviointiin jää muutoksenhaun ulkopuolelle (HE 207/2022 vp.)

3.2 Palkkatuen harkinnanvaraiset edellytykset

Muutosta ei saa hakea päätökseen, jossa palkkatuen epääminen perustuu järjestämislain 82 §:n 2 momentissa, 87 §:n 1 momentissa tai 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun työvoimaviranomaisen harkintaan.

Järjestämislain 82 §:n 2 momentissa säädetään palkkatuesta ammatillisen osaamisen parantamiseen ja tähän liittyvästä palvelutarpeen arvioinnista.

Järjestämislain 87 §:ssä säädetään palkkatuesta alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen ja tähän liittyvästä työvoimaviranomaisen harkinnasta.

Edellä mainituissa lainkohdissa säädettyjen edellytysten arviointi perustuu työvoimaviranomaisen arvioon ja harkintaan, eikä työttömällä työnhakijalla tai työnantajalla ole subjektiivista oikeutta palkkatukeen.

Myös palkkatuen kesto, siltä osin kuin palkkatukisäännökset sisältävät työvoimaviranomaisen harkintaa, jää muutoksenhaun ulkopuolelle.

Palkkatukea koskevaan päätökseen ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa myöskään siltä osin kuin päätös perustuu järjestämislain 87 §:n 3 momentissa, 89 §:n 2 momentissa tai 90 §:n 2 momentissa säädettyyn työvoimaviranomaisen harkintaan palkkatuen kestosta.

Huom! Muutoksenhakua ei kuitenkaan rajoiteta keston osalta niissä tilanteissa, joissa kesto on säännöksessä määritelty. Koska myöskään palkkatuen määrään ei sisälly harkintaa, ei muutoksenhakukielto koske palkkatuen määrää.

3.3 Harkinnanvaraisen kulukorvauksen epääminen tarkoituksenmukaisuusperusteella

Järjestämislain 147 §:n 1 mom. 3 ja 4 kohdan mukaan muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle jäävät työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien matka- ja yöpymiskustannusten korvausten epääminen, **sillä perusteella, ettei työvoimaviranomainen katso korvauksen myöntämistä tarkoituksenmukaiseksi** työvoiman saannin ja työttömän työllistymisen kannalta, sekä harkinnanvaraisen kulukorvauksen epääminen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella.

Päätökseen, jolla 103 §:n 3 momentissa tarkoitettu kulukorvaus on evätty työvoimaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella, ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Kyseisen lainkohdan mukaa työvoimaviranomainen voi myöntää kulukorvausta momentissa mainittujen edellytysten täytyessä. Edellytysten täytyessäkin myöntäminen on työvoimaviranomaisen harkittavissa. Tähän harkintaan perustuvaan epäävään päätökseen ei siis voi hakea muutosta.

Sen sijaan päätökseen, jolla korvaus on evätty, koska myöntämiselle *laissa säädetty edellytykset* eivät täyty, on mahdollista hakea muutosta. Päätökseen on mahdollista hakea muutosta myös siltä osin kuin siinä on kyse korvauspäivistä tai korvauksen määrästä. Korvauspäivistä ja korvauksen määrästä säädetään järjestämislain 104 ja 105 §:ssä, eikä niihin liity harkintaa.

3.4 Palvelujen tarjoamista koskevat ratkaisut

Järjestämislain 147 §:n 2 momentin mukaisesti työvoimaviranomaisen ratkaisuun olla tarjoamatta asiakkaalle;

- asiantuntija-arviointeja,
- ammatinvalinnanohjausta,
- uraohjausta,
- valmennusta,
- kokeilua; tai

- ratkaisuun olla tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua tai olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä

ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa.

Julkisten työvoimapalveluiden tarjoaminen perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen, eikä palveluihin pääsääntöisesti ole subjektiivista oikeutta. Siksi tähän järjestämislain 147 §:n 2 momenttiin sisältyy kielto hakea oikaisua tai valittaa työvoimaviranomaisen ratkaisusta olla tarjoamatta asiakkaalle asiantuntija-arvioiteja, ammatinvalintaohjausta, uraohjausta, valmennusta tai kokeilua. Edellä mainittujen palvelujen tarjoaminen on työvoimaviranomaisen harkinnassa. Muutoksenhakukielto koskee myös työvoimaviranomaisen ratkaisua olla tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua tai hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä (HE 207/2022 vp.).

3.5 Työllistymissuunnitelma, työnhakuvelvollisuus ja työvoimapolitiittinen lausunto

Järjestämislain 147 §:n 3 momentissa säädetään työllistymissuunnitelmaa ja työvoimaviranomaisen antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon liittyvistä muutoksenhakukielloista.

Lainkohdan mukaan järjestämislaissa tarkoitettuun työllistymissuunnitelmaan ja työvoimaviranomaisen 78 §:n perusteella antamaan työvoimapolitiittiseen lausuntoon työttömyysetuutta koskevan oikeuden lakkaamisesta ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Työllistymissuunnitelman noudattamatta jättämisen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta ja tätä koskevasta muutoksenhausta sekä muusta muutoksenhausta Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen säädetään työttömyysturvalaissa.

3.5.1 Työllistymissuunnitelmaa koskeva muutoksenhakukielto

Kuten aiemmin tässä ohjeessa on mainittu, työllistymissuunnitelman laatiminen on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, eikä siihen siksi liity muutoksenhakuoikeutta.

Työvoimaviranomainen laatii yhdessä työnhakijan kanssa työllistymissuunnitelman, jossa työvoimaviranomainen asettaa työnhakijalle muun muassa työnhakuvelvollisuuden. Työllistymissuunnitelman sisältöön ei saa hakea oikaisua eikä siitä voi valittaa. Jos työnhakija ei noudata työllistymissuunnitelmaa ja hänelle aiheutuu tästä työttömyysetuuden menetys, työnhakija voi valittaa työttömyysetuutta koskevasta työttömyysetuuden maksajan päätöksestä sosiaaliturvasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Työnhakija voi saattaa työllistymissuunnitelman tätä kautta muutoksenhakulautakunnan arvioitavaksi.

Kuitenkin sellaiseen päätökseen, jolla työvoimaviranomainen on päättänyt olla laatimatta työllistymissuunnitelmaa asiakkaan toiveesta huolimatta, saa hakea muutosta.

3.5.2 Työnhakuvelvollisuuden asettamista koskeva muutoksenhakukielto

Työvoimaviranomaisen ratkaisuun asettaa työnhakijalle järjestämislaissa tarkoitettu työnhakuvelvollisuus ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa.

TTL:ssa säädetään siitä, että työnhakija ei menetä oikeutta työttömyysetuuteen, jos työnhakuvelvollisuutta ei olisi tullut asettaa tai se olisi tullut asettaa toisen sisältöisenä. Jos työnhakija jättää hakematta työmahdollisuuksia häneltä edellytetyllä tavalla ja hän menettää tämän vuoksi oikeutensa työttömyysetuuteen, hän voi valittaa työttömyysturva-oikeutta koskevasta

työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen päätöksestä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja sen päätöksestä vakuutusosoikeuteen.

3.5.3 Työvoimapoliittista lausuntoa koskeva muutoksenhakukielto

Järjestämislain 147 §:n 3 *momentissa* asetetaan kielto hakea muutosta omaehtoisten opintojen tukemisen lakkauttamista koskevaan työvoimapoliittiseen lausuntoon.

Tämä koskee työvoimaviranomaisen järjestämislain 78 §:n perusteella antamaa työvoimapoliittista lausuntoa (opintojen seuranta ja tuen lakkaaminen).

Jos työvoimaviranomainen päättää lakkauttaa työnhakijan oikeuden omaehtoisen opiskelun tukemiseksi maksettavaan työttömyysetuuteen, asiasta annetaan työvoimapoliittinen lausunto työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle. Muuta päätöstä työvoimaviranomainen ei anna asiasta.

Työttömyysetuuden maksaja antaa työvoimaviranomaisen lausunnon perusteella etuuden maksamisen lakkauttamista koskevan päätöksen, johon saa työttömyysturvalain mukaan hakea muutosta. Työvoimaviranomaisen ratkaisu tukemisen lakkauttamisesta on siten saatettavissa muutoksenhakuelimen tutkittavaksi valittamalla työttömyysetuuden maksajan päätöksestä. Menettely vastaa työttömyysturvalain nojalla annettavien työvoimapoliittisen lausuntojen kohdalla noudettavaa menettelyä.

4 Oikaisuvaatimuksen ja valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon

Järjestämislain 148 §:ssä säädetään tämän lain nojalla annettujen päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta. Päätös voidaan panna täytäntöön siitä tehdystä oikaisuvaatimuksesta tai valituksesta huolimatta, ellei oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen tai valitusviranomainen toisin määrää.

Säännös tarkoittaa käytännössä poikkeusta hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsääntöön, joiden mukaan päätöstä, johon saa vaatia oikaisua tai valittaa, ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on saanut lainvoiman.

Pääsäännön mukaan hallintopäätöksen täytäntöönpanon edellytyksenä on päätöksen lainvoimaisuus. Lainvoimaisuudella tarkoitetaan sitä, että päätökseen ei enää voi hakea muutosta tavanomaisin muutoksenhakukeinoin. Siten tyypillisesti valitusajan kuluessa tehty valitus siirtää täytäntöönpanoa. (Ks. lisää aiheesta Kulla – Salminen; Hallintomenettelyn perusteet, 2024)

Järjestämislain mukainen täytäntöönpanon mahdollistaminen lainvoimaa vaille olevana on tarpeen, jotta esimerkiksi palvelun keskeyttämistä tai työpaikkailmoituksen poistamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi eikä päätös menetä tosiasiallista merkitystään. Myös esimerkiksi tuen maksamisen keskeyttämistä tai lopettamista koskevan päätöksen täytäntöönpano voi olla tarpeen muutoksenhausta huolimatta, jotta tukea ei makseta perusteettomasti (HE 207/2022 vp.).