

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Juha Heikkinen

MUUTOKSENHAKIJAN OIKEUSTURVA VAKUUTUSOIKEUDESSA

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

HEIKKINEN, JUHA: Muutoksenhakijan oikeusturva vakuutusosoikeudessa

Pro gradu –tutkielma, 88 s.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2008

Tutkielman tutkimustehtävänä on selvittää vakuutusosoikeudessa tapahtuvan muutoksenhaun eri mahdollisuuksia sekä oikeusturvan toteutumista muutoksenhaussa. Tarkoituksena on selvittää millä edellytyksillä ja mistä asioista vakuutusosoikeuteen voi valittaa, kuinka vakuutusosoikeus käsittelee sille saapunutta asiaa ja mitkä ovat muutoksenhakijan oikeudet käsittelyn eri vaiheissa. Oikeusturvan toteutumista tarkastellaan siltä osin, mitä Suomen perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus edellyttävät vakuutusosoikeuden toiminnalta. Keskeinen tarkastelun kohde on se, täyttävätkö tällä hetkellä voimassaoleva lainsäädäntö sekä vakuutusosoikeuden käytännön toiminta sille asetetut vaatimukset. Lisäksi tutkielmassa käsitellään ylimääräistä muutoksenhakua siltä osin kuin muutosta voidaan hakea vakuutusosoikeuden päätöksiin.

Vakuutusosoikeus on toimeentuloturva-asioita käsittelevä erityistuomioistuin. Toimeentuloturvan kaksioportaisessa muutoksenhakujärjestelmässä vakuutusosoikeus on viimesijainen muutoksenhakuelin. Toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaan lainsäädäntöön on 2000-luvulla tehty useita uudistuksia. Vakuutusosoikeuden kannalta merkittävin uudistus on ollut vuonna 2003 voimaantullut täysin uusi vakuutusosoikeuslaki. Lakia valmisteltaessa kiinnitettiin huomioita erityisesti päätöksenteon sujuvuuden varmistamiseen sekä muutoksenhakijan oikeusturvan toteutumiseen.

Sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin että eduskunnan oikeusasiamies ovat havainneet puutteita vakuutusosoikeuden toiminnassa liittyen muutoksenhakijan oikeusturvaan. Ongelmia ovat aiheuttaneet etenkin päätösten puutteelliset perustelut ja lääketieteellinen arviointi, jota ei kaikilta osin voida pitää muutoksenhakijan kannalta riittävän avoimena. Koska asian varsinainen käsittely on vakuutusosoikeudessa kirjallista, on päätöksen perusteluihin kiinnitettävä huomiota koska se miten päätökseen on päädytty, välittyy asianosaiselle ainoastaan päätöksen perustelujen välityksellä.

Vakuutusosoikeutta koskeva lainsäädäntö vastaa yksittäisiä ongelmia lukuunottamatta perus- ja ihmisoikeuksien sille asettamia vaatimuksia. Merkittävin ongelma on päätöksenteon hitaus. Eduskunnan oikeusasiamies on toistuvasti kiinnittänyt huomiota pitkiin käsittelyaikoihin vakuutusosoikeudessa. Käsittelyaikojen venyminen johtuu käsiteltävien asioiden monimutkaistumisesta sekä resurssien riittämättömyydestä. Muutoksenhakijan oikeusturvalle asetettujen vaatimusten lisääntyminen on osaltaan lisännyt tarvittavien työtuntien määrää, ja keskimääräinen käsittelyaika vakuutusosoikeudessa on 2000-luvun aikana noussut uudistuksista huolimatta 12 kuukaudesta lähelle 16 kuukautta.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo.....	ii
Lähteet.....	iii
1. Johdanto.....	1
1.1. Esittely.....	1
1.2. Tutkimustehtävä.....	3
1.3. Aiheen taustoitus.....	4
1.4. Tutkimuksen teoreettiset perusteet ja viitekehys.....	6
1.5. Oikeudellinen problematisointi.....	7
1.6. Lähteet.....	9
1.7. Rakenne.....	11
2. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja siihen kuuluvat etuudet.....	11
2.1. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusta.....	11
2.2. Työttömyysturva.....	12
2.3. Yleinen asumistuki.....	14
2.4. Eläke-etuudet.....	14
2.5. Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet.....	15
2.6. Opintotuki.....	16
2.7. Sosiaaliturvan ensimmäisen asteen muutoksenhakujärjestelmän pääpiirteet.....	16
2.8. Vakuutusoikeuden asema muutoksenhakujärjestelmässä.....	17
3. Oikeusturva sosiaaliturvajärjestelmässä.....	19
3.1. Oikeusturvan lähtökohdat.....	19
3.2. Perus- ja ihmisoikeuksien asema Suomen oikeusjärjestyksessä.....	22
3.3. Euroopan ihmisoikeussopimus.....	24
3.4. Oikeus sosiaaliturvaan.....	26
3.5. Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.....	28
3.6. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä vaatimus tuomioistuimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.....	30
3.7. Oikeudenkäynnin julkisuus ja suullinen käsittely.....	33
3.8. Asiakirjojen asianosaisjulkisuus ja asianosaisen oikeus tulla kuulluksi.....	35
3.9. Oikeus viivytyksettömään käsittelyyn.....	38
4. Vakuutusoikeuden toiminta.....	39
4.1. Vakuutusoikeuden toiminnan oikeudellinen perusta.....	39
4.2. Sovellettava lainsäädäntö.....	40
4.3. Vakuutusoikeuden virat ja kokoonpanot.....	41
4.4. Vakuutusoikeuden lääkärijäsenet.....	48
4.5. Muut sivutoimiset jäsenet.....	50
5. Säännönmukainen muutoksenhaku.....	52
5.1. Valitusta edeltävä oikaisumenettely.....	52
5.2. Valitusasian saattaminen vireille.....	54

5.3. Valitusasian käsittely vakuutusosoikeudessa.....	58
5.4. Suullinen käsittely.....	60
5.5. Lääketieteellinen arviointi.....	63
5.6. Käsittelyn mahdollinen viivästyminen.....	66
5.7. Käsittelyn ja asiakirjojen julkisuus.....	67
5.8. Päätös.....	70
6. Päätösten poistaminen ja ylimääräinen muutoksenhaku.....	73
6.1. Yleistä päätösten poistamisesta.....	73
6.2. Päätösten poistaminen etuuspäätöksen tehneen laitoksen aloitteesta.....	76
6.3. Asianosaisen aloitteesta tehtävä päätösten poistaminen.....	77
6.4. Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusosoikeuden päätöksiin.....	78
6.5. Vakuutusosoikeuden päätöksen purkaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.....	79
6.6. Muutoksenhaku korkeimmassa oikeudessa.....	82
7. Lopuksi.....	83

Lähteet

Aarnio, Marko - Häkkinen, Olli - Jussila, Niina - Järvinen, Pasi - Maisonlahti, Marjaana - Romo, Silja - Sollo, Anneli: Työttömyysturva. Helsinki 2003.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä 2000.

Andersson, Edward – Linnakangas, Esko: Tuloverotus ja varallisuusverotus. 6. painos. Jyväskylä 2002.

Antila, Outi – Havu, Timo – Kangasjärvi, Kimmo – Korpiluoma, Riitta – Rilasmaa, Kimmo: Oikeusturva työeläkkeessä. Vaajakoski 2007.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Jyväskylä 2002.

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Helsinki 2000.

Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Vammala 1986.

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Helsinki 1997.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vakuutuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 101/2002 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 115/2002 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 167/2006 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 12/2006 vp

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Kallioinen, Hertta: Muutoksenhakijoiden kokemuksia siviiliprosessista. OPTL:n tutkimustiedonantoja 62. Helsinki 2004.

Kirjallinen kysymys kansalaisten oikeusturvan toteutumisesta vakuutusosoikeudessa KK 440/2007 vp

Komiteanmietintö 2001:9. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö. Helsinki 2001.

Komiteanmietintö 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Helsinki 2003.

Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä vakuutusosoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi LaVM 23/2002 vp

Mikkola, Matti – Pietiäinen, Seppo – Valpola, Olli: Suomalainen toimeentuloturva. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:8. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Helsinki 2003.

Pellinen, Sulevi: Korvaus, oikeus ja kohtuus. Vakuutusneuvoston ja vakuutusosoikeuden vaiheet 1917-1997. Teoksessa Sulevi Pellinen (toim): Muutoksen tuulet: 80 vuotta sosiaaliturvaoikeutta, s. 59-198. Helsinki 1998.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4, uudistettu painos. Jyväskylä 2005.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 16/2000 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 35/2001 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 4/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/2004 vp.

Sakslin, Maija: Oikeusturvan toteutuminen vakuutusoikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä. Oikeusministeriön julkaisusarjassa Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21. Helsinki 2003.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Helsinki 2005.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. 3. painos. Helsinki 2004.

Vakuutusoikeuden vuosikertomus 2006.

<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/uploads/sedzex7c3b6.pdf>; 10.1.2008.

Vakuutusoikeuden työjärjestys, vahvistettu 2.5.2003.

<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/uploads/h28vgizfjvse.pdf>; 10.1.2008.

Vakuutusoikeuden www-sivut. URL: <http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/>; 10.1.2008.

Oikeustapaukset:

KHO 19.10.2006/2769

KHO 3.11.2006/2933

VakO 3.2.2000/5272:1999

VakO 21.6.2000/5872:1999

VakO 24.8.2000/4286:1999

VakO 18.6.2001/9895:1999

VakO 21.8.2002/5209:2001

VakO 20.1.2004/8385:2002

VakO 26.6.2005/14:2005

VakO 13.3.2006/2817:2005

VakO 17.5.2006/7226:2004

VakO 24.10.2006/6254:2005

VakO 17.4.2007/10224:2005

Hirvisaari vs Suomi 27.9.2001 EIT 49684/99

Kerojärvi vs Suomi, 19.7.1995 EIT 17506/90

Pirinen vs Suomi 16.5.2006 EIT 32447/02

Elo vs Suomi 26.9.2006 EIT 30742/02

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset ja lausunnot:

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 5.3.2004 dnro 563/4/02

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 14.4.2004 dnro 1331/4/02

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 2.11.2004 dnro 669/4/03

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 20.6.2006 dnro 2708/4/04

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 9.3.2007 dnro 398/5/07

1. Johdanto

1.1. Esittely

Vakuutusoikeus on Suomen tuomioistuinjärjestelmään kuuluva toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Vakuutusoikeuden tehtävänä on toimia muutoksenhakutuomioistuimena ja antaa tehokasta oikeusturvaa toimeentuloturva-asioissa. Vakuutusoikeus on ainoa toimivaltainen tuomioistuin useimmissa toimeentuloturva koskevissa asioissa, kuten työ- ja kansaneläke-, työttömyysetuus-, palkkaturva-, asumistuki-, opintotuki-, vammaistuki-, hoitotuki-, sairauspäiväraha- ja kuntoutusasioissa. Lisäksi vakuutusoikeus käsittelee suurinta osaa työtapaturma- ja ammattitautiasioita. Vakuutusoikeuden toiminnasta säädetään vakuutusoikeuslaissa (132/2002), valtioneuvoston asetuksessa vakuutusoikeudesta (237/2003) ja vakuutusoikeuden työjärjestyksessä. Vakuutusoikeus käsittelee vuosittain yli 10 000 tapausta. Näistä suurin osa koskee eri ansioeläkejärjestelmiin sekä kansaneläkkeeseen liittyviä muutoksenhakuasioita.

Suomen tuomioistuinjärjestelmään kuuluvat yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet ja erityistuomioistuimet. Yleisissä tuomioistuimissa, eli käräjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa, käsitellään riita- ja rikosasioita sekä eräitä hakemusasioita. Hallintotuomioistuimia ovat alueelliset hallinto-oikeudet sekä korkein hallinto-oikeus. Nämä käsittelevät hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Erityistuomioistuimia, joiden käsiteltäväksi on säädetty oma osa-alueensa, ovat vakuutusoikeus, markkinaoikeus, työtuomioistuin ja valtakunnanoikeus. Erityistuomioistuimilla, myös vakuutusoikeudella, on valtakunnallinen toimivalta omalla alallaan.

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku poikkeaa muissa hallintoasioissa käytettävästä muutoksenhakutiestä. Järjestelmä on yhtä lailla kaksiportainen, mutta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat erityiset muutoksenhakulautakunnat. Näin ollen valittaminen lautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen on ainoa tapa saada toimeentuloturvan alaan kuuluva asia tuomioistuimeksi organisoidun muutoksenhakuelimen käsittelyyn. Kuten hallinto-oikeuksissa, myös vakuutusoikeuden lainkäytössä sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Kaikki hallinto-oikeudelliset säännökset ja periaatteet eivät kuitenkaan ole sellaisenaan käytössä toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaussa. Tästä voidaan mainita esimerkkinä hallintolainkäyttölain 11 luvussa mainitut päätöksestä kanteleminen ja menetetyn määräajan

palauttaminen. Näitä ei sovelleta haettaessa muutosta toimeentuloturvaan koskeviin päätöksiin, mukaanlukien vakuutusosoikeuden päätökset.

Toimeentuloturvan erillisen muutoksenhakujärjestelmän tarvetta on perusteltu yksityisen asianosaisen oikeussuojan tarpeella ja toimeentuloturva-asioiden erityisluonteella. Oikeussuojan kannalta huomioitavaa on etenkin monien asioiden kiireellisyys sekä erityisasiantuntemuksen tarve. Vakuutusosoikeuden tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että käsiteltäväksi saapuvien asioiden määrä on hyvin suuri. Jos korkein hallinto-oikeus toimisi toisena valitusasteena toimeentuloturva-asioissa, saapuisi sinne vuosittain yli 10 000 uutta valitusta. Tällä hetkellä korkein hallinto-oikeus ratkaisee vuosittain n. 4000 asiaa¹.

Sekä Suomen perustuslaki (731/1999) että Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) asettavat vaatimuksia valitusviranomaisen asemalle, ja etenkin toimeentuloturva-asioissa korostuu vaatimus asioiden nopeasta ja oikeudenmukaisesta käsittelystä.² Perustuslain 21 § 1 mom takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeuden saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 pykälän merkitystä täydentävät kansainväliset sopimukset, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla. Sen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Vastaavia säännöksiä oikeudenkäynnin rehellisyydestä ja julkisuudesta on myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa. Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta asettaa vaatimuksia myös valitusviranomaisessa noudatettavalle menettelylle. Ihmisoikeussopimuksesta johtuen Suomi joutui lainmuutoksella 278/1999 muuttamaan sillä hetkellä voimassa ollutta vakuutusosoikeudesta annettua lakia jotta suullinen käsittely tulisi mahdolliseksi myös vakuutusosoikeudessa. Aiemmin Suomi oli tehnyt varauman tähän artiklaan. Suulliset käsittelyt olivat ennen lakimuutosta hyvin harvinaisia. Vaikka vuoden 1958 laki mahdollisti täysistunnon pitämisen sekä asianosaisen suullisen kuulemisen ja ensimmäinen suullinen käsittely järjestettiin vuonna 1962, jäi tämä yli 30 vuoden ajaksi ainoaksi vakuutusosoikeuden järjestämäksi suulliseksi käsittelyksi³. Suomen liittyminen

¹ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2004 s. 4

² Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 139

³ Siitari-Vanne 2005 s. 562

Euroopan ihmisoikeussopimukseen on osaltaan lisännyt vakuutusosoikeudessa käsiteltävien tapausten määrää. Sopimus on edellyttänyt valitustien avaamista vakuutusosoikeuteen kokonaan uusissa asiaryhmissä.⁴

1.2. Tutkimustehtävä

Tutkimus käsittelee vakuutusosoikeudessa tapahtuvaa etuuspäätösten muutostenhakua, sekä vakuutusosoikeuden päätöksiin kohdistuvaa ylimääräistä muutoksenhakua. Tähän kuuluu eri muutoksenhakukeinojen tarkastelu, niihin johtavat syyt sekä ne seuraukset, joita muutoksenhakukeinojen käyttämisestä voi aiheutua, sekä myös vakuutusosoikeuden toiminnan ja eri kokoonpanojen selvittäminen. Tyypillinen sosiaaliturvaa koskeviin päätöksiin kohdistuva muutoksenhaku tapahtuu valituksen perusteella. Valitusta koskevat säännökset ovat erikseen kutakin sosiaalietuutta koskevassa laissa. Toinen muutoksenhaun keino on päätöksen poistaminen ja asian määrääminen uudelleen käsiteltäväksi. Tämä tehdään päätöksen tehneen laitoksen esityksestä tai asianosaisen henkilön hakemuksesta. Myös päätöksen poistamista koskeva sääntely on hajautettu eri etuuslakeihin. Lisäksi tutkimus käsittelee niitä ylimääräisen muutoksenhaun keinoja, jotka kohdistuvat vakuutusosoikeuden päätöksiin.

Keskeisimpinä kysymyksinä pidän eri muutoksenhakumahdollisuuksien ja niiden käyttömahdollisuuksien selvittämistä, sekä sitä vastaavatko eri muutoksenhakumahdollisuudet Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvalle asettamia vaatimuksia. Tähän liittyen olen tarkastellut normaalin muutoksenhaun lisäksi ylimääräiseen muutoksenhakuun kuuluvaa päätöksen poistamista ja purkamista. Lisäksi tutkielmassa käsitellään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaa vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittelyssä. Korkein hallinto-oikeus voi vakuutusosoikeuslain 19 §:n mukaan purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen jos asian käsittelyssä on tapahtunut olennainen menettelyvirhe. Tiettyjen asioiden osalta vakuutusosoikeuden päätöksiin voidaan hakea muutosta myös korkeimmasta oikeudesta. Ylimääräiseen muutoksenhakuun kuuluu myös vakuutusosoikeuslain 18 § mukainen päätöksen poistaminen niissä tapauksissa kun vakuutusosoikeus poistaa oman päätöksensä.

Pro gradu-työni pohjautuu suurelta osin vuonna 2005 hyväksytyyn kandidaatintutkielmaani, joka käsitteli asumistuen ja työttömyysturvan muutoksenhakua vakuutusosoikeudessa. Aihetta olen

⁴ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 75

käsitellyt vuoden 2004 aineopintojen seminaarista alkaen. Alusta alkaen erityisenä kiinnostuksenkohteena on ollut ylimääräinen muutoksenhaku, erityisesti päätösten poistaminen. Kandidaatintutkielmassa tarkastelu laajeni koskemaan myös normaalia muutoksenhakua, mutta siinä aihe oli tiukemmin rajattu koskemaan pelkästään asumistuen ja työttömyysturvan muutoksenhakua vakuutusosoikeudessa. Pro graduni käsittelee kaikkea vakuutusosoikeudessa tapahtuvaa muutoksenhakua. Ensimmäisen asteen muutoksenhaku on rajattu tutkielman ulkopuolelle lukuunottamatta niitä pääkohtia, jotka ovat tarpeen koko muutoksenhakuprosessin rakenteen selvittämiseksi.

Pro graduani voidaan siis pitää jatkona aiemmalle kandidaatintyölle, monilta osin kyseessä on ”laajennettu versio”. Seminaarityön, kandidaatintutkielman sekä tutkimussuunnitelmani käsittelystä ja palautteesta on tullut esille monia uusia seikkoja, joihin olen tässä tutkielmassa paneutunut. Lisäksi aiemmissa töissä havaitut puutteet ja asiavirheet on korjattu.

Koska muutoksenhakusäännöksiä ei ole koottu vakuutusosoikeuslakiin vaan ne ovat erikseen kussakin etuuslaissa, ei tutkielmassani ole mahdollista viitata kaikkiin olemassaoleviin lakeihin joissa muutoksenhakusäännöksiä on. Koska säännökset muutoksenhausta ovat hyvin samankaltaisia kaikissa etuuslaeissa, ei ole tarpeellista mainita kaikkia erikseen lukuunottamatta tapauksia joissa säännökset poikkeavat toisistaan. Johtuen aiemman kandidaatintutkielmani rajauksesta olen useimmiten viitannut työttömyysturva- ja asumistukilakeihin. Tutkimuksessa on tarkoitus kiinnittää huomiota myös siihen, mitä eroja vakuutusosoikeuskäsittelyssä on eri etuuksien osalta, ja missä määrin nämä erot ovat perusteltuja. Asian varsinaisessa käsittelyssä eroja on etenkin siinä, minkälaisessa kokoonpanossa vakuutusosoikeus asiaa käsittelee. Etenkin eläkeasiat ja toisaalta myös sairausvakuutusasiat ovat oma kokonaisuutensa; myös johtuen lääketieteellisen asiantuntemuksen tarpeesta. Vakuutusosoikeuslain 10-12 §:ssä on erikseen määritelty ne tilanteet, jolloin lääkärijäsenen tai muun asiantuntijajäsenen on oltava mukana ratkaisukokoonpanossa.

1.3. Aiheen taustoit

Vakuutusosoikeus on ollut julkisuudessa lähinnä ruuhkaisuutensa vuoksi. Helsingin Sanomissa 11. lokakuuta 2005 julkaistun kirjoituksen mukaan kyseisellä hetkellä oli käsittelemättä yli 12 000 valitusta ja ratkaisun odottaminen kestää yli vuoden. Ruuhkaa on selitetty sillä, että suuriin ikäluokkiin kohdistuvia päätöksiä tehdään juuri nyt paljon. Silloisen oikeusministerin, Leena Luhtasen mukaan valitusten kasvavaan määrään on yritetty vastata kehittämällä vakuutusosoikeuden

toimintaa.⁵ Jacob Söderman teki 9. marraskuuta 2007 oikeusministeri Tuija Braxille kirjallisen kysymyksen koskien oikeusturvan toteutumista vakuutusosoikeudessa. Käsittelyaikojen osalta todettiin toiminnan kehittämisen jatkuvan edelleen ja vuoden 2008 aikana asetetaan joko selvitysmies tai työryhmä vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi.⁶

Vakuutusosoikeutta koskeva lainsäädäntö on uudistettu hiljattain. Uusi vakuutusosoikeuslaki (132/2003) tuli voimaan 1. toukokuuta 2003 korvaten vuodelta 1958 peräisin olleen lain vakuutusosoikeudesta (14/1958). Tästä syystä lain esityöt mietintöineen ovat vieläkin varsin ajankohtaisia, ja tarjoavat hyvän mahdollisuuden selvittää lain valmistelussa käytettyjä taustatietoja ja perusteluja. Lakiesitys liittyi vuoden 2003 talousarvioesitykseen niiltä osin kuin se sisälsi vakuutusosoikeuden organisaatiota koskevia muutoksia⁷.

Muutoksien tarkoituksena oli vahvistaa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää vakuutusosoikeuden osalta. Tähän kuului lainsäädännön selkiyttäminen, organisaation vahvistaminen ja sääntelyn yhdenmukaistaminen toimeentuloturvan eri asiaryhmissä. Lisäksi tavoitteena oli turvata korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuus huolehtia hallintolainkäytön menettelyn yhdenmukaisuudesta myös toimeentuloturva-asioissa.⁸ Organisaatiouudistusten tarvetta aiheutti omalta osaltaan vakuutusosoikeuden ruuhkautuminen. Jakamalla toiminta pienempiin yksiköihin toivottiin asioiden käsittelyyn kuluvan ajan vähenevän. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuisaan (esimerkiksi 669/4/2003) todennut 12 kuukautta kestävänsä käsittelyajan olevan kohtuuton, ja korostanut vakuutusylituomarin vastuuta käsittelyaikojen valvonnassa. Uudistuksen jälkeen vakuutusosoikeus toimii jakautuneena osastoihin, joista jokainen on erikoistunut tiettyihin asiaryhmiin. Tässä vaiheessa ei voida todeta uudistuksen merkittävästi kuitenkin lyhentäneen vakuutusosoikeuden käsittelyaikoja keskimääräisen käsittelyajan ollessa edelleen kasvussa. Syynä tähän voidaan kuitenkin pitää valitusten kasvavaa määrää.⁹

Vakuutusosoikeuslain uudistuksen yhteydessä uudistettiin myös kaikki siihen liittyvä, muutoksenhakua koskeva lainsäädäntö. Toimeentuloturvaan liittyviä muutoksenhakusäännöksiä ei ole uudistuksen jälkeenkään koottu vakuutusosoikeuslakiin vaan ne ovat erikseen kutakin etuutta käsittelevässä laissa, esimerkiksi asumistukilain (408/1975) 8. luvussa ja työttömyysturvalain

⁵ Helsingin Sanomat 11.10.2005

⁶ KK 440/2007 vp s. 1-4

⁷ HE 101/2002 vp s. 13

⁸ HE 101/2002 vp s. 9

⁹ Ks. myös KK 440/2007 vp s. 4. Oikeusministeri Tuija Brax toteaa ettei organisaation kehittäminen ole juurikaan vaikuttanut vakuutusosoikeuden käsittelyaikoihin.

(1290/2002) 12 luvussa. Säännökset muutoksenhausta ovat hyvin samankaltaisia kaikissa etuuslaeissa, mutta niissä on myös eroja riippuen esimerkiksi siitä, missä asemassa lääketieteellinen asiantuntemus on etuuden käsittelyssä. Tästä syystä etenkin eläkeasiat sekä sairausvakuutusasiat muodostavat selkeästi omat kokonaisuutensa.

Vakuutusosoikeutta koskevia lakiuudistuksia voi lähivuosina tulla vielä muitakin. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea julkaisi marraskuussa 2003 mietinnön KM 2003:3 jossa selvitettiin tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämislinoja. Tässä mietinnössä todettiin vakuutusosoikeuden olevan tulevaisuudessakin tarpeellinen, mutta kyseenalaistettiin etenkin työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta määrättyjen asiantuntijajäsentien tarpeellisuus. Viimeisin eduskunnan käsittelyssä ollut vakuutusosoikeuteen suoraan liittynyt lakialoite oli LA 34/2005 vp vakuutusosoikeuslain 4 § muuttamisesta. Sillä oli tarkoitus muuttaa vakuutusosoikeuden lääkärijäsentien pätevyysvaatimuksia siten, että heidän edellytettäisiin olevan potilaan vamman tuntevia alan erikoislääkäreitä¹⁰. Aloite on rauennut lakivaliokunnan käsittelyssä. Lisäksi vuoden 2007 alusta tuli voimaan laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006) sekä siihen liittyvät etuuslakien muutokset, jotka siirsivät suurimman osan päätösten poistamistapauksista pois vakuutusosoikeudelta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle.

1.4. Tutkimuksen teoreettiset perusteet ja viitekehys

Tutkimuksen kohteena on sosiaaliturvaan liittyvä lainsäädäntö, tarkemmin sanottuna muutoksenhakusäännökset. Näin ollen tutkimus kuuluu aihepiiriltään sosiaalioikeuden alaan. Sosiaalioikeuteen katsotaan kuuluvaksi sosiaaliturvaa ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö sekä niihin liittyvät oikeusperiaatteet. Sen lisäksi aihe sisältää hallinto-oikeuteen liittyviä osialueita. Tieteenalana hallinto-oikeus tutkii julkisten viranomaisten velvollisuuksia, viranomaisten ja sen asiakkaiden välistä oikeussuhdetta sekä viranomaisessa asioivan oikeusasemaa ja oikeusturvaa. Näistä asioista etenkin asianosaisten oikeusasema ja oikeusturva korostuvat käsiteltäessä hallintopäätöksiin liittyvää muutoksenhakua.

Lainsäädäntö, jota tutkimuksessa käsitellään, on lähes kokonaan kansallista sosiaaliturva- ja hallintolainsäädäntöä. Yhtymäkohtia ylikansalliseen oikeuteen on ainoastaan niiltä osin, kuin

¹⁰ Lakialoitteen ovat allekirjoittaneet Lauri Oinonen (kesk), Esa Lahtela (sd), Petri Neittaanmäki (kesk), Tony Halme (ps) ja Timo Soini (ps). Oinonen teki käytännössä täysin samansisältöisen lakialoitteen (LA 150/2001 vp) jo aikaisemmin, tällöin aloite hylättiin.

viitataan kansainvälisiin sopimuksiin. Näistä merkittävin on Euroopan ihmisoikeussopimus, joka on velvoittanut myös Suomen valtiota vakuutuslainsäädännön muuttamisessa. Vakuutuslainsäädäntöä ja sosiaaliturvaa koskevalla lainsäädännöllä ei ole merkittäviä yhteyksiä Euroopan Unionin lainsäädäntöön.

Tutkielma on luonteeltaan oikeusdogmaattinen. Tutkimus käsittelee vakuutuslainsäädännön toimivaltaa ja oikeudellista perustaa sellaisena kuin ne ovat voimassaolevan oikeuden mukaan. Pääosa sisällöstä on eri oikeussäännösten tarkastelua ja tulkintaa. Tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan niitä voimassaolevia normeja, jotka ovat oleellisia vakuutuslainsäädäntöä tapahtuvan muutoksenhaun kannalta. Tähän kuuluu myös sen selvittäminen, missä tilanteissa yleissäännökset kuten hallintolainkäyttölaki on voimassa, ja missä tilanteissa vakuutuslainsäädäntöön ja muuhun sosiaalioikeuteen liittyvät erityissäännökset syrjäyttävät ne *lex specialis*-periaatteen mukaisesti. Tältä osin tutkimukseen kuuluu myös joitain vertailevia kohtia tarkasteltaessa miltä osin ylimääräinen muutoksenhaku korkeimman hallinto-oikeuden ja vakuutuslainsäädäntöön päätöksiin eroavat toisistaan. Vertailua on myös sen osalta, miten vakuutuslainsäädäntö on muuttunut viime lakiuudistuksessa. Pääpaino on kuitenkin tämänhetkisen lainsäädännön tarkastelussa. Tämän vertailun osalta kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, miten lakiuudistuksilla pyritään hallituksen esityksessä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

1.5. Oikeudellinen problematisointi

Tutkimuksessa käsitellään vakuutuslainsäädäntöä tapahtuvan muutoksenhaun eri muotoja. Näistä päätöksen poistaminen eroaa monin tavoin muusta muutoksenhausta. Huomattavaa on se, että suurin osa päätöksen poistamisista ei tapahdu asianosaisen aloitteesta, vaan asia tulee vireille päätöksen tehneen laitoksen esityksestä. Hyvin yleinen on tilanne, jossa vakuutuslainsäädäntö joutuu esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen aloitteesta poistamaan virheellisen päätöksen jota ei ole mahdollista oikaista esimerkiksi siitä syystä, että lopputulos olisi asianosaisen kannalta epäedullinen eikä tämä anna lupaa päätöksen oikaisemiseen. Noin viidesosa vakuutuslainsäädäntöä käsittelevistä tapauksista on päätöksen poistamista koskevia hakemuksia, ja näistä hyväksytään lähes neljä viidesosaa¹¹. Toimeentuloturva-asioissa säännökset päätöksen oikaisemisesta, päätöksen poistamisesta ja valitusajan jälkeen saapuneen valituksen tutkimisesta korvaavat pääosin hallintolainkäyttölain 11 luvun säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta.

¹¹ <http://www.oikeus.fi/vakuutuslainsäädäntö/10891.htm>

Vakuutuslainsäädännön 18 § mukaan päätös poistetaan ja asia määrätään uudelleen käsiteltäväksi siten kuin siitä erikseen säädetään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen poistamisen edellytyksistä säädetään tarkemmin eri etuuksia koskevissa laeissa. Käytännössä säännös on sama kaikissa laeissa. Näiden mukaan vakuutuslainsäädännön voi poistaa päätöksen asianosaisen hakemuksesta tai päätöksen tehneen laitoksen esityksestä jos etuutta koskeva lainvoimainen päätös perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen. Kun muutoksenhakijana on laitos eikä asianosainen henkilö jota päätös koskee, on muutoksenhaun edellytyksiin ja perusteisiin sekä asianosaisen oikeusturvaan kiinnitettävä erityistä huomiota varsinkin jos päätöksen poistamisesta ja asian käsittelemisestä uudelleen on seurauksena suurien jo maksettujen etuussummien takaisinperintä. Tästä syystä päätöksen poistamisen edellytykset ja seuraukset ovat kiinnostava oikeudellinen kysymys.

Toinen muutoksenhakuun liittyvä keskeinen ongelma on ylimääräisen muutoksenhaun eri keinojen selvittäminen, mukaanlukien niiden keskinäiset erot ja eri käyttötilanteet sekä eri tuomioistuimien toimivalta eri tilanteissa. Vakuutuslainsäädännön mukaan ylimääräinen muutoksenhaku on tarkoin rajatuissa tilanteissa mahdollista joko korkeimpaan oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi vakuutuslainsäädännön voi poistaa myös oman päätöksensä. Ylimääräinen muutoksenhaku on siis mahdollista kolmessa eri tuomioistuimessa. Muutoksenhakumahdollisuutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa on perusteltu sillä, että myös vakuutuslainsäädännössä sovelletaan hallintolainkäyttölakia, ja näin KHO:lle on luotu mahdollisuus valvoa kaiken hallintolainkäyttölain soveltamisen yhdenmukaisuutta.

Oikeusdogmaattisesti kiinnostava kysymys on vakuutuslainsäädännön ja korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimääräisessä muutoksenhaussa. Vakuutuslainsäädännön päätöksiin ylimääräinen muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa on mahdollista vain rajatusti. Vakuutuslainsäädännön 19 § mukaan päätös voidaan purkaa vain olennaisen menettelyvirheen vuoksi. Vaatimus menettelyvirheestä, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, on sama kuin hallintolainkäyttölain 63 § 1 momentin 1 kohdassa. Tästä syystä olennaisen menettelyvirheen määrittäminen nousee tärkeään asemaan; jos menettelyvirhe on tapahtunut mutta se ei ole olennainen, ei korkein hallinto-oikeus voi purkaa päätöstä mutta sen sijaan vakuutuslainsäädännön voi poistaa sen. Lain mukaan päätöksen poistamista vakuutuslainsäädännöltä voidaan hakea myös silloin kun

päätöksen purku KHO:ssa olisi mahdollista. Hallituksen esityksessä rinnakkaisen toimivallan ei arvioitu aiheuttavan ongelmia¹².

Hallintolainkäyttölain 63 § 2 mom. mukaan päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. Käytännössä päätöstä ei siis voitane purkaa yksityisen henkilön vahingoksi muulloin kuin julkisen edun sitä vaatiessa. Lisäksi purkamisen käyttömahdollisuutta rajoittaa vakuutuslainsäädännön 19 § 3 mom, jonka mukaan KHO:lta puuttuu purkuvalta sellaisiin päätöksiin, joihin voidaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen on rajattu koskemaan tapaturmavakuutus-, rikosvahinko- ja sotilasvamma-asioita. Hallituksen esityksessä esitettiin tämän muutoksenhakutien poistamista, mutta lakivaliokunnan mietinnössä päädyttiin päinvastaiselle kannalle. Kiinnostava kysymys on, miksi näissä asiaryhmissä on säilytetty poikkeava muutoksenhakutie.

1.6. Lähteet

Tutkimus perustuu hyvin suurelta osin lainsäädäntöaineistoon ja lakien esitöihin. Tutkimuksen kannalta olennaista lainsäädäntöä ovat ensinnäkin vakuutuslainsäädäntöön suoraan liittyvä lainsäädäntö, eli vakuutuslainsäädäntö ja vakuutusasetus. Näiden osalta esityöt ovat vielä hyvin tuoreita, joten niistä saatava tieto on edelleen ajankohtaista. Toinen tärkeä ryhmä on eri etuuksiin liittyvä lainsäädäntö. Näiden muutoksenhakua koskevat osat on uudistettu samaan aikaan vakuutuslainsäädännön kanssa. Kolmantena ryhmänä on yleiseen hallinto-oikeuteen liittyvä lainsäädäntö, etenkin hallintolainkäyttölaki on tutkimuksen kannalta merkityksellinen. Tätä tarkasteltaessa on kuitenkin huomioitava sosiaaliturvaan liittyvien säännösten erityisasema, monet hallintolainkäyttölain säännökset jäävät soveltamatta sosiaaliturva-asioiden kohdalla. Eroja on etenkin ylimääräisen muutoksenhaun osalta.

Esitöistä keskeisimmässä asemassa ovat vakuutuslainsäädäntöä ja siihen liittyvää lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys HE 101/2002 vp. Esityksestä käy hyvin ilmi niitä seikkoja miksi vakuutuslainsäädäntöä on vastikään muutettu, ja mitä lainsäädännöllä halutaan saada aikaan. Kyseinen hallituksen esitys perustuu suurelta osin toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintöön KM 2001:9 joka laajuutensa ja seikkaperäisyytensä ansiosta on ehkä tutkimuksen tärkein yksittäinen lähde. Mietinnössä on käsitelty hyvin laajasti sitä, millainen toimeentuloturvan

¹² HE 101/2002 vp s. 22

muutoksenhakua koskevan lainsäädännön pitäisi olla, jotta se olisi mahdollisimman toimiva sekä muutoksenhakijan kannalta riittävän selkeä.

Oikeuskirjallisuus ei ole yhtä merkittävässä asemassa johtuen siitä, että sosiaaliturvan muutoksenhausta eikä varsinkaan vakuutusosoikeudesta ei juurikaan ole olemassa riittävän tuoretta ja tutkimuksen kannalta olennaista kirjallisuutta. Sosiaaliturvaa käsittelevillä teoksilla on merkitystä lähinnä sosiaaliturvan ja sen muutoksenhaun kokonaisuuden hahmottamisessa. Muutoksenhakua on käsitelty laajemmin lähinnä Kaarlo Tuorin teoksessa *Sosiaalioikeus*. Merkittävimpiä kirjallisuuslähteitä ovat erilaiset hallinto-oikeutta ja hallintolainkäyttöä koskevat teokset. Näiden osalta on kuitenkin muistettava toimeentuloturvan erityisasema niiltä osin, kuin se vaikuttaa eri säännösten ja periaatteiden tulkintaan ja soveltamiseen. Tutkielmani kannalta merkittävimpiä teoksia ovat olleet Olli Mäenpään teos *Hallintoprosessioikeus* sekä vakuutusosoikeuden käytännön toimivuuden osalta Maija Sakslinin tutkimus *Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa*.

Kirjallisten lähteiden osalta on syytä kiinnittää huomiota myös niissä käytettäviin käsitteisiin. Oikeuskirjallisuudessa esiintyy käsitteiden käytössä satunnaista epä johdonmukaisuutta, esim. Kaarlo Tuori käyttää teoksessaan *Sosiaalioikeus* käsitettä ”päättöksen purkaminen” niissäkin tilanteissa jotka lainsäädännön mukaan ovat päätöksen poistamista¹³. Tutkimuksessa pyrin käyttämään samoja käsitteitä kuin lakitekstissä, jossa päätöksen purkamisella tarkoitetaan vakuutusosoikeuden kohdalla ainoastaan sitä tilannetta, jossa korkein hallinto-oikeus purkaa vakuutusosoikeuden tekemän päätöksen olennaisen menettelyvirheen vuoksi.

Oikeustapauksilla on myös merkitystä tutkielman kannalta. Monet käsitteet saavat tarkemman sisällön vasta oikeuskäytännön myötä. Esimerkkinä voidaan mainita käsite ”erityisen painava syy”. Vakuutusosoikeuslain 18 § mukaan päätös voidaan poistaa viiden vuoden määräajan jälkeenkin jos tähän on erityisen painava syy. Vakuutusosoikeuden ratkaisun 20.1.2004/8385:2002 mukaan erityisen painava syy on esimerkiksi se, ettei poistoesitystä ole saatu määräajassa annettua tiedoksi ulkomailla asuvalle henkilölle.

¹³ Tuori 2004 s. 372-375

1.7. Rakenne

Tutkimuksen rakenne on suunniteltu siten, että perusasioiden selvittämisestä siirrytään varsinaiseen tutkimusongelmaan, eli eri muutoksenhakumahdollisuuksien käsittelemiseen. Johdannon jälkeen toisessa pääluvussa kerrotaan varsin lyhyesti Suomen sosiaaliturvajärjestelmästä siten, että eri etuuksista ja niihin liittyvistä käsitteistä tuodaan esille lähinnä tutkimuksen kannalta merkitykselliset seikat. Kolmannessa luvussa käsitellään Suomen sosiaaliturvajärjestelmään liittyvät muutoksenhaku- ja oikeusturvajärjestelmät sisältäen pääpiirteisen kuvauksen myös ensimmäisen asteen muutoksenhakujärjestelmästä lautakuntineen sekä kerrotaan vakuutusosoikeuden asemasta sosiaaliturvajärjestelmän osana. Neljännessä pääluvussa kerrotaan vakuutusosoikeuden organisaatiosta ja toiminnasta. Luvun tarkoituksena on tehdä selkoa vakuutusosoikeuden oikeudellisesta perustasta sekä sen toiminnan kannalta olennaisesta lainsäädännöstä, sekä selvittää vakuutusosoikeuden organisaatorakennetta ja eri ratkaisukokoonpanojen rakennetta.

Tutkimuksen varsinainen pääsisältö on pääluvuissa 5-7. Viidennessä pääluvussa käydään läpi säännönmukainen muutoksenhaku vaiheittain, alkaen asian saattamisesta vireille vakuutusosoikeudessa. Tämän yhteydessä käsitellään muutoksenhaun edellytyksiä ja sille asetettuja määräaikoja. Sen jälkeen käydään läpi asian käsittely vakuutusosoikeudessa sekä päätöksen antaminen mukaanlukien päätökselle asetettavat vaatimukset. Kuudes pääluku käsittelee päätöksen poistamista. Poistamista asianosaisen henkilön sekä etuuspäätöksen tehneen laitoksen aloitteesta käsitellään erikseen. Seitsemäs pääluku käsittelee ylimääräistä muutoksenhakua. Pääluku on jaettu alalukuihin sen mukaan missä tuomioistuimessa prosessi tapahtuu. Viimeisessä pääluvussa ovat tutkimuksesta tehdyt johtopäätökset.

2. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja siihen kuuluvat etuudet

2.1. Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusta

Sosiaaliturvajärjestelmän tarkoituksena on elämäntilanteen aiheuttaman toimeentulo-ongelman oikeudenmukainen ja tietyn perustoimeentulon mahdollistava tuen antaminen. Koko järjestelmän perustana ovat Suomen perustuslain kohdat yhdenvertaisuudesta ja toimeentulon turvaamisesta, etenkin 19 § 1 mom, jonka mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän

edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalioikeuteen kuuluva sosiaaliturvajärjestelmä voidaan käsittää jaettuna sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen ja sosiaalihuoltoon. Termi sosiaalivalitus kattaa kaikki edellisiin asiaryhmiin kuuluvissa asioissa käytettävät muutoksenhakukeinot.

Sosiaaliturvan tuottajana toimii julkisyhteisö, kuten valtio, kunta tai Kansaneläkelaitos. Sosiaalietuuksista tehtävät päätökset ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä. Päätöksentekijänä on tällöin se toimielin, jolta etuutta haetaan ja joka sen maksaa. Perustuslain 21 § takaa jokaiselle kansalaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Vakuutusosoikeus käsittelee pääsääntöisesti sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvia asioita. Sosiaalivakuutus on pääsääntöisesti pakollinen vakuutus, joka on järjestetty sosiaalisten henkilöriskien, kuten vanhuuden, sairauden, työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta. Useissa tapauksissa Kansaneläkelaitos huolehtii minimitasoisesta etuudesta mutta lisäturvan hankkiminen on kuitenkin mahdollista asianosaisen itsensä toimesta. Sosiaalihuoltoa, -avustuksia sekä sosiaali- ja terveystalveluita koskevat asiat eivät kuulu vakuutusosoikeuden toimivaltaan. Esimerkiksi toimeentulotukipäätöksistä valitetaan sosiaalihuoltolain 7 luvun mukaisesti hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Jäljempänä erikseen käsiteltävien etuuksien lisäksi vakuutusosoikeus käsittelee asioita jotka liittyvät palkkaturvaan sekä korvausoikeuteen työtaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastaturman perusteella.

2.2. Työttömyysturva

Perustuslain 19 § 2 mom. takaa jokaiselle perustoimeentulon turvan työttömyyden aikana. Käytännössä tämä toteutuu työttömyysturvan avulla. Työttömyysturvasta on säädetty työttömyysturvalaissa (1290/2002), joka korvasi aiemman työttömyysturvalain (602/1984), lain työmarkkinatuesta (1542/1984) ja lain työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta (1402/1997). Lakiuudistus oli osa lainsäädäntökokonaisuutta, jonka tarkoitus on selkiyttää sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä. Myös vakuutusosoikeuslain uudistukset liittyivät samaan kokonaisuuteen¹⁴.

¹⁴ HE 115/2002 vp s. 1

Lain 1 § mukaan työttömyysturvan tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.¹⁵ Lain 2 § mukaan työttömyysturva jaetaan työttömyyspäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Työttömyyspäiväraha jaetaan edelleen ansiopäivärahaan ja peruspäivärahaan.

Työttömyysturvaan on oikeutettu Suomessa asuva henkilö, joka asuu Suomessa ja täyttää laissa asetetut edellytykset¹⁶. Työttömyyspäivärahaa maksetaan henkilöille, jotka ovat olleet työmarkkinoilla ja joiden toimeentulo on perustunut palkkatyöhön, yritystoimintaan tai näihin rinnastettavaan työhön. Työttömyyskassassa vakuutetuille vakuutusehdon täyttäneille henkilöille maksetaan ansiopäivärahaa, muille työttömyyspäivärahaa. Työmarkkinatuki on tarkoitettu työnhakijalle, joka ei ole ollut vakituisesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan.¹⁷ Ansiopäiväraha, jonka suuruus määräytyy työttömän henkilön aiempien ansiotulojen mukaan, on ansioperusteinen etuus. Sen perusteena on ansion hankkiminen, määrätyn ajan kestänyt työssäolo (työssäoloehto), sekä vapaaehtoinen vakuuttaminen (työttömyyskassan jäsenyys). Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat vähimmäisasetuuksia. Vähimmäisasetuuksien tarkoitus on turvata vähimmäistoimeentulo, tarvittaessa yhdessä muiden etuuksien kanssa. Ne ovat verorahoitteisia, eivätkä edeltävät ansiot vaikuta niiden suuruuteen.¹⁸

Työttömyysturva on vuodesta 1985 alkaen ollut veronalainen etuus. Sekä Kelan maksama työmarkkinatuki ja peruspäiväraha ja työttömyyskassan maksamat ansiopäivärahat ovat veronalaista ansiotuloa.¹⁹ Peruspäivärahan suuruudesta määrätään lailla, sitä tarkistetaan vuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään.²⁰

Päätökset työttömyysturva-asioissa tekee etuuden maksaja, eli työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos. Päätöstä varten tarvitaan työvoimatoimiston lausunto, joka käytännössä ratkaisee sen onko hakijalla oikeutta työttömyysturvaan. Esimerkiksi työmarkkinatuen tapauksissa Kelan ratkaistavaksi jää ainoastaan minkä suuruinen etuus maksetaan, käytännössä Kela ei voi määrittellä sitä onko hakijalla oikeutta työmarkkinatukeen vai ei. Työttömyysturvalain 12 luvun 1 §

¹⁵ Työttömyysturvalain 1 § sanamuotoa muutettiin 1.1.2005 alkaen EY-asetuksen 1408/71 mukaiseksi. Aiemmin pykälässä rajattiin laki koskemaan pelkästään Suomessa asuvia työttömiä työnhakijoita (muutettu lailla 636/2004).

¹⁶ Aikaisemmin lain 8. luvun 1 § rajasi oikeuden työmarkkinatukeen koskemaan ainoastaan Suomen kansalaisia. 1.5.2004 alkaen oikeus on voinut olla myös ulkomaalaisella joko oleskeluluvan tai Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen perusteella (muutettu lailla 307/2004).

¹⁷ Aarnio ym. 2003 s.10

¹⁸ Aarnio ym. 2003 s.10-11

¹⁹ Ks. tarkemmin Andersson – Linnakangas 2002 s. 334

²⁰ HE 115/2002 vp s. 12

mukaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan päätöksiin haetaan muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta, ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksiin edelleen vakuutusoikeudelta. Koska työvoimatoimiston lausunto ei ole hakijan kannalta lopullinen päätös, on sitäkin koskeva valitus toimitettava etuuden maksajalle.

2.3. Yleinen asumistuki

Perustuslain 19 § 4 mom. mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Asumistuen maksamisesta on säädetty tarkemmin asumistukilaissa (408/1975). Kansaneläkelaitos maksaa yleistä asumistukea Suomessa sijaitsevan vuokra- tai omistusasunnon asumismenojen vähentämiseksi. Sitä voidaan maksaa jokaiselle henkilölle, jonka tulot jäävät alle valtioneuvoston vuosittain vahvistaman rajan; ei kuitenkaan niille joilla on oikeus opintotuen asumislisään tai eläkkeensaajan asumistukeen. Asumistuen saaminen ei ole sidottu Suomen kansalaisuuteen, vaan sitä voidaan maksaa kenelle tahansa jolla on vakituinen asunto Suomessa. Vastaavasti sitä ei voida maksaa ulkomailla sijaitsevan asunnon kuluihin, vaikka saaja olisi Suomen kansalainen. Asumistuki on tuloverolain (1535/1992) 92 §:ssä määritelty saajalleen verovapaaksi etuudeksi. Sen suuruus määräytyy lain 3. luvun perusteella ja siihen vaikuttavat asumismenojen määrä, ruokakunnan bruttotulot, ruokakunnan henkilömäärä, asunnon koko ja varustelutaso sekä asunnon sijaintikunta.

Asumistukilain 20 § mukaan Kansaneläkelaitoksen asumistukipäätökseen tyytymätön voi hakea muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön vakuutusoikeudelta.

2.4. Eläke-etuudet

Eläke-etuuksien perustana on perustuslain 19 § 2 momentti, jossa taataan oikeus perustoimeentulon turvaan vanhuuden ja työkyvyttömyyden aikana. Suomessa työansiot kerryttävät työeläkettä, ja kansaneläke takaa vähimmäisturvan niille, jotka eivät saa työeläkettä tai joiden työeläke on hyvin pieni. Suomen työeläkelakien, kansaneläkelain ja perhe-eläkelain voi saada vanhuus-, osa-aika-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja perhe-eläkettä. Työeläke maksetaan työansioden perusteella. Työeläkelain 106 § mukaan pääsääntönä on, että päätöksen työeläkkeestä tekee se laitos, jossa hakija on viimeksi ollut vakuutettuna. Tästä säännöstä on lain 107 § ja 108 §:ssa poikkeuksia niihin tilanteisiin joissa hakija on työskennellyt sekä yksityisillä että julkisilla aloilla.

Kansaneläkettä maksaa Kansaneläkelaitos. Kansaneläkkeen määrään vaikuttaa työeläkkeen suuruus, siksi työeläkepääätös on tehtävä ensiksi. Työeläkettä ja kansaneläkettä voidaan hakea yhdellä yhteisellä hakemuksella. Se palautetaan pelkästään yhteen eläkelaitokseen, joka toimittaa hakemuksesta kopion muille eläkkeenmaksajille. Eläkkeisiin voi liittyä myös muita, tarveharkintaisia etuuksia kuten eläkkeensaajan asumistukea ja eläkkeensaajan hoitotukea. Näitä on haettava erikseen, ja ne maksaa aina Kansaneläkelaitos.

Eläkeasioissa ensimmäisen asteen muutoksenhakuelin riippuu siitä, koskeeko päätös työeläkettä vai kansaneläkettä. Kansaneläkelain 77 § mukaisesti kansaneläkeasioissa muutoksenhaku osoitetaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, vammaistukilaki määrää samoin vammaistukea ja eläkkeensaajan hoitotukea koskevista päätöksistä. Eläkelaitosten ja eläketurvakeskusten työeläkepääätöksiin haetaan muutosta työntekijän eläkelain 128 § mukaisesti työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalta ja edelleen vakuutusosastoilta. Kaikissa eläkeasioissa vakuutusosasto on viimesijainen muutoksenhakuelin. Poikkeuksena on mainittava Suomen pankin ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen palveluksessa olevien henkilöiden eläkeasiat; näissä asioissa valitus tehdään suoraan vakuutusosastoon²¹.

2.5. Sairausvakuutuslain mukaiset etuudet

Perustuslain 19 § 2 momentti takaa oikeuden perustoimeentulon turvaan myös sairauden ja lapsen syntymän perusteella. Sairausvakuutuslain 1 luvun 1 § mukaan vakuutetulla on oikeus korvaukseen tarpeellisista sairauden hoidon aiheuttamista kustannuksista ja lyhytaikaisen työkyvyttömyyden sekä raskauden ja lapsen hoidon aiheuttamasta ansionmenetyksestä. Lain 3 § mukaan Kansaneläkelaitos vastaa sairausvakuutuksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä sekä seuraa ja valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten noudattamista ja toteuttamista.

Sairaanhoidona vakuutetulle korvataan sen mukaan kuin jäljempänä säädetään lääkärin ja hammaslääkärin suorittama ja määräämä tutkimus sekä antama ja määräämä hoito, lääkärin ja hammaslääkärin vakuutetun sairauden hoitoon määräämät lääkkeet, lääkärin määräämät kliiniset ravintovalmisteet ja perusvoiteet sekä sairauden hoitoon liittyvät matkakustannukset.

²¹ Antila ym. s. 84

Vuoden 2007 alusta lainsäädäntöä muutettiin siten, että myös sairausvakuutuslain mukaisissa etuuksissa vakuutusoikeus on ylin muutoksenhakuelin. Aiemmin päätökseen haettiin muutosta valittamalla sosiaalivakuutuslautakuntaan ja sen päätökseen tyytymätön edelleen tarkastuslautakuntaan. Kun sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta yhdistettiin yhdeksi valtakunnalliseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnaksi, ei kaksipuolainen muutoksenhakumenettely olisi enää ollut mahdollinen ja siksi muutoksenhaku yhdenmukaistettiin muiden etuuksien kanssa. Nykytilanteessa sairausvakuutuslain 17 luvun 1 § mukaisesti sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia koskeviin Kansaneläkelaitoksen päätöksiin haetaan muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta, ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksiin haetaan muutosta vakuutusoikeudelta.

2.6. Opintotuki

Perustuslain 16 § 2 mom. mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Opintotukea myönnetään opintotukilain 4 § mukaisesti korkeakoulussa tutkinnon, tieteellisen jatkotutkinnon tai erillisen ammatillisen täydennyskoulutusohjelman suorittamiseen, ammatilliseen peruskoulutukseen ja lisäkoulutukseen sekä lukion oppimäärän suorittamiseen, sekä muihin opintoihin sen mukaan kuin asetuksella säädetään. Opintotuen saantiin ja määrään vaikuttavat taloudellisen tuen tarve, jossa huomioidaan hakijan asumisolot, mahdolliset omat ja puolison tulot sekä iästä riippuen myös vanhempien tulot. Lisäksi opintojen on oltava päätoimisia ja opinnoissa on edistytävä riittävästi. Opintotukea koskevaan päätökseen voi opintotukilain 29 § mukaisesti hakea muutosta opintotuen muutoksenhakulautakunnalta ja muutoksenhakulautakunnan päätökseen vakuutusoikeudelta.

2.7. Sosiaaliturvan ensimmäisen asteen muutoksenhakujärjestelmän pääpiirteet

Kuten edellä todettiin, muutoksenhaku etuusasioissa on säädelty erikseen kutakin etuutta koskevassa laissa. Muutoksenhakujärjestelmä on tavallisesti kaksipuolainen: etuuspäätöksiä koskeva ensimmäisen asteen valitus tehdään yleensä lautakuntatyypiseen toimielimeen, esimerkiksi opintotukiasioissa opintotuen muutoksenhakulautakuntaan. Lautakuntatyypisen elimen päätöksestä voidaan tehdä jatkovalitus vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus on toimivaltainen muutoksenhakuelin niissä toimeentuloturvapäätöksissä, jotka on antanut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta, opintotuen

muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta tai Ahvenanmaan maakuntahallituksen oikaisulautakunta.²²

Lautakuntatyyppisten muutoksenhakuelinten tarkoituksena on vähentää tuomioistuimiin menevien asioiden määrää. Toimeentuloturva-asioissa valitusten lukumäärä on hyvin suuri, vuosittain valitetaan yli 40 000 asiasta. Tätä lukumäärää pidetään yhtenä perusteluna nykyisenkaltaisen muutoksenhakujärjestelmän olemassaololle. Muita syitä ovat erityisen asiantuntemuksen tarve, varsinkin henkilön terveydentilaa koskevissa asioissa, sekä asian käsittelyn aikana esille tulevat uudet selvitykset joiden mukana valitusten käsittelyyn tulee myös ensi asteen päätöksentekoon viittaavia piirteitä.²³

Etuuslakien säädösten, esimerkiksi asumistukilain 20 § mukaan Kansaneläkelaitoksen tekemään etuuspäätökseen haetaan muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen voi hakea muutosta vakuutusosoikeudelta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta on säädetty tarkemmin laissa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006). Muutoksenhausta on säädetty lähes sanatarkasti kaikkia etuuksia koskevissa laeissa. Poikkeuksia ovat työttömyysturvalaki, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan päätökseen haetaan muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta, opintotukilaki, jossa ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimeksi on määrätty opintotuen muutoksenhakulautakunta, sekä työeläkeasiat joissa muutoksenhaku tehdään työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Useimpia etuuspäätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta siihen asti, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä. Poikkeustilanne on Kansaneläkelaitoksen tai muun etuuden maksajan tekemä hakemus päätöksen poistamisesta; esimerkiksi työttömyysturvalain 12 luvun 7 § mukaan näissä tapauksissa maksajan on mahdollista keskeyttää etuuden maksaminen tai maksaa se vaatimuksensa mukaisena.

2.8. Vakuutusosoikeuden asema muutoksenhakujärjestelmässä

Vakuutusosoikeus on sosiaaliturva-asioiden erityistuomioistuin, jonka tehtävänä on huolehtia toimeentuloturvan muutoksenhakuasioista. Tuomioistuimeksi organisoitu toimeentuloturvan muutoksenhakuelin aloitti toimintansa vuoden 1943 alussa, korvaten aiemman vakuutusneuvoston. Aluksi vakuutusosoikeus käsitteli lähinnä tapaturmavakuutus- ja eläkeasioiden muutoksenhakua.

²² Tuori 2004, s. 358 ss.

²³ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 144

Sosiaaliturvan kehityksen myötä myös vakuutusosoikeuden tehtävät ovat lisääntyneet. Vuoden 1958 vakuutusosoikeuslaki (14/1958) sääti vakuutusosoikeuden sen käsiteltäväksi määrättyjen sosiaaliturva-asiaain tuomioistuimeksi sekä kansaneläke- ja merimieseläkeasioiden ylimmäksi muutoksenhakuasteeksi. Tämä laki oli voimassa vuoteen 2003 asti jolloin se kumottiin nykyisellä vakuutusosoikeuslailla.²⁴

Muutoksenhausta vakuutusosoikeuteen säädetään erikseen kutakin etuutta koskevassa lainsäädännössä. Tämä on perusteltua menettelytavoissa olevien erojen vuoksi, vaikka olennaisilta osiltaan menettelytavat vastaavatkin toisiaan. Kaikkiaan lakeja, joissa on säännöksiä muutoksenhausta, on lähes neljäkymmentä.

Yllä mainituissa tapauksissa vakuutusosoikeus on viimesijainen muutoksenhakuelin, josta haetaan muutosta muutoksenhakulautakuntien päätöksiin. Etuuslakien muutoksenhakusäännökset, esimerkiksi asumistukilain 20 § 1 mom ja työttömyysturvalain 12. luvun 1 §, kieltävät hakemasta valittamalla muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen. Samat säännökset, esim. asumistukilain 22 § ja työttömyysturvalain 12. luvun 7 §, antavat asianosaiselle ja etuuspäätöksen tekijälle, esimerkiksi Kansaneläkelaitokselle yhtäläiset mahdollisuudet viedä päätös muutoksenhakulautakunnan tutkittavaksi omasta aloitteestaan päätöksen poistamista varten, jos lainvoimaisen päätöksen huomataan perustuvan väärään tai puutteelliseen selvitykseen tai olevan ilmeisesti lain vastainen. Jos puolestaan muutoksenhakulautakunnan päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lain vastainen, voi asianosainen tai etuuden maksaja yhtä lailla hakea tälle päätökselle poistamista vakuutusosoikeudelta. Tällaisissa tapauksissa vakuutusosoikeus voi poistaa päätöksen ja määrätä asian käsiteltäväksi uudelleen. Työttömyysturvan tapauksessa aloitteen päätöksen poistamiseksi voi tehdä myös vakuutusvalvontavirasto ja työttömyysturva-asiamies.

Hallituksen esityksestä vakuutusosoikeuslain ja siihen liittyvien lakien uudistamiseksi käy ilmi, että yksi lakiuudistuksen tarkoituksista oli toimeentuloturvan muutoksenhaun menettelytapojen yhdenmukaistaminen. Tarkoituksena oli luoda toimeentuloturva-asioihin kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä oikeusasteena toimivat muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena vakuutusosoikeus.²⁵ Uudistusta jatkettiin edelleen kun vuoden 2007 alusta lähtien alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta yhdistettiin yhdeksi valtakunnalliseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnaksi ja myös sairausvakuutuslain

²⁴ Vakuutusosoikeuden historiasta laajemmin Pellinen 1998, s. 59 ss sekä Antila ym 2007, s. 69-80

²⁵ HE 101/2002 vp s. 8

mukaisten etuuspäätösten viimesijainen muutoksenhaku siirrettiin vakuutusoskeudelle. Tavoitteena on ollut tilanne, jossa muutoksenhakuelinten organisaatioista säädetään omilla laeissaan, ja muutoksenhakuoskeutta ja muutoksenhakumenettelyä koskevat säädökset jäävät etuuslakeihin²⁶.

Toimeentuloturva koskevan muutoksenhaun lisäksi vakuutusoskeus on muutoksenhakutuomioistuimena asioissa, jotka koskevat oskeutta korvaukseen työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. Tapaturmavakuutusasioissa muutoksenhakueliminä toimivat tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, vakuutusoskeus ja korkein oskeus. Asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen, voi tapaturmavakuutuslain 53 a §:n mukaisesti hakea muutosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta. Sen päätökseen voi edelleen hakea muutosta vakuutusoskeudelta. Rikosvahinkoasioissa valtiokonttorin korvauspäätökseen haetaan rikosvahinkolain 38 § mukaisesti muutosta valittamalla vakuutusoskeuteen. Lautakuntatyypistä muutoksenhakuelintä ei rikosvahinkoasioissa ole olemassa.

Edellä mainituissa asioissa vakuutusoskeuden asema viimesijaisena tuomioistuimena ei ole yhtä selkeä kuin toimeentuloturva-asioissa. Tapaturmavakuutuslain mukaisissa asioissa voi lain 53 b §:n mukaan vakuutusoskeuden päätökseen hakea muutosta korkeimmalta oskeudelta valituslupan perusteella. Tämä valitusoskeus on kuitenkin tarkkaan rajattu; valittamiseen tarvitaan valituslupa joka voidaan myöntää vain määrättyjen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä.

3. Oskeusturva sosiaaliturvajärjestelmässä

3.1. Oskeusturvan lähtökohdat

Sosiaalipolitiikan lähtökohtana on Suomessa voitu pitää hyvinvointivaltion kehittämistä, huolimatta 1990-luvulla alkaneista leikkauksista. Pohjoismaiseen painotukseen on kuulunut, että erilaisia yhteiskunnan tarjoamia julkisia palveluja on korostettu tulonsiirtoja enemmän. Sosiaaliturvan alalla tehtäviin tulonsiirtoihin vaikuttaa kaksi vastakkaista intressiä: hakijan intressi saada itselleen toimeentuloturva, ja toisaalla julkisen vallan intressi toimia budjetin rajoissa. Tästä syystä on tarpeen rajata toimeentuloturvan saajien joukkoa ja etuuksien määriä. Koska etuuksia ei voida

²⁶ HE 167/2006 vp s. 9

myöntää jokaiselle, on saantiedellytyksiä jouduttu rajoittamaan. Etuuksien saantiedellytykset on määrätty kutakin etuutta koskevassa laissa. Sosiaaliturvaa koskevan oikeusturvan keskeiset lähtökohdat ilmenevät Suomen perustuslaista, jossa on vahvistettu hallinnon lainalaisuuden (2.3 §), lainkäytön perusteiden ja tuomioistuinlaitoksen (3.3 §, 98-105 §), laillisuusvalvonnan (106-118 §) ja hallinnon järjestämisen (119-126 §) lisäksi perusoikeudet (6-23 §), kuten yhdenvertaisuus lain edessä, oikeus omaan kieleen, oikeus sosiaaliturvaan ja oikeusturva. Siinä missä perustuslaissa lähinnä taataan kansalaisille oikeuksia ja vapauksia sosiaaliturvan suhteen, on yleiset ja tapauskohtaiset rajoitukset sosiaaliturvan saamiselle säädetty laintasoisesti.

Jotta kansalaisten tasapuolinen kohtelu toteutuisi hallinnollisessa päätöksenteossa, on välttämätöntä taata asianosaiselle keino hakea muutosta hänen oikeuksiaan koskevaan päätökseen ja saattaa päätös puolueettoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä vaatimus esitetään sekä Suomen perustuslaissa että useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Käytännössä asianosainen turvautuu muutoksenhakuun silloin, kun hän on jäänyt vaille hakemaansa etuutta ja tästä syystä kokee oikeuksiaan loukatun.

Oikeusturvakysymyksissä lähtökohtana on oikeusvaltion periaate, jolle ovat ominaisia vaatimukset julkisen vallan lainalaisuudesta, oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, oikeusvarmuudesta sekä yksilöiden turvaksi perustetusta riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuinlaitoksesta. Oikeusturva-ajattelussa on viime vuosina vahvistunut ajatus yksilön oikeuksien suojaamisesta suhteessa julkiseen valtaan.²⁷ Oikeusturvaan kuuluvat sekä julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja laadun menettelylliset takuut että oikeudelliset keinot joilla yksityinen voi toteuttaa oikeuksiaan ja suojata oikeusasemansa suhteessa päätöksentekijään²⁸. Lyhyesti todettuna oikeusturvan pääasiallinen tarkoitus siis on ajaa yksittäisen ihmisen etua julkista valtaa vastaan.

Pelkkä kirjoitettujen oikeussäntöjen toteuttaminen ei kuitenkaan riitä oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi. Oikeussäntöjen järjestelmällisellä toteuttamisella voidaan esim. diktatuurisesti hallituissa maissa polkea kansalaisoikeuksia. Vaikka laki toteutuisi, kansalaiset eivät välttämättä pidä hallitsemistapaa legitimiinä. Kansalaisen oikeusturvan toteutuminen edellyttää myös tiettyjen perusoikeuksien toteutumista.²⁹

²⁷ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 16

²⁸ Mäenpää 2005 s. 1

²⁹ Kallioinen 2004 s. 8

Oikeuslaitokseen kohdistuvan luottamuksen kannalta on tärkeää, että prosessin läpikäyvät ihmiset kokisivat tulleeensa kohdelluiksi oikein ja oikeudenmukaisesti. Ratkaisun on oltava sekä oikeudenmukainen että tasapuolinen, kutakin yksilöä on kohdeltava samoin perustein. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää sekä muodollista että sisällöllistä oikeusturvaa. Muodollinen oikeusturva tarkoittaa sitä, että oikeudenkäyntimenettely on rationaalista ja ennustettavaa; tuomioistuinten ratkaisumenettely perustuu laissa säädettyyn järjestelmään eikä ole mielivaltaista. Sisällöllinen oikeusturva tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten tekemät ratkaisut ovat oikeuden- ja kohtuudenmukaisia ja perustuvat määrättyihin oikeusnormeihin ja –periaatteisiin. Oikeusturvan toteutumiseksi tuomioistuimen on tuotava ratkaisun perusteluissa esiin ne oikeussäännöt joihin ratkaisu pohjautuu.³⁰

Oikeusturvaan kuuluu sekä ennalta vaikuttavia oikeusturvan menettelyllisiä takeita, että jälkikäteisiä keinoja joilla voidaan suojata yksilön oikeuksia. Jälkikäteinen oikeusturva kohdistuu hallintotehtävän hoitamisessa tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin tai lainvastaisuuteen. Jälkikäteistä oikeusturvaa voidaan toteuttaa sekä hallintomenettelyssä että hallintoprosessissa. Hallintomenettelyssä sen pääasiallisia keinoja ovat päätöksen korjaaminen ja oikaiseminen. Hallintoprosessissa käsiteltävällä muutoksenhaulla voidaan muuttaa tai kumota hallintopäätös.³¹

Oikeusvarmuudella on sekä muodollinen, materiaallinen ja laadullinen ulottuvuus. Sosiaaliturvan muutoksenhaun kannalta keskeisin on muodollinen ulottuvuus. Se edellyttää viranomaisen toiminnalta menettelyllistä ja sisällöllistä lainmukaisuutta, objektiivisuutta ja johdonmukaisuutta. Lisäksi edellytetään säännöksiä joilla turvataan muutoksenhakumahdollisuus sekä muut lainkäyttöteitse toteutettavat oikeusturvan takeet. Oikeusvarmuuden materiaallinen ulottuvuus korostaa hallintotoiminnan sisällöllistä oikeudenmukaisuutta, kuten tapauskohtaisten ja tilannesidonnaisten erojen huomiointia harkintavallan käytössä. Materiaaliseen oikeusvarmuuteen kuuluu myös sisällöllisten etujen ja oikeuksien toteutuminen. Oikeusvarmuuden laadullista ulottuvuutta määrittelevät perusoikeuksina turvatut hallintomenettelyn asianmukaisuus, oikeusturvan saatavuus, viranomaisten toiminnan avoimuus sekä osallistumisoikeudet.³²

³⁰ Kallioinen 2004, s. 7

³¹ Mäenpää 2005 s. 4-13

³² Mäenpää 2005 s. 3

3.2. Perus- ja ihmisoikeuksien asema Suomen oikeusjärjestyksessä

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perus- ja ihmisoikeuksien välinen raja poistettiin Suomen lainsäädännöstä. Monet suomalaiset perusoikeudet kirjoitettiin ihmisoikeussäännösten mukaisiksi lähes sanasta sanaan.³³ Uudistetut perusoikeudet siirrettiin käytännöllisesti katsoen sellaisenaan vuoden 2000 perustuslakiin. Perustuslaki kuitenkin tekee eron perus- ja ihmisoikeuksien välille: sen 23 §:ssä todetaan, että perusoikeuksista voidaan lailla säätää tilapäisiä poikkeuksia erityisolujen niin vaatiessa, mutta näiden poikkeustenkin on oltava Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Ihmisoikeudet ovat osa kansainvälistä oikeutta, ja ne sitovat periaatteessa vain valtioita. Valtio on velvollinen huolehtimaan siitä, että ratifioitua yleissopimusta noudatetaan kansallisesti.³⁴ Ihmisoikeussopimukset eivät siis yleensä velvoita suoraan yksittäistä kansalaista, sen sijaan ne luovat kansalaisille vapausoikeuksia ja suojaavat tietyiltä valtion suorittamilta toimenpiteiltä. Jos jokin ihmisoikeussopimus velvoittaa Suomea järjestämään kansalaiselle tiettytyyppisen oikeusturvakeinon, on tällainen keino myös organisoitava. Ellei näin ole tehty, voivat kyseeseen tulla aiemmin käsitellyt ihmisoikeussopimusten valvontamekanismit.

Valtion oikeusjärjestelmä voi olla monistinen tai dualistinen. Monistisissa järjestelmissä ihmisoikeussopimukset ovat sellaisenaan tuomioistuinten sovellettavaa oikeutta, ja sopimusten määräykset huomioidaan sellaisenaan ilman erillistä kansallista lainsäätämistoimenpidettä. Dualistisissa järjestelmissä kansainvälisoikeudellisten sopimusten katsotaan sitovan vain valtiota, ja sopimusten velvoitteiden valtiosisäinen voimaansaattaminen edellyttää kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Suomen järjestelmä on dualistinen joten viranomaiset eivät voi sellaisenaan soveltaa Suomea sitovan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä. Sen sijaan Suomen oikeusjärjestys on muutettava lainsäädäntötoimella sopimuksen edellytysten mukaiseksi.³⁵ Tästä on säädetty perustuslain 95 §:ssä. Jos kansainvälinen velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai se muuten vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on se saatettava voimaan eduskunnan hyväksymällä lailla. Muut kansainväliset velvoitteet voidaan saattaa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Velvoitteen sitovuus ei ole siitä riippuvainen, minkätasoisella säädöksellä se on saatettu voimaan.

³³ Saraviita 2005 s. 37

³⁴ Saraviita 2005 s. 37

³⁵ Saraviita 1998, s. 19-20, Saraviita 2005 s. 37

Ihmisoikeussopimuksen ja Suomen lainsäädännön välinen ristiriita on poistettava kansallisella säädöksellä. Sopimuksen tuomat velvoitteet voidaan saattaa voimaan esimerkiksi ns. blanketilaillla, jonka sisältönä ainoastaan viitataan kansainväliseen sopimukseen. Koska blanketilaillla voimaansaattettu säännös voi siis olla sellaisenaan Suomessa voimassa, tuo tämä Suomen järjestelmään monistisia piirteitä³⁶. Muina vaihtoehtoina ovat asiasisältöiset voimaansaattamislait, jotka toistavat sopimusvelvoitteet viittaamatta suoraan kyseiseen sopimukseen.³⁷ Useissa tapauksissa sopimus ei edes vaadi kansallista voimaansaattamista, jos Suomen lainsäädäntö täyttää jo valmiiksi sopimuksen asettamat velvoitteet.

Jos kansainvälisen velvoitteen voimaansaattaminen olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, on laki saatettava voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä; laki on tällöin hyväksyttävä lepäämään jättämättä päätöksellä jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Nopeutettua käsittelyä on perustettu sillä, että kansainvälinen voimaantuloajankohta ei välttämättä ole yksinomaan Suomen päätettävissä, ja eduskuntavaalien rytmityksen johdosta voimaantulo voisi venyä useita vuosia³⁸.

Ennen vuoden 2000 perustuslakia pelkästään sen, että kansainvälisen tason lainkäyttöelin voi antaa Suomea koskevia päätöksiä, katsottiin olevan ristiriidassa hallitusmuodon 1 §:ssa säädetyn valtion suvereniteetin kanssa. Uuden perustuslain osalta perustuslakivaliokunta otti kannan, jonka mukaan Suomen täysivaltaisuutta on tulkittava ottaen huomioon Suomen jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä. Kansainvälisessä yhteistoiminnassa tavanomaisten velvoitteiden ei nykyisin katsota sellaisenaan olevan ristiriidassa Suomen täysivaltaisuuden kanssa.³⁹

Perustuslain 74 § antaa perustuslakivaliokunnan tehtäväksi valvoa käsittelyyn tulevien lakiehdotusten suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Mahdolliset ristiriitaiset kohdat on muutettava ennen lain hyväksymistä. Eduskunta ei voi edes perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poiketa siitä, mihin Suomi on sitoutunut kansainvälisoikeudellisesti. Jos tällainen laki säädettäisiin, se johtaisi vastatoimiin ihmisoikeussopimusta valvovan toimielimen taholta⁴⁰. Käytännössä valvonta kohdistuu tosiasiallisiin toimenpiteisiin, joten teoriassa lain säätäminen voisi olla

³⁶ Arajärvi 2002, s. 70

³⁷ Jyränki 2000, s. 213

³⁸ ks. kuitenkin Jyränki 2000, s. 214

³⁹ Saraviita 2005 47-48, PeVL 6/2004

⁴⁰ Saraviita 1998, s. 21

mahdollista. Suomen ulkopoliittinen peruslinjaus kuitenkin on ehdottomaan ihmisoikeuksien noudattamiseen pyrkiminen.⁴¹

Tuomioistuinten on huomioitava ihmisoikeussopimukset asioiden käsittelyssä. Perus- ja ihmisoikeusajattelun merkityksen kasvua osoittaa, että ratkaisujen perusteluissa viitataan aikaisempaa useammin suoraan perusoikeussäännöksiin sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämän lisäksi lakeja on oikeuskäytännössä tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Käytännössä useimmista ihmisoikeussopimuksen artikloista on olemassa kansallista, yksityiskohtaisempaa sääntelyä, joten kansalliset tuomioistuimet edelleen useimmiten viittaavat ainoastaan ihmisoikeussäännösten kansallisiin vastineisiin.⁴² Perustuslain 106 § velvoittaa tuomioistuinta antamaan etusijan perustuslain säännökselle jos sen käsittelemässä asiassa lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Useimmissa tapauksissa ristiriitatilanne on kuitenkin vältettävissä tulkitsemalla lakia perusoikeusmyönteisesti. Lisäksi perustuslain 22 § säättää julkiselle vallalle, myös tuomioistuimille, velvollisuuden turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

3.3. Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston tärkein ja ulospäin näkyvin tehtävä on ihmisoikeuksien suojaaminen. Aloite Euroopan ihmisoikeussopimuksen valmistelemiseksi tehtiin vuonna 1949 Euroopan neuvoston ensimmäisessä yleiskokouksessa. Euroopan Neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tuli voimaan 1953.⁴³ Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1990 (SopS 18-19/1990). Muita Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmään kuuluvia sopimuksia ovat Euroopan sosiaalinen peruskirja vuodelta 1961 (SopS 44/1991) ja eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/1991).

Ihmisoikeussopimusta on sittemmin täydennetty useilla pöytäkirjoilla. Näine lisäyksineenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen I osa pitää sisällään sopimuksella taatut oikeudet ja vapaudet, joista oikeastaan kaikkia voidaan pitää erilaisina vapausoikeuksina. Sopimuksen II osa käsittelee Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta ja III osassa on sekalaisia määräyksiä. Lisäpöytäkirjoilla

⁴¹ Saraviita 2005, s. 39

⁴² Saraviita 2005 s. 41, vrt. tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3 s. 66

⁴³ Tarkemmin Pellonpää 2005, s. 1-3

sopimukseen on lisätty yksittäisiä kohtia, esim. yksilön omaisuuden suoja (1. lisäpöytäkirja, 1 artikla) ja kuolemanrangaistuksen poistaminen (6. lisäpöytäkirja).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja 13 artikla oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sopimukseen liittyessään Suomi teki 6 (1) artiklaan varauksen, joka koski oikeutta suulliseen käsittelyyn. Vuoden 1996 hallintolainkäyttölaissa säädettiin myös yleisille hallintotuomioistuimille velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisen pyynnöstä, ja vuonna 1999 velvollisuus ulotettiin koskemaan myös vakuutus-oikeutta ja tarkastuslautakuntaa asioissa joissa se tuolloin toimi viimeisenä valitusasteena.

Euroopan ihmisoikeussopimus on Suomessa saatettu voimaan blankettilailalla ja –asetuksella, joten pelkkä lakitasoinen asema ei takaa sen tehokasta toteutumista Suomen oikeusjärjestyksessä. Tästä syystä Suomen muu lainsäädäntö on pyritty saattamaan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten mukaiseksi. Tämän aikaansaamiseksi oikeusministeriössä laadittiin selvitys ”Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta” vuonna 1988. Suomen lainsäädäntö on tarkoitus pitää kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tasolla.⁴⁴

Valtion suvereniteettiin kuuluu, että valtio voi vapaasti päättää kansainvälisoikeudellisista velvoitteistaan eikä ole alisteinen kansainväliselle toimielimelle. Vaaditaan nimenomainen suostumus, jotta valtio voisi hyväksyä jonkin kansainvälisen lainkäyttöelimen päätökset. Tämän lisäksi kansainväliset toimielimet eivät voi suorittaa hallintotoimia toisen valtion alueella. Koska perustuslain mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, ei Suomessa yleensä ole tarpeen käyttää poikkeuslakia hyväksyttäessä kansainvälisille toimielimille perus- ja ihmisoikeuksia koskevia tutkinta- ja valvontavaltuuksia.⁴⁵

Ihmisoikeussopimusten noudattamista valvoo tyypillisesti jäsenvaltioiden perustama ja niiden edustajista koostuva järjestö tai toimielin.⁴⁶ Ihmisoikeustoimielin ei voi valtiosuvereniteetista johtuen suoraan puuttua kansalliseen lainsäädäntöön tai viranomaiskäytäntöön, mutta jotkut niistä voivat velvoittaa valtion muuttamaan lainsäädäntöään. Muuttaminen tehdään aina kansallisin toimenpitein. Tyypillistä tämä on Euroopan Neuvoston ihmisoikeustuomioistuimelle. Jos ihmisoikeussopimuksen sitoman valtion todetaan rikkoneen sopimusta, tuomioistuin voi määrätä

⁴⁴ Halila 2000 s. 103

⁴⁵ Saraviita 2005 s. 43-44

⁴⁶ Saraviita 2005 s. 44

kyseisen valtion korjaamaan lainsäädäntöään ja tämän lisäksi maksamaan korvauksia. Suomi on useita kertoja joutunut muuttamaan lainsäädäntöään ja maksamaan hyvitystä.⁴⁷

Käytössä olevat valvontainstrumentit voidaan luokitella kolmeen kategoriaan. Ensimmäisenä on raportointi; sopimukseen sitoutunut valtio on määräajoin velvollinen antamaan selvityksiä lainsäädäntönsä tilasta määräajoin ja muut sopijavaltiot voivat esittää arviointeja ja huomautuksia. Joskus asioissa voidaan kuulla erilaisia kansalaisjärjestöjä. Toisena kategoriana ovat kansainvälisen toimielimen antamat tuomitsevat lausumat sopimusvaltion ihmisoikeusoloista. Julkisuudessa voidaan esittää tuomitseva kannanotto, ja varsinkin imagosyistä tällä on valtiolle huomattava tehostearvo. Huomautuksen uhka voi nopeuttaa tarvittavien uudistusten toteutumista. Kolmantena kategoriana ovat kansainvälisen lainkäyttöelimen päätökset. Päätöksissä todetaan valituksen tai kantelun johdosta valtion loukanneen sopimusvelvoitteitaan. Sopimukseen sitoutunut valtio on velvollinen korjaamaan sopimusrikkomuksen tai suorittamaan korvauksia.⁴⁸

3.4. Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 § takaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälässä mainittuja riskitilanteita ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Lain voidaan katsoa velvoittavan julkista valtaa takaamaan jokaiselle perustoimeentulon näiden tilanteiden aikana. Se, miten tämä tapahtuu, jää alemmantasoisin säädöksiin päätettäväksi.

Lain valmisteluaineistosta ilmenee se, että perusoikeusuudistusta valmisteltiin 1990-luvun taloudellisen laman aikana. Hallituksen esityksessä todetaan, että TSS-oikeuksien toteutuminen on riippuvainen käytettävissä olevista taloudellisista voimavaroista, ja perusoikeussäännösten vaikutus näkyy käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisessa⁴⁹.

PL 19 § ei suoraan luo yksittäiselle henkilölle subjektiivista oikeutta sosiaaliturvaan, vaan asettaa sen edellytykseksi sen ettei henkilö kykene hankkimaan toimeentuloaan omalla toiminnallaan tai saa sitä muiden järjestelmien tai muiden henkilöiden kautta. Tästä syystä avun myöntäminen

⁴⁷ Saraviita 2005 s. 45

⁴⁸ Saraviita 2005 s. 46-47

⁴⁹ HE 309/1993 vp.

edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa.⁵⁰ Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi Kelan etuuksien kohdalla sitä, että myöntämisedellytysten olemassaolo on aina tutkittava erikseen. Nämä edellytykset on kunkin etuuden kohdalta kirjattu lakiin. Esimerkiksi työttömyysturvaa ei voida myöntää automaattisesti, vaan tämän edellytyksenä on se että henkilö itse ilmoittaa olevansa työtön.

Perustuslain 19.2 §:ssa on lueteltu tietyt riskiryhmät, joille toimeentulo on taattava. Sosiaaliturvajärjestelmältä kuitenkin edellytetään sellaista kattavuutta, ettei ns. väliinpuotoajaryhmiä synny. Sosiaaliturvan edellytykset joudutaan kuitenkin määrittelemään laeissa eikä yksilökohtaisesti. Sääntelyn muutos voi siis tahattomasti synnyttää sellaisia ihmisryhmiä jotka jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan on huomautettava asiasta, jos tällainen tilanne ilmenee lakia valmisteltaessa.⁵¹

Käytännössä väliinpuotoamistilanteita kuitenkin voi ilmetä. Perustuslain 106 § velvoittaa tuomioistuimen antamaan ristiriitatilanteessa etusijan perustuslain säännökselle. Tilanne, jossa sosiaaliturvajärjestelmien ulkopuolelle joutunut kansalainen hakee oikeuttaan tuomioistuimessa, pakottaisi laintulkitsijan asettamaan vastakkain voimassaolevan perusoikeussäännöksen ja etuuslain. Ristiriitatilanteessa on *lex superiori*-periaatteen ja perustuslain mukaisesti siis annettava etusija perusoikeudelle, joten käytännössä perustuslaki voisi tietyissä tapauksissa syrjäyttää etuuslain säännökset siten että etuuslaki jätettäisiin kokonaan huomiotta. Jos ristiriitatilanne ilmenee päätöksen perusteella, menee asian käsittely muutoksenhakulautakunnan kautta vakuutusoihteuteen, jossa joudutaan ottamaan kantaa lakien mahdolliseen ristiriitaisuuteen.

Tilanteita, joissa on jouduttu ottamaan kantaa perusoikeussäännöksen ja etuuslain väliseen mahdolliseen ristiriitaan, on vakuutusoihteuden oikeuskäytännössä ilmennyt hyvin vähän. Useat tapaukset, joissa on vedottu perusoikeuksiin, koskevat opintotukea. Tapauksessa 21.8.2002/5209:2001 hakijalta A perittiin tuloajan ylityksen johdosta opintotukea takaisin. A vetosi PeL 6 §:n, jonka mukaan opiskelijat ovat muihin nähden eriarvoisessa asemassa koska heillä muut tulot vaikuttavat saatavan opintotuen määrään, sekä PeL 19 §:n joka takaa oikeuden perustoimeentuloon. Vakuutusoihteuden päätöksen mukaan opintososiaaliset järjestelmät eivät ole rinnastettavissa muihin perustoimeentuloturvajärjestelmiin eikä ristiriitaa siis synny. Opintotukijärjestelmän erityispiirteet ovat olleet ratkaiseva perustelu myös muissa vastaavissa tapauksissa.

⁵⁰ Saraviita 2005 s. 462

⁵¹ Saraviita 2005 s. 466

Vakuutusosoikeuden oikeuskäytännössä ei ole 2000-luvun aikana ollut tapausta, jossa etuuslain ja jonkin perusoikeussäännöksen ristiriita olisi ilmeinen ja selvästi todettu. Eräs harvoista tapauksista, jossa valitus on tullut hyväksytyksi, on tapaus 24.8.2000/4286:1999. Siinä perustuslain 6 § 2 mom. säännös, jonka mukaan ketään ei saa vakaumuksensa perusteella asettaa eriarvoiseen asemaan, syrjäytti työttömyysturvalain 7 § säännöksen työstä kieltäytymisestä. Henkilöltä, joka kieltäytyi työstä Puolustusvoimissa sen perusteella että hän on Jehovan todistaja, ei olisi saanut evätä työmarkkinatukea kieltäytymisen perusteella. Henkilön perusoikeus uskonnolliseen vakaumukseen syrjäyttää siis työttömyysturvalain asettamat velvoitteet, eikä häneltä voida kieltää sosiaaliturvaa sen perusteella.

3.5. Oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa

Perustuslain 21 § sisältää yleisen oikeusturvaa koskevan perusoikeuden. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Vaatimus oikeudesta saada asiansa tuomioistuimen ratkaistavaksi mainitaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella tulee olla oikeus hakea muutosta lainkäyttöelimestä omaa oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevassa asiassa. Perustuslain 21 §:ä on tulkittava hyvin pitkälti EIS:n 6 artiklan mukaan. Viime kädessä tulkinnan antaa ihmisoikeustuomioistuin.⁵²

Oikeus saada asia tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi, ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ovat subjektiivisia oikeuksia. Myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritelty hallinnon lainalaisuus edellyttää toteutuakseen mahdollisuutta saattaa hallintotoiminnan lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi⁵³ Käytännössä perustuslain 21 § siis velvoittaa järjestämään muutoksenhakutien, jossa päätös voidaan saattaa jonkin lainkäyttöelimen käsittelyyn. Perustuslain 98 §:ssä on edelleen säädetty tuomioistuinjärjestelmän rakenteesta. Vakuutusosoikeutta ei mainita perustuslaissa, vaan sen

⁵² Saraviita 2005 s. 478

⁵³ Mäenpää 2005 s. 97

sijaan perustuslaki antaa mahdollisuuden säätää lailla erikseen tietyillä toimialoilla toimivaltaa käyttävistä tuomioistuimista. Vakuutusosoikeuden toimivalta perustuu eri etuuslakeihin sekä vakuutusosoikeuslakiin. Perustuslain 21 §:ssä mainittu oikeus asian käsittelyyn tuomioistuimessa toteutuu siis vakuutusosoikeuslain ja etuuslakien myötä. Vakuutusosoikeus on tapauksessa 24.10.2006/6254:2005 todennut perustuslain 21 §:ssa taatun oikeuden saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi syrjäyttävän laissa määrätyn valituskiellon; käytännössä perustuslain etusijan sekä perustuslaissa taatun subjektiivisen muutoksenhakuoikeuden perusteella laintasoisesti säädettyjä valituskieltoja ei tulisi noudattaa.

Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole välttämättä perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettu ”oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös”. Perustuslakivaliokunta on kannanotossaan PeVL 16/2000 vp. todennut, että lainsäädännössä on oltava riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein peruste on subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on toteutettava oikeus edellytysten täytyessä. Myös jossain määrin harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän perustuslaissa tarkoitetun oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin. Mutta jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai suunnitelmista, kyseessä ei yleensä voi olla niin vahva oikeus että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan.⁵⁴

Sosiaaliturvaa koskevat muutoksenhakuasiat ovat luonteeltaan hallintolainkäyttöasioita. Perustuslain 99 §:ssä ylin tuomiovalta näissä asioissa on määrätty korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ylimmän tuomiovallan määrääminen vakuutusosoikeudelle omassa asiaryhmässään ei ole ristiriidassa tämän säännöksen kanssa⁵⁵. Perustuslain 99 § mukaan korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tähän perustuen korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen menettelyvirheeseen perustuen.

Perustuslain 21 § mukaan myös käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 21 §:n oikeusturvaperiaatteisiin voidaan säätää vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, kunhan julkisuuden asema pääsääntönä ei

⁵⁴ PeVL 16/2000 vp

⁵⁵ HE 1/1998 vp

muutu eikä yksilön oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei yksittäisissä tapauksissa vaarannu.⁵⁶ Hyvään hallintoon on luettu kuuluvaksi viivytyksetön ja asianmukainen menettely, käsittelyn julkisuus, kuulemisoikeus, päätöksen perusteleminen ja oikeusturvan saatavuus. Lisäksi siihen kuuluvat hallinnon palveluperiaate, virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus.

3.6. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti sekä vaatimus tuomioistuimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta

Toimeentuloturva-asioissa korostuvat usein odotukset asioiden nopeasta käsittelystä, koska asioissa voi olla kyse asianosaisen perustoimeentulosta. Tämä asettaa vaatimuksia valitusviranomaiselle, koska valitukset pitäisi niiden suuresta määrästä huolimatta käsitellä nopeasti ja samalla siten että kaikki oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttyvät.⁵⁷ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla asettaa tuomioistuimelle seuraavat vaatimukset:

- 1) Tuomioistuimen on oltava riippumaton ja puolueeton
- 2) Tuomioistuimen on oltava laillisesti perustettu
- 3) Oikeudenkäynnin tulee olla oikeudenmukainen
- 4) Käsittelyn tulee pääsääntöisesti olla julkinen
- 5) Tuomioistuinkäsittelyn tulee tapahtua kohtuullisen ajan kuluessa
- 6) Tuomioistuimen päätös on annettava julkisesti.

Sekä Suomen perustuslain 3 § 3 momentti että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttävät tuomioistuimelta riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Sama periaate on sittemmin kirjattu myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta suhteessa sekä toimeenpanovaltaan että käsiteltävän asian eri osapuoliin. Intressipohjainen edustus ratkaisijaelimessä on kuitenkin sallittu, jos ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan varmistua yksittäisissä tapauksissa.⁵⁸ Riippumattomuuden katsotaan kuitenkin vaarantuvan, jos intressipohjaiset jäsenet muodostavat enemmistön lainkäyttöelimessä ja siksi tämä ei ole

⁵⁶ Saraviita 2005 s. 480-481

⁵⁷ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 139

⁵⁸ HE 309/1993 vp

sallittua.⁵⁹ Tämän on katsottu mahdollistavan intressipohjaisten jäsenien, kuten työmarkkinajärjestöjen edustajien, läsnäolon vakuutusosoikeudessa. Jos vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluu työmarkkinajärjestöjen edustajia, edellyttää vakuutusosoikeuslain 11 § että käsittelyyn osallistuu yksi työnantajatahon ja yksi työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen. Puolueettomuuden katsotaan toteutuvan sillä, että mukana on vastakkaisten intressitahojen edustajia.

Tuomioistuimen riippumattomuusvaatimus edellyttää riippumatonta suhdetta myös hallitus- ja toimeenpanovaltaan, muihin tuomioistuimiin sekä prosessin osapuoliin. Vakuutusosoikeus on toimialallaan korkein tuomioistuin. Laki ei mahdollista muiden tuomioistuinten puuttumista sen ratkaisovaltaan, eikä vakuutusosoikeus ole päätöksenteossa millään tavoin sidottu alemman tuomioistuimen tai muutoksenhakulautakunnan ratkaisuihin. Vakuutusosoikeus on itsenäinen myös suhteessa hallitusvaltaan eikä hallintoviranomaisilla ole mahdollisuuksia puuttua Vakuutusosoikeuden päätöksentekoon. Lainsäätäjä ei saa muillakaan tavoin pyrkiä vaikuttamaan siihen, miten tuomioistuin yksittäisessä tapauksessa ratkaisee tietyn lainkäyttöasian, eikä lailla saa määrätä poikkeuksia tuomioistuimen toimivaltaan.⁶⁰ Perustuslain 3 § mukaan vain tuomioistuimilla on oikeus tuomiovallan käyttöön. Vallan kolmijakoperiaatteen mukaisesti lainsäätäjä voi vaikuttaa ratkaisuihin vain säätämällä lakeja joiden noudattamiseen tuomioistuin on sidottu.

Tuomioistuimen riippumattomuus edellyttää tuomarin riippumattomuutta. Tuomareiden nimittämisjärjestelmän on oltava sellainen, ettei tuomioistuimen riippumattomuus vaarannu. Kaiken kaikkiaan tuomarin on oltava riippumaton suhteessa nimittäjäänsä. Tämä edellyttää kahta asiaa:

- 1) Nimittäjä ei voisi vaatia nimitetyltä tuomarilta vastikkeeksi nimityspäätöksestä suotuisia tai tämän vaatimia lainkäyttöpäätöksiä eikä kohdistaa tuomariin sanktioita siinä tapauksessa, ettei nimitetty toiminnallaan täytä nimittäjän odotuksia.
- 2) Tuomarin nimitys ei ole määräaikainen, jolloin tuomarin ei tarvitse ratkaisuissaan ennakoida nimittäjän kantoja määräajan jälkeen tehtävän uuden nimityspäätöksen varmistamiseksi.

Tuomarin pysyvyys virassaan on siis turvattava mahdollisimman vahvasti.⁶¹

⁵⁹ Mäenpää 2005 s. 229

⁶⁰ Jyränki 2000 s. 244

⁶¹ Jyränki 2000 s. 243

Riippumattomuuteen prosessin osapuolia kohtaan vaikuttaa se, että vakuutus oikeudessa käsiteltävissä tapauksissa toinen osapuoli on päätöksen tehnyt viranomainen, joka ei ole vastaavassa asianosaisasemassa kuin henkilö, jota päätös koskee. Suomessa viranomainen ei useimmista eurooppalaisista hallintolainkäyttöjärjestelmistä poiketen ole muodollisesti asianosaisen asemassa valittajan vastapuolena. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden edellyttämä tasapuolisuus kuitenkin vaatii, että päätöksen tehnyt viranomainen ja yksityinen asianosainen on asetettava samaan asemaan.⁶² Viranomaisen prosessuaalinen erityisasema sopeutuu riippumattomuusvaatimukseen, koska viranomaisella ei ole puolustettavanaan asianosaiselle kuuluvaa oikeutta tai velvollisuutta. Lisäksi hallintolainkäyttölain 33 § edellyttää hallintotuomioistuimen huolehtivan asian käsittelyn tasapuolisuudesta.⁶³ Viranomaistaho ei voi saada prosessissa erityiskohtelua perustuen siihen, että sille kuuluu julkisen edun toteuttaminen tai sen toimiin kohdistuu julkinen luotettavuus tai legaliteettiolettama. Viranomaisen asianosaisuuden puuttumista ja asianosaisen esiintymistä prosessissa yksin on selitetty sillä, että kyseessä on pohjimmiltaan hallinto ja siihen liittyvä oikeusturvapyyntö eikä kahden samanvertaisen osapuolen välinen riita-asia. Oikeutta ei käydä kahden osapuolen kesken, eikä annettava päätös ole toisen osapuolen hyväksi toista vastaan. Tämä liittyy vakiintuneeseen käsitykseen hallinnon ja kansalaisen välisestä oikeussuhteesta, jonka viranomainen määrittelee yksipuolisesti eikä kansalainen ole varsinainen vastapuoli.⁶⁴

Tuomioistuimen puolueettomuuteen kuuluu sekä subjektiivinen että objektiivinen puolueettomuus. Subjektiivinen puolueettomuus tarkoittaa tuomarin puolueettomuutta suhteessa osapuoliin. Yksittäisessä tapauksessa tuomarın olisi ratkaistava asia ilman kyseiseen asiaan liittyvää henkilökohtaista asennetta tai vakaumusta. Subjektiivisesti puolueettomalla tuomarilla ei ole asiasta ennakkokäsitystä, eikä halua edistää toisen osapuolen etua tai aiheuttaa toiselle osapuolelle haittaa. Jos muuta ei näytetä, tuomarın oletetaan toimineen subjektiivisesti puolueettomasti. Suomessa tuomarın esteellisyydestä on säädetty oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Nämä säännökset ovat hallintolainkäyttölain 76 §:n mukaisesti soveltuvın osin voimassa myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnissa.

Objektiivisellä puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimen toiminnan on vaikutettava puolueettomalta ulkopuolisen tarkkailijan silmin. Kysymys on siitä, miltä asiat näyttävät ulospäin;

⁶² Aer 2000 s. 146-147

⁶³ Mäenpää 2005 s. 220

⁶⁴ Aer 2000 s. 147

onko ulkonaisten seikkojen perusteella aihetta epäillä tuomarin puolueettomuuden vaarantuvan vaikka näyttöä subjektiivisesta puolueellisuudesta ei olisikaan. Tuomioistuin on objektiivisesti puolueeton, jos kaikki epäilyt tuomioistuimen puolueettomuuden vaarantumisesta voidaan sulkea pois. Euroopan ihmisoikeus on objektiivisen puolueettomuuden harkinnassa kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, aiheuttaako tuomarin aiempi toiminta asiassa tai hänen suhteensa muihin viranomaisiin, yhteisöihin tai intressiryhmiin epäilyksiä tuomarin puolueettomuuden vaarantumisesta.⁶⁵ Tuomioistuimen sisäisesti objektiiviseen puolueettomuuteen pyritään valvomalla tuomioistuimen ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta. Vakuutusosoikeudessa ylituomarin tehtävä on vakuutusosoikeusasetuksen 2 § mukaan valvoa ratkaisukäytännön ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta koko vakuutusosoikeuden osalta; asetuksen 4 § mukaan osastokohtaisesti tätä tehtävää hoitavat vakuutusosoikeuden laamannit.

3.7. Oikeudenkäynnin julkisuus ja suullinen käsittely

Sekä Euroopan ihmisoikeussopimus että perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa asian julkisen käsittelyn tuomioistuimessa. Julkisuutta koskevien säännösten tarkoituksena on suojella prosessin osapuolia tuomiovallan mielivaltaiselta käytöltä. Julkisuus takaa osaltaan myös vallankäytön luotettavuuden ja kontrolloitavuuden. Vakuutusosoikeudessa sovelletaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) jonka mukaan oikeudenkäynnin julkisuus on pääsääntö.

Pelkästään asianosaisen oikeus olla läsnä asian käsittelyssä ei yleensä riitä julkisuuden toteuttamiseksi. Yleisöllä tulee olla pääsy asian julkiseen käsittelyyn. Käytännössä tämä voi toteutua ainoastaan suullisessa käsittelyssä. Useimmiten vakuutusosoikeudessa suoritetaan pelkästään kirjallinen käsittely, mikä sulkee pois yleisöjulkisuuden. Myös suullinen käsittely pidetään useimmiten suljetuin ovin johtuen käsiteltävien asioiden luonteesta. Vakuutusosoikeuslain 17 §:n mukaan vakuutusosoikeudessa noudatetaan oikeudenkäynnin julkisuuden osalta lakia julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Sen mukaan suullinen käsittely toimitetaan kokonaan tai tarpeellisin osin suljetuin ovin, jos käsittelyssä esitetään tieto tai asiakirja, joka on julkisuus- tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin päättää, että suullinen käsittely on tällöinkin julkinen, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Suullinen käsittely ei vakuutusosoikeudessa vastaa merkitykseltään yleisten tuomioistuinten suullista pääkäsittelyä, vaan se on lähinnä täydentävä keino asian selvittämiseen.

⁶⁵ HE 78/2000 vp

Suullinen käsittely voidaan rajoittaa koskemaan vain osaa asiasta tai sillä voidaan selvittää asianosaisten käsitykset asiasta.⁶⁶

Oikeuden suulliseen käsittelyyn on soveltamiskäytännössä katsottu oikeuttavan suullisen käsittelyyn ainakin yhdessä muutoksenhakuasteessa. Tällainen käsittely voidaan jättää toimittamatta vain poikkeuksellisista syistä.⁶⁷ Jos suullisen käsittelyn toteutuminen saattaa valtiosisäisen oikeuden mukaan olla asianosaisen pyynnöstä riippuvainen, edellytetään että henkilö pyytää suullista käsittelyä. Asianosaisella katsotaan olevan oikeus luopua oikeudestaan ja suullisen käsittelyn pyytämättä jättämisen voidaan katsoa tarkoittavan oikeudesta luopumista.⁶⁸ Suomen sosiaaliturvan muutoksenhaun kannalta tämä artikla oli pitkään erityishuomion kohteena siitä syystä, että Suomella oli 6 artiklan osalta varauma koskien asioiden suullista käsittelyä mm. vakuutusosoikeudessa ja tarkastuslautakunnassa. Vakuutusosoikeuden osalta varauma poistettiin vakuutusosoikeudesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (278/1999) ja tarkastuslautakunnan menettelyä koskevaa sairausvakuutuslain muuttamista koskevan lain (279/1999) tultua voimaan. Suullisen käsittelyn järjestämisessä vakuutusosoikeudessa noudatetaan hallintolainkäyttölain määräyksiä. Lain 37 §:n mukaan suullinen käsittely järjestetään, jos se on asian selvittämiseksi tarpeen. 38 §:n mukaan asianosaisen pyytäessä suullista käsittelyä on se toimitettava. Asianosaisen on ilmoitettava minkä vuoksi suullisen käsittelyn toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän suullisessa käsittelyssä esittäisi. Jos asianosaisella ei ole esittää mitään syytä miksi suullinen käsittely olisi tarpeen eikä hän tulisi esittämään asiassa uutta selvitystä, on käsittely jätetty toimittamatta⁶⁹. Viranomaisen sisäistä toimintaa julkisuusperiaate ei koske. Tuomioistuimen päätösneuvotteluissa ei siis asianosaisellakaan ole oikeutta olla paikalla.

Vasta näiden lainmuutosten myötä vakuutusosoikeudessa tapahtuvan käsittelyn voidaan katsoa täyttävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset julkisuudesta ja suullisesta käsittelystä. Pääsääntönä vakuutusosoikeudessa on, että asianosaisella on mahdollisuus suulliseen käsittelyyn ja käsittely on lähtökohtaisesti julkinen. Käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen tästä kuitenkin poiketaan useasti. Poikkeamia käsittelyn julkisuudesta voidaan pitää hyväksyttävänä, jos ne tehdään asianosaista koskevien yksityisten, joskus arkaluonteistenkin tietojen suojaamiseksi, ja sosiaaliturvaa koskevissa tapauksissa kyse usein on juuri tästä. Asianosaisen terveydentilaa ja toimeentuloa koskevien tietojen voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 10 §:ssa taatun

⁶⁶ Tuomioistuineläytöksen kehittämissomitean mietintö KM 2003:3, s.236

⁶⁷ Siitari-Vanne 2005 s. 588

⁶⁸ Pellonpää 2005 s. 365

⁶⁹ Esimerkiksi VakO 3.2.2000 5272:1999

yksityiselämän suojan piiriin. Aineisto, joka sisältää tietoja henkilön terveydentilasta, pidetään salassa, ja yhtä lailla voidaan rajoittaa yleisön läsnäoloa suullisessa käsittelyssä jos käsiteltävänä on yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia seikkoja⁷⁰.

Hallintoprosessin asiakirjoihin sovelletaan lähtökohtaisesti julkisuusperiaatetta. Julkisuuslain 1 §:n mukaan hallintotuomioistuimen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia jos niiden julkisuutta ei välttämättömien syiden vuoksi ole lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta, mutta asiakirjan salaisuus voi perustua vain laissa olevaan nimenomaiseen säädökseen. Vakuutus oikeuden kannalta keskeisimmät salassapitoperusteet ovat julkisuuslain 24 § 23. kohdassa mainitut tiedot henkilön tuloista, varallisuudesta, taloudellisesta asemasta sekä tuen tai etuuden perustana olevista tuloista ja 25. kohdassa mainitut tiedot henkilön terveydentilasta, vammaisuudesta, terveydenhuollon palveluista ja kuntoutuksesta. Julkisuuslain 22§ ja 23§:n mukaan sivullisille ei saa näyttää, luovuttaa tai paljastaa salassapidettävää asiakirjaa eikä asiakirjaan sisältyvää salassapidettävää tietoa. Asiakirjat tulevat julkisiksi kun tuomioistuin on saanut ne. Niihin sisältyvät salaiset tiedot on kuitenkin pidettävä salassa myös hallintotuomioistuimessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla edellyttää, että päätös on annettava julkisesti. Käytännössä pidetään riittävänä sitä, että päätös on esimerkiksi saatavilla tuomioistuimen kansliasta. Myös sen, että jonkin oikeusasteen päätös on ollut julkinen, vaikka julkisuus ei ole toteutunut kaikissa instansseissa, on katsottu riittävän julkisuusvaatimuksen toteuttamiseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt sen, että päätöksen julkisuutta rajoitetaan yksityisyyden suojaamiseksi niihin henkilöihin, joilla on erityinen intressi tutustua päätökseen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi julkisuudesta poikkeamisen on oltava tuomioistuimen päätettävissä.⁷¹

3.8. Asiakirjojen asianosaisjulkisuus ja asianosaisen oikeus tulla kuulluksi

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla takaa asianosaiselle oikeuden tulla kuulluksi. Myös perustuslain 21 § 2 momentti edellyttää, että asianosaisen oikeus tulla kuulluksi turvataan lailla. Tätä on sovellettu Suomen lainsäädännössä hallintolainkäyttölain 34 §:ssä siten, että asianosaiselle taataan oikeus antaa selvityksensä sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Lähtökohtana on, että hallintolainkäyttöasiaa ei voida ratkaista sellaisen selvityksen perusteella, jota

⁷⁰ <http://www.oikeus.fi/vakuutus-oikeus/10025.htm>

⁷¹ Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8 s. 15-16

ei ole annettu asianosaiselle tiedoksi⁷². Tämä edellyttää molemmille osapuolille yhtäläisiä mahdollisuuksia osallistua prosessiin esimerkiksi perehtymällä tuomioistuimen ratkaisuun vaikuttaviin asiakirjoihin tai muihin selvityksiin. Tämän toteutuminen käytännössä edellyttää sitä, että asianosaiselle annetaan tosiasiallinen mahdollisuus tutustua aineistoon, jota käytetään ratkaisun perusteena. Osapuolia on myös kuultava aineiston johdosta. Asianosaisen tiedonsaantioikeus palvelee ennen muuta oikeusturvaa ja oikeutta valvoa itseään koskevaa päätöksentekoa. Vaatimus oikeudesta tulla kuulluksi sisältyy myös perustuslain 21 § 2 momenttiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kuuleminen ei ole välttämätöntä, vaan vaatimus oikeudesta tulla kuulluksi täyttyy jo sillä että siihen taataan mahdollisuus.

Perustuslain 12 §:ssä on turvattu tiedonsaantioikeus. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta. Tätä perusoikeutta voidaan vain välttämättömistä syistä rajoittaa lailla. Perustuslain 12 § 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuutta ole erikseen rajoitettu. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on yleistä tiedonsaantioikeutta laajempi jo siitäkin syystä, että esimerkiksi terveydentilaa koskevia tietoja ja lausuntoja ei ole syytä pitää yhtä lailla salassa häneltä itseltään. Asianosaisen tiedonsaannin rajoitusten on oltava ehdottoman välttämättömiä ja tuomioistuimen on ratkaistava kysymys siitä, voidaanko tieto jättää antamatta asianosaiselle⁷³. Pääsääntöisesti asiakirjan antamisesta päättää hallintoasiana se viranomainen jonka hallussa asiakirja on. Tilanteet, joissa asiakirjasta pyydetään tietoa oikeudenkäynnin aikana, on kuitenkin ratkaistava lainkäyttöasiana.

Sosiaaliturvan muutoksenhaussa asianosainen käytännössä antaa selvityksensä kirjallisessa muodossa. Hallintolain 37 § kuitenkin edellyttää, että asianosaiselle annetaan tilaisuus suulliseen vaatimukseen tai selvitykseen, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi ja kirjallinen menettely tuottaa asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia. Useimmissa tapauksissa muutoksenhakuprosessi käynnistyy asianosaisen itsensä aloitteesta, ja hänen tehtävänsä on tuoda esille ne tosiseikat sekä asiakirjat joilla voi olla vaikutusta muutoksenhakuprosessin lopputulokseen. Koska kuulemisoikeus on kirjattu jo hallintolain 6 lukuun, on sosiaaliturva-asian käsittelyssä asianosaista kuultu jo käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa arvioitaessa niitä perusteita ja hakijan ominaisuuksia, joiden mukaan etuus myönnetään. Hallintolain 36 § takaa asianosaiselle myös oikeuden tutustua kuulemisen kohteena oleviin, häntä itseään koskeviin asiakirjoihin.

⁷² HE 12/2006 vp s. 27

⁷³ HE 12/2006 vp s. 30

Käytännössä kuulemisen ja lisäselvitysten antamisen tarkoitus muutoksenhakuprosessissa on tuoda esille sellaisia tosiseikkoja joita ei huomioitu riittävästi alkuperäistä päätöstä tehtäessä. Tyypillinen esimerkki voisi olla tapaus, jossa asiaa ensiksi käsitelleen lääkärin mielestä vamma ei ole riittävä työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiseksi, mutta asianosaisen toiselta lääkäriltä hankkiman lausunnon mukaan eläkkeen myöntämisedellytykset täytyisivät. Näissä tapauksissa voi käytännössä jäädä vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanon arvioitavaksi, kumpi lääkärinlausunto on luotettavampi.

Vaikka laki takaa mahdollisuuden tutustua asiaan liittyvään aineistoon ja asianosaisen kuulemiseen, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin katsonut Suomen rikkoneen eräissä ratkaisuissa ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa sillä perusteella, että toimeentuloturvan muutoksenhakuelimet eivät ole antaneet asianosaiselle tilaisuutta tutustua kaikkeen päätöksenteon perusteena olevaan aineistoon ja lausua siitä käsitystään.⁷⁴ Suomen on todettu rikkoneen kyseistä artiklaa myös sillä perusteella, että eräissä tapauksissa eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden päätökset ovat olleet riittämättömiä ja ristiriidassa sen kanssa mitä valittaja on terveydentilastaan esittänyt⁷⁵.

Huomioitavaa on, että vakuutusoikeuden lääkärijäsenen mielipide kuuluu tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin eikä näin ollen ole asianosaiselle julkista tietoa⁷⁶. Tämän lisäksi lääkärijäsen muodostaa oman mielipiteensä ilman omakohtaista tutustumista asianosaisen terveydentilaan, ja näin ollen eri lääkärinlausunnoista saatavat tiedot voivat olla toisistaan poikkeavia ja puutteellisiakin. Vaikka lääkärijäsenen arvio on tuomioistuimen lopullisen ratkaisun kannalta keskeinen, ei lääkärijäsen juurikaan osallistu perustelujen laatimiseen⁷⁷ ja tästä syystä perustelut painottuvat yleensä oikeudellisiin seikkoihin.

Myös perustelujen sisällön ja puutteellisuuden osalta ihmisoikeussopimus on löytänyt huomautettavaa. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttää perusteltua päätöstä ja sama vaatimus on myös Suomen perustuslaissa. Tapauksessa Hirvisaari vs Suomi (EIT 49684/99, ratkaisu 27.9.2001) ei oikeudenkäynti kuitenkaan täyttänyt 6 artiklan vaatimuksia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, koska valittajaa koskevia päätöksiä ei oltu perusteltu tarpeeksi. Vakuutusoikeus oli ainoastaan hyväksynyt eläkelautakunnan epä johdonmukaiselta vaikuttavat lyhyet perustelut.

⁷⁴ Esimerkiksi Kerojärvi vs Suomi, 19.7.1995 EIT 17506/90

⁷⁵ Siitari-Vanne 2005 s. 582

⁷⁶ Sakslin 2003 s. 21

⁷⁷ Sakslin 2003 s. 8-9

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi perustelujen puutteellisuuden ihmisoikeussopimuksen rikkomiseksi.

3.9. Oikeus viivytyksettömään käsittelyyn

Perustuslain 21 § 1 mom. mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ilman aiheetonta viivytystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1)artikla ilmaisee saman asian perustamalla jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Nämä normit eivät ilmaise yksiselitteistä tai yhtenäistä käsittelyaikaa, sillä kohtuullisen käsittelyajan arvioiminen edellyttää jokaisen tapauksen erityispiirteiden ja prosessin luonteen huomioonottamista.⁷⁸ Oikeudenkäynnin viivästyminen voi estää oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen siten, ettei ratkaisulla enää ole asianosaiselle tosiasiallista merkitystä⁷⁹. Vakuutusosoikeudessa käsittelyn viivytyksettömyys korostuu etenkin siitä syystä, että useat tapaukset koskevat yksittäisen asianosaisen toimeentuloturva. Käsittelyn viipyminen ei saisi vaarantaa yksityisen toimeentuloa esimerkiksi sillä tavoin, että jokin etuus jäisi maksamatta tai olisi määrältään vähäisempi sen ajan kuin prosessi on kesken. Tästä syystä käsittelyaikoihin on kiinnitetty erityistä huomiota. Vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä yhdistettynä perustuslain 19 § 2 momentin mukaiseen oikeuteen perustoimeentulon turvaavaan etuuteen edellyttää käsittelyaikojen lyhentämistä nykyisestä⁸⁰. Tähän perustuen sekä eduskunnan oikeusasiamies että oikeuskansleri ovat toistuvasti puuttuneet vakuutusosoikeuden pitkiin käsittelyaikoihin.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsittelyajan kohtuullisuuden arviointikriteerinä pidetty asian ongelmallisuutta ja monimutkaisuutta sekä viranomaisen aktiivisuutta ja ripeyttä. Jos asian voidaan katsoa edellyttävän erityistä tarkkuutta, voi se osaltaan pidentää kohtuullista aikaa. Tämän lisäksi asiaan vaikuttavat pakolliset prosessin käsittelyvaiheet sekä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen vaikuttavat tekijät kuten oikeus vastavuoroiseen menettelyyn, käsittelyn tasapuolisuus ja asian riittävä selvittäminen.⁸¹ Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät tapaukset ovat tietyin osin yhdenmukaisia, asiat tulevat vakuutusosoikeuden käsiteltäviksi muutoksenhakulautakunnilta ja useimmiten muutoksenhaun tekijänä on yksityinen asianosainen joka hakee muutosta itseään koskevaan toimeentuloturvapäätökseen. Suuntaa-antavana voidaan pitää sitä ettei eduskunnan oikeusasiamies pitänyt hyväksyttävänä 2 vuoden 10 kuukauden

⁷⁸ Mäenpää 2005 s. 454

⁷⁹ Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 s. 194

⁸⁰ Sakslin 2003 s. 9.

⁸¹ Mäenpää 2005 s. 455-456

käsittelyaikaa eläkevalituksen käsittelyssä⁸². Yksiselitteisen käsittelyaikavaatimuksen kohdistamista tuomioistuimeen ei kuitenkaan voida pitää asianmukaisena perustuslain 3 § 3 momentissa turvattun tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta⁸³.

4. Vakuutusosoikeuden toiminta

4.1. Vakuutusosoikeuden toiminnan oikeudellinen perusta

Vakuutusosoikeuden asemaa koskevat tärkeimmät säännökset ovat vakuutusosoikeuslaissa (132/2003) joka tammikuun 1. päivästä 2004 alkaen korvasi vakuutusosoikeudesta annetun lain (14/1958). Lain 1 §:n mukaan vakuutusosoikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Vakuutusosoikeus käsittelee niitä asioita, jotka on eri sosiaalivakuutuslaeissa määrätty sen toimivaltaan kuuluviksi⁸⁴. Vakuutusosoikeuden asema ainoana toimivaltaisena viranomaisena haettaessa muutosta muutoksenhakulautakuntien päätöksiin on määritelty etuuslaeissa, esimerkiksi asumistukilain 20 §:ssä.

Vakuutusosoikeus on ainoa toimivaltainen tuomioistuin omalla toimialallaan. Nimestään huolimatta vakuutusosoikeudella ei ole minkäänlaista toimivaltaa yksityisvakuutusasioissa, vakuutusosoikeus käsittelee ainoastaan niitä sosiaaliturva-asioita jotka on eri sosiaalivakuutuslaeissa määrätty sen toimivaltaan kuuluviksi⁸⁵. Useimmissa toimeentuloturva-asioissa vakuutusosoikeus on viimesijainen tuomioistuin. Asian käsittely vakuutusosoikeudessa on maksutonta. Asiamiehen tai avustajan käyttäminen on mahdollista. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävää valitus- tai hakemusasiaa varten on mahdollista saada oikeusapua oikeusapulain nojalla..

Vuonna 2007 vakuutusosoikeudessa ratkaistiin kaikkiaan 10436 asiaa. Samaan aikaan vakuutusosoikeuteen saapui 7080 uutta asiaa ratkaistavaksi. Saapuneiden asioiden määrä on pudonnut selvästi vuodesta 2006. Tähän lienee vaikuttanut eniten päätösten poistamisasioiden siirtäminen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle. Keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin edelleen lievässä nousussa, 15 kuukaudesta 15,2 kuukauteen. Suurimmat asiaryhmät ovat työttömyysturva-

⁸² Sakslin 2003 s. 25

⁸³ PeVL 4/2004 vp s. 12

⁸⁴ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 75

⁸⁵ Esillä on ollut myös nimen muuttaminen sosiaalivakuutusosoikeudeksi tai vakuutusylioikeudeksi. Ks. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 147

asiat, joihin liittyviä ratkaisuja tehtiin 1819; sekä työeläkeasiat, joihin liittyviä ratkaisuja tehtiin 1720.⁸⁶ Yksittäistä syytä pitkiin käsittelyaikoihin ei ole, vaan syyt voivat olla hyvin erilaisia. Lisäksi eri asiaryhmissä eri aikoina esille tulevien asioiden määrä vaihtelee suurestikin eikä vaihtelua aina ole mahdollista ennakoita.⁸⁷

Vaikka vakuutusosoikeus on toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä korkein muutoksenhakuaste, ei sillä ole vastaavaa perustuslaissa säädettyä asemaa ylimmän tuomiovallan käyttäjänä omalla alallaan kuin korkeimmalla oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella. Ennen uutta vakuutusosoikeuslakia ei vakuutusosoikeuden tuomioista voitu saattaa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Yksi lakiuudistuksen tavoitteista oli aikaansaada korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuus valvoa myös vakuutusosoikeuden toimintaa hallintolainkäytön menettelyn osalta. Uudistuksen jälkeen ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on mahdollista, vaikkakin rajoitetummin kuin muissa hallintoasioissa.⁸⁸

Vakuutusosoikeus on toiminnassaan riippumaton etuuslaitoksista ja muista ulkopuolisista toimijoista. Vakuutusosoikeuden toiminta rahoitetaan valtion varoista ja etuuslaitoksille sekä niiden asiakkaille muutoksenhaku on maksutonta.⁸⁹ Asianosaiselle voi kuitenkin syntyä kuluja esimerkiksi postimaksuista, matkoista tai asiamiehen käytöstä. Hallintolainkäyttölain 74 § mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain, jos asiassa annettu ratkaisu huomioden olisi kohtuutonta, että tämä joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Etuuslaitoksella voi olla velvollisuus korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos oikeudenkäynti on aiheutunut etuuslaitoksen virheestä. Yksityinen voi joutua korvaamaan etuuslaitoksen oikeudenkäyntikulut ainoastaan, jos hän on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.⁹⁰

4.2. Sovellettava lainsäädäntö

Koska vakuutusosoikeus on aineellisessa merkityksessä erityinen hallintotuomioistuin, ei sen toiminnassa voida soveltaa hallintolainkäyttölakia pelkästään HLL 1§ nojalla, vaan soveltamisen on

⁸⁶ <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/39227.htm> 10.1.2008

⁸⁷ Sakslin 2003 s. 24

⁸⁸ HE 101/2002, s. 8

⁸⁹ Ks. myös Antila ym. s. 80. Ilmeisen yleinen harhaluulo on että etuuslaitokset kustantavat vakuutusosoikeuden toimintaa eikä vakuutusosoikeus näin ollen olisi ratkaisuisaan täysin puolueeton.

⁹⁰ Antila ym. s. 90

perustuttava tuomioistuinta koskevassa erityislaissa olevaan säännökseen.⁹¹ Vakuutuslakiin 16 § mukaan asioiden käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia, ellei toisin ole erikseen säädetty.⁹² Etuuslaeilla on kuitenkin erityislain asema hallintolainkäyttölakiin nähden. Jos etuuslaissa on säädetty poikkeavasti, syrjäyttää se hallintolainkäyttölain⁹³. Poikkeavia säännöksiä on esimerkiksi siitä, miten valituskirjelmä toimitetaan viranomaiselle, ja siitä kenellä on valitusoikeus. Myös lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) sovelletaan vakuutuslain toiminnassa soveltuvin osin.

Vakuutuslaissa sovelletaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007). Lähtökohtana on oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus sekä oikeudenkäynnin julkisuus silloin kun käsittely pidetään suullisena. Suuri osa vakuutuslaissa käsiteltävästä aineistosta on kuitenkin salassapidettäväksi säädettyä. Tarvittaessa käsittely toimitetaan suljetuin ovin. Sääntely vastaa markkinaoikeuslain 15 §:ää.⁹⁴ Muita sovellettavia lakeja ovat laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), kielilaki (432/2003) sekä etuuslaeissa olevat menettelysäännökset.

4.3. Vakuutuslain virat ja kokoonpanot

Vakuutuslaki sisältää säännöksiä vakuutuslain kokoonpanosta ja asioiden käsittelystä. Vakuutuslain 2 § mukaan vakuutuslaissa on ylituomari ja muina lakimiesjäseninä laamaneja ja vakuutuslaistuomareita. Uuden vakuutuslain myötä vakuutuslaissa luovuttiin vanhemman ja nuoremman vakuutuslaistuomarin virkanimikkeistä ja käyttöön otettiin yhtenäinen vakuutuslaistuomarin virkanimike. Vakuutuslaissa on myös lääkärijäseniä sekä muita sivutoimisia maallikkojäseniä, jotka tuntevat työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita. Lain 3 §:ssa viitataan nimittämisen ja kelpoisuusvaatimusten osalta lakiin tuomareiden nimittämisestä (205/2000). Tarkempia säännöksiä vakuutuslain henkilöstöstä ja sen tehtävistä on säännöksiä vakuutuslainasetuksessa (237/2003). Asetuksessa määrätään vakuutuslain ylituomarin, kansliapäällikön ja laamannin tehtävät, sekä annetaan muita näihin virkoihin kuuluvia

⁹¹ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 40-41

⁹² Ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa vakuutuslaissa sovellettiin käytännössä muotoutunutta sosiaalivakuutusprosessia ja ”soveltuvin osin” oikeudenkäymiskaarta tai laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Tästä puutteellisesta sääntelystä aiheutui tiettyä, hyvin yleisesti kritisoitua epämääräisyyttä menettelyyn liittyen. Tarkemmin Antila ym. 2007 s. 117

⁹³ HE 101/2002 vp s.6

⁹⁴ HE 101/2002 vp s. 19

määräyksiä. Asetuksen lisäksi myös vakuutusosoikeuden työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä asioiden käsittelystä ja toiminnan järjestelystä.

Vakuutusosoikeuden ylituomarin ja muut vakuutusosoikeustuomarit nimittää tasavallan presidentti sen mukaisesti, kuin tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa on säädetty. Tämän lain 2 § mukaisesti vakinaisen tuomarin nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lain 18 § mukaan vuodeksi tai sitä pitemmäksi määrääjäksi tuomarin vakuutusosoikeuteen nimittää korkein hallinto-oikeus vakuutusosoikeuden esityksestä. Lain 17 § mukaan korkein hallinto-oikeus nimittää myös tuomarin määrääjäksi vakuutusosoikeuden ylituomarin tehtävään.

Nimittämismenettelyssä on pyrittävä turvaamaan tuomioistuimen riippumattomuus. Nimitys tehdään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen perusteella. Tuomarin nimittämistä valmistelee ja perustellun esityksen tuomarin virkaan nimittämisestä tekee riippumaton tuomarivalintalautakunta, joka asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan. Tuomarivalintalautakunnasta on säädetty tuomarien nimittämisestä annetun lain 4 §:ssä. Lautakunnan esitys toimitetaan valtioneuvostolle nimitysasian tasavallan presidentille esittelemistä varten. Lausunnon vakuutusosoikeuden tuomarinviran täyttämistä antaa vakuutusosoikeuden hallintoistunto. Lausunnon on sisällettävä perusteltu käsitys siitä, kuka hakijoista olisi nimitettävä virkaan. Tuomarivalintalautakunnan esitys ei ole sitova, mikä mahdollistaisi valtioneuvoston tai tasavallan presidentin poikkeamisen esityksestä lopullisessa päätöksessä. Johtoajatus kuitenkin on, ettei siitä poikettaisi.⁹⁵

Vakuutusosoikeuden tuomarin yleiset kelpoisuusvaatimukset ovat samat kuin muillakin tuomareilla. Tuomarien nimittämisestä annettu laki sisältää tuomarien yleiset kelpoisuusvaatimukset. Lain 11 § mukaisesti tuomarin edellytetään olevan oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, jolla on viran hoitamiseen tarvittava perehtyneisyys sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. 11 § 3 momentin mukaisesti vakuutusosoikeuden ylituomarilta edellytetään näiden lisäksi johtamistaitoa. Lisäksi lain 12 § mukaisesti edellytetään suomen ja ruotsin kielten taitoa, koska vakuutusosoikeus on kaksikielinen tuomioistuin. Tuomarien nimittämisestä annetun lain 14 § edellyttää vakinaisen tuomarin antavan ennen virkaan nimittämistään valtion virkamieslainsäädännössä tarkoitetun selvityksen sidonnaisuuksistaan.

⁹⁵ Jyränki 2000 s. 242

Määräaikaisen tuomarin on annettava samat ilmoitukset jos nimitys tehdään vuodeksi tai pitemmäksi ajaksi.

Tuomarien erityiset kelpoisuusehdot tarkoittavat tuomarin puolueettomuutta hänen käsiteltävänänsä olevassa asiassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Suomen perustuslaissa edellytetty tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus vaatii sitä, että asiaa käsittelevä tuomari on riippumaton suhteessa ulkoisiin tekijöihin ja puolueeton suhteessa jutun osapuoliin. Vakuutuslaki 16 §:n ja edelleen hallintolainkäyttölain 76 §:n perusteella vakuutuslaissa sovelletaan soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä tuomarin esteellisyydestä. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa on säädetty tuomarin esteellisyydestä ja sen vaikutuksista. Jos tuomari on oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa tarkoitettuihin tavoin esteellinen, hän ei saa osallistua asian käsittelyyn. Samoja esteellisyyssäännöksiä sovelletaan myös tuomioistuimen muuhun jäseneseen, esittelijään ja muuhun henkilöön joka on läsnä asiaa ratkaistaessa. Tuomarin ollessa esteellinen voi korkein hallinto-oikeus tuomarien nimittämisestä annetun lain 19 a §:n mukaisesti määrätä tuomarin vakuutuslaista, jos esteetöntä tuomaria ei muuten ole saatavilla.

Esteellisyys aiheutuu yleensä siitä, että tuomari on joko asianosaiseen tai asiaan sellaisessa suhteessa että hänen puolueettomuutensa on sen vuoksi vaarassa. Tämä tarkoittaa käytännössä tilanteita, joissa tuomari tai hänen läheisensä on jollain tavalla osallisena jutussa tai ratkaisusta voi seurata hyötyä tai vahinkoa tuomarille tai hänen läheiselleen. Samoin tapauksissa, joissa tuomari on osallistunut asian käsittelyyn jossakin sen aiemmassa käsittelyvaiheessa, hän on esteellinen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratkaisukäytännössä muotoutunut periaate on, ettei tuomarin ja asianosaisen tai tuomarin ja käsiteltävän asian suhde saa antaa aiheutta asettaa tuomarin puolueettomuutta kyseenalaiseksi.⁹⁶ Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 3-7 §:ssä on määritelty tuomarin esteellisyysperusteet. Esteellisyysperusteet ovat ehdottomia ja pakottavia. Tuomioistuin on velvollinen ottamaan esteellisyyden huomioon omasta aloitteestaan. Myös asianosainen saa esittää väitteen tuomarin esteellisyydestä. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 8 §:n mukaisesti väite on tehtävä heti asianosaisen ryhtyessä käyttämään puhevaltaa, tai viipymättä heti hänen saadessaan tiedon jolla voi olla merkitystä esteellisyyttä arvioitaessa. Esteellisyyden kannalta harkinnanvaraiseen seikkaan ei voida vedota enää asian ratkaisemisen jälkeen, paitsi jos väitteen esittämättä jättämiselle on olemassa pätevä syy. Väite tuomarin esteellisyydestä ratkaistaan siinä

⁹⁶ HE 78/2000 vp

tuomioistuimessa jossa pääasia on vireillä. Vakuutusosoikeudessa asianosainen voi vedota tuomarin esteellisyyteen käytännössä vasta ratkaisun saatuaan, koska käsittely on pääasiallisesti kirjallista.

Joissain käytännön tapauksissa on tuomarin puolueettomuus kyseenalaistettu sen johdosta, että hän on käsitellyt samaa asiaa aikaisemmin. Vakuutusosoikeus on todennut, että tämänkaltaisissa tapauksissa tuomarin esteellisyys on aina ratkaistava tapauskohtaisesti. Asiaan vaikuttaa etenkin se, onko tuomari jo ottanut kantaa niihin kysymyksiin, jotka on ratkaistava asian uudemmassa käsittelyssä.⁹⁷

Ylituomarin tehtävistä on säädetty vakuutusosoikeusasetuksen 2 §:ssa. Ylituomari johtaa vakuutusosoikeuden toimintaa, ja huolehtii sen toimintakyvystä ja tulostavoitteiden saavuttamisesta. Ylituomarin on myös vastattava oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuudesta, vahvistettava ne perusteet joiden mukaan asiat jaetaan vakuutusosoikeuden eri osastoille ja päätettävä henkilöstön sijoittumisesta osastoille. Lisäksi vakuutusosoikeuden työjärjestyksen 33 § määrää ylituomarin tehtäväksi oikeustapauserikisterin pitämisen ja sen valvonnan, tiedotus- ja julkaisutoiminnan ohjaamisen ja valvomisen, koulutus- ja neuvottelutilaisuuksien toimeenpanon ohjaamisen sekä muita henkilöstön sijoittamiseen liittyviä tehtäviä.

Vakuutusosoikeusasetuksen 11 §:n mukaan ylituomari voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallintoasian ratkaistavaksi hallintoistunnossa. Työjärjestyksen 34 § mukaan hallintoistunnossa käsitellään hallinto- ja talousasioita siten kuin on erikseen säädetty tai määrätty. Hallintoistunnon kutsuu koolle ylituomari. Vakuutusosoikeuslain 14 § mukaan hallinto- ja talousasioita käsiteltäessä vakuutusosoikeuden puheenjohtajana on ylituomari ja muina jäseninä vakinaiset laamannit ja vakuutusosoikeustuomarit joista neljän on oltava paikalla. Vakuutusosoikeusasetuksen 8 §:ssa on hallintoistunnon tehtäviksi määrätty lausunnon antaminen tuomarien nimittämissasiassa, määräaikaisen tuomarin nimittäminen sekä kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin nimittäminen.

Ylituomarin apuna vakuutusosoikeuden toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä on vakuutusosoikeusasetuksen 9 §:n mukaisesti johtoryhmä, johon kuuluvat vakuutusosoikeuden laamannit ja kansliapäällikkö. Johtoryhmässä käsitellään esitys vakuutusosoikeuden työjärjestykseksi, esitys

⁹⁷ VakO 17.4.2007/10224:2005

tulostavoitteiksi, tulostavoitteiden toteutumisen seuranta, esitys talousarvioksi sekä vakuutusosoikeuden työjärjestyksessä sille lisäksi määrätty nimitys- ja muut hallintoasiat, osastojen toimintasuunnitelmat ja raportit.⁹⁸ Työjärjestyksen 35 § mukaan johtoryhmän kokouksia on pidettävä riittävän usein. Johtoryhmän kutsuu koolle ylituomari, myös muilla johtoryhmän jäsenillä on siihen oikeus.

Vakuutusosoikeuden esittelijöitä ovat vakuutusosoikeuslain 8 § mukaan kansliapäällikkö, asessori ja vakuutusosoikeussihteeri. Henkilöt näihin virkoihin vakinaisiksi ja yli kahden kuukauden määräajaksi nimittää vakuutusosoikeuden hallintoistunto. Ylituomarilla on oikeus nimittää henkilöt näihin virkoihin kahta kuukautta lyhemmiksi määräajoiksi. Kaikkiin esittelijänvirkoihin on kelpoisuusvaatimuksena oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Myös vakuutusosoikeustuomari ja vakuutusosoikeuden määräyksestä myös muu virkamies voi toimia asian esittelijänä.

Kansliapäällikön tehtäviin kuuluu asetuksen 3 §:n mukaan ratkaista vakuutusosoikeuden ylituomarin hänelle siirtämät asiat, valmistella ja esitellä hallintoistunnon ja vakuutusosoikeuden ylituomarin ratkaistaviksi kuuluvat hallinto- ja talousasiat sekä nimitysasiat, ja toimia tarvittaessa lainkäyttöasioiden esittelijänä. Vakuutusosoikeuden työjärjestyksen 36 §:ssä määrätään kansliapäällikön tehtäviksi myös johtaa asiakirjojen hallinnointia ja muiden toimistotöiden suorittamista, huolehtia tilastojen laatimisesta, tilikirjan pitämisestä sekä muiden henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvien tehtävien suorittamisesta.

Asetuksen 4 § mukaan vakuutusosoikeuden laamanni johtaa osastonsa toimintaa, ja vastaa sen tulostavoitteiden toteutumisesta. Laamannin on myös valvottava omalta osaltaan oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta ja huolehdittava töiden tasaisesta jakaantumisesta osastollaan.

Aikaisemmin vakuutusosoikeus toimi jaostoittain. Jaostoista kuusi oli vakinaisia ja kolme ylimääräisiä. Jaoston puheenjohtajana oli ylituomari tai tuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä sekä maallikkojäseniä sen mukaan kuin käsiteltävä asia edellytti. Vakuutusosoikeudesta annettu laki mahdollisti myös asian käsittelyn ilman maallikkojäseniä tai asian käsittelemisen täysistunnossa.

⁹⁸ Antila ym. s. 86

Eräs vakuutuslainsäädännön uudistuksen tavoitteista oli jakaa toiminta pienempiin, helpommin hallittaviin yksiköihin. Tämän toivottiin myös lyhentävän asioiden käsittelyyn kuluva aika. Vakuutuslainsäädännön keskimääräiset käsittelyajat ovat olleet poikkeuksellisen pitkiä keskimääräisen käsittelyajan ollessa lähellä 15 kuukautta. Joissain tapauksissa käsittelyaika on venynyt yli kahteen vuoteen. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (esimerkiksi 669/4/2003) todennut näin pitkän käsittelyajan olevan kohtuuton, ja korostanut vakuutuslainsäädännön vastuuta käsittelyaikojen valvonnassa. Uudistuksen jälkeen vakuutuslainsäädännön toimii jakautuneena osastoihin, joista jokainen on erikoistunut tiettyihin asiaryhmiin. Uudistuksen mahdollisesta vaikutuksesta käsittelyaikojen lyhentymiseen ei voitane tehdä ratkaisevia johtopäätöksiä keskimääräisten käsittelyaikojen pidentyessä edelleen. Tämän lisäksi vuosittain tehtävien ratkaisujen määrä on laskussa⁹⁹.

Vakuutuslainsäädännön osastojen määrästä ja niissä käsiteltävistä asioista päätetään vakuutuslainsäädännön työjärjestyksessä¹⁰⁰. Tällä hetkellä osastoja on kolme, joista jokainen toimii itsenäisenä tuloksikkona. Osastoa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutuslainsäädännön laamanni. Lisäksi osaston henkilökuntaan kuuluvat vakuutuslainsäädännön tuomarit, asessorit, vakuutuslainsäädännön sihteerit ja notaarit. Osastot jakautuvat edelleen jaostoihin. Jokainen jaosto muodostaa yhden ratkaisukokoonpanon. Lisäksi kullakin osastolla on erillinen valmisteluyksikkö, johon kuuluvat notaarit huolehtivat asioiden esivalmistelusta. Vuoden 2006 lopussa asiat jakaantuivat kolmelle osastolle seuraavasti¹⁰¹:

Osasto 1	Osasto 2	Osasto 3
Työtapaturma-asiat Maatalousyrittäjien tapaturma-asiat Sotilastapaturma-asiat Kansaneläkekuntoutusasiat Liikennevakuutuskuntoutusasiat Tapaturmavakuutuskuntoutusasiat Sotilasvamma-asiat Partisaanikorvausasiat Riksvahinkoasiat Opintotukiasiat Koulumatkatukiasiat Ulosmittausasiat Vakuutusmaksujen perintäasiat Sairausvakuutusomavastuuasiat Sosiaaliturvan soveltamisasiat Julkisuusasiat	Työeläkeasiat Yrittäjäeläkeasiat Maatalousyrittäjien eläkeasiat Merimieseläkeasiat Freelancer-eläkeasiat Työeläkekuntoutusasiat Kansaneläkeasiat Asumistukiasiat Opintotukiasiat	Valtion eläkeasiat Kuntien eläkeasiat Muut julkiset eläkeasiat Työeläkekuntoutusasiat Kansaneläkeasiat Eläkkeensaajien hoitotukiasiat Työttömyysturva-asiat Koulutustukiasiat Palkkaturva-asiat Maahanmuuttajan erityistukiasiat Oikeusapuasiat Lapsen hoitotukiasiat Vammaistukiasiat Pitkäaikaistyöttömien eläketukiasiat Ratkaisupyynnön oikeusapupäätökseen Ahvenanmaan maakunnan hallituksen eläkeasiat

⁹⁹ Tavoitteista ja käsittelyaikojen valvonnasta tarkemmin Sakslin 2003 s. 24-26, ks. myös Vakuutuslainsäädännön vuosikertomus 2006, s. 3

¹⁰⁰ HE 101/2002 vp s.8

¹⁰¹ Vakuutuslainsäädännön vuosikertomus 2006, s. 7

Vakuutusosoikeudessa asioiden ratkaisijoina toimii lakimiesjäseniä, lääkärijäseniä ja tapauksesta riippuen myös muita asiantuntijajäseniä. Sen mukaan, onko vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanossa kolme vai viisi jäsentä, ja edellyttääkö asian ratkaiseminen lääkärijäsenen olemista mukana ratkaisukokoonpanossa, on käytössä joko 3- tai 5-jäseninen lainopillinen tai lääkeopillinen kokoonpano. Kokoonpanot rakentuvat seuraavasti:

5-jäseninen lainopillinen kokoonpano	Asiantuntija-jäsen	Asiantuntija-jäsen	Esittelijä, vakuutusosoikeus-sihtööri	Vakuutusosoikeus-tuomari	Puheenjohtaja, vakuutusosoikeus-tuomari
5-jäseninen lääkeopillinen kokoonpano	Asiantuntija-jäsen	Asiantuntija-jäsen	Lääkärijäsen	Vakuutusosoikeus-tuomari	Puheenjohtaja, vakuutusosoikeus-tuomari
3-jäseninen lainopillinen kokoonpano			Esittelijä, vakuutusosoikeus-sihtööri	Vakuutusosoikeus-tuomari	Puheenjohtaja, vakuutusosoikeus-tuomari
3-jäseninen lääkeopillinen kokoonpano			Lääkärijäsen	Vakuutusosoikeus-tuomari	Puheenjohtaja, vakuutusosoikeus-tuomari

Näiden lisäksi periaatteellisesti merkittävät asiat voidaan ratkaista vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa, jossa kokoonpanoon voi myös kuulua yksi lääkärijäsen jos asian ratkaiseminen sitä vaatii. Suurin osa asioista käsitellään kirjallisesti, suulliset käsittelyt ovat harvinaisia. Vuonna 2003 suullinen käsittely toimitettiin 19 asiassa¹⁰², ja vuonna 2006 enää kuudessa.¹⁰³ Riippumaton ja puolueeton oikeudenkäynti edellyttää, että tuomioistuimen sisällä ratkaisukokoonpanot määräytyvät yleisten kriteerien perusteella ilman yksittäistapauksissa tapahtuvaa järjestelyä tai ohjailua. Asioiden jakaantumisen tuomareille ja ratkaisukokoonpanojen muotoutumisen tulisi tapahtua sattumanvaraisesti. Vakuutusosoikeuden työjärjestyksen 15 § mukaan osaston laamanni määrää jäsenet ja esittelijät osaston ratkaisukokoonpanoihin. Hänen on myös huomioitava se että kokoonpanoja on riittävän usein vaihdettava.

Vakuutusosoikeuslain 13 § antaa ylituomarille tai laamannille vallan siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen vahvennettuun istunton tai täysistuntoon. Vahvennetussa istunnossa puheenjohtajana

¹⁰² <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/uploads/auzw68evw48p2bs.pdf>,
<http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/7021.htm> ja <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/10891.htm>

¹⁰³ Vakuutusosoikeuden vuosikertomus 2006, s. 9

on ylituomari tai laamanni, ja muina jäseninä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja kaikki muut samalla osastolla toimivat vakuutusosoikeustuomarit sekä osaston laamanni. Vahvennetun istunnon päätösvaltaisuus edellyttää sitä, että vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Täysistunnossa puheenjohtajana on vakuutusosoikeuden ylituomari ja muina jäseninä ovat vakuutusosoikeuden laamannit ja vakuutusosoikeustuomarit. Jos asia sitä vaatii, myös lääkärijäsen osallistuu täysistuntoon. Täysistuntoasian käsittelyyn voi osallistua myös muita sivutoimisia jäseniä siten kuin tavallisessakin ratkaisukokoonpanossa. Täysistunnon päätösvaltaisuus edellyttää sitä, että kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Uuden vakuutusosoikeuslain tultua voimaan täysistunnot ovat olleet harvinaisia etenkin siitä syystä, että uusi laki mahdollisti vahvennetut istunnot. Vuosina 2003-2006 täysistuntoja järjestettiin yksi.¹⁰⁴

Vakuutusosoikeusasetuksen 8 § mukaan vakuutusosoikeuden hallintoistunto antaa lausunnon tuomareita nimitettäessä, nimittää tuomarin yli kahden kuukauden mutta alle vuoden määräajaksi, nimittää kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin vakinaiseen virkaan tai yli kahden kuukauden määräajaksi ja käsittelee ylituomarin hallintoistunnolle määräämät asiat. Vakuutusosoikeuslain 14 § mukaan hallintoistunnossa puheenjohtajana on ylituomari ja muina jäseninä vakinaiset laamannit ja vakuutusosoikeustuomarit joista vähintään neljän on oltava läsnä.

4.4. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen on oltava vakuutusosoikeuslain 4 § mukaan laillistettu lääkäri. Lisäksi edellytetään suomen ja ruotsin kielen taitoa. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet määrää oikeusministeriön esityksestä valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan¹⁰⁵. Oikeusministeriö tekee esityksensä valtioneuvostolle sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen perusteella. Lääkärijäsenten eroamisikä on lain 6 § mukaan 67 vuotta. Vakuutusosoikeudessa on yhdeksän lääkärijäsentä ja saman verran lääkärijäseniä. Lääkärijäsenet edustavat mahdollisimman kattavasti lääketieteen eri erikoisaloja¹⁰⁶.

Vakuutusosoikeuden työjärjestyksen 18 § mukaan lääkärijäsenen tehtävänä on toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, tarkastaa hänelle jaetut asiat ja merkitä käsittelymuistioon asian ratkaisuun vaikuttavat lääkeopilliset

¹⁰⁴ Antila ym. s. 89

¹⁰⁵ Ennen lakiuudistusta lääkärijäsenet ja muut sivutoimiset jäsenet määrättiin kolmen vuoden toimikausiksi.

¹⁰⁶ Antila ym. s. 87

seikat siten että niitä voidaan käyttää apuna perusteluja laadittaessa, sekä antaa tarvittaessa asiantuntija-apua toisille lääkärijäsenille sekä muille vakuutusosoikeudessa asian käsittelyyn osallistuville. Lääkärijäsenten toimintaa valvoo vakuutusosoikeuden ylilääkäri, joka on edelleen vastuussa ylituomarille.

Valitusviranomaisessa toimiva lääkärijäsen on päätöksentekoon osallistuessaan tuomarin asemassa. Ennen tehtävään ryhtymistä hänen on vannottava tuomarivala tai annettava sitä vastaava vakuutus. Lääkärijäsenen puolueettomuutta turvaavat tuomareiden esteellisyyssäännökset sekä sama oikeus pysyä tehtävässään kuin tuomareilla.¹⁰⁷ Lääkärijäsen osallistuu päätöksentekoon samoin kuin muutkin jäsenet. Hän osallistuu muiden jäsenten tavoin valitusviranomaisen sisäisiin neuvotteluihin joista asianosaiset eivät voi saada tietoja. Näissä neuvotteluissa esitettävissä lausunnoissa ei ole kyse varsinaisista lääkäriinlausunnoista vaan tuomarien välisestä neuvottelusta. Tuomioistuimen jäsenten keskinäisen neuvottelun salassapitovelvollisuus perustuu oikeudenkäymiskaaren säännöksiin tuomarivalasta.

Lääkärijäsenen työsuhde vakuutusyhtiöön voi muodostua ongelmalliseksi oikeudenmukaisuuden kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan edellyttämä tuomioistuimen riippumattomuus kyseenalaistuu jos käsittelyyn osallistuvalla lääkärijäsenellä on työsuhde asiaan jollain tavalla osallisena olevaan vakuutusyhtiöön. Sekä oikeuskansleri että eduskunnan oikeusasiamies ovat todenneet, ettei vakuutusyhtiöiden palveluksessa olevia lääkäreitä tulisi valita muutoksenhakulautakuntien jäseneksi. Mikään laki ei tällä hetkellä estä tällaisen henkilön valitsemista vakuutusosoikeuden sivutoimiseksi lääkärijäseneksi. Useat vakuutusosoikeuslääkärit ovat työsuhteessa johonkin vakuutusyhtiöön. Lääkärijäseniin ei sovelleta tuomarien nimittämisestä annetun lain mukaista sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyä, vaan ainoastaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Oikeusministeri Tuija Brax on vastauksessaan Jacob Södermanin esittämään kirjalliseen kysymykseen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta vakuutusosoikeudessa todennut, että lääkäriä, jolla on työsuhde vakuutusyhtiöön tai vakuutusyhtiöryhmään ja jonka työsuhteeseen liittyy merkittävä taloudellinen intressi, ei tulisi määrätä vakuutusosoikeuden sivutoimiseksi jäseneksi koska esteellisyys voisi konkretisoitua yksittäisissä soveltamistilanteissa. Tällainen lääkärijäsen voisi käsitellä ainoastaan työnantajaansa nähden kilpailevien vakuutusyhtiöiden asioita, eikä hänen erityisosaamistaan

¹⁰⁷ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 140

voitaisi hyödyntää kaikissa käsiteltävissä asioissa. Tältä osin lainsäädäntö kaipaisi kehittämistä tuomioistuinkäsittelyn riippumattomuuden takaamiseksi.¹⁰⁸

4.5. Muut sivutoimiset jäsenet

Vakuutusosoikeudessa on työoloja tai yritystoimintaa tuntevia ja sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä yhteensä noin 30 ja heidän varajäseniään noin 40.¹⁰⁹ Työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä osallistuu asian käsittelyyn vakuutusosoikeuslain 11 § mukaan silloin kun asiassa on ansioeläkeasioista, työttömyysturva-asioista tai eräistä tapaturmavakuutus-asioista. Sivutoimiset jäsenet kuuluvat ratkaisukokoonpanoon kun kysymyksessä on lopullinen pääasiaratkaisu. Muunlainen ratkaisu voidaan tehdä kolmijäsenisessä kokoonpanossa ilman sivutoimisia jäseniä.¹¹⁰

Kuten vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet, myös muut sivutoimiset jäsenet ja heidän varajäsenensä määrää valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Sivutoimisten jäsenien eroamisikä on lain 6 § mukaan 67 vuotta.¹¹¹ Asiantuntijajäsenillä on yhtäläinen oikeus pysyä virassaan kuin tuomarillakin.

Ennen vuoden 2003 lakiuudistusta voimassa ollut laki vakuutusosoikeudesta edellytti muitakin sivutoimisia jäseniä. Esimerkiksi opintotukilaisissa tarkoitetuissa asioissa käsittelyyn osallistui yksi korkeakouluopintoihin ja yksi muihin opintoihin perehtynyt jäsen, ja kansaneläkeasioissa kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä. Hallituksen esityksessä uudeksi vakuutusosoikeuslaiksi katsottiin, että näiden asiakokonaisuuksien ratkaisemisessa tarvitaan lähinnä kyseisten etuusjärjestelmien ja toimeentuloturvan kokonaisuuden tuntemusta, eikä tällainen asiantuntemus edellytä sivutoimisten jäsenien käyttämistä¹¹².

Työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet nimitetään työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta kun kyse on yksityisoikeudellisen työsuhteen työeläkeasioista, tapaturmavakuutus- tai sotilastapaturma-asioista, työttömyysturva-asiasta tai palkkaturvasta. Jos kyse on kunnan, valtion,

¹⁰⁸ Ks. KK 440/2007 vp s. 1-4. Oikeusministeri Tuija Brax esittää ratkaisuksi, että lääkärijäsenten tulisi antaa samanlainen sidonnaisuusilmoitus kuin tuomarien.

¹⁰⁹ Antila ym. s. 87

¹¹⁰ Antila ym s. 88

¹¹¹ Toisaalla oikeuskirjallisuudessa vakuutusosoikeuden sivutoimisia jäseniä on nimitetty maallikkojäseniksi. Tätä nimitystä käytetään kuitenkin myös alioikeuksien lautamiesjärjestelmään liittyen, eivätkä sivutoimiset jäsenet suoraan rinnastu lautamiehiin. Vrt. tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3, s. 385

¹¹² HE 101/2002 vp s.9, vrt Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 166-167 ja 175

yrittäjien tai maatalousyrittäjien ansioeläkeasioista, nimitetään sivutoimiset jäsenet asianmukaisten työmarkkina- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta. Asian käsittelyyn nimitetään kaksi asiantuntijajäsentä joista toisen on oltava työnantajatahon ja toisen työntekijätahon nimeämä. Asiantuntijajäsenten osallistumista käsittelyyn on perusteltu sillä, että käsittelyssä on merkitystä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemisella. Puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta on tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on asianosaisten kannalta arvioituna tasapuolinen.¹¹³ Sivutoimisen asiantuntijajäsenen asema on erilainen kuin tuomarilla, koska hänet on nimetty tehtäväänsä vain määräajaksi ja erityistä yhteiskunnallista intressiä toteuttavan tahon ehdotuksesta¹¹⁴. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan hallituksen esityksestä markkinaoikeuslaiksi, ettei lainkäyttöelimen kokoonpanon intressipohjaisuus ole ongelma kunhan intressipohjaiset jäsenet eivät muodosta enemmistöä.¹¹⁵ Menettelyllä, jossa asiantuntijajäsenet ovat toisilleen vastakkaisten intressitahojen nimeämiä, pyritään torjumaan tilanne jossa ainoalla asiantuntijajäsenellä tai molemmilla asiantuntijajäsenillä yhdessä olisi intressi asianosaista vastaan.

Sivutoimisten asiantuntijajäsenten osallistumista ratkaisutoimintaan on myös kritisoitu siitä syystä, etteivät nämä sovellu ylimpänä oikeusasteena toimivan, oikeudellista tarkastelua painottavan tuomioistuimeen samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin. Sivutoimiset jäsenet voidaan nähdä intressijäseninä, joiden mukanaolo perustuu lähinnä historiallisiin syihin kuten ansioperusteisen sosiaaliturvan rakentamiseen kolmikantamallin pohjalta. Joka tapauksessa kyseessä on poikkeama siitä pääsäännöstä, jonka mukaan tuomioistuinten jäsenet nimetään heidän oikeudellisen asiantuntemuksensa perusteella. Intressiin perustuva jäsenyys on ongelmallinen asia tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta, vaikka sivutoimisen jäsenen edellytetäänkin toimivan puolueettomasti, eikä hän saa ottaa vastaan ohjausta hänet nimenneeltä järjestöltä. Vakuutusosoikeuden toiminta ei välttämättä näytä riippumattomalta jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, ja ratkaisutoiminnan läpinäkyvyys lisääntyisi jos asiantuntemus hankittaisiin muilla tavoin kuin intressitahojen nimeämiä jäseniä käyttämällä.¹¹⁶

Vakuutusosoikeuden toiminta edellyttää työoloja ja työmarkkinoita koskevaa asiantuntemusta mainituissa asiaryhmissä, mutta nykytuotoinen järjestelmä kyseenalaistaa vakuutusosoikeuden

¹¹³ Ks. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 170-171. Vrt. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3, s.386 jossa esitetään mahdollisuutta luopua intressitahojen valitsemista sivutoimisista jäsenistä, asiantuntemus voitaisiin turvata tuomareiden erikoistumisella ja lisäkoulutuksella, asianosaisten itsensä todistelulla tai asiantuntijoiden kuulemisella.

¹¹⁴ Mäenpää 2005 s. 228

¹¹⁵ PeVL 35/2001 vp s. 2-3, vrt. LaVM 23/2002 vp s. 3

¹¹⁶ Vrt. tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 s. 385-387

riippumattomuutta. Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen hidastaisi asioiden käsittelyä ja jos asiantuntijalausunnon merkitys olisi ratkaiseva, tosiasiallinen päätösvalta siirtyisi tältä osin tuomioistuimen ulkopuolelle. Tästä syystä on perusteltua käyttää asiantuntijajäseniä, mutta vakuutusosoikeuden tosiasiallinen ja täydellinen riippumattomuus edellyttäisi heidän nimeämistään toisella tavoin.

5. Säännönmukainen muutoksenhaku

5.1. Valitusta edeltävä oikaisumenettely

Sosiaalivakuutusasioissa muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on laajasti käytössä oikaisumenettely. Valitettaessa työttömyysturvaa tai asumistukea koskevasta päätöksestä valituskirjelmä toimitetaan alkuperäisen päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle. Valituskirjelmä voidaan tehdä myös sähköisesti, eikä asiakirjaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin nojalla tällöin tarvitse allekirjoittaa, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Tapaus VakO 19.10.2006/1486:2006 käsittelee tätä asiaa; työttömyysturvalautakunta oli jättänyt valituksen tutkimatta koska sähköisesti lähetettyä asiakirjaa ei oltu allekirjoitettu. Vakuutusosoikeus kuitenkin kumosi tutkimattajättämispäätöksen muutoksenhaun perusteella, ja asia oli otettava käsiteltäväksi.

Jos laitos hyväksyy kaikki valituksen vaatimukset, on sen annettava oikaisupäätös. Tällöin valituskirjelmää ei toimiteta muutoksenhakuelimelle, vaan oikaisupäätös korvaa alkuperäisen päätöksen ja muutoksenhaku raukeaa. Myös oikaisupäätökseen voidaan hakea muutosta samoin perustein kuin alkuperäiseen päätökseen. Jos valituskirjelmän vaatimuksia ei voida hyväksyä kaikilta osin, kirjelmä toimitetaan lausunnon kanssa muutoksenhakuelimelle. Laitos voi tehdä väliaikaisen päätöksen, jolla aiempaa päätöstä oikaistaan niiltä osin kuin vaatimukset voidaan hyväksyä. Tätä päätöstä noudatetaan siihen asti, kunnes valitus on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Väliaikaisen päätöksen tekemiselle ei sosiaaliturvalaitoksella ole velvollisuutta. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta.^{117 118}

¹¹⁷ Tuori 2004 s. 363

¹¹⁸ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 60

Oikaisupäätös on tehtävä 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Tässä ajassa valituskirjelmä on toimitettava muutoksenhakuelimelle, jos oikaisua ei voida tehdä. Määräajasta voidaan poiketa, jos lisäselvitysten hankkiminen edellyttää sitä. Viivästyksestä on ilmoitettava valittajalle. Asiakirjat on toimitettava muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Sosiaaliturvalaitos voi oikaista päätöksen, vaikka valituskirjelmä saapuisi myöhässä. Jos se ei katso voivansa tehdä oikaisupäätöstä, on valituskirjelmä toimitettava muutoksenhakuelimelle. Muutoksenhakuelin ratkaisee, tutkiiko se myöhästyneen valituksen.¹¹⁹

Varsinkin sairausvakuutusasioissa korvausten ja etuuksien myöntämisedellytykset liittyvät asiakkaan terveydentilaan ja sen kehitykseen, minkä johdosta korvaukset saattavat olla myönnettyjä lyhyiksi ajoiksi ja korvauspäätöksiä tehdään usein. Lisäksi korvausasioissa on tavallista että hylätyn korvaushakemuksen jälkeen tehdään uusi hakemus uuden selvityksen perusteella. Teella. Jo nämä piirteet itsessään ruokkivat uusia valituskiroksia. Järjestelmän sujuvuus siis edellyttää menettelyä, jolla päätösten virheitä voitaisiin korjata kuormittamatta turhaan hallintolainkäyttövaihetta.¹²⁰

Oikaisumenettelyn eräs tarkoitus on ollut vähentää muutoksenhakuelimelle menevien tapausten määrää. Se myös nopeuttaa virheiden korjaamista selvissä tapauksissa, jos virhe on selvä ja helposti havaittavissa, ei asia ohjaudu lainkaan muutoksenhakuelimelle. Oikaisumenettelyä ei voida käyttää tilanteissa, joissa muutoksenhaku tapahtuu vakuutusosoikeudessa sosiaaliturvalaitoksen aloitteesta, eikä tilanteissa, joissa vakuutusosoikeuden päätöksistä valitetaan korkeimpaan oikeuteen.¹²¹

Jos lainvoimainen päätös on oikaistava virheellisuuden vuoksi, voidaan käyttää hallinnon sisäisiä oikeusturvakeinoja. Näitä ovat ne keinot, jotka oikeuttavat päätöksen tehneen hallintoviranomaisen itse oikaisemaan tekemäänsä päätöstä. Näitä koskeva sääntely on koottu hallintolain (434/2003) 8. lukuun.¹²² Hallintolaki sisältää säännökset päätöksen korjaamisesta asiavirheen, kirjoitus- tai laskuvirheen tai muun selvän virheen vuoksi. Menettely, jossa viranomainen korjaa päätöstään itse, on itseoikaisua. Viranomainen voi ryhtyä korjaamiseen joko omasta tai asianosaisen aloitteesta.¹²³ Hallintolain säännöksiä virheellisen päätöksen korjaamisesta noudatetaan sekä Kansaneläkelaitoksessa että työttömyyskassoissa.¹²⁴

¹¹⁹ Tuori 2004 s. 364

¹²⁰ Siitari-Vanne 2005 s. 365-366

¹²¹ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9, s. 60

¹²² Niemivuo – Keravuori 2003 s. 331

¹²³ Tuori 2004 s. 370

¹²⁴ Tuori 2004 s. 372

Hallintolain 50 §:n 1 mom. mukaan päätöksessä on asiavirhe, jos se perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärän lain soveltamiseen. Momentin nojalla voidaan oikaista myös asian käsittelyssä tehty menettelyvirhe. Asiavirheen on oltava itsestäänselvä ja luonteeltaan kiistaton¹²⁵. Päätös, jossa on asiavirhe voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Hallintolain 52 §:n 2 mom. mukaan korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää asianosaisen suostumusta. Asumistukilain 22a § ja työttömyysturvalain 12 luvun 8 § sisältävät täysin vastaavan säännöksen. Poikkeuksena on tilanne, jossa virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisesta johtuvasta syystä, esimerkiksi vilpillisestä menettelystä.¹²⁶ Asiavirheen sisältävän päätöksen korjaaminen perustuu viranomaisen harkintaan, viranomaisella ei ole siihen velvollisuutta. Asianosaisella ei myöskään ole subjektiivista oikeutta saada tällaista virhettä oikaistuksi.¹²⁷

Hallintolain 51 §:n mukaan kirjoitus- tai laskuvirheen sisältävän päätöksen korjaaminen on viranomaisen velvollisuus. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata jos tämä johtaisi asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Kohtuuttomuus ei kuitenkaan estä kirjoitus- tai laskuvirheen korjaamista jos virhe on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.¹²⁸

Oikaisuna voidaan pitää myös mahdollisuutta tutkia aiemmin käsitelty asia uudelleen. Työttömyysturvalain 12. luvun 7 §:n 3 mom. ja asumistukilain 22 §:n 2. mom velvoittavat sosiaaliturvalaitoksen, muutoksenhakulautakunnan tai vakuutusosastoituksen tutkimaan aiemmin käsittelemänsä asian uudelleen, jos asiassa on ilmennyt uutta selvitystä joka vaikuttaa asian käsittelyyn. Sosiaaliturvalaitos voi tässä tilanteessa aiempien päätösten estämättä myöntää aiemmin evätyn etuuden tai lisätä myönnetyn edun määrää.

5.2. Valitusasian saattaminen vireille

Hallinto-oikeuden pääsääntönä voidaan pitää sitä, että yksilöllisiin hallintopäätöksiin, jotka koskevat yksityisen henkilön oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia, on mahdollisuus hakea muutosta valittamalla. Sekä Suomen perustuslain 21 § 1 mom. että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6

¹²⁵ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 332

¹²⁶ Tuori 2004 s. 371

¹²⁷ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 334

¹²⁸ Niemivuo – Keravuori 2003 s. 339

artikla edellyttävät muutoksenhakumahdollisuutta tuomioistuimeksi organisoituun elimeen.¹²⁹ Kuten edellä on todettu, vakuutusosoikeus on näitä asioita varten organisoitu erityistuomioistuimiksi. Vuonna 2006 vakuutusosoikeus ratkaisi 7884 valitusasiaa. Näistä alemman asteen päätöstä muutettiin 1481 asiassa muutosprosentin ollessa 18,7.¹³⁰

Vakuutusosoikeus on ratkaisussaan 24.10.2006/6254:2005 todennut perustuslain 21 §:ssa taatun perusoikeuden saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa syrjäyttävän alemmanasteisissa säädöksissä mahdollisesti olevat valituskiellot. Tämän perusteella vakuutusosoikeuden alaan kuuluva valitusasia tulee ottaa käsittelyyn eikä laissa olevaa valituskieltoa tule soveltaa. Päätöksessä oli kyseessä valtion eläkelain 18g § joka kielsi hakemasta muutosta koskien saman lain 18b §:n 4. momentissa tarkoitettua ammatillisen kuntoutuksen sisältöä. Muutoksenhakukiello on vuoden 2007 alusta lukien kumottu perustuslain vastaisena.

Vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvat asiat luokitellaan hallintolainkäyttöasioiksi. Vakuutusosoikeuslain 16 §:n mukaan näiden asioiden käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Valitusosoikeus toimeentuloturvan etuuksia koskevista hallintopäätöksistä määräytyy pääsääntöisesti hallintovalituksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti. Etuuslait ovat kuitenkin erityislain asemassa hallintolainkäyttölakiin nähden joten mahdollinen etuuslakiin kirjattu poikkeava sääntely syrjäyttää hallintolainkäyttölain. Hallintovalituksissa valitusosoikeus on pääsääntöisesti vain asianosaisella, eli yleensä etuuden hakijalla. Jos asianosainen on vajaavaltainen, hänen puhevaltansa käyttäminen määräytyy hallintolainkäyttölain 17-18a §:n mukaisesti.¹³¹ Pääsäännöstä ovat poikkeuksena ne tilanteet, joissa toimeenpanija voi valittaa ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimen päätöksestä. Työttömyysturvalain 12. luvun 1 §:n 3 mom antaa työttömyysturva-asiamiehelle oikeuden valittaa Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan sekä myös työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksistä, jos asia koskee työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä.

Etuskohtaisesti valitusosoikeudesta on säädetty eri etuuslaeissa. Esimerkiksi asumistukilain 20 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta ja edelleen vakuutusosoikeudelta. Pykälässä käytetyn sanamuodon mukaisesti valitusosoikeus on ”pätökseen tyytymättömällä”, mutta valitusosoikeutta ei rajata

¹²⁹ Tuori 2004 s. 339

¹³⁰ Vakuutusosoikeuden vuosikertomus 2006, s. 9

¹³¹ Tarkemmin Tuori 2004 s. 346

koskemaan pelkästään sitä henkilöä jota päätös koskee. Samaa sanamuotoa käytetään useimmissa etuuslaeissa. Poikkeavasti on säädetty esimerkiksi kansaneläkelain 77 §:n 3 momentissa, jossa muutoksenhaku on tietyissä kansainvälisiä eläkepäätöksiä koskevissa tapauksissa rajattu koskemaan ainoastaan asianosaista. Tulkittaessa etuuslakien säännöksiä muutoksenhausta on huomioitava hallintolainkäyttölain 6:n 1 momentissa oleva valitusoikeutta koskeva yleissäännös. Sen mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pääosin valitusoikeus siis on ainoastaan asianosaisella, mutta valituksen voi tehdä myös asianosaisen edunvalvoja tai muu henkilö jonka asemaan päätös vaikuttaa. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin mukaan myös viranomaisella on valitusoikeus jos laissa niin säädetään, tai jos valitusoikeus on julkisen edun vuoksi tarpeen.¹³²

Muutoksenhakuasia saatetaan hallintolainkäyttölain mukaisesti vireille valituskirjelmällä. Kirjelmästä tulee ilmetä, mitä asia koskee, miltä osin päätöstä vaaditaan muutettavaksi ja millainen muutoksen tulisi olla. Vaatimukset on perusteltava. Lisäksi on ilmoitettava muutoksenhakijan nimi, kotikunta ja yhteystiedot.¹³³ Valitukselle ei ole olemassa mitään erillistä lomaketta, vaan valitus voidaan tehdä suhteellisen vapaamuotoisena. Valituskirjelmä toimitetaan ensimmäisen asteen etuuspäätöksen antaneelle laitokselle, joka toimittaa valituksen eteenpäin tarvittavien asiakirjojen kanssa.

Valituskelpoinen päätös on hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan toimenpide jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Myös tosiasialliset toimet, valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet ovat valituskelpoisuuden ulkopuolella.¹³⁴ Päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus. Hallintolainkäyttölain 14 § mukaan valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, tästä on myös mainittava erikseen. Samoin on mainittava jos valittaminen on erityisen säännöksen perusteella kielletty.¹³⁵

¹³² Ks. myös Aarnio ym. 2003 s. 327 ja Aer 2000 s. 110-111.

¹³³ Täydelliset ohjeet muutoksenhakijalle vakuutusosoituksen www-sivulla <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoitus/7015.htm>

¹³⁴ Aer 2000 s. 118

¹³⁵ Mikkola – Pietiäinen – Valpola 2002 s. 187-188

Etuusasioista tehtyjen valitusten vaikutukset poikkeavat tietyiltä osin yleisistä hallinto-oikeudellisista asioista tehtyjen valitusten vaikutuksista. Esimerkiksi työttömyysturvaa tai asumistukea koskevaa valituksenalaista päätöstä on noudatettava vaikka siitä olisi vireillä valitus lautakunnassa tai vakuutus oikeudessa. Poikkeuksena ovat takaisinperintäpäätökset, joiden täytäntöönpanokelpoisuus edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta. Tämän tarkoituksena on estää etuuksien aiheeton maksaminen; useimmissa tapauksissa valituksenalaisella päätöksellä on pienennetty etuuden määrää tai evätty sen maksaminen kokonaan. Ellei tätä päätöstä noudatettaisi, tulisi etuutta maksetuksi liikaa tai kokonaan aiheettomasti ja jos valituksessa esitetyt vaatimukset hylättäisiin, jouduttaisiin käynnistämään takaisinperintäprosessi aiheetta maksettujen etuuksien takaisinsaamiseksi. Jos taas valituksen perusteet osoittautuvat oikeiksi, voidaan etuus maksaa takautuvasti.¹³⁶ Jos asianosainen on joutunut päätöstä odottaessaan hakemaan kunnan toimeentulotukea, ja päätöksen tuloksena etuutta maksetaan takautuvasti, voi kunnan sosiaalitoimi periä itselleen takautuvasti maksetut etuudet niiltä kuukausilta joilta toimeentulotukea on maksettu.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan pääsääntö on, että päätöstä, johon saa hakea muutosta, ei saa panna täytäntöön ennenkuin se on saanut lainvoiman. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana jos laissa tai asetuksessa on näin säädetty tai jos päätöksen luonne sitä edellyttää. Toimeentuloturvassa valitus ei pääsääntöisesti estä päätöksen täytäntöönpanoa. Muutoksenhakua koskevissa säännöksissä on yleensä säädetty, että ensi asteen päätöstä noudatetaan siihen asti, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.¹³⁷ Tällaiset säännökset löytyvät asumistukilain 20 §:n 4 momentista ja työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:stä. Näiden mukaan Kansaneläkelaitoksen päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisella päätöksellä. Etuuden takaisinperintään ei kuitenkaan ryhdytä ennenkuin päätös on saanut lainvoiman.

Valitusviranomaisen tutkimusvalta on periaatteessa sidottu muutoksenhakijan esittämiin perusteisiin. Vakuutus oikeus ei siis voi antaa päätöstä, joka olisi muutoksenhakijan kannalta vähemmän edullinen kuin muutoksenhaun kohteena oleva päätös, eikä päätöksenteon yhteydessä puuttua sellaisiin toisiin samaa asianosaista koskeviin päätöksiin joista ei ole tehty valitusta vakuutus oikeudelle. Hallintovalituksen yhteydessä valitusviranomainen voi kuitenkin myös viran puolesta puuttua päätöstä rasittaviin laillisuusvirheisiin. Viran puolesta otetaan huomioon päätöksen

¹³⁶ Aarnio ym. 2003 s. 334-335

¹³⁷ Tuori 2004 s. 348, 362

mitättömyys, toimivaltavirheet, muut menettelyn ja valituksen edellytykset sekä olennaiset ja ilmeiset menettelyvirheet.¹³⁸

Valitusajaksi on sekä ensi asteen valituksessa että jatkovalituksessa säädetty 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika on sama sekä asumistukilain 20 §:ssa että työttömyysturvalain 12. luvun 1 §:ssa. Tiedoksisaantipäiväksi katsotaan seitsemäs päivä sen jälkeen, kun päätös on postitse lähetetty valittajalle, ellei valituksen yhteydessä muuta näytetä. Toimeentuloturvaan koskevissa säännöksissä muutoksenhaku eroaa hallintolainkäyttölain mukaisesta hallintovalituksesta siten, että valituksen myöhästyminen ei estä sen käsittelyä. Muutoksenhakuelin voi ottaa valituksen käsiteltäväkseen, jos myöhästymiselle voidaan osoittaa painava syy. Sen sijaan hallintolainkäyttölain 11. luvun säädökset menetetyt määräajan palauttamisesta eivät ole voimassa vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.¹³⁹

Mahdollisuuden käsitellä myöhästynyt valitus katsotaan korvaavan hallintolainkäyttölain 61 §:n mukaisen menetetyt määräajan palauttamisen, joka ei ole käytössä vakuutusoikeuden alaan kuuluvissa asioissa. Hyväksyttävinä syinä myöhästyneen valituksen tutkittavaksiottamiselle voitaneen siis pitää sellaisia syitä jotka oikeuttavat menetetyt määräajan palauttamisen muissa hallintoasioissa, kuten esimerkiksi asianosaisten sairautta joka on estänyt määräajan noudattamisen tai lakkoa joka on estänyt valituksen perillesaapumisen.¹⁴⁰

5.3. Valitusasian käsittely vakuutusoikeudessa

Vakuutusoikeus käsittelee asiat pääsääntöisesti niiden vireilletulojärjestyksessä. Kiireellisenä on vakuutusoikeuden työjärjestyksen 13 § mukaan kuitenkin käsiteltävä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat asiat, asiat jotka palautetaan uudelleen käsiteltäviksi, päätöksen poistamista tarkoittavat asiat, asiat joissa valitus jätetään myöhästyneenä tai muusta syystä tutkimatta edellyttäen ettei asian ratkaiseminen edellytä erityistä harkintaa, sekä muutoin laadultaan kiireelliset asiat. Kiireellisyyttä arvioitaessa on huomioitava asianosaisten yhdenmukainen kohtelu.

Valituksen tai hakemuksen saavuttua vakuutusoikeuteen asia kirjataan vireillä olevaksi. Kirjaamosta asia siirtyy notaarille, joka tarkastaa että kaikki tarvittava aineisto on toimitettu.

¹³⁸ Aer 2000 s. 127.

¹³⁹ Tuori 2004 s. 362

¹⁴⁰ Vrt. Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 380-390

Hallintolainkäyttölain 33 § velvoittaa valitusviranomaista paitsi osoittamaan asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää, myös hankkimaan viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Lisäselvityksen hankkimisessa on oltava tasapuolinen eikä sitä saa hankkia ainoastaan toista osapuolta vastaan. Tasapuolisuuden vaatimuksella voidaan myös korjata menettelyssä muutoin ilmenevää epätasapainoa: jos yksityisellä asianosaisella on suuria vaikeuksia hankkia selvitystä ja vastapuolella olevalla etuuslaitoksella on tehokkaat selvityskeinot, tulisi lainkäyttöviranomaisen käyttää valtuuksiaan yksityisen asianosaisen aseman vahvistamiseksi¹⁴¹. Vakuutuslaitoksen työjärjestyksen 21 § mukaan notaarin on viivytyksettä tarkistettava asiakirjat ja hankittava asian ratkaisuun tarvittavat asiakirjat, vastineet ja lausunnot. Kaikki asian aiemmissä käsittelyvaiheissa käytössä ollut selvitys hankitaan vakuutuslaitoksen käyttöön. Käytännössä lisäselvityksiä hankitaan lähinnä lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi, esimerkiksi työelämää koskevissa asioissa katsotaan työoloja tuntevien jäsenten kokemustiedon riittävän sellaisenaan¹⁴².

Hallintolainkäyttölain 34 § edellyttää myös asianosaisen kuulemista muiden esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti, tai jos kuuleminen muusta syystä on ilmeisen tarpeetonta. Asianosaisen kuuleminen asian tässä käsittelyvaiheessa kuuluu osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen, ja jos kuulematta jättäminen selkeästi vaikuttaisi päätöksen lopputulokseen, voisi kyseessä oleva menettelyvirhe olla niin selkeä lainvastaisuus että asiasta tehty päätös voitaisiin poistaa. Kuulemisperiaate ei edellytä asianosaisen kuulemista kaikkeen saatuun oikeudenkäyntiaineistoon liittyen, vaan tilaisuus on varattava ainoastaan sellaisesta aineistosta lausumiseen, jolla voi olla asian ratkaisun kannalta merkitystä. Esimerkiksi uusi aineisto, jolla ei ole enää merkitystä asian ratkaisun kannalta, koska asia on siltä osin jo tullut riittävästi selvitettyksi, ei edellytä kuulemista. Jotta tietystä selvityksestä voitaisiin kuulematta, on kysymyksen siitä, voiko selvitys vaikuttaa asiaan, oltava täysin selvä.¹⁴³ Jos etuuslaitos lähettää vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärintensä lausunnon, laitoksen sisäisiä muistioita tai muita asiaan liittyviä asiakirjoja, tulisi ensisijaisesti etuuslaitoksen kuulla etuuden hakijaa näiden asiakirjojen osalta. Kuulemisen tulisi myös käydä ilmi asiakirjoista. Asian valmisteluvaiheessa vakuutuslaitoksessa tarkistetaan, onko kuuleminen tehty. Kaikki uusi selvitys annetaan sen luonteesta riippumatta asianosaiselle

¹⁴¹ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 251, ks. myös HE 12/2006 vp s. 8

¹⁴² Sakslin 2003 s. 12-13

¹⁴³ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 254-256

tiedoksi vastinetta varten. Jos samaan asiaan liittyen vireillä on useita valituksia, saapunut uusi selvitys käsitellään uutena selvityksenä näistä kaikissa. Jos tällaiseen asiaan saapuu lisäselvitys muutoksenhakijalta, on muihin valitusasioihin liittyen kuultava etuuslaitoksia. Käytännössä asianosainen antaa lausuntonsa asian ratkaisuun vaikuttavista asiakirjoista kirjallisesti, jos asiassa ei järjestetä suullista käsittelyä. Jos asianosainen ei toimita omaa vastinettaan, tehdään asiasta merkintä.¹⁴⁴

Notaarin suorittaman valmistelun jälkeen asia siirtyy esittelijälle. Esittelijä laatii esittelymuistion perehdyttyään oikeudenkäyntiaineistoon. Muistio sisältää selostuksen tosiseikoista, lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Lisäksi muistioon voi sisältyä ratkaisuehdotus. Ennen istuntoa ratkaisukokoonpanoon osallistuvat oikeuden jäsenet perehtyvät asiakirjoihin ja merkitsevät näihin näkemyksensä ratkaisusta. Tämän jälkeen puheenjohtaja määrää asialle istuntopäivän, kun on varmistuttu siitä ettei tarvetta lisäselvitysten hankkimiselle ja kuulemiselle enää ole.¹⁴⁵ Ratkaisu tehdään vakuutusosoikeuden istunnossa jossa ovat läsnä asian ratkaisuun osallistuvat jäsenet. Kokoonpanoon kuuluu asiasta riippuen kolme tai viisi jäsentä. Tavallisesti kokoonpanossa on kaksi vakuutusosoikeustuomaria joista toinen toimii puheenjohtajana ja toinen tarkastavana jäsenenä. Tarvittaessa asiaa esittelevän vakuutusosoikeussihteerin sijasta oikeuden jäsenenä toimii lääkärijäsen. Istunnossa käydään esittelijän ja jäsenten kannanottojen edellyttämä keskustelu. Ellei ratkaisusta olla yksimielisiä, suoritetaan äänestys.¹⁴⁶

5.4. Suullinen käsittely

Hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ssä tarkoitettu suullinen käsittely tuli sovellettavaksi vakuutusosoikeudessa 1. huhtikuuta 1999 alkaen. Suullisen käsittelyn käyttöönottamisella saatiin menettely vakuutusosoikeudessa vastaamaan paremmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenkäyntiä koskevia vaatimuksia. Vakuutusosoikeuslain 18 §:ssä on erikseen mainittu, että se mitä suullisen käsittelyn toimittamisesta hallinto-oikeudessa on säädetty hallintolainkäyttölain 38 §:ssä, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosoikeudessa. Suullisen käsittelyn mahdollistamisella on katsottu saatavan tehokkaammin selville mikä on käsiteltävän asian tosiseikasto ja miltä osin asia on riittävä.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Sakslin 2003 s. 13-14

¹⁴⁵ Antila ym. 2007 s. 90-91

¹⁴⁶ ibid, ks. myös <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/10304.htm>

¹⁴⁷ Antila ym. 2007 s. 119-120

Suullinen käsittely vakuutusoikeudessa voidaan järjestää hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan samoin perustein kuin hallinto-oikeudessa. Vakuutusoikeus voi järjestää suullisen käsittelyn, jos sen katsotaan olevan tarpeen asian selvittämiseksi. Jos suullisesta käsittelystä todennäköisesti on hyötyä asian selvittämisen tai ratkaisun jouduttamisen kannalta, se on järjestettävä. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla todistajia tai asianosaista itseään joko todistelutarkoituksessa tai kannanottojen ja niiden perusteiden selvittämiseksi. Suullinen käsittely voi olla rajattu koskemaan vain osaa asiasta tai suullinen käsittely voi olla valmisteleva.¹⁴⁸

Hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaan vakuutusoikeus on velvollinen järjestämään suullisen käsittelyn asianosaisen sitä pyytäessä. Tämä perustuu asianosaisen omaan oikeuteen; Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuen riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa on taattava mahdollisuus suulliseen käsittelyyn asianosaisen sitä pyytäessä. Pyyntö on tehtävä kirjallisesti, ja sen yhteydessä on ilmoitettava miksi suullinen käsittely on tarpeen. Lain mukaan suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta asianosaisen pyynnöstä huolimatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Perusteet eivät ole täysin yksiselitteiset, vaan asiaan liittyy myös tapauskohtaista harkintaa etenkin kolmannen perusteen osalta. Suullista käsittelyä voitaneen pitää tarpeettomana jos asianosaisen vaatimus hyväksytään, käsiteltävä asia on asianosaisenkin kannalta arvioituna vähäpätöinen tai jos ratkaisuun vaikuttavista tosiseikoista ei ole riittä¹⁴⁹. Vakuutusoikeus on useissa ratkaisuissaan todennut suullisen käsittelyn olevan tarpeeton jos asiat selviävät riittävän hyvin jo kirjallisista asiakirjoista, esimerkiksi hoitavien lääkärin kuuleminen on katsottu tarpeettomaksi jos terveydentila selviää riittävän hyvin esitetyistä kirjallisista lääketieteellisistä selvityksistä. Vakuutusoikeuden on perusteltava suullisen käsittelyn hylkäämistä koskeva päätös. Perusteluista on käytävä ilmi riittävästi ja selkeästi se, miksi vakuutusoikeus on pitänyt suullisen käsittelyn järjestämistä ilmeisen tarpeettomana.¹⁵⁰

Vakuutusoikeuden työjärjestyksen 29 § mukaan vakuutusoikeuden istunto päättää, järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely. Suullisia käsittelyjä on asianosaisen pyynnöstä järjestetty lähinnä silloin, kun sen avulla on arvioitu saatavan asiaan sen ratkaisemisen kannalta tarpeellista lisäselvitystä ja kun suullisesta käsittelystä on arvioitu olevan hyötyä asianosaiselle. Jos hyöty arvioidaan pieneksi tai epävarmaksi, saatetaan käytännössä ottaa huomioon myös suullisesta käsittelystä asianosaiselle

¹⁴⁸ Antila ym. 2007 s. 121

¹⁴⁹ Antila ym. 2007 s. 125

¹⁵⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 20.6.2006 dnro 2708/4/04

aiheutuvat kustannukset sekä asian laadusta johtuvat oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimukset.¹⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin todennut, ettei suullisten käsittelyjen aiheuttamalla kustannuksilla tai niiden käsittelyaikoja pidentävällä vaikutuksella voida yksittäistapauksessa perustella suullisen käsittelypyynnön hylkäämistä.¹⁵²

Suullinen käsittely ei vastaa merkitykseltään yleisten tuomioistuinten suullista pääkäsittelyä. Hallintolainkäytön mukaisesti suullinen käsittely vakuutus oikeudessa on lähinnä täydentävä keino asian selvittämiseen. Suullinen käsittely voidaan rajoittaa koskemaan vain osaa asiasta tai sillä voidaan selvittää asianosaisten käsitykset asiasta.¹⁵³ Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla myös todistajia. Näin on menetelty varsinkin lääketieteellistä selvitystä vaativissa asioissa. Todistajana on usein käytetty vammaan tai sairauteen ja sen seurauksiin perehtynyttä erikoislääkärinä. Lisäksi on työtaturma- ja ammattitautitapauksissa voitu kuulla muita työntekijöitä työpaikan olosuhteista.¹⁵⁴ Suullisessa käsittelyssä pöytäkirjaa pitää asian esittelijä ja sen tarkastaa puheenjohtaja. Lisäksi asianosaisten ja todistajien kuulemiset taltioidaan. Suullisessa käsittelyssä oikeusavustajan käyttäminen on varsin yleistä, esimerkiksi työeläkeasioissa on jokaisella muutoksenhakijalla ollut suullisessa käsittelyssä avustaja vuoden 2002 oikeusapulain (257/2002) voimaantulon jälkeen.¹⁵⁵

Suullinen käsittely vie vakuutus oikeudelta selvästi enemmän resursseja kuin kirjallinen käsittely. Tästä huolimatta suullinen käsittely on myönnettävä aina kun sitä ei voida hallintolainkäyttölain 38 §:n perustuen jättää myöntämättä. Vaikka suullisesta käsittelystä ei olisikaan hyötyä asian ratkaisemisen kannalta, vahvistaa se kuitenkin merkittävästi asianosaisten kokemusta oikeuden toteutumisesta. Vakuutus oikeutta on kuitenkin kritisoitu suullisten käsittelyjen määrän vähyydestä johtuen, ja lisäksi asiasta on yksittäistapausten osalta tehty kanteluja eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valituksia sekä korkeimmalle hallinto-oikeudelle että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Osittain suullisten käsittelyjen vähyys johtuu siitä, että käsittelypyyntöjä tehdään asioissa joissa tosiseikoista ei ole riitaa tai selvitys saadaan parhaiten kirjallisessa muodossa.¹⁵⁶ Korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen ole asian ratkaisuun olennaisesti vaikuttava menettelyvirhe, jos suullisessa käsittelyssä selvitettäväksi tarkoitetut asiat ovat luotettavasti selvitettävissä kirjallisista asiakirjoista

¹⁵¹ Antila ym. 2007 s. 90-91

¹⁵² Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 20.6.2006 dnro 2708/4/04

¹⁵³ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3, s.236

¹⁵⁴ Esimerkiksi VakO 21.6.2000 5872/1999; tapaus jossa ammoniakkihuuto oli aiheuttanut työtaturmana korvattavan vamman; todistajat kertoivat havainneensa ammoniakkin hajua ilmassa kauemmin kuin aiemmin ilmoitetun tunnin ajan.

¹⁵⁵ Antila ym. 2007 s. 139

¹⁵⁶ Antila ym. 2007 s. 128

tai jos käsittelyssä olisi tarkoitus kuulla suullisesti todistajia asioista joista on jo olemassa todistajien kirjalliset kertomukset.¹⁵⁷ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että monet lääketieteellistä selvitystä vaativat sosiaalivakuutusasiat on parempi käsitellä kirjallisten kuin suullisten lausuntojen pohjalta, eikä suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen tällaisissa tapauksissa ole vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.¹⁵⁸

Käsittelyajat ovat suullisesti käsitellyissä asioissa keskimäärin 9 kuukautta pitempiä kuin kirjallisesti käsitellyissä.¹⁵⁹ Maantieteellinen etäisyys ja asianosaisen mahdolliset vaikeudet matkustamiseen liittyen eivät saa olla esteitä suullisen käsittelyn järjestämiselle. Yhdenmukaisesta kohtelusta on huolehdittu järjestämällä suullinen käsittely muualla kuin Helsingissä, käsittelyjä on järjestetty esimerkiksi Oulun käräjäoikeudessa jolloin on kuultu myös samalla seudulla asuvia todistajia.¹⁶⁰ Keskimäärin joka seitsemäs suullista käsittelyä koskeva pyyntö johtaa suullisen käsittelyn järjestämiseen. Vuosina 2000-2005 pyyntöjä tuli yhteensä 1182, joista 112 peruttiin. Käsittelyjä järjestettiin 161.¹⁶¹ Vuonna 2006 vain kuudessa asiassa toimitettiin suullinen käsittely¹⁶². Käytännössä on osoittautunut, että suullisia käsittelyjä järjestetään enemmän lääketieteellisissä kuin lainopillisissa asioissa. Tämä johtuu osittain siitä, että suullisia käsittelyjä pyydetään enemmän tämäntyyppisissä asioissa, mutta myös siitä, että lääketieteellisissä asioissa on usein tarvetta selvittää esimerkiksi toimintakyvyn menetyksen syy-yhteyttä todettuihin vaivoihin tai sen vaikutusta työkykyyn.¹⁶³

5.5. Lääketieteellinen arviointi

Vakuutusosoikeus käsittelee esimerkiksi eläkkeisiin, kuntoutukseen sekä työtapaturma- ja ammattitautikorvauksiin liittyvien tapausten yhteydessä asioita jotka vaativat lääketieteellistä arviointia. Asian ratkaisemiseen voi liittyä lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttäviä kysymyksiä, esimerkiksi lääketieteellisen selvityksen arviointia. Hallintolainkäyttövaiheessa lääketieteellisten kysymysten arvioinnissa voidaan käyttää joko lausuntomenettelyä tai järjestelmää jossa asian ratkaisemiseen valitusviranomaisessa osallistuu lääkärijäsen. Vakuutusosoikeudessa lääkärijäsen osallistuu vakuutusosoikeuslain 10 § mukaan asian käsittelyyn, jos lääketieteellinen

¹⁵⁷ KHO 19.10.2006/2769 ja KHO 3.11.2006/2933, ks myös Antila ym. s. 130-131

¹⁵⁸ Pirinen vs Suomi 16.5.2006 EIT 32447/02 ja Elo vs Suomi 26.9.2006 EIT 30742/02, ks myös Antila ym. s. 131-132

¹⁵⁹ Antila ym. 2007 s. 140-142

¹⁶⁰ ibid

¹⁶¹ Antila ym. 2007 s. 128

¹⁶² <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/10891.htm>

¹⁶³ Antila ym. 2007 s. 122-123

selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällöin lääkärijäsen korvaa yhden lakimiesjäsenen vakuutusoikeuden kolmihenkisessä kokoonpanossa. Käytännössä kaikkiin etuusryhmiin liittyvissä asioissa voi ratkaisussa olla merkitystä lääketieteellisellä selvityksellä. Esimerkiksi yleistä asumistukea koskevissa asioissa ei vakuutusoikeuden käsittelyyn tavallisesti osallistu lääkärijäseniä, vaan asiat ratkaistaan vakuutusoikeuslain 10 §:n mukaisessa peruskokoonpanossa. Lääkärijäsenen osallistuminen asumistukiasian käsittelyyn on kuitenkin perusteltua ainakin niissä asumistukilain 7 § tarkoittamissa tapauksissa, joissa asunnon enimmäispinta-alaa voidaan nostaa jos ruokakuntaan kuuluu vammaisen henkilö, jonka tilantarve on apuvälineiden tai hoitajan vuoksi erityisen suuri.

Vakuutusoikeudessa lääketieteellinen asiantuntemus on turvattu lääkärijäseniä käyttämällä. Toinen vaihtoehto olisi asiantuntijalausuntojen pyytäminen ulkopuoliselta lääkäriltä. Tämä mahdollistaisi sen, että lausuntoa voitaisiin aina pyytää kyseessä olevan lääketieteen erityisalan asiantuntijalääkäriltä. Asianosaisella olisi mahdollisuus antaa lausuntoon oma vastineensa. Asiantuntijalausunnon hankkiminen ja siihen liittyvien vastineiden pyytäminen kuitenkin hidastaa asian käsittelyä. Jos lausunnon merkitys päätöksenteossa on ratkaiseva, siirtyisi päätösvalta tältä osin lainkäyttöviranomaisen ulkopuoliselle asiantuntijalääkärille, johon ei sovelleta samoja esteellisyysäännöksiä kuin tuomareihin. Lausunnon hankkiminen aiheuttaa yleensä myös huomattavia kustannuksia.¹⁶⁴

Toimeentuloturva-asioihin liittyy usein sekä asianosaisen että päätöksen tehneen laitoksen valitusviranomaiselle toimittamia lääketieteellisiä selvityksiä, joihin voi sisältyä keskenään ristiriitaista aineistoa. Lisäksi etuusasian ratkaisuun vaikuttavat lääketieteelliset seikat voivat muuttua valituksen käsittelyn aikana. Käsittelyä nopeuttaa jos uuteen selvitykseen otetaan kantaa välittömästi eikä asiaa palauteta ensi asteen päätöksentekijälle. Koska vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat koskevat usein asianosaisen perustoimeentuloa ja siten vaativat kiireellistä käsittelyä, on lääkärijäsenen osallistuminen asian käsittelyyn perusteltua niissä asioissa, joissa lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun.¹⁶⁵ Sekä vakuutusoikeuslain 10 § että vakuutusoikeuden työjärjestyksen 18 § mukaan lääkärijäsenen tehtävänä on toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Sanamuoto *voi vaikuttaa* osoittaa, että lääkärijäsenen on kuuluttava kokoonpanoon jos lääketieteellisellä selvityksellä voi olla vähäinenkin merkitys. Työjärjestyksen 15 § mukaan

¹⁶⁴ KM 2001:9 s. 140

¹⁶⁵ KM 2001:9 s. 141

ratkaisukokoonpanosta päättää osaston laamanni. Käytännössä ratkaisevana seikkana lienee se, onko asian aiemmissä käsittelyvaiheissa tarvittu lääketieteellisiä selvityksiä.

Lääketieteellisen asiantuntemuksen lisäksi edellytetään usein myös työelämän ja työmarkkinoiden erityisolosuhteiden asiantuntemusta. Kaikkien korvattavaksi lain tai korvauskäytännön nojalla hyväksytyjen sairauksien korvattavuus ei perustu lääketieteelliseen käsitykseen syy-yhteydestä, vaan taustalla on myös työmarkkinaosapuolten kesken syntynyt yhteisymmärrys sairauden korvattavuudesta ammattitautina¹⁶⁶. Asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erilaisissa työtehtävissä tarvittavan työkyvyn arviointia, on merkitystä työelämän ja työolosuhteiden tuntemuksella, siksi näissä asioissa ratkaisukokoonpanoon osallistuu myös muita sivutoimisia jäseniä.

Lääkärjäsenen keskeinen rooli on huolehtia muutoksenhakijoiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Tämä tarkoittaa sitä, että etuuksia myönnetään samanlaisissa tilanteissa samalla tavoin. Tästä voi seurata se, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen arvio potilaan terveydentilasta, työ- ja toimintakyvystä voi poiketa potilasta tutkineen ja häntä hoitaneen lääkärin arviosta. Lääkärjäsenen on tehtävä potilaan tilasta kokonaisarvio. Oikeusturvan kannalta on ongelmallista että vaikka oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 9 § antaa asianosaiselle oikeuden saada tiedon oikeudenkäynnissä käytettävistä asiakirjoista, myös lääkärinlausunnoista, kuuluu lääkärijäsenen tekemä lääketieteellinen arviointi saman lain 15 §:n mukaan tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin eikä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta voida varmistua tältä osin.¹⁶⁷ Näissä tapauksissa asianosaisella ei ole mahdollisuutta saada tietoa siitä, mitä vakuutusosoikeuden istunnossa on selvitetty ja mitkä seikat ovat vaikuttaneet lopullisen päätöksen syntyyn. Näin syntyvää oikeusturvan vajetta voitaisiin paikata painottamalla lääketieteellisten seikkojen osuutta päätöksen perusteluissa. Perusteluissa tulisi selventää mihin kokemussääntöihin harkinta perustuu, punnita vastakkaisiin suuntiin osoittavien seikkojen merkitystä, miksi jollekin seikalle on annettu suurempi painoarvo kuin toiselle ja miksi jokin lääkärinlausunto on joiltain osin luotettavampi kuin joku toinen.¹⁶⁸ Tämä edellyttäisi lääkärijäsenten osuuden lisäämistä päätöksen laatimisessa. Nykyisellään perustelut laatii oikeustieteellisen koulutuksen saanut esittelijä, eivätkä

¹⁶⁶ Sakslin 2003 s. 35

¹⁶⁷ Sakslin 2003 s. 8

¹⁶⁸ Sakslin 2003 s. 20

lääkärin asiakirjoihin tekemät merkinnät juurikaan sisällä heidän ratkaisujensa perusteluja mikä auttaisi perustelujen laatijan työtä.¹⁶⁹

Yhdenmukaisen kohtelun kannalta ongelmallista on myös se, etteivät lääkärijäsenet aina päädy samaan lääketieteelliseen arvioon. Asioiden käsittelyyn osallistuvaan kokoonpanoon kuuluu joskus yksi ja joskus kaksi lääkärijäsentä, jotka eivät päädy keskenään täysin samaan lopputulokseen. Tähän verrattava tilanne on kyseessä silloin kun jaoston istuntoon osallistuva lääkärijäsen ei ole sama joka teki lääketieteellisen arvion jutun valmisteluvaiheessa.¹⁷⁰ Myös näissä tilanteissa pitäisi päätöksen perusteluissa selvittää millaisen harkinnan perusteella lopputulokseen on päädytty.

5.6. Käsittelyn mahdollinen viivästyminen

Vakuutusosoikeuden keskimääräinen käsittelyaika on noussut lähelle 16 kuukautta. Yksittäisissä tapauksissa käsittelyaika voi venyä yli kahden vuoden. Sekä perustuslain 21 § että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla edellyttävät käsittelyn joutuisuutta ja viivytyksettömyyttä. Yli vuoden kestävät käsittelyajat haittaavat yksilön oikeusturvan toteutumista ja monissa tapauksissa estävät hänelle kuuluvan toimeentuloturvan saamisen. Käytännössä käsittelyä viivästyttävät useat eri syyt. Jo ennen varsinaisen käsittelyn alkamista viivästyttää tarvittavien asiakirjojen ja selvitysten hankkiminen osaltaan käsittelyn alkamista. Jos käsittelyn alkamisen jälkeen uutta aineistoa toimitetaan lisää, pitenee asian käsittelyaika edelleen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että tuomioistuimen pyytäessä selvitystä tai lausuntoa toisilta viranomaisilta säilyy tuomioistuimella vastuu siitä ettei käsittely viivästy¹⁷¹. Tämä on yksi niistä vaiheista joihin Maija Sakslin on selvityksessään esittänyt tehostamista. Käsittelyaikaa voitaisiin lyhentää esimerkiksi harkitsemalla lääkärijäsenen tai vakuutusosoikeustuomarin kanssa sitä onko kaiken selvityksen hankkiminen tarpeellista asian ratkaisemiseksi ja missä määrin oikeusturvaa vaarantamatta voitaisiin turvautua niihin selvityksiin joihin valituksissa ja aiemmissa käsittelyvaiheissa on vedottu.¹⁷² Toinen seikka johon Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota ovat ajanjaksot jolloin asialle ei tapahdu mitään ilman että odotteluajalle on hyväksyttävää perustetta. Jos asianosaisen toiminta ei ole aiheuttanut tällaisia passiivisia kausia, ei pitkä käsittelyaika ole

¹⁶⁹ Sakslin 2003 s. 21

¹⁷⁰ Ks. Sakslin 2003 s. 23. Ratkaisuksi hän esittää sitä, että asian käsittelyyn osallistuisi aina kaksi lääkäriä: toinen valmisteluvaiheessa asiantuntijan roolissa ja toinen tuomioistuimen jäsenenä. Toinen tapa varmistaa yhdenmukainen kohtelu olisi se että lääkärijäsenenä tuomioistuimessa olisi aina sama lääkäri joka on tehnyt lääketieteellisen arvion valmisteluvaiheessa.

¹⁷¹ Sakslin 2003 s. 24

¹⁷² Sakslin 2003 s. 14

hyväksyttävä, ja siksi vakuutusoikeuden olisi pyrittävä lyhentämään tällaisia aikoja.¹⁷³ Vielä ratkaisun tekemisen jälkeen asian jälkitöihin menee aikaa keskimäärin kuukausi¹⁷⁴.

Vakuutusoikeuden lausunnoissa eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyihin kanteluihin yleisimpiä syitä käsittelyaikojen venymisille ovat pitkään kestävät jutturuuhkat, työn kuormittavuuden lisääntyminen asioiden määrällisten ja laadullisten vaatimusten sekä perusteluja koskevien vaatimusten kasvamisen johdosta sekä luonteeltaan vaikeiden asiakokonaisuuksien selvittämiseen ja perehtymiseen kuluva aika. Työn kuormittavuutta ei ole pidetty hyväksyttävänä perusteena käsittelyn viivästymiselle. Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut laamannin vastuuta osastonsa tuloksellisuudesta ja käsittelyn viivytyksettömän etenemisen valvomisesta¹⁷⁵. Suomessa ei tällä hetkellä ole tehokasta oikeussuojakeinoa käsittelyn viivästymistä vastaan. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että viivästyksiä ennaltaehkäiseviä oikeussuojakeinoja tarvittaisiin eniten juuri vakuutusoikeudessa ja pitänyt ensiarvoisen tärkeänä että tällaisia keinoja ryhdyttäisiin valmistelemaan. Oikeusministeriön asettaman oikeussuojatyöryhmän mietinnössä oikeussuojakeinoista oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan käyttöön otettavaksi ehdotettu viivästyskantelumahdollisuus ei tulisi koskemaan vakuutusoikeuden alaisia asioita. Näilläkin keinoilla ei kuitenkaan voitaisi korjata resurssien riittämättömyyttä ja oikeudenkäyntimenettelyyn liittyviä rakenteellisia ongelmia.¹⁷⁶ Oikeudenkäyntimenettelylle asetettavat vaatimukset edellyttävät myös riittävästi resursseja vakuutusoikeuden käyttöön. Vuonna 2006 vakuutusoikeudessa ratkaistujen asioiden määrä oli 95 henkilötyövuotta kohti¹⁷⁷, eikä voida olettaa että työmäärä yhtä henkilöä kohti voisi tästä merkittävästi lisääntyä käsiteltävien asioiden ollessa entistä vaativampia laadullisten vaatimusten kasvaessa.

5.7. Käsittelyn ja asiakirjojen julkisuus

Myös vakuutusoikeudessa noudatetaan asioiden julkisuuden osalta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia (381/2007). Oikeudenkäynnin julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömästä syystä lailla, ja vain siinä määrin kuin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei edellytä julkisuutta. Käytännössä mahdollisuus seurata käsittelyä voidaan taata vain

¹⁷³ Sakslin 2003 s. 24

¹⁷⁴ Antila ym. 2007 s. 91

¹⁷⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset 5.3.2004 dnro 563/4/02, 14.4.2004 dnro 1331/4/02 ja 2.11.2004 dnro 669/4/03

¹⁷⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 9.3.2007 dnro 398/5/07

¹⁷⁷ Vakuutusoikeuden vuosikertomus 2006 s. 9

suullisessa käsittelyssä, ja suurin osa vakuutusosoikeudessa tapahtuvasta käsittelystä tapahtuu yksinomaan kirjallisesti. Vaikka suullisessa käsittelyssä julkisuus on pääsääntönä, on huomattava osa vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä asioista kuitenkin sellaisia, joissa käsitellään salassapidettäväksi säädettyjä asianosaisen terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja. Oikeudenkäynnin julkisuus voi loukata asianosaisen yksityisyyden suojaa tai muuta perusoikeutta. Vakuutusosoikeuslain 17 § antaa vakuutusosoikeudelle mahdollisuuden määrätä suljetuin ovin toimitettava suullinen käsittely sellaisissa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus tai julkisesta käsittelystä aiheutuisi asianosaiselle erityistä haittaa.¹⁷⁸

Asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidossa ovat voimassa julkisuuslain ja muiden lakien säännökset, ellei laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa toisin säädetä. Jokaisella on siis oikeus saada tieto julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta. Koska vakuutusosoikeudessa käsittely on pääosin kirjallista, toteutuu oikeudenkäynnin julkisuuskin pääosin asiakirjojen julkisuuden myötä. Vakuutusosoikeuden käsittelemissä asioissa suurin osa asioista kuitenkin käsittelee yksityisen taloudellista asemaa tai terveydentilaa, ja ovat siten näiltä osin salassapidettäviä. Salassapitosäännösten estämättä vakuutusosoikeus voi kuitenkin antaa asiakirjasta tiedon jos se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai asiaan liittyvän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Vakuutusosoikeuden omassa harkinnassa on, milloin salattu tieto tällaisissa tapauksissa tulisi antaa.

Vakuutusosoikeuden tiedonsaantia eivät salassapitosäännökset kuitenkaan estä samalla tavoin. Vakuutusosoikeuslain 21 §:n mukaan vakuutusosoikeudella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valitusasian käsittelyssä välttämättömiä tietoja viranomaisilta, julkista tehtävää hoitavalta yhteisöltä, vakuutus- ja eläkelaitoksilta sekä laillistetulta lääkäriltä.

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus sekä perustuslain 12 § edellyttävät asianosaiselle laajaa tiedonsaantioikeutta häntä itseään koskeviin asiakirjoihin liittyen. Asianosaisen tiedonsaannin rajoitusten on oltava ehdottoman välttämättömiä ja tuomioistuimen on ratkaistava kysymys siitä, voidaanko tieto jättää antamatta asianosaiselle¹⁷⁹. Asiakirjapyyntö käsitellään vakuutusosoikeudessa lainkäyttöasiana kolmen jäsenen kokoonpanossa¹⁸⁰

¹⁷⁸ HE 101/2002 vp s.19

¹⁷⁹ HE 12/2006 vp s. 30

¹⁸⁰ HE 12/2006 s. 10

Vakuutus oikeudessa noudatetaan asianosaisjulkisuuden osalta lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Lain 9 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta jos se voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tämä oikeus on ainoastaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella, ja koskee vain sellaisia asiakirjoja jotka liittyvät hänen asiansa käsittelyyn. Säännöstä sovelletaan pääsääntöisesti kuultaessa asianosaista oikeudenkäynnin aikana, mutta myös oikeudenkäynnin jälkeen asianosaisen pyytäessä tietoa tuomioistuimen hallussa olevasta asiakirjasta asian vireilläolon päätyttyä.¹⁸¹ Poikkeuksia julkisuudesta ovat 9 §:n 2 momentissa mainitut neljä kohtaa: asiakirjan ne salassapidetyt osat joiden julkisuudesta oikeudenkäynnissä on kyse, julkisuuslain 11 § 2 momentin 7. kohdassa mainitut yhteystiedot, hallintotuomioistuimessa laaditut esittelymuistiot, ratkaisuehdotukset tai muut valmisteluasiakirjat ennen asian käsittelyn päättymistä sekä oikeudenkäyntiasiakirjat niiltä osin kuin niihin sisältyy tietoja hallintotuomioistuimen neuvottelusta. Viimeksi mainittujen asioiden katsotaan kuuluvan tuomioistuimen sisäiseen päätösharkintaan ja olevan siten neuvottelusalaisuuden piirissä. Hallintotuomioistuin voi 9 §:n 3 momentin mukaan jättää antamatta myös julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 tai 6 kohdassa mainitun tiedon jos tiedon jättämättä antaminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä mainitun edun suojaamiseksi eikä tiedon antamatta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Näistä vakuutus oikeutta koskee lähinnä mainittu 1 kohta, eli asiakirja, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua. Tuomioistuimen on ratkaistava kysymys tietojen antamisesta punnitsemalla salassapitoa puoltavia näkökohtia ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.¹⁸²

Asianosaisen tiedonsaantioikeus tulee siis vakuutus oikeuskäsittelyn myötä laajemmaksi kuin se on hallinnossa. Asiakirjoihin voi kuulua esimerkiksi toisen henkilön terveydentilaa tai taloudellista asemaa koskevia tietoja tai muusta syystä salassapidettäviä tietoja, joihin asianosaisella ei ole tiedonsaantioikeutta hallintomenettelyssä julkisuuslain 11 §:n vuoksi. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti kuitenkin edellyttää asianosaiselle oikeutta esittää käsityksensä niistä selvityksistä, joilla tarkoitetaan vaikuttaa asiaa käsittelevän tuomioistuimen päätöksentekoon.¹⁸³ Esimerkiksi tapauksessa Kerojärvi v. Suomi (EIT 17506/90, ratkaisu 19.6.1995) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi vakuutus oikeuden rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja toimineen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen vastaisesti, kun se ei ollut

¹⁸¹ HE 12/2006 vp s. 27

¹⁸² HE 12/2006 vp s. 28

¹⁸³ HE 12/2006 vp s. 29

antanut asianosaiselle tiedoksi hänen terveydentilaansa koskevia asiakirjoja, jotka sotilaspiirin esikunta oli lähettänyt asian käsittelyä varten. Vielä myöhemminkin, kun asianosaisjulkisuuden osalta lainkäyttöprosessissa sovellettiin julkisuuslain 11 §:ää julkisuuden rajoituksineen, saattoi vastaavanlainen tilanne olla mahdollinen. Vasta 1.10.2007 voimaantulleen lain oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa myötä on selkeänä pääsääntönä asianosaisen oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisemiseen, ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten voidaan katsoa tältä osin toteutuvan.

5.8. Päätös

Asianosaisella on oikeus saada valitusasiaansa perusteltu päätös. Perusteleva on tärkeää etenkin asianosaisen oikeusturvan kannalta, sen tarkoituksena on auttaa asianosaisia ymmärtämään millä perusteella tuomioistuin on päättänyt ratkaisunsa. Lisäksi perustelujen avulla valvotaan, täyttääkö menettely oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja onko päätöksen lopputulos lainmukainen. Koska vakuutus-oikeudessa käsittely on useimmiten kirjallista, korvataan perustelulla sitä lainkäyttömenettelyn vajetta mikä syntyy kun asianosaisella ei itsellään ole mahdollisuutta osallistua asian käsittelyyn¹⁸⁴. Sekä perustuslain 21 § 2 mom. että Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat vaatimuksia päätöksen perustelulle. Perustelusta on ilmentävä, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Hallintolainkäyttölain 33 § edellyttää, että päätöksestä ilmenee millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Päätöksessä on siis kerrottava ne säännökset ja määräykset joita on sovellettu.

Päätöksessä on selostettava, millä perusteella jokin näyttö on annettu tai jäänyt antamatta. Jos näyttö perustuu asiakirjoihin, asiakirja on yksilöitävä.¹⁸⁵ Sen lisäksi, että perustelusta on käytävä ilmi, mihin tosiseikkoihin päätös perustuu, olisi siitä myös käytävä ilmi vakuutus-oikeuden kanta näihin tosiseikkoihin niin selvästi että asianosainen voisi päätöksestä todeta päätelyn kulun.¹⁸⁶ Päätöksessä olisi otettava kantaa myös lopputuloksen vastaista ratkaisuvaihtoehtoa puoltaviin seikkoihin, muuten asianosaiselle voisi jäädä kuva siitä että ne olisi sivuutettu kokonaan.¹⁸⁷ Muilta osin suppeatkin perustelut täyttävät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettamat vaatimukset, jos perusteluissa on otettu kantaa kaikkiin olennaisiin kysymyksiin. Perustelut eivät kuitenkaan voi rajoittua asianosaisen esittämiin väitteisiin, koska asianosainen ei kaikissa tapauksissa esitä lainkaan

¹⁸⁴ Sakslin 2003 s. 19

¹⁸⁵ Tarkemmin Sakslin 2003 s. 17-22

¹⁸⁶ Aer 2000 s. 178

¹⁸⁷ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 s. 216

väitteitä tai ne eivät ole asian ratkaisemisen kannalta relevantteja¹⁸⁸. Tuomioistuimen tehokkuuden kannalta ratkaisuja ei tulisi yliperustella. Käytännössä asianosaisen kannalta myönteinen päätös voidaan perustella kielteistä pelkistetymin.¹⁸⁹ Perustelujen tarve on yleensä suurempi silloin kun asianosaiselle on osoitettava millä perusteilla hänen argumenttinsa on jätetty huomioimatta.

Niissäkin tapauksissa, joissa on toimitettu suullinen käsittely, lopullinen päätös tehdään jälkikäteen kirjallisessa käsittelyssä. Vakuutusosoikeuden ratkaisut annetaan kirjallisina. Käytännössä vakuutusosoikeuden päätökset ovat olleet seikkaperäisempiä, jos asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Asian kuitenkin pitäisi oikeusturvan kannalta olla päinvastoin. Suullisen käsittelyn aikana asianosaisen on mahdollista saada tietoa siitä mitkä seikat ovat ratkaisun kannalta merkittäviä. Perustelun ei siis edes tarvitsisi olla yhtä seikkaperäinen kuin kirjallisen käsittelyn tapauksessa.¹⁹⁰

Sen jälkeen kun asia on ratkaistu vakuutusosoikeuden istunnossa, esittelijä laatii tehdyn ratkaisun mukaisen päätöksen. Päätöksen perustelut siis kirjoitetaan varsinaisen ratkaisutapahtuman jälkeen. Perusteluista tulisi ilmetä ratkaisun taustalla oleva harkinta; se miten ratkaisuun on päädytty ja mille seikoille on annettu merkitystä. Käytännössä ratkaisun aikana tehdyt muistiot ja keskustelumerkinnät sisältävät perusteluihin tarvittavat ainekset. Se miten perustelut kirjoitetaan ja mitkä asiat niihin otetaan mukaan, ratkeaa kuitenkin jälkikäteisessä harkinnassa ja perustelujen muotoiluun voidaan vaikuttaa jälkikäteisesti. Monissa tapauksissa perustelut ovat olleet varsin suppeita ja puutteellisia, jolloin menettely ei täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain vaatimuksia. Varsinkin lääketieteellisten seikkojen perustelussa katsotaan olevan kehitettävää, esimerkiksi perustelujen kirjoittamisessa tulisi hyödyntää lääkärijäsenien asiantuntemusta nykyistä enemmän. Myös käytettävän kielen ymmärrettävyyteen tulisi kiinnittää huomiota.¹⁹¹

Esimerkiksi tapauksessa *Hirvisaari vs Suomi* (49684/99, ratkaisu 27.9.2001) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, ettei vakuutusosoikeuden perustelukäytäntö käsiteltävänä olleen tapauksen osalta täyttänyt ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksia. Kyseessä olivat lääketieteellisten seikkojen osalta puutteelliset perustelut. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi 6 artiklan rikkomiseksi päätöksen, jossa vakuutusosoikeus ainoastaan viittasi eläkelautakunnan perusteluihin ja totesi ettei asiakirjojen perusteella päätöstä ole syytä muuttaa. Eläkelautakunta oli päätöksessään hyvin lyhyesti todennut asianosaisen masennuksen olevan lievä ja tämän olevan edelleen

¹⁸⁸ Sakslin 2003 s. 19

¹⁸⁹ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3 s. 216

¹⁹⁰ Sakslin 2003 s. 19, ks. myös Antila ym. s. 40

¹⁹¹ Antila ym. s. 40

työkykyinen. Tällä tavoin perustelematon päätös jättää oikeusturvan toteutumisen epäselväksi, asianosaiselle ei ilmene miten asiaa on käsitelty ja onko vakuutusosoikeudessa todella tehty minkäänlaista harkintaa. Viittaaminen alemman asteen päätöksen perusteluihin täyttää perustelulle asetettavat vaatimukset jos perustelut tällöin ovat kokonaisuutena riittävät.

Istuntojen pöytäkirjat, niihin liitetyt taltiot ja mahdolliset äänestyspöytäkirjat muodostavat päätöspöytäkirjan. Vakuutusosoikeuden työjärjestyksen 30 § mukaan päätös voidaan kirjoittaa ottamatta siihen selostavaa osaa ja siihen voidaan liittää valituksenalaisen päätöksen jäljennös. Jos ratkaisu ei ole yksimielinen, äänestysratkaisusta on tehtävä merkintä päätökseen. Eriävät mielipiteet kirjataan äänestyspöytäkirjaan, joka liitetään ratkaisuun. Vakuutusosoikeuden päätöstä ei saa ilmaista oikeuteen kuulumattomalle, ennen kuin se on asianosaisten saatavissa. Vakuutusosoikeuden päätöksestä, sen perusteista tai muista siihen vaikuttaneista seikoista ei saa antaa muunlaista tietoa kuin mitä ilmenee itse päätöksestä ja julkisista oikeudenkäyntiasiakirjoista. Asianosaisille päätös toimitetaan postitse. Ennen päätöksen postittamisesta ei ratkaisusta anneta tietoa.¹⁹² Työjärjestyksen 31 §:n mukaan puheenjohtaja voi poistaa asian pöytäkirjoista ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi, jos asiaan on istunnon jälkeen mutta ennen päätöksen postittamista saapunut lisäselvitystä joka voi vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Erityisestä syystä puheenjohtaja voi muutoinkin määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi.

Tarkastava vakuutusosoikeustuomari tarkastaa päätöksen oikeellisuuden. Osastolla tehdyt ratkaisut toimitetaan osaston laamannille ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden valvontaa varten. Laamannin, ratkaisuun osallistuneen oikeuden jäsenen tai asian esittelijän aloitteesta ratkaisu voidaan toimittaa myös ylituomarin nähtäväksi. Laitos, jota asia koskee, on velvollinen ryhtymään välittömästi tarvittaviin toimenpiteisiin, jos ratkaisu edellyttää tätä.¹⁹³ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että laitos joutuu käsittelemään asian uudelleen ja tekemään päätöksen, jonka sisältö on vakuutusosoikeuden ratkaisun mukainen. Jos asianosaiselta on jäänyt saamatta jokin etuus tietyltä ajalta, tulee takautuva etuus uuden päätöksen myötä maksuun välittömästi päätöksen antamisen yhteydessä.

¹⁹² <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/10304.htm>

¹⁹³ <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/7015.htm>

6. Päätösten poistaminen ja ylimääräinen muutoksenhaku

6.1. Yleistä päätösten poistamisesta

Päätöksen poistaminen on luonteeltaan ylimääräistä muutoksenhakua, jonka tarkoituksena on varsinaisen muutoksenhakujärjestelmän täydentäminen¹⁹⁴. Työttömyysturva- ja asumistukiasioissa päätöksen poistaminen on yleisin ylimääräisen muutoksenhaun muoto. Toimeentuloturva-asioita koskevat säännökset päätöksen oikaisemisesta, päätöksen poistamisesta ja valitusajan jälkeen saapuneen valituksen tutkimisesta korvaavat pääosin hallintolainkäyttölain säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta, lain 11 luvun säännöksistä sovelletaan ainoastaan päätöksen purkamista rajoitetuin edellytyksin.¹⁹⁵ Suurin osa päätöksen poistamistilanteista koskee tapauksia, joissa päätös poistetaan sosiaaliturvalaitoksen esityksestä takaisinperinnän yhteydessä edunsaajan vahingoksi. Poistaminen perustuu tavallisesti asiassa esille tulleeseen uuteen selvitykseen.¹⁹⁶

Vuoteen 2006 asti vakuutusoikeus oli ainoa toimielin jonka oli mahdollista poistaa lainvoimainen päätös. Vuoden 2007 alusta muutettiin lakia sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta sekä etuuslakien poistamista koskevia kohtia siten, että toimivalta poistaa lainvoimainen Kansaneläkelaitoksen päätös siirrettiin vakuutusoikeudelta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle. Toimivalta poistaa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tai vakuutusoikeuden päätös on edelleen yksinomaan vakuutusoikeudella. Poistamisasioiden siirtämistä pois vakuutusoikeudelta perusteltiin sillä, että näin vähennettäisiin vakuutusoikeuteen tulevien asioiden määrää ja siten sekä lyhennettäisiin käsittelyaikoja että pienennettäisiin kustannuksia¹⁹⁷.

Vakuutusoikeuslain 18 §:n mukaan vakuutusoikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Muuten menettelystä päätöksen poistamisessa käytetään soveltuvien osin hallintolainkäyttölain valitusta koskevia säädöksiä. Päätös voidaan poistaa, jos se huomataan virheelliseksi eikä se ole oikaistavissa. Poistamalla päätös pyritään saavuttamaan se tilanne, jossa oltaisiin mikäli virheellistä päätöstä ei olisi koskaan annettu. Poistetun päätöksen tilalle on

¹⁹⁴ Oikeuskirjallisuudessa esiintyy tiettyä epäjohdonmukaisuutta käsitteiden osalta. Ks. esim. Tuori 2004 s. 372-375 jossa päätöksen poistamista nimitetään päätöksen purkamiseksi. Lainsäädännössä päätöksen purkamisella kuitenkin tarkoitetaan vakuutusoikeuden kohdalla vain sitä tilannetta, jossa korkein hallinto-oikeus purkaa vakuutusoikeuden päätöksen.

¹⁹⁵ Mikkola – Pietiäinen – Valpola 2002 s. 191

¹⁹⁶ Mikkola – Pietiäinen – Valpola 2002 s. 192

¹⁹⁷ HE 167/2006 vp. Lakiesitys tuotiin eduskuntaan budjettilakina.

annettava uusi, oikein perustein tehty päätös. Poistaminen ei yksinään aiheuta takaisinperintää tai taloudellisia seuraamuksia henkilölle, vaan laitoksen on erikseen tehtävä mahdollinen takaisinperintäpäätös. Päätös on poistettava viiden vuoden kuluttua siitä kun se on saanut lainvoiman. Erittäin painavista syistä päätös voidaan poistaa myöhemminkin. Käytännössä erityisen painavina syinä voidaan pitää selkeitä ja tahallisia väärinkäyttötapauksia. Vakuutusosoikeuden oikeuskäytännössä erittäin painava syy yli viisi vuotta vanhan päätöksen poistamiselle on ollut myös tilanne, jossa päätöksen poistoesitystä ei olla kyetty antamaan tiedoksi asianosaiselle viiden vuoden kuluessa¹⁹⁸.

Vakuutusosoikeus on ainoa toimivaltainen viranomaisen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tekemien toimeentuloturvapäätösten poistamisessa. Kansaneläkelaitoksen tekemien päätösten poistamisasiat käsittelee sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Vakuutusosoikeuslaissa ei ole säännöksiä päätöksen poistamisen edellytyksistä tai tarvittavasta menettelystä. Tarkempi sääntely on etuuslaeissa. Lisäksi menettelystä on voimassa soveltuvin osin hallintolainkäyttölain valitusta koskevat säännökset. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea esitti mietinnössään kaikkien päätösten poistamista koskevien säännösten kokoamista vakuutusosoikeuslakiin, mutta asia ei aikanaan edennyt hallituksen esitykseen asti.¹⁹⁹ Tämän tarkoituksena on ilmeisesti ollut yhtenäisen linjan säilyttäminen muutoksenhakua koskevassa lainsäädännössä: koska muutoksenhakua koskevat säännökset ovat eri etuuslaeissa, on myös päätöksen poistamista koskeva sääntely säilytetty samassa yhteydessä. Tämä noudattaa hallituksen esityksissä määritellyä linjaa, jonka mukaan muutoksenhakuelinten organisaatioista säädettäisiin omilla laeillaan, ja muutoksenhakuoikeutta ja muutoksenhakumenettelyä koskevat säädökset ovat erikseen kussakin etuuslaissa²⁰⁰.

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta kuitenkin aikanaan piti säännösten kokoamista yhteen lakiin ja poistamisen säilyttämistä vakuutusosoikeudella selkeyden kannalta perusteltuna²⁰¹. Jos päätöksen poistamista koskevat säännökset olisi mietinnön mukaisesti koottu vakuutusosoikeuslakiin, olisi muutos saattanut tehdä päätöksen poistamisesta selkeämmin vakuutusosoikeuden yksinomaiseen toimivaltaan katsottavan asian, ja poistamisasioiden osittainen siirtäminen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle olisi vaatinut laajempia lainsäädännöllisiä

¹⁹⁸ VakO 20.1.2004 8385:2002, asianosaisen ulkomailla asumisen johdosta poistoesitystä ei kyetty antamaan hänelle tiedoksi.

¹⁹⁹ KM 2001:9 s. 194

²⁰⁰ HE 167/2006 vp s. 9

²⁰¹ KM 2001:9 s. 193-194

muutoksia. Nykyisellään, kun poistamisasioita käsittelee kaksi eri toimielintä, voidaan pitää perusteltuna että poistamissäännökset ovat kutakin etuutta koskevassa laissa.

Etuuslaeissa, esimerkiksi asumistukilain 22 §:ssa, määritellyt edellytykset lainvoimaisen päätöksen poistamiselle ovat väärä tai puutteellinen selvitys tai ilmeinen lainvastaisuus. Päätöksen poistaminen on siis mahdollista rajoitetummin kuin päätöksessä olevan asiavirheen korjaaminen; ilmeisen väärän lain soveltamista tai menettelyvirhettä ei mainita perusteiksi päätöksen poistamiselle. Toisaalta, vaikka menettelyvirhettä erikseen olekaan mainittu poistoperusteena, voidaan sen katsoa sisältyvän ilmeiseen lainvastaisuuteen²⁰². Päätös poistetaan Kansaneläkelaitoksen esityksestä tai asianosaisen hakemuksesta. Muille asianosaisille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Kun Kansaneläkelaitos on tehnyt esityksen päätöksen poistamiseksi, voi se keskeyttää etuuden maksamisen tai jatkaa sen maksamista esityksensä mukaisena kunnes asia on ratkaistu uudelleen. Käytännössä tämä tapahtuu antamalla väliaikainen päätös. Väliaikaisista päätöksistä ei voi valittaa.

Työttömyysturvalain mukaan päätös voidaan poistaa myös työttömyyskassan tai vakuutusvalvontaviraston esityksestä. Jos asia koskee työvoimapoliittisia edellytyksiä, voi myös työttömyysturva-asiamies hakea päätöksen poistamista.

Päätöksen poistamista koskevat asiat ratkaistaan vakuutusosoikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa. Vakuutusosoikeuslain 10 §:n mukaan tässä kokoonpanossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Vakuutusosoikeus ei tee asiaratkaisua päätöksen poistamista koskevissa asioissa, vaan palauttaa asian uudelleenkäsiteltäväksi päätöksen tehneelle laitokselle. Koska päätöksen poistamista koskevat asiat ovat luonteeltaan suhteellisen yksinkertaisia; selvästi suurin osa niistä aiheutuu päätöksen perustumisesta väärään tai puutteelliseen selvitykseen, oli lakiuudistuksen tavoitteena vapauttaa vakuutusosoikeuden resurssit muuhun käyttöön siirtämällä päätöksen poistamista koskevat asiat kolmejäseniseen kokoonpanoon²⁰³.

Myös poistoasioissa voidaan suorittaa hallintolainkäyttölain 37 §:n mukainen suullinen käsittely, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.²⁰⁴ Yksityisellä asianosaisella ei kuitenkaan ole katsottu

²⁰² Siitari-Vanne 2005 s. 580

²⁰³ HE 101/2002 vp s. 20. Vrt Sakslin 2003 s. 27.

²⁰⁴ Tarkemmin Antila ym. s. 132-133.

ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä olevan oikeutta suulliseen käsittelyyn siten kuin hänellä valitusasiassa HLL 38 §:n mukaisesti on.²⁰⁵ Tapauksen VakO 13.3.2006/2817:2005 käsittelyn yhteydessä asiasta äänestettiin edellämainitun kannan voittaessa 2-1. Eriävän mielipiteen esittäneen jäsenen mukaan asianosaisella olisi oikeus vaatia HLL 38 §:n mukaista suullista käsittelyä koska päätöksen poistamisasioita ei ole rajattu säädöksen soveltamisalan ulkopuolelle.²⁰⁶ Oikeuskäytännössä on myös todettu, ettei ylimääräisen muutoksenhaun tarkoituksena ole antaa asianosaiselle mahdollisuutta perustella paremmin aiemmin valitusprosessissa esitettyjä vaatimuksia, jos kaikki olennainen ja saatavilla oleva selvitys on jo valituksen käsittelyn aikana tullut esitettyksi. Päätöstä ei siis voida poistaa pelkästään sen perusteella, että suullinen käsittely on jätetty toimittamatta ja asiassa voitaisiin poistamisen jälkeen toimittaa suullinen käsittely, jos muita edellytyksiä päätöksen poistamiselle ei ole olemassa.²⁰⁷

Vuosina 2002-2006 vakuutusosoikeus on hyväksynyt keskimäärin 80 prosenttia vuosittain tulevista 1500-3000 poistohakemuksesta. Vuonna 2006 poistamista koskevia hakemuksia tuli 2482, ja niistä hyväksyttiin 1991. Vuodesta 2007 alkaen vakuutusosoikeudessa käsiteltävien poistamisasioiden määrä tulee vähenemään selvästi, joskin vielä vuoden 2007 alussa vakuutusosoikeudessa oli vireillä yli 2500 poistoasiaa.²⁰⁸

6.2. Päätösten poistaminen etuuspäätöksen tehneen laitoksen aloitteesta

Suurin osa päätöksen poistamistapauksista tulee vakuutusosoikeudessa vireille päätöksen tehneen toimielimen esityksestä. Poistamista voi hakea myös muu etuuden tehnyt laitos, lähinnä yksityinen eläkelaitos tai työttömyyskassa. Kyseessä voi esimerkiksi olla päätös, jossa on asia-, menettely-, kirjoitus- tai laskuvirhe tai joka on tehty virheellisen selvityksen perusteella. Jos tällaista päätöstä ei ole mahdollista oikaista esimerkiksi sen vuoksi, että lopputulos olisi asianosaisen kannalta epäedullinen, eikä asianosainen anna suostumustaan päätöksen oikaisemiseksi, on etuuspäätöksen tehneen laitoksen esitettävä päätöksen poistamista sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutusosoikeudelle jotta asiantila saataisiin korjatuksi.

²⁰⁵ Hallberg-Ignatius-Kanninen 1997 s. 416-417

²⁰⁶ VakO 13.3.2006/2817:2005

²⁰⁷ VakO 18.6.2001/9895:1999. On huomattava, että päätös, jonka poistamista haettiin, annettiin 17.9.1998 jolloin suullisten käsittelyjen toimittamiseen vakuutusosoikeudessa ei vielä sovellettu hallintolainkäyttölakia.

²⁰⁸ Antila ym. s. 92, tilastoja [www-osoitteessa http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/10891.htm](http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/10891.htm)

Syitä päätöksen virheellisyydelle voivat olla asiassa annettu puutteellinen tai virheellinen selvitys. Näihin voi liittyä usein tietojen salailua esimerkiksi tapauksissa, joissa työttömyysturvaa saava henkilö tekee samanaikaisesti ns. pimeitä töitä, tai joissa asumistukea saava avopari ilmoittaa tuen määrän nostamiseksi ettei ansiotuloja saava toinen avopuoliso asu kyseisessä asunnossa. Päätös voi olla virheellinen myös virkailijan huolimattomuudesta tai väärinkäsityksestä johtuvista syistä.²⁰⁹

Vuoden 2006 loppuun asti myös Kansaneläkelaitoksen tekemien päätösten poistoa esitettiin suoraan vakuutusosikeudelle. Kansaneläkelaitoksella oli vakiintunut, sisäisen etuosajeen mukainen menettely tällaisissa asioissa. Jos virhe oli tapahtunut asiakkaan vahingoksi ja asiakas otti tapahtuneen johdosta yhteyttä päätöksen tehneeseen laitokseen, esimerkiksi asiaa käsitelleeseen Kansaneläkelaitoksen toimistoon, virheellinen päätös pystyttiin aina oikaisemaan asiakkaan eduksi. Jos päätöksen tehnyt laitos huomasi virheen, voitiin päätös korjata asiakkaan eduksi häntä kuulematta. Jos päätös oli korjattava asianosaisen vahingoksi, tarvittiin häneltä kirjallinen suostumus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että asian huomannut virkailija lähetti asianosaiselle selvityskirjeen, jossa kerrottiin virheelliseen päätökseen johtaneet syyt, sekä päätöksen korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kirjeen mukana lähetettiin asianosaiselle vastauslomake, jossa hän voi ilmoittaa suostumisensa päätöksen oikaisemiseen tai kieltää sen. Lisäksi asiakkaan oli mahdollista esittää uusia selvityksiä. Jos asiakkaalta saatiin suostumus, voi laitos oikaista päätöksen. Jos asiakas ei antanut suostumustaan oikaisuun, voitiin päätöksestä tehdä poistoesitys vakuutusosikeudelle. Näissä tapauksissa asia useimmiten ratkaistiin siten, että virheellinen päätös poistettiin ja asia saatettiin uudelleen käsiteltäväksi. Esimerkiksi vuonna 2003 päätöksen poistamista koskevista hakemuksista hyväksyttiin 79,5%²¹⁰. Asiakkaalle aiheutuvan haitan sovittelu tulee tällöin kysymykseen vasta siinä vaiheessa, kun aiheuttomasti tai liikaa maksettua etuutta aletaan periä takaisin.

6.3. Asianosaisen aloitteesta tehtävä päätösten poistaminen

Vakuutusosikeuslain 18 § mukaisesti asianosainen voi hakea päätöksen poistamista vakuutusosikeudelta. Hakemiseen sovelletaan hallintolainkäyttölain säädöksiä valituksesta. Jos muutoksenhakuasia koskee lainvoimaisen päätöksen poistamista, asia saatetaan vireille kirjallisella hakemuksella, johon on liitetty päätös jonka poistamista haetaan. Hakemuksesta on käytävä ilmi

²⁰⁹ VakO 26.6.2005/14:2005 osoittaa myös sen, että joskus Kansaneläkelaitos lähettää päätöksiä Vakuutusosikeuden poistettavaksi ilmeisen heikoin perustein, mainitussa tapauksessa voisi arvella kyseessä olleen Kansaneläkelaitoksen virkailijan juridisen tietämättömyyden.

²¹⁰ <http://www.oikeus.fi/vakuutusosikeus/10891.htm>, ks myös Siitari-Vanne 2005 s. 593

perusteet sille, miksi päätöstä haetaan poistettavaksi. Vakuutusosoikeus voi tarvittaessa pyytää asianosaisilta lisäselvityksiä.²¹¹

Vuoden 2007 alusta vakuutusosoikeudelta on voitu hakea poistamista vain muutoksenhakuelimen, eli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden päätökseen. Hakemuksen päätöksen poistamiseksi voi tehdä silloin, kun päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeiseen väärän lain soveltamiseen. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos asianosaisella on esittää jokin uusi, asian ratkaisemiseen olennaisesti vaikuttava selvitys, jota ei ollut käytettävissä vakuutusosoikeuden aiemman käsittelyn yhteydessä, tai jos jotain selvitystä ei ole lainkaan huomioitu asiaa aiemmin käsiteltäessä. Käytännössä luonnollisilta henkilöiltä tulevat hakemukset päätösten poistamiseksi ovat hyvin harvinaisia; suurin osa muutoksenhakuasiakirjoista on otsikoitu valituksiksi. Tähän on yhtenä syynä varmasti myös se, että jokaisen etuuspäätöksen yhteyteen on liitetty valitusosoitus. Mahdollisuus päätöksen poistamiseen ei todennäköisesti ole yhtä tuttu tyypilliselle etuudensaajalle.

6.4 Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusosoikeuden päätöksiin

Ylimääräisen muutoksenhaun tarkoituksena on käsitellä ja arvioida uudelleen jo kertaalleen ratkaistu hallintoasia sen lainmukaisuuden kannalta. Lainvoimainen päätös siis otetaan käsittelyyn uudelleen. Käsittely rajoittuu päätöksenteon ja menettelyn oikeudellisten puitteiden arviointiin, koska ylimääräisen muutoksenhaun kohteena on lähinnä ilmeisen lainvastaisuuden ja selvän menettelyvirheen arviointi. Asiasisältöä ei ylimääräisessä muutoksenhaussa arvioida uudelleen. Prosessin lopullinen tarkoitus on korjata päätöksenteossa mahdollisesti tapahtuneen oikeudellisen virheen vaikutukset ja palauttaa päätöstä ennen vallinnut oikeustila.²¹² Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimukset eivät sinällään edellytä mahdollisuutta ylimääräiseen muutoksenhakuun, mutta asian käsittelyssä tapahtunut olennainen menettelyvirhe voi haitata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta siinä määrin että ylimääräistä muutoksenhakua tarvitaan jotta kaikki oikeudenkäynnille asettamat vaatimukset täytettäisiin. Jos ylimääräisellä muutoksenhaulla näyttäisi olevan selvästi enemmän kuin teoreettisia mahdollisuuksia sopimusrikkomusta merkitsevän asiantilan korjaamiseen, voidaan sitä pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan mukaisena tehokkaana oikeussuojakeinona jota on käytettävä

²¹¹ <http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/7015.htm>

²¹² Mäenpää 2005 s. 578-579

ennen kuin asia voitaisiin viedä yksilövalituksena ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi. Pääsääntöisesti ylimääräistä muutoksenhakua ei kuitenkaan edellytetä.²¹³

Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutus oikeuden päätöksiin ei ole mahdollista samassa laajuudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehtyihin päätöksiin. Vakuutus oikeuden lainvoimainen päätös voidaan purkaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa olennaisen menettelyvirheen vuoksi, vakuutus oikeus voi poistaa tekemänsä päätöksen ja lisäksi korkeimmasta oikeudesta voidaan hakea muutosta tiettyihin asiaryhmiin kuuluviin päätöksiin. Hallintolainkäyttölain 58 §:ssä mainitut kantelu ja menetetyt määräajan palauttaminen eivät ole käytössä vakuutus oikeuden päätöksiin. Päätöksen poistamisen voidaan katsoa korvaavan nämä keinot.

Vakuutus oikeuden antama päätös voidaan poistaa samoin edellytyksin kuin alkuperäinen etuus päätös tai ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimen antama päätös. Vakuutus oikeuden päätös voidaan joutua poistamaan etenkin asiassa esitetyn uuden selvityksen vuoksi. Vakuutus oikeus on ainoa toimivaltainen viranomaislainen joka voi poistaa vakuutus oikeuden antaman päätöksen. Vakuutus oikeuden päätöksen poistamiseen sovelletaan samaa lainsäädäntöä ja samaa menettelyä kuin alempien asteiden päätösten poistamisessa.²¹⁴

6.5. Vakuutus oikeuden päätöksen purkaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Aiemman lainsäädännön perusteella korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ollut lainkaan toimivaltaa vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Lainmuutoksen jälkeen rajoitettu ylimääräinen muutoksenhaku on ollut mahdollista. Korkein hallinto-oikeus voi vakuutus oikeuslain 19 § mukaan purkaa vakuutus oikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä on tapahtunut menettelyvirhe joka on voinut vaikuttaa päätökseen. Purkuperuste vastaa hallintolainkäyttölain 63 § 1 momentin 1 kohdan purkuperustetta²¹⁵. Tällöin päätöksen purkamisesta ovat voimassa hallintolainkäyttölain 11 luvun säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta. Muissa tapauksissa näitä säännöksiä ei sovelleta. Tämänkaltaisen muutoksenhaun mahdollistamisen tarkoituksena on ollut hallintolainkäytön yhdenmukaistaminen.²¹⁶ Hallintolainkäyttölain 63 §:n 2 mom. mukaisesti päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. Niissä

²¹³ Pellonpää 2005 s. 123-124

²¹⁴ HE 101/2002 vp s.11

²¹⁵ Ainoastaan menettelyvirhe on käypä purkuperuste. Muita hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin purkuperusteita ei sovelleta. Ks. toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 218 ja HE 101/2002 vp s. 20

²¹⁶ HE 101/2002 vp s.20

erikoistapauksissa, joissa asiaan on mahdollista hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta, ei korkeimmalla hallinto-oikeudella vakuutusosoikeuslain 19 §:n 3 mom. mukaan ole purkuvaltaa²¹⁷. Purkaa vakuutusosoikeuden päätökseen voivat hakea sekä asianosainen että vakuutusosoikeus. Korkein hallinto-oikeus voi myös oma-aloitteisesti purkaa päätöksen käsiteltävänä olevan asian yhteydessä.

Hallintolainkäyttölain 64 §:n mukaan päätöksen purkaa on haettava tai korkeimman hallinto-oikeuden on tehtävä oma-aloitteinen purkupäätös viiden vuoden kuluttua siitä kun päätös sai lainvoiman. Oikeus hakea purkaa määräytyy samoin perustein kuin valitusosoikeus. Erityisen painavista syistä purku voidaan tehdä myös viiden vuoden määräajan jälkeen. Koska yksityisen oikeusturva ei saa kärsiä viranomaisen menettelyn johdosta, on erityisen painavana syynä on pidetty erityisesti tilannetta, jolloin viranomaisen menettely on aiheuttanut viivästyksen²¹⁸.

Päätöksen purkaminen edellyttää olennaista vakuutusosoikeudessa tapahtunutta menettelyvirhettä. Purkamisen perusteena ei voi kuitenkaan olla tilanne, jossa vakuutusosoikeus on soveltanut lakia virheellisesti arvioidessaan muutoksenhaun johdosta menettelyä vakuutusosoikeutta edeltäneissä käsittelyvaiheissa²¹⁹. Hallintolainkäyttölaissa menettelyvirhe määritellään tarkemmin kantelua koskevassa 59 §:ssä. Sen mukaan menettelyvirhe on kuulemisen laiminlyönti tai muu päätökseen olennaisesti vaikuttanut menettelyvirhe. Lisäksi pykälässä mainitaan kanteluperusteena myös epäselvä tai puutteellinen päätös, josta ei ilmene se miten asia on ratkaistu. Menettelyvirheen olennaisuus määräytyy sen perusteella, miten päätöksen lopputulos olisi voinut muodostua toiseksi jos menettelyvirhettä ei olisi tapahtunut. Jos virheen vaikutus on vähäinen esimerkiksi rahamäärässä mitattuna, ei virhettä voida pitää olennaisena. Olennaisimpia virheitä ovat ehdottomiin prosessinedellytyksiin liittyvät virheet sekä virheet joiden johdosta asia on jäänyt joiltain osin kokonaan käsittelemättä. Jos jonkun asianosaisen kuuleminen on asiaa käsiteltäessä laiminlyöty kokonaan, on kyseessä aina olennainen menettelyvirhe jos asia koskee tämän henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia ja päätös loukkaa asianosaisen oikeutta.²²⁰ Tähän rinnastuu tilanne jossa laissa edellytetty lausunto on jätetty hankkimatta.²²¹ Ehdoton menettelyvirhe olisi kyseessä myös tilanteessa, jossa asian ratkaissut viranomainen ei ole ollut toimivaltainen tai oikealla tavalla

²¹⁷ Vakuutusosoikeuden ja korkeimman oikeuden työnjaosta HE 101/2002 vp yleisperusteluissa. Lakivaliokunta totesi mietinnössään LaVM 23/2002 ettei tilannetta, jossa sama asia olisi vireillä KKO:ssa valituslupa-asiana ja KHO:ssa ylimääräisenä muutoksenhakuna, voida pitää hyvänä lainsäädäntönä.

²¹⁸ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 388

²¹⁹ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 218

²²⁰ Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 374-377, vrt. Hallberg 1986, s. 120.

²²¹ Hallberg 1986, s. 108

kokoonpantu. Kyse on tällöin ehdottomasta prosessinedellytyksestä²²². Käytännössä ei voine ilmetä tilannetta jossa vakuutusosoikeus ratkaisisi sille kuulumattoman asian.

Vakuutusosoikeuslaki sulkee pois muut purkuperusteet olennaista menettelyvirhettä lukuunottamatta. Tästä syystä muut hallintolainkäyttölain 63 §:ssa mainitut purkuperusteet, väärän lain soveltaminen, erehdys ja uusi selvitys, eivät tule kysymykseen. Näissä tapauksissa tulisi käyttää vakuutusosoikeuden 18 §:n mukaista päätöksen poistamista. Päätöksen poistamista voidaan hakea niissäkin tapauksissa, joissa korkeimmalla hallinto-oikeudella on purkuvalta.²²³ Jos korkeimmalle hallinto-oikeudelle käytännössä saapuisi purkuhakemuksia jossa muutosta haetaan muilla kuin 1 momentissa mainituilla perusteilla, ei asia kuuluisi millään tavoin korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ja se tulisi siirtää vakuutusosoikeudelle hallintolainkäyttölain 29 §:n mukaisesti. Tässä tapauksessa siirrosta ei tarvitsisi erikseen tehdä lainkäyttöpäätöstä koska kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta olisi ilmeisen selvä. Siirrosta olisi kuitenkin ilmoitettava muutoksenhakijalle. Jos hakemuksessa on mainittu menettelyvirheen lisäksi muita purkuperusteita, on mahdollista että korkein hallinto-oikeus tutkisi hakemuksen menettelyvirheen osalta ja jos päätöstä ei sen perusteella pureta, siirretään asia lainkäyttöpäätöksellä vakuutusosoikeudelle niiltä osin kuin kyse on sen toimivaltaan kuuluvista asioista.²²⁴

Hallintolainkäyttölain 67 § mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkuhakemuksen hyväksytyään palauttaa asian sen ratkaiseen viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi, siirtää asian oikean viranomaisen käsiteltäväksi tai välittömästi oikaista päätöstä jos asia havaitaan selväksi. Toimeentuloturva-asioissa muutoksenhakuelin ei kuitenkaan voi itse antaa varsinaista asiaratkaisua, vaan asia määrätään ensi asteen päätöksentekijän uudelleen käsiteltäväksi.²²⁵

Vakuutusosoikeuslain 19 § 2 momentin mukaisesti muut hallintolainkäyttölain 11 luvun mukaiset ylimääräiset muutoksenhakekeinot, eli päätöksestä kanteleminen ja menetetyt määräajan palauttaminen, eivät ole käytössä haettaessa muutosta vakuutusosoikeuden päätöksiin. Tästä huolimatta korkeimman hallinto-oikeuden on mahdollista käsitellä oman päätöksensä purkua

²²² Hallberg 1986, s. 103

²²³ Hallituksen esityksessä perusteltiin rinnakkaista toimivaltaa ainoastaan sillä, että "tämän ei arvioida aiheuttavan käytännössä merkittäviä ongelmia". HE 101/2002 vp s. 20

²²⁴ HE 101/2002 vp s. 21

²²⁵ Tuori 2004, s. 374-375

koskeva hakemus asiassa jossa se on ratkaissut 19 § 1 momentissa tarkoitetun vakuutusosoikeuden päätöksen purkua koskevan hakemuksen²²⁶.

6.6. Muutoksenhaku korkeimmassa oikeudessa

Vakuutusosoikeuden päätöksiin voidaan hakea muutosta korkeimmassa oikeudessa vain niiltä osin kuin siitä on erikseen säädetty. Tällaisia asioita ovat työtapaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- sekä sotilastapaturma-asiat tietyiltä osin.²²⁷ Lisäksi muutosta voidaan hakea ylimääräisenä muutoksenhakuna tapaturmavakuutus-, rikosvahinko- ja sotilasvamma-asioissa. Jotta korkein oikeus ottaisi asian käsiteltäväkseen, on sen ensin myönnettävä valituslupa.

Tapaturmavakuutuslain 53b §:n mukaan tapaturmavakuutusasioissa voidaan korkeimmalta oikeudelta hakea muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen, jos päätöksessä on ratkaistu se, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen tai se kenen on korvaus suoritettava. Lisäksi vakuutusosoikeuden perustevalitukseen antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Huomattava osa korkeimman oikeuden käsittelyyn päätyvistä vakuutusosoikeuden päätöksistä koskee juuri työtapaturmia ja niiden syy-yhteyttä työkyvyn menetykseen.

Valittaminen korkeimpaan oikeuteen edellyttää valituslupaa. Oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 § mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman oikeuden ratkaistavaksi tai jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Tärkein peruste valitusluvan myöntämiselle on ennakkopäätösperuste. Purkuperustetta ja painava syy-perustetta sovelletaan harvoin. Haettaessa muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen on soveltuvin osin noudatettava sitä, mitä oikeudenkäymiskaaren 30 luvussa on säädetty muutoksenhausta hovioikeuden ratkaisuun. Määräaika valitusluvan pyytämiseen ja valituksen tekemiseen on 60 päivää siitä kun tieto vakuutusosoikeuden päätöksestä on saatu.

²²⁶ HE 101/2002 vp s. 21-22

²²⁷ LaVM 23/2002 vp s. 3

Rikosvahinkolain 39 § ja tapaturmavakuutuslain 53 d § mahdollistavat ylimääräisen muutoksenhaun rikosvahinkoasioissa siten kuin oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa määrätään. Korkein oikeus voi purkaa vakuutusoikeuden rikosvahinkoasiaa koskevan päätöksen jos purkuperusteet täyttyvät ja palauttaa asian valtiokonttorin käsiteltäväksi. Purkuperusteina kyseeseen tulevat lähinnä oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 7 §:ssä mainitut perusteet lainvoiman saaneen tuomion purkamiselle, eli oikeuden jäsenen, virkamiehen tai asianosaisen edustajan tai avustajan rikollinen menettely jutun yhteydessä, todisteena käytetty väärä tai totuudesta poikkeava asiakirja tai käsiteltäessä annettu perätön lausuma, aiemmin esittämättömään seikkaan tai todisteeseen vetoaminen tai ilmeisen väärän lain soveltaminen. Oikeudenkäyntimenettelyssään korkein oikeus soveltaa oikeudenkäymiskaarta eikä hallintolainkäyttölakia²²⁸.

7. Lopuksi

Vakuutusoikeuden asema ja toimivalta ylimpänä sosiaaliturvaa koskevia asioita käsittelevänä muutoksenhakutuomioistuimena on selkeä ja lakiin perustuva. Valitusten käsittelijänä vakuutusoikeuden asema ylimpänä valituselimenä on verrattavissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Suurimpana erona muihin asiaryhmiin on se, että toimeentuloturva-asioissa vakuutusoikeus on ainoa tuomioistuimeksi organisoitu muutoksenhakuelin siinä missä yleisissä hallintoasioissa jo ensimmäinen valitus tehdään alueelliseen hallinto-oikeuteen. Vakuutusoikeuden kaltaisen sosiaalivakuutusasioita käsittelevän erityistuomioistuimen olemassaoloa voidaan pitää perusteltuna. Sosiaaliturva-asiat muodostavat selkeän, muista hallinto-oikeudellisista asioista erottuvan kokonaisuutensa. Tämänäyttöisissä asioissa tarvittavan erityisasiantuntemuksen vuoksi on perusteltua, että toimeentuloturvaa koskevat asiat käsitellään omassa erikoistuomioistuimessaan.

Mahdollisuus valittaa päätöksestä vakuutusoikeuteen on perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa taattua säännönmukaista muutoksenhakua tuomioistuimeksi organisoituun muutoksenhakuelimeen. Sosiaaliturvaa koskevissa asioissa vakuutusoikeuteen voidaan valittaa päätöksistä, jotka on antanut ensimmäisen asteen muutoksenhakuelin; joko työttömyysturvan, opintotuen tai sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Valittaa voi kuka tahansa asianosainen, ja valittamiseen riittää syyksi se, että on tyytymätön päätökseen.

²²⁸ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 255

Vakuutusoikeuden suorittama päätöksen poistaminen on ylimääräistä muutoksenhakua, jonka tarkoituksena on poistaa syystä tai toisesta virheellinen päätös. Vaikka poistohakemuksen voi tehdä myös se henkilö jota asia koskee, tulee poistamisasioita selvästi useammin vireille etuuspäätöksen tehneen laitoksen aloitteesta. Useimpien päätösten poistamisasioiden siirtäminen vakuutusoikeudelta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle on viime aikojen lakimuutoksista eniten vaikuttanut vakuutusoikeudelle saapuvien asioiden määrään.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea pohti mietinnössään mahdollisuutta selvittää vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden integrointia yleisiin tuomioistuimiin. Ruotsissa, jossa toimeentuloturvan käytännön toteutus on lähellä Suomen järjestelmää, sosiaalivakuutusasiat on siirretty yleisiin hallintotuomioistuimiin 1990-luvulla. Uudistus ei ole ainakaan merkittävästi heikentänyt muutoksenhaun toimivuutta, joten tätä mahdollisuutta voitaisiin pohtia Suomessakin yhtenä vaihtoehtona. Toisaalta Suomen järjestelmää voidaan pitää suhteellisen toimivana, joten minkään asian ei erityisesti voida katsovan puoltavan vakuutusoikeudesta luopumistakaan. Tällainen organisaatiouudistus olisi joka tapauksessa suhteellisen riskialtis.

1. toukokuuta 2003 voimaantulleet lakiuudistukset ovat selkiyttäneet vakuutusoikeudessa sovellettavaa lainsäädäntöä. Vaikka edelleen on kyseenalaista esimerkiksi se, miksi käytännössä lähes täydellisesti toisiaan vastaavat muutoksenhakusäännökset ovat edelleen hajautettuina eri etuuslakeihin sen sijaan että menettely olisi yhdenmukaistettu kokonaan ja sääntely olisi koottu vakuutusoikeuslakiin, voidaan todeta että nykymuodossaan sääntely on johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää. Eräs perustelu sille, miksi sääntely on nimenomaan etuuslaissa, voisi olla se että tällä tavoin kaikki tietyn etuuden muutoksenhakua koskeva sääntely saadaan koottua samaan lakiin. Tavallinen muutoksenhakija löytää kaiken asiaansa koskevan sääntelyn yhdestä paikasta. Muutoksenhakijan on tunnettava ainoastaan etuuslain säädökset, eikä vakuutusoikeuslain sisältö ole muutoksenhaun kannalta yhtä merkityksellistä.

Toukokuun 2003 lakiuudistuksen mukanaan tuomista muutoksista on mainittava mahdollisuus hakea ylimääräistä muutoksenhakua korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tämä on olennainen parannus yksilön oikeusturvaan ja yhdenmukaistaa hallintolain soveltamista vakuutusoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vaikka mahdollisuudet päätöksen purkamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovatkin rajatumpia muihin hallintoasioihin verrattuna, ylimääräistä muutoksenhakua täydentää mahdollisuus hakea päätöksen poistamista.

Toinen merkittävä muutos on ollut vakuutusosoikeuden toiminnan uudelleenjärjestäminen muuttamalla ratkaisukokoonpanoja. Tämän tarkoitus on ollut nopeuttaa asioiden käsittelyä ja lisätä tehokkuutta. Tilastojen valossa näyttää siltä ettei näin ole ainakaan heti käynyt, vaan käsittelyajat ovat edelleen olleet hienoisessa kasvussa. Jos vakuutusosoikeuteen tulevien asioiden määrä kasvaa edelleen eikä uudistuksilla ole merkittävää vaikutusta, on kokoonpanojen ja toiminnan uudelleenjärjestämistä pohdittava edelleen.

Nykyisessä tilanteessa lainsäädännön tasolla oikeusturva toteutuu Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä varsin hyvin. Suomessa käytössä olevista menettelytavoista mikään ei ole yksiselitteisen selkeässä ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai Suomen perustuslain kanssa. Selkeimpiä puutteita suhteessa oikeusturvalle asetettuihin vaatimuksiin ovat vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten nimeäminen intressipohjaisesti työmarkkinajärjestöjen esitysten perusteella, mikä ei täysin ole sopuossuussa tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen kanssa, päätösten käsittelyyn liian pitkät käsittelyajat sekä ongelmat päätösten perusteluissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tietyt ratkaisut ovat osoittaneet, ettei käytännön toimivuus ole täydellistä. Vuoden 1995 jälkeen ihmisoikeustuomioistuimen antamista Suomea koskevista 6 artiklan rikkomiseen liittyvistä langettavista päätöksistä kolme on koskenut vakuutusosoikeuden päätöksiä: *Hirvisaari v. Suomi* 27.9.2001, *K.S. v. Suomi* 31.5.2001 ja *Kerojärvi v. Suomi* 19.7.1995, sekä tarkastuslautakunnan päätöksiä 1: *H.A.L. v. Suomi* 27.1.2004. Langettavien päätösten vähäinen määrä suhteessa tuomioistuimelle tehtyihin hakemuksiin kertoo siitä, että Suomen lainsäädännön käytännön toteuttaminen vastaa ainakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia suhteellisen hyvin. Tutkimatta jätettyjen ja toimenpiteisiin johtamattomien valitusten määrä on ollut selvästi suurempi.

Näkyvin oikeusturvan toteutumiseen liittyvä ongelma on hallintolainkäyttöjärjestelmän tehottomuus ja siitä aiheutuva päätöksenteon hitaus. Asian käsittely ensi asteen päätöksestä korkeimman hallinto-oikeuden lopulliseen lainvoimaiseen päätökseen asti voi viedä vuosia. Lainkäytön tehokkuudesta kannetaan huolta sekä tuomioistuimissa että ylimmissä valtioelimissä²²⁹.

²²⁹ Viimeisimmän asiaa koskevan kirjallisen kysymyksen hallitukselle on 8.2.2008 tehnyt Pentti Tiusanen (vas) joka esittää ratkaisuksi työvoiman lisäämistä sekä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan että vakuutusosoikeuteen. Ks. KK 23/2008 vp.

Tehottomuus johtuu osaltaan siitä, että käsiteltävien asioiden määrä on kasvanut, mutta myös siitä, että oikeusjärjestys on ajan myötä tullut monimutkaisemmaksi ja sääntely on lisääntynyt.

Lopullisen päätöksen saamiseen kuluvaan aikaan arvioitaessa on huomioitava myös asian käsittely alemmissä muutoksenhakuasteissa. Ensimmäisen asteen muutoksenhaun siirtäminen alueellisilta sosiaalivakuutuslautakunnilta uudelle sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle on kasvattanut käsittelyaikojen kokonaiskestoja. Valitusten keskimääräiset käsittelyajat ovat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa kasvaneet lyhyen ajan kuluessa jopa pitemmiksi kuin vakuutusosoikeudessa keskimääräisen käsittelyajan ollessa 16 kuukautta. Tämä yhdistettynä vakuutusosoikeuden keskimääräisiin 15 kuukauden käsittelyaikoihin nostaa oikeusturvan saamiseen kuluvan ajan lähelle kolme vuotta. Uudistuksella on tavoiteltu tehokkuutta ja muutoksenhakukäytännön yhdenmukaistamista mutta jo pelkästään näiden kokemusten perusteella tämä uudistus voidaan tuomita epäonnistuneeksi, tehokkuuden ja rahallisten säästöjen saavuttamiseksi on jouduttu heikentämään kansalaisten oikeusturvaa. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työmäärää on luonnehdittu kohtuuttomaksi; yhden esittelijän on viikon aikana ehdittävä käsitellä kolme valitusta.²³⁰ Hallituksen esityksessä laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta arvioitiin, että lautakuntaan saapuisi vuosittain noin 20 000 asiaa. Helmikuussa 2008 lautakunnassa oli käsittelemättömiä valituksia odottamassa 26 500, joten tarvittavien resurssien määrä on aliarvioitu.²³¹

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan esimerkki osoittaa selkeästi sen, että lainsäädännön muuttaminen ja toiminnan tehostaminen ei yksin riitä oikeusturvan tehokkaaseen toteuttamiseen, jos käytössä olevien resurssien määrä on liian alhainen. Henkilökuntaa tarvitaan riittävästi, jotta jokaisella asian käsittelyyn osallistuvalla henkilöllä olisi mahdollisuus saada riittävästi aikaa perehtyäkseen kuhunkin tapaukseen eivätkä asiat ruuhkautuisi. Yhdelle ihmiselle kohdistuvan työmäärän ei tulisi olla ylimitoitettu. Resurssien vähyys on havaittu myös eduskunnassa, vuonna 2007 tehtiin kaikkiaan neljä talousarvio- ja lisätalousarvioaloitetta määrärahojen osoittamiseksi tuomarinvirkojen lisäämiseen. Näissä on poikkeuksetta huomioitu oikeudenmukaisuuden vaarantuminen vakuutusosoikeuden ruuhkautuessa.²³²

²³⁰ Helsingin Sanomat 8.2.2008 ja 20.2.2008

²³¹ HE 167/2006 vp s. 9-10

²³² LTA 26/2007 vp, TAA 1003/2007 vp, TAA 809/2007 vp ja TAA 762/2007 vp.

Vuodesta 2004 vuoteen 2008 vakuutus oikeuden henkilöstöresursseja on lisätty noin 16 prosenttia käsittelyyn tulevien asioiden määrän pysyessä jokseenkin samansuuruisena. Yhtä asiaa kohti tarvittavien henkilöresurssien määrä on siis lisääntynyt. Tehokkuutta haetaan edelleen kehittämällä sisäisiä työmenetelmiä ja menettelytapoja. Vakuutus oikeuden tulostavoiteasiakirjaan vuodelle 2008 on kirjattu, että vakuutus oikeuden toiminnan kehittämiseksi asetetaan selvitysmies tai työryhmä.²³³

Toinen ongelmia aiheuttanut seikka liittyy lääketieteellisen arvioinnin avoimuuteen hakijan työ- ja toimintakykyä koskevissa asioissa. Arvioinnin perusteet eivät ole aina olleet riittävän selkeitä, asianosaisella ei ole ollut mahdollisuutta tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin eikä vakuutus oikeuden lääkärijäsenen suorittama arviointi ole julkista vaan se kuuluu tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin. Näitä asioita tähdensi myös Maija Sakslin selvityksessään oikeusturvan toteutumisesta vakuutus oikeudessa²³⁴.

Tavallisen kansalaisen silmissä selkeyttä toisi varmasti tuomarien esteellisyyssäännösten selventäminen; nykyisellään ei ole täysin selvää milloin tuomari on esteellinen käsiteltyään samaa asiaa jo aiemmin ja milloin ei. Asia ratkaistaan aina tapauskohtaisesti ja lopputulokseen vaikuttaa moni asia kuten asian käsittelyssä käytetty kokoonpano, oikeusaste tai syy jonka vuoksi asia käsitellään uudelleen. Koska esteellisyyden määritelmä ei näiltä osin ole yksiselitteinen, ei tuomioistuimen toiminta välttämättä aina näytä objektiiviselta asianosaisen silmissä. Myös intressipohjaisten jäsenien käyttäminen voi vaikuttaa siihen, ettei yksittäinen kansalainen välttämättä koe tuomioistuimen toiminnan olevan ulkoisista tahoista riippumatonta.

Mahdolliset muutokset oikeusturvan parantamiseksi vakuutus oikeudessa eivät olisi pelkästään lainsäädäntöön liittyviä. Lainsäädännöllisin keinoin olisi mahdollista nopeuttaa ratkaisutoimintaa esimerkiksi siten, että luonteeltaan yksinkertaisempia asioita siirrettäisiin suppeampien kokoonpanojen tai yksittäisten tuomareiden ratkaistavaksi. Pitkiin käsittelyaikoihin ollaan edelleen etsimässä uusia ratkaisuja, tällaisina on esitetty päätöksen poistamisasioiden siirtäminen yksittäisen henkilön käsiteltäväksi²³⁵ sekä myös mahdollisuutta kannella menettelyn viivästymisestä²³⁶. Suurin syy käsittelyn viivästymiselle on kuitenkin vireille tulevien asioiden suuri määrä. Käsittelyn yksinkertaistaminen tai nopeuttaminen voisi kuitenkin merkitä yksilön oikeusturvan heikentämistä.

²³³ KK 440/2007 vp s. 4

²³⁴ Sakslin 2003, 20-21

²³⁵ Sakslin 2003 s. 27

²³⁶ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö KM 2003:3, s.201

Nykyinen järjestelmä pyrkii takaamaan jokaisen asian käsittelyn mahdollisimman asiantuntevasti, mutta tämä tapahtuu osin käsittelynopeuden kustannuksella.

Toiminnan tehostaminen takaisi yksittäiselle kansalaiselle paremman oikeusturvan, jos se käytännössä johtaisi tilanteeseen jossa kansalainen saa itseään koskevat asiat nopeammin käsitellyksi eikä hänen perusoikeutensa toimeentulon turvaan vaarantuisi. Lainsäädäntö sinällään antaisi puitteet toteuttaa varsin onnistuneesti perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten oikeusturvaan liittyvät velvoitteet Suomessa. Minkäänlainen kokonaisuudistus ei olisi tarpeen jotta perus- ja ihmisoikeudet voisivat toteutua, mutta ongelmat liittyen esimerkiksi ratkaisutoiminnan avoimuuteen ja tuomarien esteellisyyteen tulisi saada poistettua. Edelleen jatkuvat toimenpiteet vakuutus oikeuden toiminnan tehostamiseksi esimerkiksi siirtämällä päätöksen poistamisasiat muutoksenhakulautakuntiin osoittavat että ratkaisutoiminnan hitaus käsitetään oikeusturvaan liittyväksi ongelmaksi ja asiaan todella on kiinnitetty huomiota. Pyrkimys toiminnan tehostamiseen jatkuu yhä edelleen, ja tämän vuoden aikana tehtävillä selvityksillä tulee varmasti olemaan merkitystä tulevaisuudessa tehtävien muutoksien kannalta. On kuitenkin huomattavaa ettei pelkästään lainsäädännöllisin keinoin voida korjata resurssien vähyyttä, vaan mahdollisuudet toimivaan oikeusturvaan edellyttävät myös riittävästi henkilöstöä ja voimavaroja asioiden käsittelyyn.