

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Niina Lampela

**TYÖNANTAJAN ASIANOSAISASEMA TAPATURMA- JA
TYÖELÄKEASIOISSA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2010

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

LAMPELA, NIINA: Työnantajan asianosaisasema tapaturma- ja työeläkeasioissa

Pro gradu -tutkielma: viii+80 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2010

Tutkimuksen aihe on työnantajan asianosaisasema tapaturma- ja työeläkeasioissa. Tarkoituksena on selvittää, onko työnantajalla asianosaisasema valitettaessa vakuutusosoikeuteen. Tapaturma- ja työeläkeasiat kuuluvat vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin valitusasioihin. Vakuutusosoikeus on tuomioistuimien, joka toimii erityistuomioistuimena toimeentuloturva-asioissa. Työnantajan rooli tapaturma- ja työeläkeasioissa perustuu niitä koskevaan lainsäädäntöön. Tapaturma-asioissa työnantajan on vakuutettava työntekijänsä työtapaturmien ja ammattitautien varalta, ja työeläkeasioissa työnantajan tulee järjestää ja kustantaa työntekijälleen lain mukainen eläketurva Suomessa tehdystä työstä. Näin ollen työnantajalla on, toisinaan hyvin suurikin, taloudellinen intressi valitettaessa näistä asioista.

Tutkimuksessa selvitetään, voiko työnantaja saada asianosaisaseman voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Asianosaisuus määräytyy eri tavoin eri oikeuden aloilla, ja tutkimuksessa on otettava huomioon se, millaisia asioita vakuutusosoikeudessa käsitellään ja mitä menettelyä vakuutusosoikeudessa noudatetaan. Työnantajan asianosaisuutta tarkasteltaessa tutkimuksessa keskitytään muutoksenhakuosoikeuteen eli siihen, onko työnantajalla lain mukaan valitusosoikeutta tapaturma- ja työeläkeasioissa.

Työnantajan asianosaisjulkisuus on tutkimuksen osakysymys. Tämän asian selvittämiseksi tarkastellaan julkisuusperiaatteen käsitettä ja sen merkitystä. Julkisuusperiaate ilmenee perustuslaista, ja asianosaisjulkisuuden käsite täsmennetään tarkemmin lainsäädännössä. Asianosaisjulkisuus tarkoittaa asianosaisen oikeutta saada tieto muustakin kuin julkisesta asiakirjasta. Tutkimuksessa tarkastellaan sitä, onko työnantajalla oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka on hallintotuomioistuimen käsittelyssä, ja lähinnä se koskee tässä tutkimuksessa työnantajan oikeutta saada tieto työntekijän terveydentilaa koskevista tiedoista. Aihe liittyy siis varsin keskeisesti asianosaisuuteen. Työnantajan asianosaisasemaa tapaturma- ja työeläkeasioissa on perusteltua tutkia, sillä lainsäädäntö ei suoraan sitä määritä, ja aihe on ollut varsin kiistanalainen eri muutoksenhakuasteissa, mukaan lukien vakuutusosoikeudessa.

Tutkimusote on oikeusdogmaattinen eli tarkoituksena on selvittää asianosaisasemaan ja asianosaisjulkisuuteen liittyvää voimassa olevan lainsäädännön sisältöä. Lähdeaineistona tutkimuksessa käytetään aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta, voimassa olevaa lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa. Oikeuskäytännöllä on tutkimuksessa varsin suuri merkitys, sillä lainsäädäntö ei työnantajan asemaa suoraan määrittele. Tutkimustuloksena voi todeta, että lainsäädännön muuttaminen ja

täsmäminen voisi olla perusteltua, sillä oikeuskäytännöstäkään ei voi täysin selkeää tulkintalinjaa määrittellä työnantajan asianosaisuudesta ja valitusoikeudesta. Asianosaisjulkisuuden osalta on vaikea tehdä selkeää johtopäätöstä, sillä vaakakupissa painavat julkisuusperiaatteen mukainen oikeus tietoihin ja työntekijän oikeus yksityisyyden suojaan.

Sisällysluettelo

Sisällysluettelo	i
Lähdeluettelo	iii
Lyhenteet	viii
1 Johdanto	1
1.1 <i>Aiheen esittelyä</i>	1
1.1.1 Perustuslain 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan	2
1.1.2 Asianosaisuus	3
1.1.3 Valitusoikeus	5
1.1.4 Väliintulo	5
1.1.5 Vakuutusosoikeus	7
1.1.6 Julkisuusperiaate ja asianosaisjulkisuus	7
1.2 <i>Tutkimustehtävän asettelusta</i>	9
1.3 <i>Tutkimusaiheen rajaukset</i>	11
1.4 <i>Tutkimusmetodista</i>	12
1.5 <i>Tutkimusaineistosta</i>	12
2 Oikeus oikeusturvaan ja asian käsittelyyn	13
2.1 <i>Perustuslain 21 § lähtökohtana</i>	13
2.2 <i>Oikeusturvan eri ulottuvuuksia</i>	16
2.3 <i>Lainkäyttö ja sen oikeussuojafunktio</i>	17
3 Vakuutusosoikeus erityistuomioistuimena	19
3.1 <i>Vakuutusosoikeuden toiminnan oikeudellinen perusta</i>	19
3.2 <i>Menettelyssä sovellettava lainsäädäntö ja menettelyn tunnuspiirteet</i>	21
3.2.1 <i>Vakuutusosoikeudessa noudatettava menettely</i>	21
3.2.2 <i>Siviili- ja hallintoprosessin tunnuspiirteet</i>	22
3.3 <i>Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat ja muutoksenhakujärjestelmä</i>	25
3.4 <i>Työnantaja tapaturma- ja työeläkeasioissa</i>	28
4. Työnantaja asianosaisena	30
4.1 <i>Asianosaisaseman määräytyminen</i>	30
4.1.1 <i>Asianosaisuudesta yleisesti</i>	30
4.1.2 <i>Asianosaisasemaan liittyvistä keskeisistä käsitteistä</i>	31
4.1.2.1 <i>Aineellinen ja muodollinen asianosaisasema</i>	31
4.1.2.2 <i>Asianosaiskelpoisuus</i>	34
4.1.2.3 <i>Asiavaltuus eli asialegitimaatio</i>	36
4.1.2.4 <i>Kaksiasianosaissuhde ja heikko kaksiasianosaissuhde</i>	38
4.2 <i>Väliintulo</i>	39
4.3 <i>Valitusoikeus</i>	42
4.3.1 <i>Yleisesti valitusosoikeudesta</i>	42
4.3.2 <i>Valitusosoikeuden määräytyminen HLL 6 §:n perusteella</i>	44

4.3.3 Työnantajan valitusoikeus	48
4.3.3.1 Valitusoikeus työeläkeasioissa	48
4.3.3.2 Valitusoikeus tapaturma-asioissa	50
5 Työnantajan oikeus saada tietoja.....	55
5.1 <i>Julkisuusperiaatteen merkitys.....</i>	<i>55</i>
5.1.1 Julkisuusperiaatteesta yleisesti ja julkisuus perusoikeutena.....	55
5.1.2 Julkisuusperiaate hallintoprosessissa	58
5.2 <i>Julkisuutta sääntelevät perussäädökset.....</i>	<i>60</i>
5.3 <i>Hallintoprosessin julkisuuslain soveltaminen</i>	<i>61</i>
5.3.1 Asiallinen ja organisatorinen soveltamisala	61
5.3.2 Asiakirja ja oikeudenkäyntiasiakirja	62
5.4 <i>Asianosaisjulkisuus ja asianosaisen oikeus saada tietoja</i>	<i>67</i>
5.4.1 Asianosaisjulkisuus oikeusturvan näkökulmasta	67
5.4.2 Asianosaisen oikeus saada tietoja	68
5.4.2.1 Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus	68
5.4.2.2 Asianosaisen tiedonsaantioikeus	70
6 Johtopäätökset.....	75
6.1 <i>Yhteenveto.....</i>	<i>75</i>
6.2 <i>Tutkimustehtäviin vastaaminen.....</i>	<i>78</i>

Lähdeluettelo

Kirjallisuuslähteet:

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.

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

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

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 31–58.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset, s. 651–666.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Jokela, Antti: Oikeudenkäynti I. Jyväskylä 1996.

Jokela, Antti: Oikeudenkäynti II. Saarijärvi 2002.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Kukkonen, Sirpa – Karmavalo, Terttu: Työtaturmakirja. Työtaturmien ja ammattitautien korvaus- ja vakuutusasiat. 12. uudistettu painos. Sastamala 2010.

Kulla, Heikki: Oikeudenloukkaus ja intressit – Valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä. Teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki 1998.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. 7. uudistettu painos. Helsinki 2008.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Lager, Irma: Lainkäytön pääasiat. Jyväskylä 1994.

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus I. Jyväskylä 1995.

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II. Jyväskylä 2001.

Lappalainen, Juha: Erityistuomioistuimet ja eräät lautakunnat. Teoksessa Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Nylund, Anna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset, s. 229–240. 2. uudistettu painos. Saarijärvi 2007.

Lappalainen, Juha: Asianosaiset siviiliprosessissa. Teoksessa Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Nylund, Anna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset, s. 301–340. 2. uudistettu painos. Saarijärvi 2007.

Lappalainen, Juha: Väliintulo. Teoksessa Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Nylund, Anna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset, s. 381–388. 2. uudistettu painos. Saarijärvi 2007.

Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. 8. painos. Juva 1983.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin funktiot s. 217–237 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006 s. 143–165.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. 2.uudistettu painos. Juva 2007.

Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. 1. painos. Helsinki 2007. (Mäenpää 2007a)

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Juva 2008.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2008. (Mäenpää 2008a)

Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi 1999.

Tirkkonen, Tauno: Suomen rikosprosessioikeus I. 2. painos. Porvoo 1969.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäytön alasta. Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön. Vammala 1973.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäyttö I. Vammala 1976.

Virolainen, Jyrki: Lainkäyttö. Jyväskylä 1995.

Virolainen, Jyrki: Prosessin päälajit ja tehtävät. Teoksessa Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Nylund, Anna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset, s. 55–80. 2. uudistettu painos. Saarijärvi 2007.

Vuorenpää, Mikko: Prosessioikeuden perusteet. Prosessioikeuden yleisiä lähtökohtia sekä menettely käräjäoikeuden tuomioon asti. Hämeenlinna 2009.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

Virallislähteet:

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

HE 116/1994 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.

HE 217/1995 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 30/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 83/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusosoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta.

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

HE 45/2005 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 12/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 16/2000 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994 Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2008:46 Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistaminen. Työryhmän muistio.

Työryhmämietintö 2009:10 Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen.
Oikeusministeriö. Helsinki 2009.

Internet-lähteet:

Vakuutusosoikeuden työjärjestys. Vahvistettu 30.11.2007. Saatavilla www-muodossa
<URL:<http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/uploads/6tegxeit.pdf>>. (26.5.2010)

<<http://www.oikeus.fi/vakuutusosoikeus/7021.htm>>. (26.5.2010)

<<http://www.laaninhallitus.fi/>>. (26.5.2010)

Oikeustapaukset:

Korkein oikeus (KKO):

KKO 1959 II 76

KKO 1981 II 65

KKO 1992: 152

KKO 2001:112

Korkein hallinto-oikeus (KHO):

KHO 29.8.1977 T 3213

KHO 1987 A 79

KHO 1992 A 9

KHO 1995 A 11

KHO 1996 A 27

KHO 8.1.1996 T 63

KHO 6.6.1996 T 1889

KHO 29.12.1997 T 3306

KHO 2004:75

KHO 2005:89

KHO 3.3.2006 T 437

KHO 2008:46

KHO 2008:52

Vakuutusoiikeus:

27.9.1972/6344:71

29.11.1972/8933:71

26.5.1976/8115:75

26.11.1976/4053:76

30.8.1977/3963:76

13.3.1986/1750:85

21.9.1995/4606:94

31.3.2009/6465:2006:1247

3.11.2009/5121:2009:3471

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta:

3.5.2006/4028:2004

11.6.2009/618:2008

Lyhenteet

HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HProsJulKL	Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
OK	Oikeudenkäymiskaari (4/1734)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TEL	Työntekijän eläkelaki (395/2006)
TVL	Tapaturmavakuutuslaki (608/1948)

1 Johdanto

1.1 Aiheen esittelyä

Tutkimuksen lähtökohtana voidaan pitää Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin PL) 21 §:ää, jossa säännellään jokaiselle perusoikeutena kuuluvasta oikeusturvasta. Perustuslain perusoikeussäännöksen 21 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa¹. Kysymykseen saada asia omasta aloitteesta tuomioistuimen käsiteltäväksi liittyy tutkimuksen pääasiallinen kohde eli asianosaisasema ja sen määräytymisperusteet eri tilanteissa. Asianosaisasema määräytyy eri tavoin riippuen siitä, mikä laki tai prosessin ala on kyseessä.

Tutkielman aiheena on työnantajan asianosaisasema, ja tarkoituksena on erityisesti selvittää työnantajan asianosaisasemaa vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden kohdalla tapaturma- ja työeläkeasioissa. Aiheen problematiikka liittyy siihen, että onko työnantajalla asianosaisasemaa ja jos on, niin millaisia oikeuksia se sitten työnantajalle perustaa. Nämä oikeudet, joita tutkimuksessa on tarkoituksena lähemmin tarkastella, liittyvät valitusoikeuteen sekä julkisuuskytymykseen ja erityisesti asianosaisjulkisuuteen eli onko työnantajalla oikeus saada tietää salassa pidettäviä tietoja. Valitsin aiheen ensinnäkin sen takia, että haluaisin hyödyntää kandissani tutkimaan aihetta, joka liittyy asianosaisjulkisuuteen. Toiseksi aiheeni valintaan vaikutti paljon vakuutusoikeuden kiinnostus aihetta kohtaan. Ollessani siellä töissä olen huomannut, että aihetta olisi syytä tutkia, sillä työnantajan asianosaisasema on monissa tilanteissa hyvin epäselvä asia. Työnantajien intressi asiassa on kuitenkin

¹ HE 309/1993 vp s. 74.

suuri, sillä he osallistuvat työntekijöiden tapaturmavakuutuskuuluihin ja eläketurvan kustantamiseen. Myös työntekijöillä on asiassa omat intressinsä, sillä kyse on kuitenkin heidän saamistaan korvauksista ja siitä, miten työnantajat voivat vaikuttaa niihin.

Asianosaisaseman määräytymiselle ja asianosaisen käsitteelle on oikeusjärjestyksen piirissä erilaisia perusteita, ja jotta aiheesta saa riittävän kattavan käsityksen, on niitä jokaista tarkasteltava lähemmin. Lisäksi oman lisänsä tutkittavaan aiheeseen tuo se, että vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat ovat erilaisia, ja niihin myös sovelletaan eri lainsäädäntöä. Nämä seikat on otettava huomioon myös asianosaisuutta tarkasteltaessa. Seuraavaksi käydään läpi lyhyesti tutkimukseen liittyviä keskeisiä aihealueita, joista saa käsityksen siitä, millaisia asioita tutkimuksessa tullaan tarkemmin tarkastelemaan.

1.1.1 Perustuslain 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan

Asianosaisuuden lähtökohtana on siis perustuslain oikeusturvapykälä (21 §), jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lainkohdan 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Säännöksen 2 momentti koskee lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeita, ja 1 momentti niin ikään turvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon². Säännöksessä on kolme oikeusturvan takeisiin ja toteutumiseen vaikuttavaa vaatimusta, jotka määrittelevät hallintoviranomaisten menettelyn laatuvaatimuksia, pääsyä oikeudenkäyntiin ja oikeudenkäynnin laatua³. Yksityisten kansalaisten, erilaisten yhteisöjen sekä

² HE 309/1993 vp s. 74.

³ Mäenpää 2007, s. 8.

julkisen vallan viranomaisten välisistä ja keskinäisistä oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään päälaajin mukaan yksityis-, rikos- ja hallinto-oikeuteen luettavissa laeissa, jotka muodostavat aineellisen eli materiaalisen oikeuden⁴. Oikeusturvaa tarvitaan kaikilla näillä materiaalisen oikeuden alueilla eli yksilöllä on oltava keinot, joilla hän voi toteuttaa oikeuksiaan ja suojata oikeusasemaansa suhteessa muihin toimijoihin.

Materiaaliseen oikeuteen kuuluu siis erilaisia oikeusasioita, ja näiden oikeusasioiden laadun perusteella prosessi on jaoteltu menettelyn perusteella kolmeen päälohkoon: siviiliprosessiin eli oikeudenkäyntiin riita-asioissa, rikosprosessiin eli oikeudenkäyntiin rikosasioissa ja hallintoprosessiin (hallintolainkäyttöön) eli oikeudenkäyntiin hallintoasioissa⁵. Jokaisessa näissä eri menettelyissä on tahoja, jotka haluavat toteuttaa oikeusturvaansa. Prosessi on siis menettelyä, jossa lainkäyttöä harjoitetaan, ja prosessiin tarvitaan myös prosessisubjekteja, jotka osallistuvat tavalla tai toisella prosessiin suorittaen kukin omia tehtäviään⁶. Näihin prosessisubjekteihin kuuluvat muun muassa asianosaiset.

1.1.2 Asianosaisuus

Asianosaisasema on tutkimuksen keskeisin käsite. Asianosaisasema voi määräytyä muodollisista tai aineellisista lähtökohdista. Yleisessä prosessioikeudessa asianosaisasema määräytyy muodollisin kriteerein. Hallintoasioissa asianosaisuus taas perustuu aineellisiin lähtökohtiin. Lisäksi asianosaisuuteen liittyy käsite asianosaiskelpoisuus, joka tarkoittaa yleistä kykyä olla prosessin asianosaisena. Asianosaisuuteen kuuluu vielä erillisenä kysymyksenä asiavaltuus (asialegitimaatio) eli oikeus asianosaisena käyttää puhevaltaa hallintoprosessissa tai oikeus käydä oikeutta omissa nimissään oikeudenkäynnissä.⁷

Siviili- ja rikosasioissa sovelletaan siis muodollista asianosaiskäsitettä. Asianosaisia ovat ne henkilöt, jotka omissa nimissään esiintyvät jutussa

⁴ Virolainen 1995, s. 1.

⁵ Virolainen 2007, s. 55; Vuorenpää 2009, s. 2.

⁶ Virolainen 1995, s. 24–25.

⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 112; Lappalainen 2007, s. 301.

asianosaisina eli joiden nimissä prosessia käydään. Asianosaisasema syntyy lähtökohtaisesti jo haastehakemuksen perusteella jutun tullessa vireille, eikä aineellisoikeudellisilla näkökohdilla ole niinkään enää merkitystä. Välttämättä ei siis edellytetä sitä, että asianomaisella todellisuudessa olisi vaatimansa oikeus. Riita- ja rikosasioissa on aina vähintään kaksi asianosaista, jotka ovat toistensa vastapuolia.⁸ Erikseen on sitten kysymys siitä, onko asianosaisiksi ilmoittautuneilla oikeus omissa nimissään käydä oikeutta riitautetusta intressistä.

Hallintoasioissa taas asianosaisasema määräytyy aineellisista lähtökohdista eli huomioon otetaan se, minkälainen merkitys asiassa tehtävällä ratkaisulla on tietyn henkilön oikeusaseman kannalta. Asianosaisasema kuuluu sille, jonka oikeuksiin tai etuihin asiassa tehtävä päätös saattaa vaikuttaa tai joka viranomaisen päätöksellä veloitetaan johonkin toimenpiteeseen. Eri hallinnon aloilla asianosaisasema on järjestetty erityissäännöksin eri tavoin.⁹ Hallintoprosessia koskevassa lainsäädännössä ei ole suoraan säädetty asianosaisasemasta, mutta hallintolainkäyttölaissa (586/1996, myöhemmin HLL) on säännös, joka koskee valitusoikeutta. Säännöksen (6 §) mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Hallintoasioissa asianosainen on viranomaisen ratkaisutoimenpiteen välitön kohde, itse viranomainen taas ei ole vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan prosessissa asianosaisena. Hallintoprosessi eroaa siviili- ja rikosprosessista näiltä osin selvästi, sillä perusasetelmassa on vain yksi asianosainen, jonka vireillepanemaa asiaa, muutoksenhakua, hallintotuomioistuin käsittelee.¹⁰ Rikos- ja siviiliprosessissa vallitsevaa kaksiasianosaissuhdetta ei lähtökohtaisesti ole hallintoasioissa, mutta eräissä tilanteissa tällainenkin voi tulla esille. Tällöin eri asianosaisten edut ovat ristiriidassa keskenään. Tämä tilanne voi tulla eteen esimerkiksi sellaisessa hakemusasiassa, jossa hakemuksen hyväksyminen

⁸ Jokela 2002, s. 1.

⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 112–113.

¹⁰ Mäenpää 2007, s. 248–249.

merkitsee toisten oikeuksien rajoittamista tai suoranaisten velvollisuuksien perustamista toisille.¹¹

1.1.3 Valitusoikeus

Valitusoikeus hallintoprosessissa määräytyy hallintolainkäyttölain mukaan. Valitusoikeus määrittelee sen, kuka tai mikä voi hakea valittamalla muutosta hallintopäätökseen tai muuhun hallintotoimeen. Lisäksi siihen liittyy myös se, millaisista päätöksistä voi valittaa. Valitusoikeus mahdollistaa hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioinnin, oikeusturvan toteuttamisen ja oikeusvarmuuden ylläpitämisen. Valitusoikeuden määrittelyssä on yleisenä lähtökohtana asianosaisen valitusoikeus, joka on turvattu perusoikeutena. Valitusoikeuden perussäännöksen, hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Säännös on muotoiltu väljästi, joten oikeuskäytännöllä on keskeinen merkitys asianosaisen valitusoikeuden määrittelyssä. Valitusoikeuden perusteet ovat aiheuttaneet runsaasti määrittelyongelmia, erityisesti päätösten välittömien oikeusvaikutusten osalta.¹²

1.1.4 Väliintulo

Käsiteltäessä työnantajan asianosaisasemaa on ehkä tarpeen tarkastella myös oikeudenkäyntiin ja prosessin osapuoliin liittyvää väliintulon käsitettä. Oikeudenkäynnin vaikutukset voivat joissakin tilanteissa ulottua myös muihin kuin asianosaisiin. Vaikka yleisenä lähtökohtana onkin se, että oikeudenkäynnin asianosaisilla on oikeus käydä oikeutta keskenään sivullisten voimatta sekaantua käsittelyyn, niin joskus sivulliselle tulee antaa mahdollisuus valvoa etujaan¹³.

¹¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 115.

¹² Mäenpää 2007, s. 267–270.

¹³ Lappalainen 2007, s. 381.

Kolmas henkilö voi osallistua oikeudenkäyntiin joko varsinaisena tai itsenäisenä väliintulijana¹⁴.

Varsinainen väliintulo tarkoittaa niin sanottua sivuväliintuloa, jossa sivullinen, joka ei ole asianosaisen asemassa, tulee prosessiin mukaan tukemaan jompaakumpaa prosessin osapuolta. Asianosaisen tukeminen ei kuitenkaan ole väliintulossa oleellista, vaan väliintulija ajaa omia etujaan, toimii omissa nimissään. Väliintulija ei ole asianosainen eikä hänellä ole asiavaltuutta, joten hänelle ei voida tuomita mitään eikä häntä voida tuomiossa velvoittaa mihinkään. Kuitenkin tuomio voi olla häntä sitova. Sivullisella on oikeus osallistua oikeudenkäyntiin, jos hän väittää asian koskevan hänen oikeuttaan ja esittää todennäköisiä syitä väitteensä tueksi. Väliintulijalla on siis oltava riittävä väliintulointressi. Itsenäiseksi väliintulijaksi kutsutaan sellaista väliintulijaa, johon tuomion oikeusvoimavaikutus ulottuu samalla tavoin kuin jos hän olisi itse ollut jutun asianosaisena. Oikeudenkäymiskaarsa (4/1734, myöhemmin OK) hänelle on säädetty asianosaisen asema, mutta siitä huolimatta itsenäinen väliintulija ei ole asianosainen.¹⁵

Väliintulosta säännellään oikeudenkäymiskaaren 18. luvun 8-10 §:issä, jotka koskevat väliintuloa siviiliprosessissa. Hallintoprosessissa väliintulo on harvinaisempi ilmiö eikä hallintolainkäyttölaissa ole säännöksiä väliintulosta. Kuitenkin hallintolainkäyttölain voimaantuloa edeltäneessä oikeuskäytännössä väliintuloa on pidetty joissain tilanteissa mahdollisena, eikä hallintolainkäyttölaki nykyäänkään väliintuloa muodollisesti estä, jos sivullisella on riittävän voimakas väliintulointressi, joka kohdistuu hallintotuomioistuimen päätöksen oikeusvaikutuksiin. Esimerkiksi päätöksen haitalliset vaikutukset sivulliseen nähden voisivat olla perusteena väliintulolle.¹⁶

¹⁴ Jokela 2002, s. 277.

¹⁵ Lappalainen 2007, s. 381–382; Jokela 2002, s. 277, 282–283; Mäenpää 2007, s. 244.

¹⁶ Lappalainen 2007, s. 382; Mäenpää 2007, s. 244.

1.1.5 Vakuutusoikeus

Se, mitä asianosaisen määritelmää ja määräytymisperusteita sovelletaan työnantajaan, riippuu tässä tutkimuksessa pitkälti siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan niissä asioissa, joista valitetaan vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimien, joka toimii yleensä toisena ja samalla viimeisenä muutoksenhakuasteena. Eräissä harvoissa asioissa vakuutusoikeuden päätökseen voidaan vielä hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Vakuutusoikeudesta on säädetty myös oma lakinsa, vakuutusoikeuslaki 132/2003.

Vakuutusoikeuden toimivalta määräytyy useiden erityislakien perusteella ja siihen kuuluvat yksityisen sektorin työeläkeasiat, kansaneläkeasiat, eräät tapaturma-asiat, työttömyysturva-asiat, valtion varoista korvattavat rikosvahinkoa koskevat asiat sekä eräät muut sosiaaliturva-asiat. Vakuutusoikeuslaissa on säännös hallintolainkäyttölain soveltamisesta (16 §), jonka mukaan sitä sovelletaan, jollei erikseen toisin säädetä. Kyseisen pykälän mukaan hallintolainkäyttölaki on siis yleislaki, jota vakuutusoikeuden menettelyssä sovelletaan, mutta erityissäännökset syrjäyttävät sen. Kuitenkin samaisen pykälän 2 momentin mukaan vakuutusoikeudessa sovelletaan suullisen käsittelyn toimittamiseen sitä, mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-oikeudessa.

1.1.6 Julkisuusperiaate ja asianosaisjulkisuus

Työnantajan asianosaisasemaa olisi tarkoitus tarkastella myös asianosaisjulkisuuden kannalta. Asianosaisjulkisuus pohjautuu julkisuusperiaatteelle. Julkisyhteisöjen toiminnassa noudatetaan julkisuusperiaatetta, joka on yksi hyvän hallinnon periaatteista. Tämän periaatteen mukaan jokaisella on halutessaan oikeus saada tietoa julkisesta vallankäytöstä ja viranomaisten muusta toiminnasta¹⁷. Julkisuusperiaate konkretisoituu muun

¹⁷ Mäenpää 2008, s. 1.

muassa asiakirjajulkisuudessa, joka on vahvistettu perusoikeutena Suomen perustuslain 12 §:ssä. Sen mukaan julkisuus on pääsääntö, jota voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä erikseen lailla. Samaisessa pykälässä säädetään myös asiakirjajulkisuudesta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Asiakirjajulkisuus on siis perustuslain tasolla säädetty oikeus, mutta tarkemmat säännökset asiakirjajulkisuudesta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, myöhemmin julkisuuslaki). Asiakirjajulkisuuteen liittyy osana asianosaisjulkisuus eli asianosaisen oikeus saada tietoja muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä. Asianosaisjulkisuudesta hallintotoiminnassa säädetään tarkemmin julkisuuslain 11 §:ssä, mutta hallintoprosessissa noudatettavasta asianosaisjulkisuudesta säädetään sen sijaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007, myöhemmin hallintoprosessin julkisuuslaki, HProsJulkL) 9 §:ssä.

Asianosaisjulkisuus on laajempi oikeus verrattuna yleiseen asiakirjajulkisuuteen. Asianosaisjulkisuus tarkoittaa hallintomenettelyn ja oikeudenkäynnin asianosaisen oikeutta saada tieto muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä ja perusedellytyksenä tämän oikeuden toteuttamiselle on, että asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa asianosaisen asian käsittelyyn¹⁸. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu siis julkisten asiakirjojen lisäksi myös yleisölle harkinnanvaraisesti julkisiin ja yleisöltä salassa pidettäviin asiakirjoihin¹⁹. Asianosaisella on oikeus saada tietoja salassa pidettävistä asiakirjoista, jotka koskevat ensinnäkin häntä itseään, mutta hänellä on myös oikeus saada muita kuin häntä itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja. Koska tällaisten tietojen antaminen vapaasti ulkopuolisille heikentäisi kuitenkin salassapitojärjestelmää laajemmin kuin asianosaisen oikeusturvan vuoksi on tarpeen, säädetään julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa asianosaisen salassapitovelvollisuudesta.²⁰

Tutkimuksen painopiste on hallintolainkäytössä ja eritoten vakuutus oikeudessa noudatettavassa menettelyssä, joten asianosaisjulkisuutta tarkastellaan lähinnä hallintolainkäytön kannalta. Julkisuuslaissa on säädetty yleisistä perusteista asianosaisaseman määräytymiselle. Hallintotuomioistuimissa julkisuusasioihin

¹⁸ Mäenpää 2008, s. 140.

¹⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 380.

²⁰ HE 30/1998 vp s. 69.

sovelletaan pääosin kuitenkin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettua lakia. Lain 3 §:n mukaan hallintotuomioistuimessa sovelletaan, mitä asiakirjojen julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä. Julkisuuslaki voi tulla siis myös sovellettavaksi hallintotuomioistuimissa.

Hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:ssä säädetään asianosaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei 2 tai 3 momentista muuta johdu. Asianosaisjulkisuus ei kuitenkaan ole rajoitukseton, vaan HProsJulkL 9 §:n 2 ja 3 momenteissa säädetään asianosaisjulkisuuden rajoituksista tarkemmin.

1.2 Tutkimustehtävän asettelusta

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, onko työnantajalla asianosaisasemaa tapaturma- ja työeläkeasioissa, joissa on kyse työntekijää koskevista lainmukaisista korvauksista ja etuuksista. Tutkimuksessa tarkastellaan siis työnantajan asianosaisasemaa tapaturma- ja työeläkeasioissa valitettaessa vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus on erityistuomioistuin, jossa käsitellään tapaturma- ja työeläkeasioita koskevia valituksia. Tähän problematiikkaan kytkeytyy väistämättä myös työnantajan valitusoikeus asiassa, sillä asianosaisasema konkretisoituu juuri valitusoikeuden kautta. Lisäksi osakysymyksenä tutkimuksessa on työnantajan asianosaisjulkisuus eli työnantajan oikeus saada salassa pidettäviä tietoja oikeudenkäyntiasiakirjoista työnantajan valittaessa vakuutusoikeuteen.

Tarkastelu on syytä aloittaa perustuslain 21 §:n tarkoittamasta perusoikeudesta eli oikeusturvasta. Kyseinen pykälä muodostaa tutkimuksen lähtökohdan. Aluksi tarkastellaan oikeusturvan sisältöä ja merkitystä perusoikeutena. Lisäksi määritellään, mitä on lainkäyttö ja mikä lainkäytön oikeussuojafunktio yleensäkin

on. Näistä lähtökohdista on hyvä lähteä liikkeelle, jotta on helpompi ymmärtää asianosaisuuden merkitystä ja mihin kaikkeen se liittyy.

Seuraavaksi on syytä tarkastella vakuutusoikeutta tuomioistuimena, koska vakuutusoikeus kytkeytyy kiinteästi tutkimustehtävän käsittelyyn. Vakuutusoikeus on erityistuomioistuin, ja sen menettelyyn liittyy tiettyjä erityispiirteitä. Tutkimuksessa selostetaan yleisesti, mitä asioita vakuutusoikeudessa käsitellään, mikä tekee siitä erityistuomioistuimen ja millaista menettelyä vakuutusoikeudessa noudatetaan.

On myös tarkasteltava työnantajan yleistä asemaa tapaturma- ja työeläkeasioissa, jotta voidaan käsittää, miksi työnantajilla on niin suuri intressi valittaa ja miten ylipäänsä työnantajilla edes voisi olla asianosaisasema näissä asioissa. Tässä kohtaa selvitetään tarkemmin tapaturmavakuutuslain (608/1948, myöhemmin TVL) 8 §:n sekä työntekijän eläkelain (395/2006, myöhemmin TEL) 1 §:n sisältöä. Tapaturmavakuutuslain mukaan työnantajan on vakuutettava työntekijänsä työssä tapahtuvien tapaturmien varalta, ja työntekijän eläkelain mukaan työnantaja on velvollinen järjestämään ja kustantamaan työntekijälleen eläketurvan.

Tutkimuksen ytimen muodostaa asianosaisuuden tarkastelu, jonka ymmärtämiseksi käydään läpi asianosaisuuden eri määräytymisperusteita, niin aineellisen kuin muodollisen asianosaiskäsitteen pohjalta. Nämä eri käsitteet liittyvät eri prosessilajeihin eli samalla tarkastellaan lyhyesti siviiliprosessin ja hallintoprosessin eroja, erityisesti asianosaisuuteen nähden. Asianosaisuuteen liittyy myös asianosaiskelpoisuuden käsite sekä asiavaltuus, joita myös tarkastellaan tutkimuksen tässä vaiheessa. Asianosaisen asema ja asiavaltuus määräytyvät keskeisesti valitusoikeutta koskevan sääntelyn mukaan, joten tutkimuksessa on perusteltua tarkastella työnantajan valitusoikeutta vakuutusoikeuteen ja yleisesti valitusoikeuden oikeudellisia perusteita. On myös pohdittava, koskeeko väliintulo työnantajan asianosaisaseman problematiikkaa, joten tarkastelun kohteena on väliintulon käsitteen sisältö.

Tutkimuksessa selvitetään lisäksi työnantajan oikeutta salassa pidettäviin tietoihin oikeudenkäynnissä. Kyseessä on hallintoprosessin julkisuuslain mukainen asianosaisjulkisuus, jonka tarkastelun lähtökohta on perustuslain 12 §:ssä. Pykälä

sisältää julkisuusperiaatteen, jota noudatetaan kaikessa julkisessa toiminnassa. Julkisuusperiaatteen merkityksen ja sisällön tarkastelu antaa pohjan sille, mistä perustuslain mukaisessa asiakirjajulkisuudessa on kyse. Asiakirjajulkisuudesta säännellään yleisesti julkisuuslaissa, mutta tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:ää, joka koskee asianosaisjulkisuutta ja sen perusteita hallintolainkäytössä. Tätä kautta päästään käsiksi siihen problematiikkaan, onko työnantajalla hallintoprosessin julkisuuslain mukaista oikeutta saada muunkin kuin julkisen asiakirjan tietoja.

1.3 Tutkimusaiheen rajaukset

Tutkimuksen aiheena on työnantajan asianosaisasema, ja tarkoituksena on keskittyä vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin asioihin, muun muassa tapaturma- ja työeläkeasioihin. Asianosaisuus määritellään eri prosessilajeissa eri tavoin, mutta tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan paneuduta rikosprosessin asianosaisuuteen vaan keskitytään siviili- ja hallintoprosessin asianosaisuuteen. Tämä on perusteltua juuri siksi, että vakuutusosoikeudessa ei käsitellä rikosasioita.

Tutkimus asianosaisuudesta rajoittuu vain työtapaturma- ja työeläkeasioihin, sillä näissä asioissa työnantajalla on lainmukainen velvollisuus työntekijää kohtaan ja näin ollen myös suuri intressi asiassa. Näistä asiaryhmistä on myös eniten oikeustapauksia koskien työnantajan asianosaisasemaa.

Asianosaisasemaan liittyy vahvasti myös valitusoikeus, joka on yksi hallintolainkäyttölaissa säädettävistä prosessuaalisista oikeuksista. Tutkimuksessa keskitytään vain valitusoikeuteen, ja käsittelemättä jää asianosaisasema kuulemisen ja päätöksen tiedoksiannon osalta. Asianosaisen asema määräytyy keskeisesti juuri valitusoikeutta koskevan sääntelyn mukaan, ja oikeus tehdä valitus on se, mistä koko prosessi lähtee liikkeelle.

Asiakirjajulkisuuden osalta rajataan tutkimuksen tarkastelu hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:ään eli asianosaisen oikeuteen saada tieto muustakin kuin julkisesta asiakirjasta. Tutkimuksessa ei käsitellä yleisöjulkisuutta eli oikeutta saada tietoa asiakirjasta, joka on julkinen, sillä se ei ole tutkimustehtävän kannalta

relevanttia. Asianosaisjulkisuus koskee siis myös salassa pidettäviä asiakirjoja, mutta tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoituksena tarkastella julkisuuslaissa olevia salassapitojärjestelmään liittyviä asioita kuten salassapitovelvollisuutta tai salassapidon perusteita.

1.4 Tutkimusmetodista

Tutkimusote on oikeusdogmaattinen, sillä tarkoituksena on selvittää asianosaisasemaan ja asianosaisjulkisuuteen liittyvää voimassa olevan lainsäädännön sisältöä. Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen, onko työnantajalla asianosaisasemaa ja valitusoikeutta sekä asianosaisjulkisuuden perustamaa oikeutta saada tietoja asiakirjasta.

Tavoitteena on selventää käsitteitä asianosaisasema ja valitusoikeus sekä asianosaisjulkisuus lainsäädännön, oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön avulla. Tutkimus koostuu pitkälti perinteisestä oikeuskirjallisuudesta ja voimassa olevasta lainsäädännöstä, mutta lainvalmisteluaineistolla oli myös oma osansa lainsäädäntöön perehdyttäessä. Oikeuskirjallisuus ja lainsäädäntö eivät suoraan määritä työnantajan asemaa, joten oikeuskäytännöllä on erityisen suuri merkitys tutkimustehtävää selvitettäessä.

1.5 Tutkimusaineistosta

Tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen, joten lähdeaineisto perustuu pitkälti voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tärkeimmät säädökset tutkimuksessa ovat hallintolainkäyttölaki, oikeudenkäymiskaari ja hallintoprosessin julkisuuslaki asianosaisuutta tarkasteltaessa. Tutkimuksessa käytetään lähteenä muutakin lainsäädäntöä koskien muun muassa vakuutuslainsäädäntöä ja siellä käsiteltäviä asioita. Tutkimuksen lähtökohtana on perustuslain 21 §, jossa on kyse oikeusturvasta perusoikeutena. Perustuslaissa säädetään myös julkisuusperiaatteesta, jota toteutetaan julkisessa toiminnassa. Lainvalmisteluaineisto taas antaa tutkimuksessa selventäviä näkökohtia lainsäädäntöön perehdyttäessä.

Oikeuskirjallisuus on tärkeä lähde tarkasteltaessa tutkimustehtävää, ja sitä on tarjolla melko kattavasti. Oikeuskirjallisuuden osuus koostuu paljolti Olli Mäenpään tuotannosta, sillä hän on käsitellyt aiheeseen liittyviä asioita tuotannossaan runsaasti. Kuitenkaan oikeuskirjallisuus ja lainsäädäntö eivät määrittele suoraan työnantajan asianosaisasemaa, joten tutkimustehtävän ratkaisun kannalta oikeuskäytäntö nousee merkittävään asemaan tutkimuksen lähdeaineistona. Tutkimuksessa käytetään muun muassa vakuutus oikeuden ratkaisuja, mutta myös korkein oikeus on antanut ratkaisuja, jotka koskevat työnantajan asianosaisasemaa. Lisäksi tutkimuksessa käytetään tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksiä, sillä ne ilmaisevat hyvin työnantajan asianosaisasemaa koskevien ratkaisujen tulkintalinjaa. Asianosaisen käsitettä ja asianosaisjulkisuutta tarkasteltaessa käytännön esimerkkejä ja tulkintoja tutkimustehtävään saadaan myös korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä.

2 Oikeus oikeusturvaan ja asian käsittelyyn

2.1 Perustuslain 21 § lähtökohtana

Perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaiselle perusoikeutena kuuluvasta oikeusturvasta. Pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain säännös määrittelee oikeusturvan sisältöä ja asemaa, ja sen soveltamisala on laaja, koska se koskee oikeusturvaa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa²¹. Hallituksen esityksen mukaan säännös edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja

²¹ Mäenpää 2007, s. 68.

hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Lisäksi säännös antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille osille.²²

Oikeusturva on perusoikeus, joka velvoittaa perustuslain 22 §:n mukaisesti julkista valtaa turvaamaan oikeusturvan toteutuminen. Julkisen vallan, tarkoittaen tässä lähinnä lainsäätäjää ja oikeushallintoa, tehtävänä on huolehtia oikeusturvan tosiasiallisesta saatavuudesta ja turvata tuomioistuinten toimintaedellytykset, jotta oikeusturvasäännöksen mukaiset käsittelyn joutuisuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti voivat toteutua²³. Yleisesti ottaen perusoikeuksien vaikutus ei kohdistu pelkästään lainsäätäjään, vaan säännökset sitovat julkista valtaa kaikessa toiminnassa eli lainsäädännössä, hallinnossa ja lainkäytössä. Julkiselta vallalta edellytetään aktiivisia toimenpiteitä, jotta perusoikeudet tosiasiallisesti voivat toteutua.²⁴

Perusoikeussäännöksillä on perustuslain 106 §:n mukaisesti etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Näin ollen tuomioistuimen on annettava etusija oikeusturvaa koskeville vaatimuksille, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa näiden oikeusturvaa koskevien vaatimusten kanssa. Samoin on laita asetusten ja lakia alemmanasteisten säännösten kanssa perustuslain 107 §:n mukaan. Tuomioistuinten on myös noudatettava perusoikeusmyönteistä laintulkintaa, joka tarkoittaa sitä, että ”tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot”²⁵. Niiden on siis valittava vaihtoehtoisista tulkinnoista sellainen, joka parhaiten edistää oikeusturvaa. Perustuslain perusoikeuksilla voi olla myös välittömiä oikeusvaikutuksia. Perusoikeuksien suoran sovellettavuuden lisääminen tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa olikin yhtenä keskeisenä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tavoitteena²⁶. Jokaisella on siis omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti vedota suoraan perustuslain mukaiseen

²² HE 309/1993 vp s. 72.

²³ Mäenpää 2007, s. 68–69.

²⁴ Aer 2000, s. 70–71; HE 309/1993 vp s. 75.

²⁵ PeVM 25/1994 vp s. 4.

²⁶ HE 309/1993 vp s. 32; PeVM 25/1994 vp s. 6.

oikeusturvan saatavuuteen. Lisäksi perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset liittyvät myös oikeusturvaan. Jokaisen käytettävissä on oltava oikeusturvakeino tilanteessa, jossa lailla puututaan rajoittavasti johonkin perusoikeuteen, ja yleisimmin tällaisena keinona on pidetty muutoksenhakumahdollisuutta perusoikeutta koskevaan lainsoveltamisratkaisuun.²⁷

Oikeusturvapykälän (PL 21 §) 1 momentin keskeisenä lähtökohtana on siinä säädetty oikeus muutoksenhakuun hallintoviranomaisen päätöksestä, kun on kyse yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Valitusoikeus tällaiseen päätökseen edellyttää sitä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeussuhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Pykälän mukaan lailla on siis järjestettävä vähintään yksi muutoksenhakuaste tuomioistuimesta toiseen eli esimerkiksi yleisessä lainkäytössä se tarkoittaa yleensä muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen.²⁸ Hallintoviranomaisten päätöksistä valitettaessa on olemassa kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä²⁹.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksistä oikeudesta oikeudenkäyntiin, jonka yhtenä ulottuvuutena on yksilön mahdollisuus saada kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kyseisen momentin lähtökohtana onkin yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa.³⁰ Kyse on siis oikeudesta saada omasta aloitteesta omalta kannalta tärkeä asia tuomioistuimen käsiteltäväksi eli oikeudesta valittaa. Pykälän 2 momentti koskee lainkäyttö- ja hallintomenettelyn oikeussuojatakeita, ja oikeus hakea muutosta luetellaan yhdeksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmiksi osa-alueiksi³¹. Tärkeäksi nousee kysymys, milloin voidaan katsoa olevan kyse omalta kannalta tärkeästä asiasta ja kenellä itse asiassa on valitusoikeus. Lähtökohtaisesti perustuslaki perustaa tämän oikeuden jokaiselle,

²⁷ Mäenpää 2007, s. 70. Ks. perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä PeVM 25/1994 vp s. 5.

²⁸ Jyränki 2000, s. 311.

²⁹ Hallberg 1999, s. 55.

³⁰ HE 309/1993 vp s. 72–73.

³¹ HE 309/1993 vp s. 74.

mutta se ei kuitenkaan ole aina niin yksiselitteinen asia. Tutkimustehtävän kannalta onkin perusteltua kysyä, milloin kyseessä on työnantajan oma asia, ja millaisia oikeusturvatarpeita työnantajalla on tapaturma- ja työeläkeasioissa.

2.2 Oikeusturvan eri ulottuvuuksia

Oikeusturva liittyy viranomaisten toimintaan, ja sen keskeisenä tehtävänä on vahvistaa oikeusvarmuutta sekä turvata sen toteutumista yksilön ja julkisen vallan välisessä suhteessa. Siihen ”sisältyvät julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden ja laadun menettelylliset takeet sekä oikeudelliset keinot, joilla yksityinen voi yhtäältä toteuttaa oikeuksiaan ja toisaalta suojata oikeusasemaansa suhteessa päätöksentekijään”.³²

Oikeusturvalle voidaan määritellä erilaisia ulottuvuuksia riippuen siitä, mikä on oikeusturvan tarve konkreettisessa tilanteessa. Hallintotoiminnassa oikeusvarmuudelle voidaan määritellä kolme ulottuvuutta ja samoin voidaan tehdä myös oikeusturvalle, kun oikeusturvaa pidetään ensisijaisesti keinona oikeusvarmuuden toteuttamiseksi. Perinteisesti oikeusturva nähdään muodollisessa merkityksessä eli oikeusturva toimii päätöksenteon ja menettelyn lainmukaisuuden takeena. Materiaalinen oikeusturva liittyy päätöksen sisällölliseen oikeellisuuteen ja hyväksyttävyyteen, kun taas laadullinen oikeusturva voidaan liittää menettelyn asianmukaisuuteen ja julkisten palvelujen laatuun. Tästä jaottelusta huolimatta oikeusturvan eri ulottuvuudet ja niiden tavoitteet voivat toteutua samanaikaisesti ja samassa asiassa.³³

Toisaalta taas oikeusturva voidaan määritellä subjektiivisena ja objektiivisena oikeusturvana. Subjektiivisella oikeusturvalla tarkoitetaan niitä menettelyjä, joiden avulla yksilö voi saada suojaa omalle oikeusasemalleen ja toteuttaa omia oikeuksiaan ja etujaan. Keskeisenä subjektiivisen oikeusturvan keinona on asianosaiselle kuuluva muutoksenhakuoikeus. Suomessa yksilön muutoksenhakuoikeus on toteutettu varsin hyvin, ja sen käyttöala on kehittynyt

³² Mäenpää 2007, s. 1. Ks. oikeusturvan määrittelyistä Hallberg 1999, s. 651–653.

³³ Mäenpää 2007, s. 2–5.

laajaksi ja yleiseksi³⁴. Muita tällaisia subjektiivisen oikeusturvan toteuttamiskeinoja ovat muun muassa erilaiset oikaisu- ja korjausmenettelyt ennen muutoksenhakua. Objekttiivinen oikeusturva taas keskittyy julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden valvontaan ja lainvastaisten päätösten kumoamiseen tai korjaamiseen. Muun muassa hallintokantelu toteuttaa objektiivista oikeusturvaa. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukainen velvoite julkiselle vallalle perusoikeuksien toteuttamisen turvaamisesta voidaan liittää objektiiviseen oikeusturvaan. Julkisen vallan on toimittava aktiivisesti oikeusturvan toteuttamiseksi ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaamiseksi. Kuitenkaan oikeusturvan jaottelu subjektiiviseen ja objektiiviseen ei ole aina niin selvärajaista, sillä käytännössä subjektiiviseen oikeusturvaan sisältyy aina jossain määrin myös objektiivisen oikeusturvan piirteitä.³⁵

2.3 Lainkäyttö ja sen oikeussuojafunktio

Vallan kolmijako-opin mukaan valtion perustehtäviin kuuluu lainsäädännön ja hallinnon ohella tuomiovallan harjoittaminen eli lainkäyttö. Lainkäytöstä on kyse silloin, kun selvitetään, onko jossakin oikeuselämän tapauksessa noudatettavaksi säänneltyjä oikeussäännöksiä rikottu.³⁶ Lainkäytön tarkoituksena on siis selvittää, mikä tietyssä yksittäistapauksessa on oikein eli materiaalisen oikeuden mukainen ratkaisu. Yksityis-, rikos- ja hallinto-oikeuteen luettavat lait muodostavat aineellisen eli materiaalisen oikeuden, ja sen normit sääntelevät sitä, miten tietyissä tilanteissa tulee ja saa käyttäytyä. Kun näitä sääntöjä rikotaan, tarvitaan keinoja, joiden avulla asianosaiset voivat päästä oikeuksiinsa ja saada oikeussuojaa. Tällaisista keinoista sääntelevät normit käsittävät muodollisen oikeuden eli prosessioikeuden aineellisen oikeuden vastakohtana. Prosessioikeuden normit määrittävät prosessia eli lainkäyttöä, joka on aineellisen oikeuden toteuttamisväline. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta lainkäyttö on valtiollista vallankäyttöä, ja sitä valtaa eli tuomiovaltaa käyttävät

³⁴ Hallberg 1999, s. 660.

³⁵ Mäenpää 2007, s. 5–6.

³⁶ Lager 1994, s. 1.

tuomioistuimet soveltamalla lainsäädäntöelinten asettamia säännöksiä yksittäisiin tapauksiin.³⁷

Prosessi on tuomioistuimissa tapahtuvaa lainsoveltamistoimintaa, josta voidaan käyttää myös termejä oikeudenkäynti ja lainkäyttö. Prosessioikeudellisessa mielessä lainkäyttö on julkisvallan ylläpitämä sanktiomekanismi ja keino ratkaista oikeudellisia konflikteja.³⁸ Kuitenkin prosessi voidaan ymmärtää laajempaanakin käsitteenä, jolloin siihen on varsinaisen oikeudenkäynnin ohella katsottu kuuluvan myös hallintolainkäyttö. Hallintolainkäyttö eroaa yleisestä lainkäytöstä muun muassa toiminnan tarkoituksissa, toimintaa harjoittavien organisaatioiden asemassa ja rakenteessa, toiminnan sääntelyssä sekä oikeussuojakeinoissa, mutta nämä tietyt eroavaisuudet eivät luo estettä luonnehtia hallintotuomioistuimissa tapahtuvaa lainkäyttömenettelyä oikeudenkäynniksi.³⁹

Lainkäyttö on siis olemassa aineellisen oikeuden toteutumista varten, ja lainkäyttöön osallistuvat lainkäyttöviranomaisten lisäksi myös yksityiset asianosaiset. Asianosaisilla tulee olla mahdollisuus saada selvitettyä, onko jossakin asiassa menetelty normin vastaisesti, ja valtiolla on velvollisuus antaa asianosaiselle tällaista oikeussuojaa lainkäyttöelimiensä toimesta⁴⁰. Lainkäytöllä on erilaisia tehtäviä⁴¹ ja näistä tehtävistä ensisijaisena voidaan pitää oikeussuojan antamista. Lainkäytöllä on siis oikeussuojafunktio.⁴² Siviiliprosessissa oikeussuojan antaminen tapahtuu yksityisoikeudellisten intressien hyväksi, kun taas rikosprosessissa oikeussuojaa annetaan tapahtuneen rikoksen johdosta⁴³.

Hallintolainkäytössä oikeussuojajärjestelmä toimii julkisen vallan ja yksityisen tahon välisen oikeussuhteen laillisuuden takeena. Hallintolainkäytöllä on myös tietynlainen preventiivinen oikeussuojafunktio, sillä se toimii koko hallinnon lainalaisuuden varmistajana⁴⁴. Ihmis- ja perusoikeusajattelun vahvistuminen ja EU-oikeus ovat korostaneet hallintolainkäytössä oikeussuojan antamisen tarvetta.

³⁷ Virolainen 1995, s. 1–3 ja 12–15.

³⁸ Virolainen 1995, s. 14.

³⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 449.

⁴⁰ Lager 1994, s. 1.

⁴¹ Ks. lisää lainkäytön eri funktioista Virolainen 1995, s. 80–97 ja hallintoprosessin funktioista Mäenpää 2004, s. 228–235.

⁴² Ks. Jokela 1996, s. 18; Lager 1994, s. 1–2; Virolainen 1995, s. 80–82.

⁴³ Virolainen 1995, s. 80.

⁴⁴ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 31.

Hallintolainkäytön päätehtävänä on nimenomaan oikeussuojan jälkikäteinen antaminen, joka tarkoittaa hallinnossa tapahtuneiden virheiden korjaamista ja hallinnossa syntyvien oikeusriitojen lopullista ratkaisemista. Se, mikä erottaa hallintolainkäytön siviiliprosessista, on hallintolainkäytön yhteys siihen, mitä hallintomenettelyssä on jo tapahtunut. Hallintolainkäytössä käsiteltävää asiaa on jo aikaisemmin käsitelty hallintomenettelyssä.⁴⁵ Kuitenkaan ”hallintolainkäytössä ei ole tarkoituksena hallintoasian käsittely toiseen kertaan hallintoasiana vaan nimenomaan oikeussuojan antamisen tarkoituksessa tutkia asia menettelyssä, joka ei tavoitteiltaan ja keinoiltaan yhdenny hallintomenettelyn kanssa, vaikka niiden menettelyjen välillä on edellä kuvattu yhteys”⁴⁶.

3 Vakuutusoikeus erityistuomioistuimena

3.1 Vakuutusoikeuden toiminnan oikeudellinen perusta

Vakuutusoikeus on tuomioistuin, joka toimii erityistuomioistuimena toimeentuloturva-asioissa, ja siellä on käsitelty vuosittain noin 10 000–11 000 asiaa. Vakuutusoikeus kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan, ja sen toiminta-ajatuksen mukaan vakuutusoikeuden tehtävänä on antaa laadukasta ja tehokasta oikeusturvaa toimeentuloturvan muutoksenhakijalle. Vakuutusoikeudesta on säädetty oma laki, vakuutusoikeuslaki, joka sääntelee vakuutusoikeuden toimintaa. Vakuutusoikeuden toimintaa sääntelevät myös valtioneuvoston asetus vakuutusoikeudesta (264/1982) sekä vakuutusoikeuden työjärjestys. Vakuutusoikeus on valitusinstanssi, ja se käsittelee valituksia muun muassa työeläke-, kansaneläke-, työttömyysetuus-, palkkaturva-, asumistuki- ja opintotukiasioissa, Kansaneläkelaitoksen maksamissa vammaisetuusasioissa, sairausvakuutuslain mukaisissa etuus- ja kuntoutusasioissa sekä asioissa, jotka liittyvät oikeuteen saada korvausta työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. Vakuutusoikeus on yleensä

⁴⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 450–451.

⁴⁶ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 31.

toisena ja ylimpänä muutoksenhakuasteena, jolloin sinne valitetaan asianomaisen alalla toimivan muutoksenhakulautakunnan päätöksestä. Muutoksenhakuasteinoista on säädetty tarkemmin asianomaisia etuuksia koskevissa erityislaeissa.⁴⁷ Vakuutusoikeus voi toimia myös ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, kuten esimerkiksi rikosvahinkoasioissa.

Vakuutusoikeuslaki sääntelee vakuutusoikeuden toiminnan oikeudellisia perusteita. Vakuutusoikeuslaissa on yleiset säännökset vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden ratkaisemiseen osallistuvista jäsenistä, ja lain 2 §:n mukaan heitä ovat ylituomari sekä muina lakimiesjäseninä laamannit ja vakuutusoikeustuomarit sekä esittelijät. Vakuutusoikeudessa on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sotilasvamman asioita tuntevia jäseniä. Nämä viimeksi mainitut asiantuntijajäsenet ovat valtioneuvoston määräämiä riippumattomia ja puolueettomia henkilöitä. ”Kaikki asioiden ratkaisemiseen osallistuvat jäsenet toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla ja ovat vannoneet tuomarivalan tai antaneet tuomarinvakuutuksen”⁴⁸. Vakuutusoikeuslain käsittelyä koskevissa säännöksissä määrätään, että lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä (10 §). Säännöksen 2 momentin mukaan asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Vakuutusoikeuslaissa on säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta, mutta varsinaisia säännöksiä vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden muutoksenhausta ei ole, sillä niistä on säädetty asiaa koskevissa erityislaeissa. Vakuutusoikeudesta annetussa asetuksessa on säännöksiä muun muassa vakuutusoikeuden ja sen virkamiesten tehtävistä sekä henkilöstöä koskevia säännöksiä. Vakuutusoikeuden työjärjestyksessä taas on tarkempia tietoja vakuutusoikeudesta organisaationa, sen lainkäyttötoiminnasta ja hallinnosta⁴⁹.

⁴⁷ Lappalainen 2007, s. 231–232; Lappalainen 1995, s. 157; HE 83/1998 vp s. 7–8; <<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/7021.htm>>.

⁴⁸ <<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/7021.htm>>.

⁴⁹ Vakuutusoikeuden työjärjestys. <<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/uploads/6tegeit.pdf>>.

3.2 Menettelyssä sovellettava lainsäädäntö ja menettelyn tunnuspiirteet

3.2.1 Vakuutusoikeudessa noudatettava menettely

Vakuutusoikeudessa noudatettavasta menettelystä säädetään vakuutusoikeuslain 16 §:ssä, ja kyseisen säännöksen mukaan asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Hallintolainkäyttölaki on oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa sääntelevä yleislaki, ja vakuutusoikeudessa noudatetaan pääsääntöisesti hallintolainkäyttölain mukaisia säännöksiä muun muassa muutoksenhausta ja asian käsittelystä. Hallintolainkäyttölaissa säädetään valitusoikeudesta, valitusviranomaisesta, valituksen vireillepanosta ja käsittelystä, valitukseen annettavasta päätöksestä, oikeudenkäyntikuluista, ylimääräisestä muutoksenhausta ja hallintoriita-asiasta.

Asian ratkaisemisessa sovellettavat erityislakien eräät säännökset vaikuttavat myös vakuutusoikeuden toimintaan, ja ne syrjäyttävät yleislakina olevan hallintolainkäyttölain säännökset. Oikeudenkäynnin julkisuuteen vakuutusoikeudessa sovelletaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain säännöksiä. Laki sääntelee hallintolainkäyttöasian käsittelyyn liittyviä julkisuusasioita hallintotuomioistuimissa, joihin myös vakuutusoikeus kuuluu (2 §). Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden osalta noudatetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Muita menettelyssä sovellettavia lakeja ovat esimerkiksi laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ja kielilaki (423/2003)⁵⁰.

Valitusasioiden käsittely tapahtuu vakuutusoikeudessa pääosin kirjallisesti⁵¹, mutta suullisen käsittelyn toimittaminen on mahdollista siten kuin HLL 37 §:ssä säädetään, jos se on tarpeellista asian selvittämiseksi. Vakuutusoikeuden on myös

⁵⁰ Antila ym. 2007, s. 89.

⁵¹ Antila ym. 2007, s. 89.

toimitettava suullinen käsittely, jos asianosainen sitä pyytää. Asianosaisen on kuitenkin suullista käsittelyä pyytäessä ilmoitettava, minkä vuoksi suullisen käsittelyn toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi (HLL 38 §).

Vakuutusoikeuden tuomiovalta osuu suurelta osin julkisoikeuden puolelle. Vakuutusoikeus on siis pääasiallisesti hallintoprosessuaalinen tuomioistuin, johon sovelletaan hallintolainkäytön säännöksiä. Kuitenkin vakuutusoikeutta on pidetty myös siviiliprosessuaalisena erityistuomioistuimena, sillä muun muassa eräissä tapaturma-asioissa muutosta vakuutusoikeuden päätöksiin voidaan hakea korkeimmalta oikeudelta.⁵² Sen perusteella vakuutusoikeuden menettelyssä voidaan sanoa olevan myös siviiliprosessiin kuuluvia aineksia.

3.2.2 Siviili- ja hallintoprosessin tunnuspiirteet

Prosessi voidaan jakaa menettelyn perusteella eri osiin, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään vain siviili- ja hallintoprosesseihin, sillä ne liittyvät vakuutusoikeudessa noudatettavaan menettelyyn. Rikosprosessi jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Seuraavaksi tarkastellaan hieman lähemmin, miten siviiliprosessi ja hallintoprosessi eroavat toisistaan ja mitkä ovat näiden eri prosessilajien tunnusomaiset piirteet.

Rajanveto siviili- ja hallintoprosessin välillä on monilta osin melko selkeä. Ensinnäkin näillä prosessilajeilla on eri lainkäyttöelimet. Siviiliasioissa lainkäyttö kuuluu yleisille tuomioistuimille, joita ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Hallintolainkäyttö kuuluu sen sijaan hallintotuomioistuimille ja muille hallintolainkäyttöelimille. Hallintotuomioistuimia ovat muun muassa alueelliset hallinto-oikeudet sekä korkein hallinto-oikeus. Siviili- ja hallintoprosessin välinen raja määrittää samalla myös niiden toimivaltaa, ja perussäännökset toimivallanjaosta sisältyvät oikeudenkäymiskaareen ja hallintolainkäyttölakiin.⁵³

Hallintoprosessin vireillepanoa, sisältöä ja menettelymuotoja sääntelee hallintolainkäyttölaki, ja tunnusomaista hallintoprosessille on se, että

⁵² Lappalainen 2007, s. 232; Lappalainen 1995, s. 157.

⁵³ Lappalainen 1995, s. 14–15.

oikeudenkäyntimenettelyn peruskohteena on muutoksenhaku viranomaisen päätökseen. Oikeusriidat, joita hallintotuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet ratkaisevat muutoksenhaun perusteella, liittyvät viranomaisen ja yksityisen väliseen julkisoikeudelliseen suhteeseen. Prosessin pääasiallisena tavoitteena on juuri toteuttaa yksilön oikeusturvaa suhteessa julkisten viranomaisten toimintaan. Hallintoprosessin merkitys on kasvanut yksityisen oikeusturvan toteuttajana ja yhtenä oikeudenkäyntimenettelyn lajina. Tämä johtuu hallinnollisen sääntelyn laajenemisesta ja monimutkaistumisesta sekä julkisia etuja, oikeuksia ja palveluja koskevan päätöksenteon lisääntymisestä. Uusia haasteita hallintoprosessille aiheuttavat muun muassa julkishallinnon toiminnalliset ja rakenteelliset muutokset, hallinnon asiakkaiden kasvavat oikeusturvaodotukset ja prosessin laatua koskevat vaatimukset, joita etenkin oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus määrittää.⁵⁴

Hallintolainkäyttölaki on yleislaki, joka sääntelee hallintoprosessissa noudatettavaa menettelyä, mutta muunlaista prosessilajia edellyttävä erityissäännös syrjäyttää sen *lex specialis* -säännön mukaan. Erityissäännöksellä voidaan myös määritellä asia muun lainkäyttöelimen tai erityisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kilpailua ja julkista hankintaa koskevat asiat, jotka käsitellään markkinaoikeudessa. Sosiaalietuuksia koskevat asiat taas käsitellään vakuutusoikeudessa, ja maataloustukiasiat kuuluvat maatalouselinkeinojen valituslautakunnan käsiteltäväksi.⁵⁵

Siviiliprosessissa käsitellään yksityisoikeudellisista oikeussuhteista johtuvia riitaisuuksia, jonka vuoksi prosessia kutsutaan myös riita-asiain oikeudenkäynniksi. Kysymys on siis yksityisoikeudellisista oikeussuhteista aiheutuvista oikeuksista ja velvollisuuksista, ja siviiliprosessissa annetaan oikeussuojaa yksityisoikeudellisille intresseille. Tavallisimmin siviiliprosessissa käsiteltävät asiat liittyvät suoritusvelvollisuuden laiminlyöntiin, vahingonkorvaukseen tai johonkin oikeudelliseen epäselvyyteen. Prosessiin osallistuvat asianosaiset, kantaja ja vastaaja, voivat olla yksityisiä henkilöitä,

⁵⁴ Mäenpää 2006, s. 143–148.

⁵⁵ Mäenpää 2007, s. 177–178.

yksityisoikeudellisia yhteisöjä tai julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, ja ne esiintyvät juuri näiden oikeussuhteiden subjekteina. Siviiliprosessille on ominaista, että siviilijutun vireilletulo riippuu yksistään oikeussuhteen osapuolten eli asianosaisten tahdosta. Viranomaisten aloitteesta ei voida käynnistää siviiliprosessia. Oikeudenkäynnin aloittaminen perustuu vapaaehtoisuuteen, eli ketään ei voida pakottaa nostamaan kannetta julkisen edun nimissä tai muusta syystä.⁵⁶

Rajanvetoa siviili- ja hallintoprosessin välillä määriteltäessä on myös huomioitava se, onko oikeudenkäynnin kohteena oleva asia luonteeltaan yksityis- vai julkisoikeudellinen. Tätä problematiikkaa ratkaistaessa on perinteisesti käytetty ns. intressi- tai subjektiteoriaa. Intressiteorian mukaan oikeudenkäynnin kohteena oleva asia eli oikeussuhde on julkisoikeudellinen, jos siinä on julkinen intressi määräävässä asemassa, kun taas subjektiteoria määrittelee oikeussuhteen julkisoikeudelliseksi, jos oikeussuhteen osapuoli esiintyy siinä julkisen vallan ”kannattajan” ominaisuudessa⁵⁷. Peruseriaate on se, että hallintoviranomaisten päätösten lainmukaisuutta arvioidaan hallintoprosessissa julkisoikeudellisten säännösten mukaan (HLL), mutta julkisyhteisö tai viranomainen voi olla myös yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena ja tehdä yksityisoikeudellisia toimia, jolloin arviointiperusteena siviiliprosessissa on yksityisoikeudelliset säännökset (OK)⁵⁸.

Kaikesta huolimatta siviiliprosessin ja hallintoprosessin erottelu ei aina kuitenkaan ole niin yksiselitteistä. Ongelmia ei niinkään esiinny, kun halutaan saada muutos hallintoviranomaisen päätökseen hallintovalituksella, mutta enemmän hankaluuksia aiheuttaa siviili- ja hallintoriita-asioiden erottelu toisistaan. Samoin erottelua vaikeuttavat nykyään varsin monenlaiset seikat. Julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välinen raja on hämärtynyt muun muassa sen takia, että julkishallinnon hoitamia tehtäviä on annettu entistä enemmän yksityisten yritysten ja yhteisöjen vastuulle yksityistämisen kautta tai toimeksiantojen muodossa. Myös hallinnollisen sääntelyn ala on laajentunut

⁵⁶ Virolainen 2007, s. 59; Virolainen 1995, s. 57; Lappalainen 1995, s. 1.

⁵⁷ Lappalainen 1995, s. 16. Ks. tarkemmin intressi- ja subjektiteorioista Merikoski – Vilkkonen 1983, s. 7, Vilkkonen 1973, s. 15–16 ja Mäenpää 2003, s. 54.

⁵⁸ Lappalainen 1995, s. 16; Mäenpää 2007, s. 178.

taloudellisiin suhteisiin, eikä monia lakeja ole enää niin helppo sijoittaa joko yksityis- tai julkisoikeuteen kuuluviksi. Niin kuin aikaisemmin jo mainittiin, viranomaiset ovat myös yhä useammin yksityisoikeudellisten suhteiden osapuolina. Hallintosopimuksia voidaan käyttää julkisoikeudellisen oikeussuhteen perustamisessa, mutta myös yksityisoikeudelliset sopimukset ovat mahdollisia, joten viranomaiset toimivat alueella, jossa sopimustyyppit vaihtelevat. Tämä vaikuttaa osaltaan myös yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen toiminta-alueen rajojen lieventymiseen.⁵⁹

3.3 Vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat ja muutoksenhakujärjestelmä

Vakuutusoikeus käsittelee valituksia toimeentuloturva-asioissa, ja nämä asiat koskevat siis työeläkettä, kansaneläkettä, työttömyysetuutta, palkkaturvaa, asumistukea, opintotukea, Kansaneläkelaitoksen maksamia vammaisetuksia, sairausvakuutuslain mukaista etuutta, kuntoutusta sekä oikeutta korvaukseen työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella. ”Vakuutusoikeus on edellä mainituissa asioissa ainoa toimivaltainen tuomioistuim, lukuun ottamatta eräitä tapaturma- ja ammattitautiasioita”⁶⁰. Jokaisesta näistä asiaryhmistä ja niihin liittyvästä muutoksenhausta säännellään tarkemmin niitä koskevissa erityislaeissa.

Yleisesti ottaen toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. ”Vakuutusoikeudessa käsiteltäviä asioita ratkaisevat ensimmäisenä asteena muun muassa Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, Kuntien eläkevakuutus ja muut vakuutuslaitokset sekä lakisääteisiä vakuutuksia hoitavat vakuutusyhtiöt”⁶¹. Näiden edellä mainittujen laitosten ja yhtiöiden päätöksiin voidaan hakea muutosta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivilta lautakunnilta, joita ovat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta,

⁵⁹ Lappalainen 1995, s. 16–19; Mäenpää 2007, s. 178–179.

⁶⁰ <<http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus/7021.htm>>.

⁶¹ Työryhmämietintö 2009:10, s. 37.

tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Lautakuntien antamista päätöksistä valitetaan vakuutusoikeuteen, joka on yleensä viimeisenä muutoksenhakuasteena. Vakuutusoikeus voi olla myös ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, sillä vakuutusyhtiön tai liikennevakuutuskeskuksen liikennevakuutuslain (279/1959) mukaiseen kuntoutuspäätökseen, Valtiokonttorin rikosvahinkolain (1204/2005) ja sotilasvammalain (404/1948) mukaisissa asioissa antamiin päätöksiin sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen eläkeasioissa tekemään päätökseen haetaan suoraan muutosta vakuutusoikeudelta, ja näin ollen lautakuntavaihe jää kokonaan pois.⁶²

Useimmiten vakuutusoikeus on toinen ja samalla viimeinen muutoksenhakuaste, eikä sen päätöksiin voida enää hakea muutosta. Poikkeuksena tähän pääsääntöön on olemassa kuitenkin asioita, joissa on mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta silloin, kun vakuutusoikeuden päätöksellä on ratkaistu kysymys oikeudesta korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus suoritettava. Tällainen on mahdollista tapaturmavakuutuslain, ammattitautilain (1343/1988), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981), sotilastapaturmalain (1211/1990) ja urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (575/2000) mukaisissa asioissa. Lisäksi vakuutusoikeuden päätökseen on mahdollista hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta oikeudenkäymiskaaren 31 luvun ylimääräisillä muutoksenhakuasteilla näissä edellä mainituissa asioissa sekä rikosvahinko- ja sotilasvamma-asioissa. Korkeimmalta hallinto-oikeudelta taas voidaan hakea vakuutusoikeuden päätöksen purkua menettelyvirheen perusteella muissa kuin edellä mainituissa asioissa.⁶³

Vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden kirjo on siis varsin kattava ja muutoksenhakujärjestelmä on melko monimutkainen, mutta tässä tutkimuksessa perehdytään tarkemmin työeläke- ja tapaturma-asioihin ja niihin liittyvään muutoksenhakuun. Työeläkeasioita koskeva laki on työntekijän eläkelaki, jossa säädetään yksityisellä alalla työskentelevän työntekijän oikeudesta vanhuuseläkkeeseen, osa-aikaeläkkeeseen, kuntoutukseen ja

⁶² Työryhmämietintö 2009:10, s. 37; Antila ym. 2007, s. 83–84.

⁶³ Työryhmämietintö 2009:10, s. 37–38; Antila ym. 2007, s. 83–84.

työkyvyttömyyseläkkeeseen sekä työntekijöiden edunsaajan oikeudesta perhe-eläkkeeseen (1 §). Laissa on myös säännökset muutoksenhausta työeläkeasioissa, ja 128 §:n mukaan muutosta voidaan hakea työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalta ja vakuutusosoikeudelta. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan valitetaan yksityisen alan eläkelaitoksen tai Eläketurvakeskuksen antamasta päätöksestä tai päätösyhdistelmästä. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä taas valitetaan vakuutusosoikeuteen. Valitusosoikeus määräytyy työntekijän eläkelain ja hallintolainkäyttölain mukaan. Työeläkeasioissa vakuutusosoikeuden päätöksestä ei ole enää valitusosoikeutta, joten vakuutusosoikeus on viimeinen muutoksenhakuaste.⁶⁴

Tapaturma-asioissa on kyse työtapaturmista, ja niihin liittyvistä asioista säädetään tapaturmavakuutuslaissa. Lain 1 §:n mukaan sillä, joka sopimuksen perusteella, työntekijänä, vastikkeesta tekee työtä toiselle, työnantajalle, tämän johdon ja valvonnan alaisena, on oikeus saada korvausta työtapaturmasta, sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Laissa säädetään siis oikeudesta korvaukseen työtapaturman sattuessa. Muutoksenhaku eroaa työntekijän eläkelain mukaisesta muutoksenhausta, sillä tapaturma-asioissa on mahdollista hakea muutosta myös korkeimmalta oikeudelta. Muutoksenhakueliminä tapaturma-asioissa ovat tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, vakuutusosoikeus ja korkein oikeus (TVL 53 §).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta vakuutusosoikeudesta kirjallisella valituksella (TVL 53a §). Valitus toimitetaan ensiksi vakuutuslaitokselle mahdollista itseoikaisua varten, mutta käytännössä itseoikaisu eli tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen oikaiseminen on hyvin harvinaista⁶⁵. Korkeimmalta oikeudelta voi hakea muutosta valittamalla, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan sellaiseen vakuutusosoikeuden antamaan päätökseen, jolla on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus suoritettava. Samoin on laita vakuutusosoikeuden perustevalitukseen

⁶⁴ Antila ym. 2007, s. 27–28.

⁶⁵ Kukkonen – Karmavalo 2010, s. 167–168.

antamassa päätöksessä (TVL 53b §). Haettaessa muutosta vakuutusoikeuden päätökseen edellä mainituissa tilanteissa on soveltuvin osin noudatettava, mitä oikeudenkäymiskaaren 30 luvussa on säädetty muutoksenhausta hovioikeuden ratkaisuun. Näiltä osin muutoksenhaku poikkeaa niin sanotusti pääsäännöstä, kun muutoin tavallisesti vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa noudatetaan hallintolainkäyttölain mukaista menettelyä.

3.4 Työnantaja tapaturma- ja työeläkeasioissa

Työnantajalla on oma roolinsa tapaturma- ja työeläkeasioissa ja sitä kautta myös tietyt intressinsä esimerkiksi työntekijää kohtaan. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää, millainen asema työnantajalla on yllä mainituissa asioissa, ja voiko hän olla asianosaisena muun muassa valitusasioissa. Tämän selvittämiseksi on syytä tarkastella ensin lyhyesti, mitä tarkoittavat tapaturmavakuutus ja työeläke, sekä lisäksi tarkastellaan työnantajan roolia tapaturma- ja työeläkeasioissa sekä työnantajan yhteyttä työntekijään näissä asioissa. Sitä kautta päästään lähemmäksi tutkimuskysymyksen problematiikkaa.

Tapaturmavakuutus kuuluu Suomen sosiaaliturvan alueella sosiaalivakuutuksen piiriin. Tähän samaan piiriin kuuluvat myös työeläkevakuutus, sairausvakuutus, kansaneläke- ja perhe-eläkevakuutus sekä liikennevakuutus. Muusta sosiaalivakuutuksesta poiketen tapaturmavakuutus, samoin kuin työeläke, liittyy työsuhteeseen. Tapaturmavakuutus perustuu tapaturmavakuutuslakiin, joten vakuutuksen sisällöstä tai korvauksista ei voida sopia millään tavoin vakuutusyhtiön ja työnantajan tai työntekijän välillä. Tapaturmavakuutuksen tarkoitus on turvata työntekijän tai hänen omaistensa toimeentulo työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta työtapaturman tai ammattitaudin jälkeen, ja oikeus korvaukseen perustuu ensisijaisesti työsuhteeseen.⁶⁶ Työntekijän on siis oltava työsuhteessa työnantajaan, jotta hän voi saada tapaturmavakuutuslain mukaista korvausta. Työsuhteen määritelmä on TVL 1 §:ssä, jonka mukaan työntekijä tekee sopimuksen perusteella vastikkeesta työtä työnantajalle tämän

⁶⁶ Kukkonen – Karmavalo 2010, s. 13–15.

johdon ja valvonnan alaisena. Vastikkeeksi katsotaan jokainen etu, jolla on taloudellista arvoa.

Työnantajalla on lakisääteinen vakuuttamisvelvollisuus työntekijää kohtaan mahdollisten työtapaturmien varalta. Työnantajan tulee ottaa tällainen vakuutus vakuutuslaitoksesta, jolla on oikeus TVL:n mukaisten vakuutusten antamiseen (8 §). Poikkeuksena tästä velvollisuudesta ovat eräät pientyönantajat ja valtio. Vaikka valtiolla ei ole TVL:n mukaista vakuuttamisvelvollisuutta, niin valtion varoista on kuitenkin valtion työssä sattuneen työtapaturman johdosta suoritettava korvaus TVL:n mukaan (9 §). ”Tapaturmavakuutus poikkeaa useista muista vakuutuksista siten, että siinä onkin kolme osapuolta: vakuutuksenottaja eli työnantaja, jolla on vakuuttamisvelvollisuus, vakuutusyhtiö eli vakuutuksenantaja ja vakuutettu eli työntekijä, jonka hyväksi vakuutus otetaan”⁶⁷. Tavallisesti vakuutuksissa on nimittäin vain kaksi osapuolta.

Työeläkeasioissa työnantajalla on myös omat velvollisuutensa, sillä työntekijän eläkelaki velvoittaa 1 §:n mukaan työnantajan järjestämään ja kustantamaan työntekijälleen lain mukaisen eläketurvan Suomessa tehdystä työstä. Myös työntekijällä on tässä tapauksessa velvoitteita, koska työntekijän on osallistuttava eläketurvansa kustantamiseen työntekijän työeläkevakuutusmaksulla. Pykälän 3 momentin mukaan työnantaja voi järjestää tässä laissa säädetyn eläketurvan työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) tarkoitetussa työeläkevakuutusyhtiössä, vakuutuskassalaissa (1164/1992) tarkoitetussa eläkekassassa tai eläkesäätiölaissa (1774/1995) tarkoitetussa eläkesäätiössä.

TEL 141 §:ssä säännellään tarkemmin näistä eläketurvan järjestämisvaihtoehdoista. Jos työnantaja järjestää työntekijänsä eläketurvan ottamalla vakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, työnantajan on tehtävä vakuutushakemus valitsemaansa työeläkevakuutusyhtiöön, ja hakemuksen hyväksymisellä syntyy vakuutus sopimus työeläkevakuutusyhtiön ja työnantajan välillä. Jos taas työnantaja järjestää eläketurvan eläkekassassa, on se mahdollista perustamalla vakuutuskassalaissa tarkoitetulla tavalla eläkekassa tai liittymällä sellaisen eläkekassan osakkaaksi, jonka toimintapiiriin työnantaja kuuluu. Samoin

⁶⁷ Kukkonen – Karmavalo 2010, s. 20.

on tilanne eläkesäätiön kohdalla, jolloin työnantajalla on mahdollisuus järjestää työntekijänsä eläketurva perustamalla eläkesäätiölaissa tarkoitetulla tavalla eläkesäätiö tai liittymällä sellaiseen yhteiseläkesäätiöön, johon työnantaja eläkesäätiölain mukaan voi kuulua. Työntekijä osallistuu tavallaan myös itse eläketurvansa kustantamiseen, sillä työnantaja pidättää työntekijältä työntekijän työeläkevakuutusmaksun maksamastaan palkasta sen maksamisen yhteydessä ja maksaa työeläkevakuutusmaksun kokonaisuudessaan sille eläkelaitokselle, jossa työnantaja on järjestänyt työntekijänsä TEL:n mukaisen eläketurvan (152 §).

4. Työnantaja asianosaisena

4.1 Asianosaisaseman määräytyminen

4.1.1 Asianosaisuudesta yleisesti

Asianosaisasema määräytyy eri prosessilajeissa toisistaan poikkeavin perustein. Selkeimmin määriteltävä ero on varmaankin siinä, että yleisessä prosessioikeudessa asianosaisasema määräytyy muodollisin perustein, kun taas hallintoasioissa asianosaisuus määräytyy aineellisista lähtökohdista⁶⁸. Näitä määritelmiä tarkastellaan lähemmin tuonnempana. Lisäksi asianosaisuuteen liittyy läheisesti käsite asianosaiskelpoisuus, joka lyhyesti ilmaistuna tarkoittaa kykyä olla oikeudenkäynnissä asianosaisena⁶⁹. Asianosaisuutta tarkasteltaessa on myös selvitettävä, mitä tarkoittaa asialegitimaatio eli asiavaltuus. Näiden lisäksi on syytä kiinnittää huomiota myös asianosaissuhteen eroavaisuuksiin siviili- ja hallintoprosessissa. Hallintoprosessissa puhutaan heikosta kaksiasianosaissuhteesta, joka poikkeaa siviiliprosessissa vallitsevasta kaksiasianosaissuhteesta. Näitä käsitteitä tullaan lähemmin tarkastelemaan myöhemmin tässä luvussa.

⁶⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 112.

⁶⁹ Lappalainen 2007, s. 301.

Asianosainen on keskeinen prosessioikeudellinen käsite, sillä ilman asianosaisia ei ole myöskään oikeudenkäyntiä. Arkielämän tilanteessa tätä voisi verrata esimerkiksi näytelmään. Näytelmä tarvitsee näyttelijänsä, jotta siitä saadaan toimiva kokonaisuus; ilman näyttelijöitä ei voida esittää näytelmää. Prosessiakaan ei oikeastaan ole ilman asianosaisia, ja prosessin tarkoitus on ratkaista juuri asianosaisia koskeva oikeudellinen asia. Myös menettelyn vaikutukset koskevat yleensä vain asianosaisia.⁷⁰

Asianosaiset kuuluvat oikeudenkäynnissä toimiviin oikeussubjekteihin eli prosessisubjekteihin. Tärkeimmät prosessisubjektit ovat asianosaiset ja tuomioistuin, mutta myös muita tahoja luetaan mukaan prosessisubjekteihin, kuten asianosaisten edustajat ja avustajat, todistajat, asiantuntijat, väliintulijat ja muut kuultavat. He osallistuvat prosessiin tavalla tai toisella ja heillä on määrätty tehtävä oikeudenkäynnissä. He suorittavat näin ollen erilaisia prosessitoimia.⁷¹ Asianosaisasemalla on myös merkitystä useassa suhteessa oikeudenkäynnissä, sillä yleensä vain asianosaisella on oikeus suorittaa kaikkia tarpeellisia prosessitoimia, kuten esittää vaatimuksia ja väitteitä perusteineen, esittää todisteita ja kuulla todistajia sekä käyttää mahdollisia muutoksenhakukeinoja⁷². Hallintolainkäytössä asianosaisasema perustaa asianosaiselle prosessuaalisia oikeuksia, kuten sen, että häntä on kuultava asiassaan (HLL 34 §) ja hänellä on oikeus pyynnöstään saada suullinen käsittely (HLL 38 §)⁷³.

4.1.2 Asianosaisasemaan liittyvistä keskeisistä käsitteistä

4.1.2.1 Aineellinen ja muodollinen asianosaisasema

Kuten monessa muussakin asiassa siviili- ja hallintoprosessit eroavat toisistaan, niin myös asianosaisen käsitteet poikkeavat näissä prosessilajeissa. Siviili- ja hallintoprosessissa asianosaisasema muodostuu eri lähtökohdista. Siviiliprosessille tunnusomaista on muodollinen asianosaiskäsite, ja

⁷⁰ Lager 1994, s. 55.

⁷¹ Lappalainen 1995, s. 51; Virolainen 1995, s. 25; Jokela 2002, s. 2.

⁷² Jokela 2002, s. 2.

⁷³ Mäenpää 2007, s. 242.

hallintoprosessissa vallitsevat aineellisen asianosaiskäsitteen kriteerit. Eroavaisuudet ovat varsin perusteltuja tässäkin suhteessa, sillä kyse on kuitenkin perustavanlaatuisesta prosessioikeudellisesta käsitteestä, ja kyseessä on kaksi hyvin erilaista prosessilajia.

Siviiliprosessissa asianosaisaseman saavat ne henkilöt, jotka omissa nimissään esiintyvät ratkaistavan asian asianosaisina, toisin sanoen joiden nimissä oikeutta käydään. Siviiliprosessissa asianosaisina ovat vaatimuksia esittävä osapuoli eli kantaja ja puolustautuva asianosainen eli vastaaja tai hakemusasioissa hakija ja kuultava. Tätä muodollista asianosaiskäsitettä käytetään myös rikosprosessissa, mutta siinä asianosaisina ovat syyttäjät ja vastaajat. Siviiliprosessiin kuuluvien riita-asioiden ja rikosasioiden oikeudenkäynneissä on siis aina vähintään kaksi asianosaistahoa. Muodollisessa asianosaiskäsitteessä kyse on siitä, että asianosaisasema voi syntyä huolimatta siitä, onko asianomaisella todellisuudessa vaatimansa oikeus tai onko hän todella vastuussa vaaditusta suorituksesta. Muodollinen asianosaisasema syntyy haastehakemuksen perusteella jutun tullessa vireille, eikä sen syntymiseen vaikuta se seikka, onko asianosaiseksi ilmoittautuneella oikeus käydä oikeutta omissa nimissään. Tämä problematiikka liittyy kysymykseen asiavaltuudesta eli asialegitimaatiosta, jota on tarkoitus käsitellä myöhemmin tarkemmin.⁷⁴

Hallintoasioissa ei yleensä ole kahta varsinaista asianosaistahoa, ja hallintomenettelyssä asianosaisen käsitettä käytetäänkin materiaalisessa eli aineellisessa merkityksessä. Aineellisessa asianosaisen käsitteessä on kyse siitä, minkälainen merkitys asiassa tehtävällä ratkaisulla on tietyn henkilön oikeusaseman kannalta.⁷⁵ Hallinto-oikeudessa asianosaisen käsitteen ala on laajempi kuin prosessioikeudessa, ja asianosaisuuteen liittyy monia oikeusvaikutuksia, joita sovelletaan eri hallinnonaloilla, erityyppisissä hallintoasioissa ja asian käsittelyn eri vaiheissa toisistaan poikkeavalla tavalla. Asianosaisuuden käsitteen laajuus vaihtelee ollen laajimmillaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ja suppeimmillaan sosiaalihuollon alueella.⁷⁶

⁷⁴ Lappalainen 2007, s. 301; Jokela 2002, s. 1–3.

⁷⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 112.

⁷⁶ Heuru 2003, s. 108–109.

Hallintoprosessia koskevassa lainsäädännössä ei ole varsinaista säännöstä, joka koskisi vain ja ainoastaan asianosaisasemaa, mutta hallintolainkäyttölaissa (6.1 §) on säännös valitusoikeudesta, joka sisältää asianosaisen oikeuden valittaa. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisena pidetään siis henkilöä, jota asia suoranaisesti koskee tai jonka oikeuteen velvollisuuteen tai etuun valituksenalainen päätös välittömästi vaikuttaa. Vertailun vuoksi voidaan mainita hallintomenettelyssä noudatettava hallintolain (434/2003) 11 § asianosaisuudesta, jonka mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Näiden säädösten lisäksi myös julkisuuslaki ja kuntalaki (365/1995) sisältävät omat määritelmänsä asianosaisuudesta. Vaikka kyseisten säädösten määritelmät asianosaisuudesta sanamuodoiltaan hiukan poikkeavatkin toisistaan, voidaan niistä hahmottaa yleistettävissä oleva asianosaisen käsite, joka on asiallisessa mielessä samansisältöinen⁷⁷.

Erilaisista asianosaisen määritelmän sanamuodoista voidaan päätyä siihen, että hallinnossa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, ja asian ”koskeminen” tai hallintolainkäytössä päätöksen ”vaikuttaminen” on määriteltävä oikeudellisten vaikutusten perusteella. Oikeudellisten vaikutusten on oltava välittömiä, ja kyse on oltava henkilötahon omasta asiasta, jotta voidaan puhua asianosaisesta. Asia siis koskee ja päätös vaikuttaa suoranaisesti ja välittömästi, joten asianosaisuutta ei voida ratkaista muodollisin perustein, vaan on otettava huomioon se, onko päätöksellä asianomaisen henkilötahon kannalta välittömiä vai pelkästään välillisiä vaikutuksia. Asianosaisena ei ole lähtökohtaisesti siis sellainen henkilötaho, jota päätös koskee vain välillisesti. Yleisesti asianosaisuudesta voidaan lisäksi vielä mainita, että samassa asiassa voi olla myös useita asianosaisia, jolloin heidän intressinsä voivat olla keskenään kilpailevia tai ristiriitaisia. Tällainen tilanne voi tulla eteen hallintoasioissa esimerkiksi virantäytilanteessa, kun hakijoita on useita.⁷⁸

⁷⁷ Heuru 2003, s. 109.

⁷⁸ Heuru 2003, s. 109; Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 113.

4.1.2.2 Asianosaiskelpoisuus

Asianosaiskelpoisuuden käsite kuuluu olennaisesti asianosaisen käsitteen määrittämiseen. ”Asianosaiskelpoisuudella tarkoitetaan yleistä kykyä olla hallintoprosessin asianosaisena eli tulla asianosaisen asemaan ja toimia siinä asianosaiselle kuuluvin valtuuksin”⁷⁹. Tämä asianosaiskelpoisuuden määritelmä vallitsee myös siviiliprosessin puolella. Se on siis kyky olla oikeudenkäynnin asianosaisena, ja se on yksittäisestä oikeudenkäynnistä riippumaton abstrakti ominaisuus. Asianosaiskelpoisuus on myös ehdoton prosessinedellytys: jos esimerkiksi siviiliprosessin toiselta osapuolelta, kantajalta tai vastaajalta, puuttuu tämä ominaisuus, on tuomioistuimeen saatettu asia jätettävä tutkimatta. Prosessinedellytyksenä se kuitenkin näyttäytyy lähinnä vain juttua vireille pantaessa.⁸⁰ Asianosaiskelpoisuus voidaan myös katsoa yksityisoikeudellisen oikeuskelpoisuuden prosessuaaliseksi rinnakkaiskäsitteeksi. ”Kun siviiliprosessissa käsitellään yksityisoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia, ovat vastaavasti asianosaiskelpoisia kaikki, jotka ovat siviilioikeudellisesti oikeuskelpoisia, eli jotka voivat omissa nimissään tulla oikeutetuiksi ja velvoitetuiksi”⁸¹.

Lainkäytön tarkoituksena on antaa oikeussuojaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa oikeussuojan antamiseen on perusteltu ja oikeutettu syy. Tämä periaate näkyy juuri PL 21 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsiteltäväksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, ja tämän vuoksi on perusteltua määritellä asianosaiskelpoisuus laajasti. Asianosaiskelpoisuudesta ei ole suoranaisesti olemassa yleistä säännöstä, mutta voidaan sanoa, että asianosaiskelpoisuus on siis jokaisella oikeussubjektilla, joka voi olla oikeuksien tai velvollisuuksien subjektina.⁸²

⁷⁹ Mäenpää 2007, s. 241.

⁸⁰ Lappalainen 1995, s. 262; Lappalainen 2001, s. 10. Ks. asianosaisia koskevista prosessinedellytyksistä Lappalainen 2001, s. 10–13.

⁸¹ Lappalainen 1995, s. 262.

⁸² Lager 1994, s. 58; Mäenpää 2007, s. 241; Lappalainen 1995, s. 262.

Seuraavaksi käydään tarkemmin läpi, ketkä ovat näitä tahoja, joilla voi olla asianosaiskelpoisuus. Lähtökohtaisesti asianosaiskelpoisuus kuuluu kaikille luonnollisille henkilöille eli ihmisille ja oikeushenkilöille. Ihminen voi olla asianosaiskelpoinen ikään, kansalaisuuteen tai täysivaltaisuuteen katsomatta. Näin ollen myös muut kuin Suomen kansalaiset voivat olla asianosaisina maamme tuomioistuimissa niin siviili- kuin hallintoprosessissakin. Ikä ei myöskään siis vaikuta asianosaiskelpoisuuden saamiseen, sillä luonnollisille henkilöille se kuuluu syntymästä kuolemaan saakka⁸³. Asianosaiskelpoisuus kuuluu siis myös oikeushenkilöille riippumatta siitä, ovatko ne yksityisoikeudellisia vai julkisoikeudellisia. Yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat muun muassa osakeyhtiöt, avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt, osuuskunnat, säätiöt ja rekisteröidyt yhdistykset. Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ovat valtio, kunnat, kuntayhtymät, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta.⁸⁴

Yksityisoikeudellisen oikeushenkilön kohdalla tulee ottaa huomioon rekisteröintivelvollisuus, eli yksityisen oikeushenkilön velvollisuus rekisteröityä asianomaiseen yhteisöjä koskevaan julkiseen rekisteriin saadakseen oikeuskelpoisuuden vaikuttaa samalla myös asianosaiskelpoisuuden saamiseen. Ilman tällaista rekisteröintiä ei oikeushenkilö voi siis saada asianosaiskelpoisuuttakaan. Näin ollen rekisteröimättömät osakeyhtiöt, osuuskunnat, säätiöt ja yhdistykset ovat asianosaiskeltottomia. Tämä sääntö ei kuitenkaan koske avoimia yhtiöitä eikä kommandiittiyhtiöitä silloin, kun niiden rekisteröintiin ei liity konstitutiivista vaikutusta. Ne tulevat heti perustamishetkellä asianosaiskelpoisiksi. Asianosaiskelpoisuus kuuluu myös vastaaville ulkomaisille oikeushenkilöille, sekä jakamattomalle kuolinpesälle ja konkurssipesälle, vaikkakaan näitä viimeksi mainittuja ei katsota varsinaisiksi oikeushenkilöiksi.⁸⁵

⁸³ Vrt. Tirkkonen 1969, s. 300. Hän on katsonut rikosoikeudellisen 15 vuoden vastuunalaisuuskärajan perusteella, että alle 15-vuotias ei ole vastaajana asianosaiskelpoinen rikosprosessissa.

⁸⁴ Lappalainen 1995, s. 262–263; Mäenpää 2007, s. 241. Ks. myös asianosaiskelpoisuudesta hallintoprosessissa Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 174.

⁸⁵ Lappalainen 1995, s. 263–266; Mäenpää 2007, s. 241; Lappalainen 2007, s. 301–302.

Viranomainen ei ole itsenäinen oikeushenkilö vaan se on julkisyhteisön toimielin. Täten valtion hallinto-organisaatioon kuuluvilla elimillä, kuten ministeriöillä, keskusvirastoilla, aluehallintovirastoilla⁸⁶ tai kunnan lautakunnilla, ei ole itsenäisen asianosaisen statusta siviiliprosessissa. Asianosaiskelpoisuus kuuluu vain itse valtiolle tai kunnalle, ja yllä mainituille elimille voi kuulua vain oikeus käyttää valtion tai kunnan puhevaltaa. Asianosaiskelpoisuutta siviiliprosessissa ei ole myöskään sellaisilla valtion, kuntien tai kuntayhtymien laitoksilla, joita ei ole organisoitu itsenäisiksi oikeushenkilöiksi. Tällaisia laitoksia ovat muun muassa Valtiokonttori, Tilastokeskus, valtion liikelaitokset ja muut oppilaitokset. Samoin on laita yksityistenkin omistamien oppilaitosten kohdalla, kuten korkeimman oikeuden tapauksesta käy ilmi (KKO 1992:152)⁸⁷. Tapauksessa olevan kansanopiston omisti säätiö, ja vain säätiö omistajana saattoi olla asianosaisena, sillä lainsäädännössä ei ollut kansanopistolle annettu oikeutta kantaa ja vastata omasta puolestaan. Hallintoprosessissa tilanne on hieman toisin, sillä myös viranomainen voi olla asianosaiskelpoinen hallintoprosessin vireillepanijana, valittajana HLL 6.2 §:n mukaan tai hallintoriitahakemuksen tekijänä. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista ilman erityisiä perusteita, kuten erityistä julkisen edun valvontatehtävää. Viranomaisen toimiminen asianosaisena on kuitenkin pidettävä erillään jo aiemminkin mainitusta viranomaisen oikeudesta käyttää toimialallaan valtion tai kunnan puhevaltaa.⁸⁸

4.1.2.3 Asiavaltuus eli asialegitimaatio

Hallintoprosessissa asiavaltuus määritellään asianosaisen oikeutena käyttää puhevaltaa eli oikeutena panna vireille hallintoprosessi ja toimia siinä asianosaisena⁸⁹. Siviiliprosessissa asiavaltuudessa kyse on siitä, onko asianosaisena esiintyvä henkilö ”oikea” asianosainen eli onko hänellä oikeus toimia asianosaisena omissa nimissään sekä oikeus esittää oikeudenkäynnin kohdetta koskevia vaatimuksia ja vastata kohdetta koskeviin vaatimuksiin.

⁸⁶ Lappalainen 1995, s. 263. Lappalainen puhuu lääninhallituksista, mutta lääninhallituksia ei enää ole, sillä 1.1.2010 lähtien lääninhallitusten entisiä tehtäviä hoitavat aluehallintoviranomaiset sekä osittain myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Ks. <<http://www.laanhallitus.fi/>>.

⁸⁷ Jokela 2002, s. 26.

⁸⁸ Lappalainen 1995, s. 263–264; Mäenpää 2007, s. 241–242; Lappalainen 2007, s. 301–302.

⁸⁹ Mäenpää 2007, s. 242.

Asiavaltuus merkitsee aina asianosaisen suhdetta tiettyyn yksittäiseen oikeudenkäyntiin, ja siten kyse on enemmänkin oikeudesta eikä abstraktista ominaisuudesta kuten asianosaiskelpoisuudessa. Asiavaltuus ja asianosaiskelpoisuus eivät tarkoita samaa asiaa, ja näin ollen asianosaiskelpoiselta voi puuttua asiavaltuus, koska asiavaltuus ei ole suorassa yhteydessä abstraktiin kykyyn olla oikeuksien subjektina. Pääsäännön mukaan siis ”oikeudenkäynnissä ovat asianosaisina sen oikeussuhteen subjektit, josta oikeudenkäynnissä on kysymys”^{90,91}

Valitusoikeutta koskeva sääntely ja sitä koskeva oikeuskäytäntö määrittelevät keskeisesti asianosaisen asemaa ja asiavaltuutta. Asiavaltuus on ehdoton edellytys prosessin vireillepanolle, sillä sen puuttuessa valitusta ei tutkita, samoin kuin siviiliprosessissa se johtaa kanteen tutkimatta jättämiseen. Prosessia ei siis voida käydä niin sanotusti väärin asianosaisten nimissä⁹². Hallintoprosessissa asiavaltuus kuuluu lähtökohtaisesti jokaiselle, jonka oikeutta tai velvollisuutta päätös koskee. Hallintolainkäyttölain mukaan (HLL 6.1 §) asiavaltuus on sillä, johon hallintopäätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asiavaltuus liittyy pääasiassa prosessin vireillepanovaiheeseen, mutta sillä on myös tärkeä merkitys asian käsittelyssä. Asianosaisella on nimittäin prosessuaalisia oikeuksia, jotka ovat riippumattomia siitä, onko kyseinen taho hallintoprosessin vireillepanija. Hallintolainkäyttölain mukaan asianosaista on kuultava (HLL 34 §), hänellä on pyynnöstään oikeus suulliseen käsittelyyn (HLL 38 §) sekä kaikkia asianosaisia on myös kohdeltava tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti asiaa käsiteltäessä (HLL 33.1 §).⁹³

Siviiliprosessissa riita-asiat jaetaan usein kahteen ryhmään, varallisuusoikeudellisiin asioihin ja henkilöä koskeviin asioihin, koska näiden ryhmien asiavaltuuteen liittyvät asiat poikkeavat merkittävästi toisistaan⁹⁴. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole syytä paneutua näihin eroihin tarkemmin. Hallintoprosessissa taas on asiavaltuuteen liittyvä erityisyys, joka poikkeaa

⁹⁰ Lager 1994, s. 59.

⁹¹ Lappalainen 1995, s. 273; Lappalainen 2007, s. 305.

⁹² Lappalainen 1995, s. 273.

⁹³ Mäenpää 2007, s. 242.

⁹⁴ Lappalainen 1995, s. 274.

pääsäännöstä, sillä asiavaltuus voi kuulua erityissäännöksen nojalla myös muille kuin päätöksen oikeusvaikutusten suoranaistulle kohteille. Tällaisten erityissäännösten nojalla valitusoikeus voi kuulua myös muille kuin varsinaistulle asianosaisille. Kuntalain 92 § perustaa kunnan jäsenelle valitusoikeuden kunnan toimielinten päätöksistä. Valitusoikeus perustuu siis kunnan jäsenyyteen, eikä valittajan tarvitse välttämättä olla varsinainen asianosainen kyseisessä valitusasiassa. Kuntalain säännöksen lisäksi hallintolainkäyttölaissa (HLL 6.2 §) on säännös viranomaisen valitusoikeudesta, jos valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tai jos laissa niin säädetään. Nämä erityissäännökset laajentavat asiavaltuutta koskevaa pääperiaatetta.⁹⁵

4.1.2.4 Kaksiasianosaissuhde ja heikko kaksiasianosaissuhde

Tuomioistuinprosessille tunnusomaista on kaksiasianosaissuhde, joka tarkoittaa sitä, että oikeudenkäynnissä tarvitaan asianosaisia aina vähintään kaksi⁹⁶. Nämä kaksi asianosaista ovat toistensa vastapuolia, jotka siis siviiliprosessissa ovat kantaja ja vastaaja. Kantaja on oikeudenkäynnin aloittanut henkilö, joka vaatii tuomioistuimelta oikeussuojaa toista vastaan, kun taas vastaaja on se osapuoli, jota vastaan oikeussuojaa pyydetään.⁹⁷ Siviiliprosessissa (samoin kuin rikosprosessissakin) oikeudenkäynnin osapuolet eli asianosaiset ovat muodollisesti tasavertaisia⁹⁸.

Hallintoprosessissa perusasetelma poikkeaa siviiliprosessissa vallitsevasta roolijaosta. Ensinnäkin jo peruslähtökohta hallintoprosessissa on erilainen, sillä prosessin kohteena on viranomaisen tekemän hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan viranomainen ei ole prosessissa asianosainen, ja siten hallintoprosessissa ratkaistavan oikeusriidan osapuoletkaan eivät ole toisilleen muodollisesti vastakkaisissa prosessuaalisissa asemissa. Viranomainen ei ole siis vastaajana eikä muutoksenhakijan vastapuolena, joten

⁹⁵ Mäenpää 2007, s. 242.

⁹⁶ Lager 1994, s. 56; Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 112 ja 115.

⁹⁷ Jokela 2002, s. 1 ja 3.

⁹⁸ Mäenpää 2007, s. 248–249.

hallintoprosessissa on vain yksi asianosainen, jonka muutoksenhakua hallintotuomioistuin käsittelee. Asianosaisaseman puuttumisesta huolimatta viranomainen osallistuu prosessiin monella eri tavalla ja on näin kuitenkin prosessin osapuolen asemassa. Viranomaiselta on hallintolainkäyttölain mukaan muun muassa pyydyttävä lausunto, jollei se ole tarpeetonta (HLL 36.1 §), ja viranomaista voidaan kuulla suullisessa käsittelyssä (HLL 37.1 §). Hallintoprosessille on näin ollen luonteenomaista heikko kaksiasianosaissuhde, ja asianosaissuhteen ”heikkous” perustuu juuri siihen, että oikeussuhteen toisella osapuolella, viranomaisella, ei ole asianosaisen ja prosessuaalisen vastapuolen asemaa, vaikka viranomainen on prosessissa osapuolena.⁹⁹

Perusteluna heikolle kaksiasianosaissuhteelle on monia hallintoprosessin perinteisiä lähtökohtia, kuten hallintoprosessin tavoite selvittää materiaallinen totuus ja tehdä lainmukainen ratkaisu. Sen vuoksi selvityksen hankkimisessa on korostettu virallisperiaatetta, jonka mukaan asian selvittäminen kuuluu hallintotuomioistuimen velvollisuuksiin, eikä se siis perustu viime kädessä vain asianosaisten esittämään selvitykseen. Myös hallinnon lainalaisuus ja virkavastuu perustelevat tätä asetelmaa. On kuitenkin mainittava, että hallintoprosessin perusasetelmasta huolimatta viranomainen voi saada muodollisen asianosaisen aseman erityissäännöksen nojalla. Tällainen tilanne on esimerkiksi hallintoriidan käsittelyssä, samoin kuin asiassa, jossa viranomainen on hallintoprosessin vireillepanijana muutoksenhakijan ominaisuudessa.¹⁰⁰

4.2 Väliintulo

Väliintulossa eli interventiossa ei ole varsinaisesti kysymys asianosaaisuudesta, sillä väliintulossa sivullinen, joka ei ole asianosaisen asemassa, tulee prosessiin mukaan niin sanotusti kolmanneksi osapuoleksi. Vaikka lähtökohtaisesti oikeudenkäynnin asianosaissilla on oikeus käydä oikeutta keskenään ilman sivullisten osallistumista käsittelyyn, voi oikeudenkäynti joskus vaikuttaa myös sivulliseen siinä määrin, että

⁹⁹ Mäenpää 2007, s. 248–249. Ks. myös heikosta kaksiasianosaissuhteesta Vilkkonen 1976, s. 35–38.

¹⁰⁰ Mäenpää 2007, s. 249–252.

hänelle tulee antaa mahdollisuus valvoa omia etujaan asiassa. Sivullisen tavoitteena on siis todella väliintulollaan tukea ja edistää omia intressejään, ei esimerkiksi varsinaisten asianosaisten intressejä. Sivullisella ei ole kuitenkaan asiavaltuutta eikä asianosaisten asemaa, vaikka hän toimiikin omissa nimissään ja ajaa omia etujaan. Näin ollen väliintulijalle ei voida tuomita mitään eikä häntä voida tuomiossa velvoittaa mihinkään. Tuomio voi kuitenkin olla väliintulijaa sitova.¹⁰¹

Väliintulo voidaan jakaa varsinaiseen väliintuloon ja itsenäiseen väliintuloon. Ensiksi mainittu tarkoittaa niin sanottua sivuväliintuloa, jossa ulkopuolinen henkilö tulee oikeudenkäyntiin mukaan tukemaan toista asianosaista, kun taas itsenäisessä väliintulossa sivullinen saa oikeudenkäynnissä asianosaisten aseman kuitenkin olematta jutun varsinainen asianosainen.¹⁰²

Sivuväliintulossa sivullinen voi osallistua väliintulijana jommankumman asianosaisten puolella oikeudenkäyntiin, jos hän väittää, että asia koskee hänen oikeuttaan, ja esittää todennäköisiä syitä väitteensä tueksi (OK 18:8). Sivullisella on oltava väliintulointressi, jota voidaan kutsua myös väliintulon aineelliseksi edellytykseksi¹⁰³. Se, milloin asian katsotaan koskevan väliintulijan oikeutta, tarkoittaa lähinnä haitallisia vaikutuksia väliintulijan oikeusasemaan, ja näitä vaikutuksia väliintulija pyrkii etukäteen eliminoimaan väliintulolla. Väliintulointressin on myös oltava oikeudellista laatua oleva sekä konkreettisessa yhteydessä oikeudenkäyntiin ja sen lopputulokseen. Päästäkseen väliintulijaksi kolmannen henkilön on tehtävä väliintuloa koskeva hakemus tuomioistuimelle.¹⁰⁴ Väliintulijan asema määräytyy OK 18 luvun 10 §:n mukaan, ja väliintulijalla on siis oikeus toimia oikeudenkäynnissä asianosaisten tavoin. Säännöksen mukaan hän ei kuitenkaan saa muuttaa kannetta eikä ryhtyä muuhun toimeen, joka on ristiriidassa asianosaisten suorittaman toimen kanssa, eikä muutoin kuin asianosaisten ohella hakea muutosta tuomioon tai päätökseen. Väliintulijalla ei ole

¹⁰¹ Lappalainen 2007, s. 381; Mäenpää 2007, s. 244.

¹⁰² Jokela 2002, s. 277.

¹⁰³ Lappalainen 1995, s. 347.

¹⁰⁴ Lappalainen 2007, s. 382–384.

siis itsenäistä muutoksenhakuoikeutta, mutta hänellä on esimerkiksi oikeus esittää näyttöä asiassa¹⁰⁵.

Itsenäinen väliintulija saa siis oikeudenkäynnissä asianosaisen aseman. Itsenäisestä väliintulosta on oma säännöksensä oikeudenkäymiskaassa (OK 18:10.2). Jos tuomio on voimassa väliintulijan hyväksi tai häntä vastaan samalla tavoin kuin jos se olisi annettu oikeudenkäynnissä, jossa hän itse olisi ollut asianosaisena, hänellä on kuitenkin asianosaisen asema oikeudenkäynnissä. Itsenäisen väliintulijan oikeuksiin ulottuu siis tuomion sitova vaikutus eli oikeusvoimavaikutus¹⁰⁶.

Väliintulo on yleisprosessuaalinen käsite, joka on ”yksityisoikeudellisten etujen ajamistapana tyypillisesti siviiliprosessiin kuuluva instituutio”¹⁰⁷. Säännökset väliintulosta sisältyvät oikeudenkäymiskaaren 18 luvun 8–10 §:iin. Hallintolainkäyttölaki ei säädi väliintulosta, mutta varsinaisesti hallintolainkäyttölaki ei tällaista väliintuloa estäkään, mikäli sivullisella on riittävän voimakas väliintulointressi. Tällainen intressi voi tulla tilanteessa, jossa päätös asiassa voi vaikuttaa sivullisen oikeusasemaan, etenkin haitallisessa mielessä.¹⁰⁸

Korkein hallinto-oikeus on seuraavissa oikeustapauksissa ottanut kantaa väliintulijan asemaan. Tapauksessa KHO 3.3.2006 T 437 oli kyse ympäristönsuojelulain (86/2000) 92 §:n mukaisen hallintopakkoasian vireillepanijan tekemistä vaatimuksista jäteaseman haltija X:n velvoittamiseksi ryhtymään toimenpiteisiin jäteaseman toiminnasta ympäristön pohjavesille aiheutuvan haitan ja vaaran poistamiseksi. Tahot A ja B valittivat ympäristökeskuksen päätöksestä hallinto-oikeuteen, jossa B:n valitus oli jätetty tutkimatta. KHO katsoi, että B:n valitus tuki A:n valitusta muutoksen saamiseksi ympäristökeskuksen päätökseen. Näissä oloissa oli syytä A:n valitusta KHO:ssa ratkaistaessa ottaa huomioon, mitä B, jonka etua tai oikeutta X:n toiminta sinänsä saattoi koskea, oli esittänyt samansuuntaisessa valituksessaan A:n vaatimusten

¹⁰⁵ Lappalainen 1995, s. 351.

¹⁰⁶ Lappalainen 2007, s. 384.

¹⁰⁷ Lappalainen 2007, s. 381.

¹⁰⁸ Mäenpää 2007, s. 244.

tueksi. Tapauksessa KHO 1987 A 79 lapsen isällä, joka ei ollut lapsen huoltaja, katsottiin olevan väliintulijana puhevalta sijaishuoltoon sijoittamista koskevassa asiassa. Samoin tapauksessa KHO 29.8.1977 T 3213 osamaksusopimuksin pakettiauton ostaneella auton ensirekisteröinnissä haltijaksi merkityllä rakennusliikkeellä oli oikeus käyttää KHO:ssa väliintulijan puhevaltaa tukeakseen auton omistajan (maahantuojan) valitusta liikevaihtovero-oikeuden päätöksestä, jolla omistajaa kohdannut autoveron maksuunpano oli pysytetty. Sen sijaan ratkaisussa KHO 29.12.1997 T 3306 pankin ei katsottu voivan käyttää puhevaltaa sivuväliintulijana, kun varsinainen asianosainen oli tyytynyt rakennuslautakunnan päätökseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapaukset väliintulosta ovat varsin erityyppisiä, ja varsinaisten johtopäätösten tekeminen niistä on melko hankalaa. Sen seikan tapauksista voi kuitenkin todeta, että väliintulo voi tulla kyseeseen varsin erilaisissa tilanteissa, mutta se, kuka katsotaan missäkin tilanteessa väliintulijaksi, ratkaistaan tapauskohtaisesti. Yhtään vakuutus-oikeuden ratkaisua, joka koskisi väliintuloa, ei Finlex -sääöstietopankista löytynyt.

4.3 Valitusoikeus

4.3.1 Yleisesti valitusoikeudesta

Valitusoikeudessa on kyse siitä, kenellä on oikeus saattaa hallintopäätös hallintolainkäytössä käsiteltäväksi tai alemman hallintolainkäyttöelimen päätöksen ylemmän lainkäyttöviranomaisen käsiteltäväksi. Valitusoikeus määrittelee hallintolainkäyttölain mukaan myös niiden oikeussubjektien piirin, jotka saavat panna vireille hallintoprosessin. Tällöin voidaan puhua subjektiivisesta valitusoikeudesta. Valitusoikeutta koskevat lainsäädännölliset ratkaisut ovat merkityksellisiä, sillä valitusoikeuden määräytyminen tietyille taholle voi vaikuttaa valitusviranomaisen toiminnan tarkoituksen määrittymiseen muun muassa oikeussuojan antamisen ja hallinnon valvonnan muodossa kyseisissä asioissa. Valitusoikeuden perustehtävät eli funktiot hallintoprosessissa

ovatkin hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi, oikeusturvan toteuttaminen ja oikeusvarmuuden ylläpitäminen.¹⁰⁹

Säännös yleisestä valitusoikeudesta sisältyy hallintolainkäyttölain 4 §:ään. Säännöksessä ilmaistaan oikeusturvajärjestelmäämme keskeisesti kuuluva valitusoikeus hallintoasioissa, mutta pykälä ei kuitenkaan sisällä itsenäistä säännöstä oikeudesta valittaa, vaan valitusoikeus määräytyy tarkemmin hallintolainkäyttölain muiden pykälien perusteella. HLL 4 §:n mukaan siis hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Pykälässä oleva hallintoasian käsite on vakiintuneesti liitetty julkisen vallan käyttämiseen. Julkisen vallan käsitettä ei tule tulkita ahtaasti, mutta oikeuskäytännössä on kuitenkin rajattu hallintolainkäytön ulkopuolelle yksityisoikeudelliset asiat, joissa ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä tai hallintoasiasta. Säännös yleisestä valitusoikeudesta ilmaisee myös sen periaatteen, että valitusoikeus ei koske sellaista tosiasiallista julkisen vallan käyttöä tai muuta tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä varsinaisia päätöksiä.¹¹⁰ Yleisen valitusoikeuden ei kuitenkaan tulisi riippua siitä, onko hallintopäätöksen tekijänä yksityisoikeudellinen yhteisö vai julkisoikeudellinen yhteisö, mutta HLL 10 § edellyttää sitä, että yksityisoikeudellisen yhteisön tekemien hallintopäätösten osalta valitusoikeudesta säädetään erikseen¹¹¹.

Hallintolainkäyttölaki rakentuu siis yleisen valitusoikeuden periaatteelle, ja ”valitusoikeutta koskevat säännökset on ollut laadittava niin selviksi, ettei oikeudellista epävarmuutta muutoksenhakuoikeudesta ole, ja että muutoksenhaku avataan selkeästi kaikkiin sellaisiin päätöksiin, joissa voi olla kysymys oikeusturvasta ja joissa muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen on myös sovelias oikeusturvakeino”¹¹². Perustuslain 21 §:n säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ilmentää tätä periaatetta.

Yleisen valitusoikeuden periaatetta tehostaa myös se, että valituskielloista ja valitusluvasta on säädettävä laintasoisilla säännöksillä. Valitusoikeutta ei voida

¹⁰⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 474; Mäenpää 2007, s. 268.

¹¹⁰ HE 217/1995 vp s. 38; Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 70–72.

¹¹¹ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 20. Ks. myös oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994, s. 4.

¹¹² Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 73–74.

siten rajoittaa lakia alemmantasoisilla säännöksillä, mutta rajoittaminen on kuitenkin mahdollista laintasoisilla erityissäännöksillä. Tällaisia valituskieltoja sisältäviä erityissäännöksiä on lainsäädännössä runsaasti, mutta niiden merkitys ei ole yleisen valitusoikeuden kannalta mitenkään merkittävä. Valituskiellot voivat tarkoittaa eri tilanteissa eri asioita kuten sitä, että ensin on tehtävä oikaisuvaatimus ennen varsinaisen valituksen tekemistä, tai että jatkovalitus on kielletty ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätöksestä. Valituskielto voi koskea myös jotain tiettyä asiaryhmää tai jonkun tietyn viranomaisen tekemiä päätöksiä. Valitusoikeutta tietyllä tavalla rajoittavaksi tekijäksi voidaan katsoa myös valituslupajärjestelmä, sillä tällaisessa tilanteessa valitusviranomainen antaa ratkaisun asiaan ainoastaan silloin, jos se myöntää valitusluvan. Valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissa valittajan on valituskirjelmässään ilmoitettava käsityksensä siitä, miksi valituslupa tulisi myöntää. Hallintolainkäyttölaki edellyttää myös sitä, että valitus on tehtävä aina hallintotuomioistuimeen, ellei muualla nimenomaan erikseen säädetä toisin.¹¹³

4.3.2 Valitusoikeuden määräytyminen HLL 6 §:n perusteella

Valitusoikeus määräytyy hallintoprosessissa monin eri perustein, mutta yleisenä lähtökohtana on asianosaisen valitusoikeus, joka on myös turvattu perusoikeutena¹¹⁴. Hallintolainkäyttölain yleinen säännös siitä, kenellä on oikeus valittaa, sisältyy lain 6 §:ään. Sen mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Säännös ilmentää asianosaisen valitusoikeuden peruslähtökohdan, ja sama lähtökohta on myös kuntalain 92 §:ssä. Kuntalain mukaan valitusoikeus voi perustua myös muuhun perusteeseen kuin asianosaisuuteen, nimittäin kunnan jäsenyyteen. Kunnan jäsenyyteen perustuvan valitusoikeuden tarkoituksena on hallinnon valvonnan toteuttaminen, kun taas asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus on tarkoitettu nimenomaan oikeussuojakeinoksi¹¹⁵.

¹¹³ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 19–20.

¹¹⁴ Mäenpää 2007, s. 269.

¹¹⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 474.

Yleissäännös valitusoikeudesta (HLL 6 §) on tarkoituksella kirjoitettu väljään muotoon, koska hallituksen esityksen mukaan säännöksellä ei ollut tarkoitus muuttaa aikaisemmassa oikeuskäytännössä määriteltyjä asianosaisen valitusoikeuden määräytymisen perusteita, ja väljä yleislausekkeen muoto mahdollistaa oikeuskäytännön kehittämisen¹¹⁶. Oikeuskäytännöllä onkin edelleen merkittävä vaikutus asianosaisen valitusoikeuden määrittelyssä¹¹⁷.

HLL 6 §:n mukaisen hallintovalituksen voi tehdä ainoastaan asianosainen. Hallintoasioissa asianosaisuus määräytyy aineellisista lähtökohdista eli materiaalisessa mielessä. Tämä tarkoittaa sitä, että ”mikä tahansa intressi ei tee henkilöstä asianosaista, ja pelkästään muutoksenhakukeinon käyttäminen ei vielä osoita, että henkilö olisi asianosainen”¹¹⁸. Valitusoikeuteen liittyvän asianosaisten piiri rajataan yleensä oikeuden loukkauksen tai välittömään oikeudelliseen intressiin puuttumisen avulla, jolloin tarkentavina määräytymisperusteina ovat muun muassa välitön vaikutus, suojan tarve ja osallisuus asiassa¹¹⁹.

Asianosaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen mukaan valitusoikeus on ensinnäkin sillä, johon päätös on kohdistettu eli taholla, jolle päätöksessä on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto. Myös se on asianosainen, jolta on evätty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu. Asianosaisen valitusoikeus on lisäksi sillä, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisena voi olla siis siitä huolimatta, että päätöstä ei ole muodollisesti tähän tahoon kohdistettu.¹²⁰ Täten asianosaisuus määräytyy lähinnä kahdella eri perusteella eli asianosaisena voi olla päätöksen välitön kohde tai päätöksen välittömien oikeusvaikutusten kohde¹²¹.

Valitusoikeuden määrittelyperusteet ovat kuitenkin melko tulkinnanvaraisia, ja ne ovatkin aiheuttaneet paljon rajanveto-ongelmia. Ongelmia on aiheuttanut päätösten välittömien oikeusvaikutusten määrittely, eikä niinkään sen määrittely, onko päätöksellä merkitystä omaan asiaan. Säännöksessä edellytetään välitöntä

¹¹⁶ HE 217/1995 vp s. 39.

¹¹⁷ Mäenpää 2007, s. 270.

¹¹⁸ Kulla 1998, s. 237.

¹¹⁹ Kulla 1998, s. 237.

¹²⁰ HE 217/1995 vp s. 39; Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 101.

¹²¹ Mäenpää 2007, s. 270.

vaikutusta, joten asianosaisuutta ja valitusoikeutta ei voida johtaa vain päätöksen välillisistä vaikutuksista. Käytännössä välittömien ja välillisten oikeusvaikutusten rajanveto on usein hyvin vaikeaa, sillä hallintopäätökset ja niiden oikeusvaikutukset ovat erilaisia. Esimerkkinä voi mainita ympäristöä ja kilpailua koskevat päätökset, joilla voi olla hyvinkin laajoja vaikutuksia eri ihmisille ja yrityksille. Näissä tapauksissa asianosaisen valitusoikeuden määrittelyn tulkinnanvaraisuus voi aiheuttaa vaikeuksia.¹²² Hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeuden määrittelyn tulkinnanvaraisuus jättää suurelta osin tilaa oikeuskäytännön kehittämislle, ja valitusoikeuden arviointiperusteet perustuvatkin tapauskohtaiseen harkintaan. Tämä on johtanut siihen, että asianosaisina pidettävä piiri on laajentunut, vaikkakaan oikeuskäytäntö ei ole ollut täysin johdonmukaista ja samanlaista kaikilla hallinnonaloilla.¹²³

Asianosaisen valitusoikeus siis perustuu päätöksen välittömänä kohteena olemiseen. Päätöksen kohteena on se, jolle päätöksessä on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto tai jolta on evätty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu. Tällaisen päätöksen kautta syntyy julkisoikeudellinen oikeussuhde viranomaisen ja päätöksen kohteen välille joko yksityisen aloitteesta tai viranomaisen aloitteesta. Näissä tilanteissa valituksen yleensä tekee juuri päätöksen välitön kohde, jolloin valitusoikeuden määrittelyyn ei liity suurempia ongelmia.¹²⁴ Toinen asia onkin, kun kyse on päätöksen välittömistä oikeusvaikutuksista.

Valitusoikeuden arviointi päätöksen välittömien oikeusvaikutusten perusteella ei ole selvärajainen. Oikeusvaikutusten välittömyys tarkoittaa sitä, että välilliset tai tosiasialliset vaikutukset eivät riitä perustamaan valitusoikeutta. Näin ollen esimerkiksi erilaisilla aatteellisilla yhdistyksillä tai intressijärjestöillä ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että kyseinen päätös vaikuttaa sen toiminnan tarkoituksena olevaan asiaan tai edunvalvontaintressiin. Hallintopäätöksellä on usein erilaisia vaikutuksia hallinto-oikeudellisen suhteen ulkopuolella oleviin tahoihin, kuten esimerkiksi jo edellä mainitussa ympäristöasiassa ympäristöluvan vaikutukset naapuriin. Tällaisilla ulkopuolisilla

¹²² Mäenpää 2007, s. 270; Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 101.

¹²³ Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 162.

¹²⁴ Mäenpää 2007 s. 271.

tahoilla voi olla valitusoikeus, jos heihin kohdistuvat vaikutukset ovat oikeudellisesti välittömiä.¹²⁵

Näissä seuraavissa tapauksissa riittävää oikeudellista vaikutusta ei ollut. KHO:n mukaan tapauksessa KHO 2008:46 asunto-osakeyhtiöllä ei ollut valitusoikeutta rakennuslupapäätöksestä, koska rakentaminen ei muun muassa voinut olennaisesti vaikuttaa valittajan kiinteistön rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen, kun otettiin huomioon kiinteistöjen välinen etäisyys, rakennusten sijainti ja alueella voimassa olevan asemakaavan sisältö. KHO:n antamassa päätöksessä KHO 1996 A 27 yhtiöllä A ei ollut valitusoikeutta ympäristöluvasta, jonka ympäristökeskus oli myöntänyt toiselle yhtiölle, koska yhtiö A ei ollut luvanhakija eikä A:n valitus perustunut siihen, että lupapäätöksen haitalliset ympäristövaikutukset saattavat koskea sitä. Tapauksessa KHO 8.1.1996 T 63 lääninhallitus oli myöntänyt ravintolalle anniskeluluvan, jonka mukaan anniskelua saatiin harjoittaa sisätiloissa ja ravintolan ulkotarjoilualueella. Asunto-osakeyhtiöllä ei ollut muutoksenhakuoikeutta, vaikka se sijaitsikin anniskelupaikan läheisyydessä.

Lisäksi asianosaisen valitusoikeutta määriteltäessä keskeiseksi nousee kysymys, onko päätöksellä välitöntä henkilökohtaista vaikutusta. Päätöksellä on oltava nimenomaan suora vaikutus henkilön oikeusasemaan. Pelkkä henkilökohtainen intressi asiaan ei ole riittävä. Riittävä vaikutus henkilön oikeusasemaan oli tapauksessa KHO 2004:75, jossa virkaa lakkautettaessa henkilö A oli ollut viran vakinainen haltija, ja viranlakkauttamista koskeva päätös oli siten kuntalain 92 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla välittömästi vaikuttanut A:n etuun. Samoin oli tilanne päätöksessä KHO 6.6.1996 T 1889, jossa toinen lapsen vanhemmista oikeutetaan saamaan tieto henkilön yksityistä salaisuutta koskevasta vanhemmuuden arviointilausunnosta. Toisin kävi tapauksessa KHO 1995 A 11 opiskelijoille, joilla ei ollut valitusoikeutta päätöksestä, jolla työvoimatoimistolle oli myönnetty poikkeuslupa saada tietoja korkeakoulujen opiskelijarekistereistä.¹²⁶

¹²⁵ Mäenpää 2007, s. 271–274.

¹²⁶ Mäenpää 2007, s. 274.

Vaikutusten on lain mukaan kohdistuttava oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. ”Edut, oikeudet ja velvollisuudet on käsitteellistetty hallintopäätösten sisällön kautta, ei kansalaiselle kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien avulla”¹²⁷. Asianosaisen valitusoikeuden arviointi liittyy osaltaan sen ratkaisemiseen, onko henkilöllä oikeussuojan tarvetta tiettyyn päätökseen nähden¹²⁸. Hallituksen esityksen mukaan välittömiä oikeusvaikutuksia arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota kunkin asian laatuun ja asiassa ilmenevään oikeussuojan tarpeeseen¹²⁹. Näin ollen valitusoikeutta ei synny esimerkiksi yleisen intressin takia tai valvonnallisista syistä. Samoin on tilanne, kun esitetään väite siitä, että päätöksellä on haitallisia tai kielteisiä vaikutuksia. Oikeusturvan tarve on oltava reaalin ja päätöksen on kohdistuttava konkreettisesti oikeudellisesti määriteltyyn asemaan. Oikeusturvan tarve sellaisenaan ei kuitenkaan oikeuta valittamaan. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilön oma arvio oikeusturvan tarpeesta ei ole riittävä peruste. HLL 6 §:n mukaiset oikeudet ja velvollisuudet perustuvat tavallisesti lakiin, sillä PL 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Kuitenkin pykälän mukainen oikeus, etu tai velvollisuus voi perustua myös lakia alemmanasteiseen normiin.¹³⁰

4.3.3 Työnantajan valitusoikeus

4.3.3.1 Valitusoikeus työeläkeasioissa

Työnantajan valitusoikeus tapaturma- ja työeläkeasioissa määräytyy tapaturmavakuutuslain ja työntekijän eläkelain mukaan. Edellä on jo selostettu tarkemmin työnantajan asema työntekijää koskevien asioiden suhteen tapaturma- ja työeläkeasioissa. Työnantajalla on siis lakisääteinen vakuuttamisvelvollisuus työntekijää kohtaan mahdollisten työtapaturmien varalta. Työeläkeasioissa työnantajan on järjestettävä ja kustannettava työntekijälleen lain mukainen eläketurva Suomessa tehdystä työstä. Työnantajalla on siis intressi työntekijää

¹²⁷ Aer 2000, s. 112.

¹²⁸ Ks. PeVL 16/2000 vp s. 4 Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa siihen, millaiset päätökset edellyttävät valitusmahdollisuutta.

¹²⁹ HE 217/1995 vp s. 39.

¹³⁰ Mäenpää 2007, s. 272 ja 276.

kohtaan näissä asioissa ja samalla myös intressi valittaa näitä asioita koskevista päätöksistä, mutta kysymys kuuluukin, milloin työnantajalle voidaan perustaa asianosaisasema ja valitusoikeus.

Työntekijän eläkelain muutoksenhakua koskevan säännöksen (128 §) mukaan valitusoikeus määräytyy TEL:n ja HLL:n perusteella. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan asianosaiseksi katsotaan se luonnollinen tai oikeushenkilö, jonka edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta asiassa on päätetty tai jonka oikeudellisiin tai taloudellisiin etuihin ratkaisu välittömästi vaikuttaa. Asianosaiseksi katsottava taho vaihtelee sen mukaan, mistä asiasta päätöksellä päätetään. Asianosaisena voi näin ollen olla joissakin asioissa myös työnantaja.¹³¹

Vakuutusoikeus on ratkaissut muutamissa päätöksissään työnantajan asianosaisaseman työeläkeasioissa. Päätöksessä 29.11.1972/8933:71 vakuutusoikeus katsoi, että työnantaja ei ollut asianosainen eikä sillä näin ollen ollut valitusoikeutta asiassa. Tapauksessa eläkelaitos oli myöntänyt työntekijälle työkyvyttömyyseläkkeen. Työnantaja valitti päätöksestä katsoen, ettei eläkettä olisi ollut myönnettävä. Valitus jätettiin kuitenkin tutkimatta, koska työnantajalla ei ollut asiassa välitöntä oikeudellista etua valvottavanaan. Tapauksessa 26.5.1976/8115:75 eläkelaitos oli myöntänyt henkilölle täysitehoisen työkyvyttömyyseläkkeen osakeyhtiöön olleen työsuhteen perusteella. Kyseisen osakeyhtiön mukaan henkilö oli ollut työkyvytön jo ennen työsuhteen alkamista ja näin ollen valitti päätöksestä. Tässäkin asiassa vakuutusoikeus katsoi, että osakeyhtiöllä ei ollut asiassa välitöntä oikeudellista etua valvottavanaan, joten vakuutusoikeus ei tutkinut valitusta.

Tuorein vakuutusoikeuden antama ratkaisu työnantajan valitusoikeudesta työeläkeasioissa on vuodelta 1995. Tapauksessa 21.9.1995/4606:94 osakeyhtiö oli hakenut muutosta eläkelautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen. Osakeyhtiö vaati, ettei henkilön A työkyvyttömyyseläkkeen tulevaa aikaa liitetä osakeyhtiön työsuhteeseen eikä taloudellinen vastuu näin ollen kuulu yhtiölle. Vakuutusoikeus jätti osakeyhtiön valituksen tutkimatta, koska osakeyhtiöllä ei ollut työntekijänsä työkyvyttömyyseläkeasiassa välitöntä oikeudellista etua valvottavanaan eikä sitä

¹³¹ HE 45/2005 vp s. 66.

näin ollen voitu pitää asianosaisena. Kuitenkin tapauksessa 27.9.1972/6344:71 vakuutusosoikeus oli katsonut, että työnantajalla oli valitusosoikeus eläkelaitoksen päätöksestä, jossa oli kysymys siitä, oliko henkilö työntekijä vai yrittäjä.

Vakuutusosoikeuden päätökset työnantajan valitusosoikeudesta eivät ole kovinkaan tuoreita, joten tästä voidaankin päätellä, että työnantajat eivät lähde kovin usein työeläkeasioissa valittamaan. Oikeustapausten ratkaisusta voi tehdä myös sen päätelmän, että työnantajien valitusosoikeudelle tulee olla varsin painavat perusteet. Välitön oikeudellinen etu ja sitä kautta määräytyvä asianosaisasema on vakuutusosoikeudessa tulkittu melko tiukasti. Mitään yksittäistä pääsääntöä tai periaatetta oikeustapauksista on kuitenkin vaikea perustaa, sillä oikeustapauksista löytyi ainoastaan lyhyet selostukset eikä tapausten taustalla vaikuttaviin asioihin voinut perehtyä paremmin.

4.3.3.2 Valitusosoikeus tapaturma-asioissa

Valitusosoikeus tapaturma-asioissa määräytyy tapaturmavakuutuslain 53a §:n perusteella. Pykälän mukaan asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta kirjallisella valituksella viimeistään 30 päivänä sen päivän jälkeen, jona asianosainen on saanut tiedon päätöksestä. Valittamisesta vakuutusosoikeuteen säädetään 53a §:n 2 momentissa. Lain 53a §:n sanamuotoa muutettiin 1.1.1995 alkaen niin, että TVL:n mukainen valitusosoikeus vakuutuslaitoksen päätökseen ja maksutoimenpiteeseen on liitetty nimenomaan asianosaisasemaan¹³². Hallituksen esityksessä todetaan, että ”asianosaisuus edellyttää välitöntä oikeudellista etua asiassa. Vahingoittuneen lisäksi asianosaisen asemassa on usein myös työnantaja. Korvausasiassa työnantajan asianosaisuus liittyy tavallisimmin työnantajan oikeuteen saada työntekijälle tapaturman johdosta maksettua sairausajan palkkaa vastaava ansionmenetykskorvaus taikka työnantajan velvollisuuteen maksaa korvausta vakuutuksen omavastuun

¹³² Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46, s. 73.

perusteella. Perustevalitusasioissa työnantajan asianosaisuus liittyy useimmiten tapaturmavakuutusmaksuun ja sen maksuunpanoon.”¹³³

Näin ollen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työnantajan on katsottu olevan asianosainen yllä mainituissa tilanteissa, joissa kysymys voi olla esimerkiksi päätöksestä, jolla evätään korvausoikeus tapaturmasta sillä perusteella, että tapaturma ei ole sattunut työstä johtuvissa olosuhteissa. Tästä seuraa se, että työnantajalla ei ole mahdollisuutta saada vakuutuskorvauksesta takaisin maksamaansa sairausajan palkkaa. Kun kysymyksessä taas on myönteinen korvauspäätös, niin se voi johtaa siihen, että työnantaja joutuu maksamaan korvauksista TVL:ssa säädetyn työnantajan omavastuun.¹³⁴

Edellä selostettu tilanne työnantajan asianosaisuudesta omavastuukorvauksen yhteydessä tulee hyvin esille vakuutusosoikeuden päätöksessä 13.3.1986/1750:85, jossa vakuutusyhtiö oli päätöksellään katsonut työntekijän vahingoittuneen kunnan työntekijänä ja myönnettyään sen johdosta päivärahaa ja matkakuluja velvoittanut kunnan työnantajana suorittamaan mainituista korvauksista omavastuuseen sisältyvän korvauksen työntekijälle. Vakuutusosoikeus katsoi kunnalla olevan välitöntä oikeudellista etua valvottavanaan asiassa eikä tapaturmalautakunnan olisi tullut jättää sen valitusta tutkimatta. Tämän johdosta tapaturmalautakunnan päätöstä muutettiin.

Vakuutusosoikeuden päätöksessä 26.11.1976/4053:76 oli kyse siitä, oliko tapaturma sattunut työstä johtuvissa olosuhteissa. Metsätyömies, joka oli metsähallituksen työssä, oli 27.11.1975 korjatessaan kotonaan työvälineenä käyttämäänsä moottorisahaa vahingoittunut moottorisahan terästä oikeaan käteen. Vakuutusosoikeus oli vahvistanut tapaturmaviraston päätöksen, jolla se oli evännyt korvauksen, koska se katsoi, ettei tapaturma ollut kohdannut metsätyömiestä valtion työssä eikä sellaisissa siitä johtuvissa olosuhteissa, että sitä olisi ollut pidettävä tapaturmavakuutuslain 4 §:ssä tarkoitettuna työtapaturmana. Korkein oikeus kuitenkin tutki valituksen (KKO 1981 II 65). Metsähallituksella katsottiin olevan asianosaisen valitusosoikeus sillä perusteella, että metsähallitus oli maksanut metsätyömiehelle työkyvyttömyysajalta palkkaa, ja jutussa oli myös ilmennyt, ettei

¹³³ HE 116/1994 vp s. 15.

¹³⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46, s. 74.

kysymyksessä olevalla metsätyömaalla ollut ollut mahdollisuutta työvälineiden korjaamiseen. Korkein oikeus siis katsoi, että tapaturma oli kohdannut metsätyömiestä valtion metsätyöhön liittyneessä työssä, ja kumoten vakuutusoikeuden päätöksen, määräsi tapaturmaviraston suorittamaan A:lle tapaturman johdosta lainmukaisen korvauksen.

Vakuutusoikeuden tapauksessa 30.8.1977/3963:76 metsuri, joka oli tehnyt 30 vuoden ajan metsätöitä ja joka oli ollut vuosina 1969-1970 useiden työnantajien työssä, oli todettu potevan tärinäsaairautta. Vakuutusoikeus katsoi sairauden ilmenneen tammikuussa 1970 paperitehtaan työssä ja määräsi sen vakuutusyhtiön korvausvelvolliseksi. Työnantaja eli paperitehdas valitti korkeimpaan oikeuteen asiasta ja vaati vakuutusyhtiönsä vapauttamista korvausvelvollisuudesta. Korkeimman oikeuden mukaan yhtiöllä ei ollut oikeudellista etua saada hakea muutosta päätökseen, koska se ei ollut esittänyt seikkoja, joiden nojalla vakuutusoikeuden päätöstä voitaisiin pitää yhtiön edun vastaisena. Työnantajalla ei myöskään ollut oikeutta hakea muutosta tapauksessa KKO 1959 II 76, jossa työnantaja tapaturman kohdattua hänen työssään ollutta henkilöä ei ollut maksanut palkkaa sairausajalta mainitulle työntekijälleen. Työnantaja ei ollut oikeutettu valittamaan vakuutusoikeuden päätöksestä, jolla työntekijältä oli evätty oikeus korvaukseen.

Korkein oikeus on tehnyt aikaisemmasta oikeuskäytännöstä poikkeavan tulkinnan päätöksessään KKO 2001:112, jossa oli kyse siitä, että työnantajalta oli peritty vakuutusmaksuina kaikki ne korvaukset, jotka vakuutuslaitos oli työntekijälle suorittanut. Kyseessä oli lakisääteisen tapaturmavakuutuksen täysomavastuinen erikoismaksujärjestelmä, jossa maksetut korvaukset peritään vakuutusmaksun yhteydessä työnantajalta kokonaisuudessaan. Henkilö A oli työskennellyt X Oy:n palveluksessa kaivosalan rakennustöissä. A:n oli todettu altistuneen asbestille ja hänellä oli todettu ammattitautina ilmennyt keuhkosityöpä. KKO oli perusteluissaan todennut, että TVL:n ja sen esitöiden perusteella voidaan päätellä, ettei oikeutta valittaa vakuutuslaitoksen korvauspäätöksestä ole tarkoitettu sulkea pois miltään taholta, jonka välitöntä oikeudellista etua päätös koskee. Tapauksessa työnantajalta oli peritty vakuutusmaksuina kaikki ne korvaukset, jotka vakuutusyhtiö oli A:lle suorittanut. Näin ollen vakuutusmaksujen määräytymiseen

oli ratkaisevasti vaikuttanut se seikka, että A:n ammattitautin oli katsottu aiheutuneen työnantajan työssä. Sen kysymyksen ratkaisemiseen, oliko ammattitauti aiheutunut yhtiön työssä vai ei, oli työnantajalla näin ollen välitön oikeussuojan tarve. Korkein oikeus siis katsoi työnantajalla olevan asiassa asianosaisen valitusoikeus.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on ottanut kantaa samaan asiaan hieman erityyppisessä tilanteessa päätöksessä 3.5.2006/4028:2004, jossa oli kyse erikoistariffioitavasta vakuutuksesta. Työntekijän B tapaturmasta aiheutuneet kustannukset perittiin työnantajalta sanotun erityisjärjestelmän mukaisesti. Vaikka kysymyksessä oli erikoismaksujärjestelmä, työnantajalla Y Oy ei ollut asianosaisaseman edellytyksenä olevaa välitöntä oikeudellista etua asiassa, koska päätöksissä ei ollut ollut kyse oikeudesta korvaukseen kyseisen vakuutuksen perusteella. Muutoksenhakulautakunta katsoi, että KKO:n ennakkopäätöksestä (KKO 2001:112) ei voi vetää sellaista johtopäätöstä, että erikoismaksujärjestelmässä työnantajalla olisi asianosaisasema sillä perusteella, että työnantajalla oli välitön oikeudellinen intressi pelkästään vakuutusmaksujen maksamisvelvollisuuden perusteella. Näin ollen työnantajalla ei ollut oikeutta hakea muutosta vakuutusyhtiön päätöksiin. Y Oy valitti asiasta vakuutusosoikeuteen ja vakuutusosoikeus päätöksellään 31.3.2009/6465:2006:1247 poisti tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen ja palautti asian muutoksenhakulautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Perusteluina vakuutusosoikeus lausui, että työnantaja ei ollut yksilöinyt, mihin päätöksiin se oli hakenut muutosta ja miltä osin. Koska työnantajan valitusta ei ollut riittävästi yksilöity, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ei olisi tullut ratkaista kysymystä siitä, onko työnantaja asiassa asianosainen.

Tiukkaa tulkintalinjaa jatkaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta myös tapauksessa 11.6.2009/618:2008. Siinä oli kyse niin sanotusta rajoitetun omavastuun mukaisesta järjestelmästä, jossa työnantajan työssä sattuneiden tapaturmien johdosta maksettavilla tapaturmakorvauksilla oli vakuutusmaksuvaikutus. Työnantaja B Oyj haki muutosta tapaturmaeläkepäätökseen. Työnantajan mukaan tapaturmaeläkettä ei olisi tullut myöntää ennen kuin oli selvitetty työntekijän selviytyminen fyysisesti

kevyemmässä työssä, jota B voi tarjota. Muutoksenhakulautakunta katsoi, että valituksenalaisessa päätöksessä on kysymys tapaturmaeläkkeen maksamisesta jo aikaisemmin lainvoimaisella päätöksellä työtapaturman aiheuttamaksi todetun vamman johdosta, eikä siitä, onko tapaturman katsottava aiheutuneen kysymyksessä olevan työnantajan vakuuttamassa työssä ja oikeuttaako vamma korvaukseen mainitun työtapaturman perusteella. Työnantajalla ei siis ollut asiassa välitöntä oikeudellista etua eikä siten valitusoikeutta.

Työnantajan asianosaisasema ja valitusoikeus ovat aiheuttaneet monenlaisia tulkintoja tapaturma-asioissa. Tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamiseksi tehdyssä selvityksessä työryhmä oli kuullut asiantuntijana Helsingin yliopiston professori Olli Mäenpäätä työnantajan asianosaisasemasta. Mäenpään mukaan työnantajan omavastuiseen vakuutukseen perustuvassa korvausasiassa työnantajan asianosaisuuden perusteet ovat selkeät, koska tapaturmasta aiheutuvat kustannukset vaikuttavat niin suoraan työnantajaan. Hän lisää kuitenkin, että taulustotariffin kohdalla asianosaisasemaa työnantajalle ei synny, jos työnantajalle ei aiheudu tapaturmasta kustannuksia. Siinä tapauksessa, että työnantajan maksettavaksi tulee omavastuu, rahasumman suuruudella ei ole niinkään merkitystä.¹³⁵ Tämä käy ilmi varsin hyvin myös oikeuskäytännöstä. Sen sijaan korkeimman oikeuden vuonna 2001 antama ennakkopäätös on aiheuttanut tulkintaongelmia alemmissä muutoksenhakuasteissa.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on viimeisimmissä työnantajan asianosaisasemaa koskevissa päätöksissään pitänyt tiukkaa tulkintalinjaa ja tähdentänyt, että vaikkakin kyseessä olisi erikoismaksujärjestelmä, ei välitön oikeudellinen intressi synny pelkästään vakuutusmaksujen maksamisvelvollisuuden perusteella. Erikseen on sitten kysymys siitä, onko tapaturma aiheutunut työnantajan työssä. Tällaisten kysymysten ratkaisemisessa voidaan oikeuskäytännön mukaan katsoa olevan kyse työnantajan oikeussuojan tarpeesta. Vakuutus-oikeus ei viimeisimmässä tapauksessaan vuodelta 2009 ottanut suoraan kantaa työnantajan asianosaisasemaan.

¹³⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46, s. 75.

5 Työnantajan oikeus saada tietoja

5.1 *Julkisuusperiaatteen merkitys*

5.1.1 **Julkisuusperiaatteesta yleisesti ja julkisuus perusoikeutena**

Julkisuusperiaatteen lähtökohdat ilmenevät jo perustuslain tasolla, joka antaa periaatteelle korostetun oikeudellisen aseman ja merkityksen. Se on informaation vapautta korostava periaate ja osoittaa, mikä on pääsääntönä järjestettäessä hallinnon ulkopuolisten tiedonsaantia¹³⁶. Tässä tutkimuksessa käsitellään julkisuusperiaatetta lähinnä hallintoprosessissa, mutta hyvän yleiskuvan saamiseksi aiheesta on syytä tarkastella myös lähemmin itse julkisuusperiaatteen tärkeää merkitystä yleisesti sekä sen perusoikeusasemaa yhteiskunnassamme.

Julkisuusperiaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen, joka kuuluu jokaisen perusoikeuksiin. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys.¹³⁷ Julkisuus myös lisää luottamusta julkishallintoon ja on keskeinen osa demokratiaa ja tasa-arvoa. Lisäksi se parantaa viranomaisten toiminnan tasoa, sillä onhan julkisuuden huomioon ottava toiminta laadullisesti parempaa kuin salailuun perustuva.¹³⁸

Suomen perustuslaissa perusoikeuksista säädetään 2 luvussa, ja ne ovat yksilöille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, joille on ominaista erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.¹³⁹ Julkisuus on yhteydessä moniin tiedollisiin perusoikeuksiin, jotka määrittelevät yksilön tiedollista asemaa, itsemääräämisoikeutta ja yksityiselämän suojaa. Tiedolliset perusoikeudet voidaan

¹³⁶ Wallin – Konstari 2000, s. 35.

¹³⁷ HE 309/1993 vp s. 58.

¹³⁸ Kulla 2008, s. 301.

¹³⁹ HE 309/1993 vp s. 5.

jakaa tiedon hyödyntämistä suojaaviin perusoikeuksiin sekä tiedon välittämistä ja viestintää määrittäviin perusoikeuksiin.¹⁴⁰

Vuoden 1999 perustuslakiuudistuksen yhteydessä Suomen perustuslakiin otettiin erikseen säännös (PL 12 §) oikeudesta saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta, jollaista aikaisemmassa hallitusmuodossa ei ollut. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että säännöksellä haluttiin vahvistaa julkisuusperiaatetta ja sen merkitystä viranomaistoiminnassa, ja sen takia se tuli ottaa perustuslakiin. Samoin esityksessä korostettiin myös sitä, että tallennejulkisuus ei rajoitu vain asianosaisiin vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta.¹⁴¹ Pykälä kokonaisuudessaan siis sääntelee asiakirja- ja tallennejulkisuuden sisältöä samoin kuin sen rajoittamisen yleisiä perusteita. Säännöksessä ilmenee tallennejulkisuutta koskeva pääperiaate, jota täsmennetään muulla lainsäädännöllä.

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetään sananvapaudesta, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Kyseisen pykälän 2 momentissa taas säädetään tallennejulkisuudesta, joka ilmaisee julkisessa toiminnassa toteutettavan julkisuusperiaatteen. Se takaa jokaiselle oikeuden saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta, jollei julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Säännös on perustana hallintoprosessin julkisuuteen liittyvän oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudelle. Myös hallintotuomioistuimet kuuluvat säännöksen tarkoittamiin viranomaisiin, joissa noudatetaan asiakirjajulkisuutta¹⁴². Lisäksi asianosaisjulkisuus on erikseen mainittu hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena perustuslain 21 §:n 2 momentissa¹⁴³. Julkisuusperiaate ei sinänsä estä julkisuuden rajoittamista, kuten pykälän sanamuodosta käy ilmi. Julkisuutta rajoittavia poikkeuksia voivat edellyttää toisten perusoikeuksien suojaaminen.

¹⁴⁰ Mäenpää 2008, s. 21–22.

¹⁴¹ HE 309/1993 vp s.58.

¹⁴² Mäenpää 2007a, s. 2.

¹⁴³ Kulla 2008, s. 304.

Oikeudenkäynnin julkisuudessa tällaisten rajoitusten on kuitenkin sopeuduttava myös oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimukseen (PL 21 §).¹⁴⁴

Perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksen sisällön voi ymmärtää laajemminkin. Jokaisen oikeuteen saada tieto julkisesta asiakirjasta sisältyy samalla myös viranomaisen velvollisuus toteuttaa julkisuusperiaatetta. Tähän liittyy myös PL 22 §:n perussääntö, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. PL 12 §:n 2 momentti ei siis vain oikeuta vaan myös velvoittaa. Se vahvistaa viranomaisen palveluvelvollisuutta, ja viranomaisen on huolehdittava esimerkiksi neuvonnalla siitä, että tietoa haluava pystyy toteuttamaan oikeutensa. Viranomaisilla on myös velvollisuus edistää yksilön osallistumismahdollisuuksia, ja heillä on tiedottamisvelvollisuus. Lisäksi julkisuuden toteuttaminen kuuluu viranomaisten virkavelvollisuuksiin. Tiedonsaantioikeuden lisäksi julkisuus sisältää oikeuden käyttää hyväksi julkisuusperiaatteen mukaisesti saatua tietoa ja oikeuden levittää edelleen tällaista tietoa. Viranomaistiedon kaupalliselle hyväksikäytölle voi tekijänoikeuslainsäädäntö kuitenkin asettaa rajoituksia, ja jotkin tiedon levittämistavat tai tietynsisältöinen tiedon julkistaminen ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja menettelyjä.¹⁴⁵

Julkisuusperiaatteella on myös toinen osatekijä, käsittelyn julkisuus, joka on hallinnollis-prosessuaalinen perusoikeus. Perustuslain 21 §:ssä turvataan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, joihin sisältyy jokaisen oikeus tulla asiassaan kuulluksi. Asianosaisella on hallintomenettelyssä ja oikeudenkäynnissä eräin rajoituksin oikeus saada tieto myös sellaisesta asiakirjasta, joka ei ole yleisesti julkinen, jos tuo asiakirja voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisen tiedonsaantioikeudella on myös oikeusturvafunktio, jota käsitellään tarkemmin myöhemmin.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Mäenpää 2007a, s. 1–2.

¹⁴⁵ Mäenpää 2008, s. 23; Mäenpää 2003, s. 313.

¹⁴⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 356.

5.1.2 Julkisuusperiaate hallintoprosessissa

Julkisuusperiaatteella on hallintoprosessissa omat tehtävänsä. Ensinnäkin oikeudenkäynnin julkisuuden funktiona on turvata tuomiovallan käytön avoimuus ja kontrolloitavuus kaikissa tuomioistuimissa. Se koskee hallintotuomioistuinten ohella myös yleisiä tuomioistuimia, mutta julkisuuden perusfunktiot voivat poiketa toisistaan hallinto- ja siviili- sekä rikosprosesseissa. Hallintoprosessissa esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuus toteutuu pääosin asiakirjajulkisuutena. Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin julkisuudella voidaan katsoa olevan neljä pääasiallista funktiota, jotka ovat suojelufunktio, valvontafunktio, legitimizeettifunktio ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisfunktio.¹⁴⁷

Julkisuudella pyritään suojelemaan prosessin osapuolia ja kansalaisia salaiselta ja mielivaltaiselta tuomiovallan käytöltä. Suojelufunktio liittyy yleisellä tasolla siihen, että tuomiovallan käyttö on keskeinen julkisen vallan käytön muoto, ja julkisen vallan käytön tulee olla julkista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei voisi olla tilanteita, joissa julkisuutta rajoitetaan yksityisen asianosaisen oikeuksien suojaamiseksi. Oikeudenkäynnin julkisuuden valvontafunktio tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus tuomiovallan käytön julkiseen seuraamiseen ja valvontaan. Erityisen keskeisesti tähän liittyy hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus, joka mahdollistaa päätöksenteon arvioinnin ja tuomiovallan käytön valvonnan. Legitimizeettifunktiolla on symbolinen tehtävä hallintoprosessissa, sillä se vahvistaa yleistä luottamusta tuomiovallan käytön lainmukaisuuteen ja asianmukaisuuteen sekä osapuolten että yleisön kannalta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisfunktio taas käy suoraan ilmi PL 21 §:n 2 momentista, jonka mukaan käsittelyn julkisuus kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.¹⁴⁸

Hallintoprosessissa julkisuutta toteutetaan kolmella pääasiallisella tavalla, ja ensimmäiseksi voidaan mainita käsittelyjulkisuus, joka tarkoittaa oikeutta olla läsnä suullisessa käsittelyssä. Asiakirjajulkisuudessa jokaisella on oikeus saada tieto oikeudenkäyntiasiakirjoista. Kolmantena toteuttamistapana on

¹⁴⁷ Mäenpää 2007a, s. 6–7.

¹⁴⁸ Mäenpää 2007a, s. 7–9.

tiedottaminen. Hallintotuomioistuimilla on velvollisuus oma-aloitteisesti tiedottaa päätöksistään ja toiminnastaan. Keskeisimpänä julkisuusperiaatteen toteuttamistapana hallintoprosessissa voidaan pitää asiakirjajulkisuutta, sillä hallintoprosessissa asian käsittely tapahtuu pääosin kirjallisena.¹⁴⁹

Hallintoprosessissa noudatetaan julkisuusolettamaa eli lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimen hallussa oleva asiakirja ja sen tiedot ovat julkisia, ellei tietoa ole nimenomaisesti säädetty salassa pidettäväksi. Asiakirjojen julkisuudesta voidaan poiketa vain, jos tietojen julkisuutta on rajoitettu lailla erikseen. Julkisuusolettama koskee myös käsittelyä hallintoprosessissa. Julkisuuden maksimointiperiaate taas merkitsee sitä, että oikeudenkäynnin julkisuus pyritään toteuttamaan mahdollisimman laajasti. Hallintotuomioistuimella on mahdollisuus poiketa melko laajastikin hallintotoiminnassa noudatettavista salassapitosäännöksistä, sillä julkisuudella on tuomiovallan käytössä vielä tärkeämpi merkitys kuin hallintotoiminnassa. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hallintotuomioistuin voi antaa tietoja myös salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta tai suullinen käsittely voidaan järjestää salassapitosäännösten estämättä avoimin ovin. Maksimointiperiaatetta toteutetaan ensisijaisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Mäenpää 2007a, s. 9.

¹⁵⁰ Mäenpää 2007a, s. 3.

5.2 Julkisuutta sääntelevät perussäädökset

Julkisuusperiaatteen toteuttamista hallintoprosessissa ja hallintotuomioistuimissa määrittelee laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa. Tässä esityksessä laista käytetään lyhennettä hallintoprosessin julkisuuslaki. Lain 1 §:n mukaan oikeudenkäynti ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Pykälän otsikkona on Julkisuusperiaate, ja periaate kohdistuukin säännöksen mukaan asian käsittelyyn hallintotuomioistuimissa sekä käsittelyn kohteena oleviin asiakirjoihin.

Oikeudenkäynnin julkisuuden perussäädöksenä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla, joka takaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa ja sen 2 momentin mukaan muun muassa käsittelyn julkisuus kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla. Hallintolainkäytössä oikeudenkäynnin julkisuuden perustavat takeet määritellään hallintoprosessin julkisuuslaissa.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Momentti sisältää oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuuden perustan. Tarkemmin oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta ja asiakirjajulkisuuden perusteista säätelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Hallintoprosessin julkisuuslain 3 §:n mukaan hallintotuomioistuimissa sovelletaan asiakirjajulkisuuteen yleensä julkisuuslakia.¹⁵¹

Hallintoprosessin julkisuuslain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Julkisuuslaki on siis yleissäännös, ja sen

¹⁵¹ Mäenpää 2007a, s. 2.

sijasta oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovelletaan julkisuuslaista poikkeavia hallintoprosessin julkisuuslakiin sisältyviä erityissäännöksiä. Tällaisiin erityissäännöksiin kuuluu muun muassa asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskeva HProsJulkL 9 §. Lisäksi yleissäännöksenä tulee sovellettavaksi HProsJulkL 8 §:ään sisältyvä valtuutus, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Näillä erityissäännöksillä on laajennettu oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuutta siitä, miten asiakirjajulkisuus määräytyy hallintotoiminnassa.¹⁵²

5.3 Hallintoprosessin julkisuuslain soveltaminen

5.3.1 Asiallinen ja organisatorinen soveltamisala

Hallintoprosessin julkisuuslain 2 § määrittelee lain soveltamisalan. Asiallinen soveltamisala tarkoittaa niitä asioita ja toimintoja, joihin lakia sovelletaan. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintolainkäyttöasian käsittelyyn ja oikeudenkäyntiasiakirjoihin hallintotuomioistuimissa. Laki määrittelee käsittelyjulkisuuden ja asiakirjajulkisuuden perusteet hallintolainkäytössä. Hallituksen esityksen mukaan laissa hallintolainkäyttöasian käsittelyn julkisuudella tarkoitetaan sekä oikeudenkäyntiasiakirjojen että suullisen käsittelyn julkisuutta¹⁵³. Oikeudenkäyntiasiakirjat määritellään laissa erikseen 7 §:ssä, mutta hallintolainkäyttöasian sisältö määräytyy hallintolainkäyttölain mukaan. Lähtökohtana voidaan hallintolainkäyttöasian määrittelyssä pitää sitä, että hallintolainkäyttöasioita ovat asiat, joiden käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Tarkempaa määrittelyä asiasta ei lainsäädännössä ole. Hallituksen esityksessä todetaan, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät asiat,

¹⁵² Mäenpää 2007a, s. 46.

¹⁵³ HE 12/2006 vp s. 18.

joissa on kyse hallintoasian käsittelystä hallintolain mukaisessa menettelyssä, sekä yleisen lainkäytön piiriin kuuluvat lainkäyttöasiat.¹⁵⁴

Lain organisatorinen soveltamisala määritellään 2 §:n 2 momentissa. Organisatoriseen soveltamisalaan kuuluvat ne tuomioistuimet ja muut toimielimet, joissa lakia sovelletaan. Hallintoprosessin julkisuuslaissa soveltamisala on määritelty hyvin laajasti, sillä se kattaa kaikki hallintolainkäyttölakia soveltavat toimielimet. Poikkeuksena tästä on kuitenkin työtuomioistuin.¹⁵⁵ Lain 2 §:n 2 momentin mukaan hallintotuomioistuimella tarkoitetaan tässä laissa korkeinta hallinto-oikeutta, hallinto-oikeutta ja vakuutus-oikeutta. Lisäksi laki koskee myös markkinaoikeutta ja muutoksenhakuasioita käsittelemään perustettua lautakuntaa silloin, kun asian käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Tällaisia lautakuntia ovat ensinnäkin vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvat valituslautakunnat, joita ovat alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat sekä valtakunnallisina valitusviranomaisina tarkastuslautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, työttömyysturvalautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Hallintolainkäyttöasioita käsittelemään perustettuja valtakunnallisia valitusviranomaisia ovat myös esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, elokuva- ja elokuvataiteen valituslautakunta ja valtion tilintarkastuslautakunta. Hallituksen esityksen mukaan lakia sovelletaan myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.¹⁵⁶

5.3.2 Asiakirja ja oikeudenkäyntiasiakirja

Asian käsittely on hallintotuomioistuimissa pääosin kirjallista, joten käsittelyyn liittyvien asiakirjojen julkisuuden sääntely on keskeinen osa koko oikeudenkäynnin julkisuuden sääntelyä ja toteuttamista. Siten on perusteltua

¹⁵⁴ Mäenpää 2007a, s. 50–53 ja HE 12/2006 vp s. 18.

¹⁵⁵ Mäenpää 2007a, s. 50.

¹⁵⁶ HE 12/2006 vp s. 19–20.

määritellä, mitä asiakirjalla ja nimenomaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan. Hallintoprosessissa olevien asiakirjojen oikeudellinen perusta ja määrittely sisältyvät kahteen lakiin: hallintoprosessin julkisuuslakiin ja julkisuuslakiin. Hallintotuomioistuimen asiakirjan yleinen määritelmä sisältyy julkisuuslakiin, joka täydentää oikeudenkäyntiasiakirjojen oikeudellista määrittelyä. Oikeudenkäyntiasiakirjathan ovat myös hallintotuomioistuimen asiakirjoja. On otettava myös huomioon, että hallintotuomioistuimen asiakirjoihin kuuluu muitakin kuin oikeudenkäyntiasiakirjoja, esimerkiksi oikeushallintoa koskevat asiakirjat, joihin sovelletaan ainoastaan julkisuuslakia.¹⁵⁷

Julkisuuslaissa määritellään asiakirjan ja erikseen viranomaisen asiakirjan käsitteen 5 §:ssä. Asiakirjat voidaan 5 §:n 1 momentin mukaan jakaa kahteen pääryhmään. Ensinnäkin asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä, joka on tallennettu jollekin alustalle. Kirjalliseen esitykseen sisältyy usein kuvallisia elementtejä, esimerkiksi karttoja, taulukkoja, kuvia tai piirroksia. Toiseen pääryhmään kuuluvat sellaiset käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvat tiettyä kohdetta tai asiaa koskevat viestit, jotka ovat saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Tällaisia asiakirjoja ovat muun muassa sähköiset asiakirjat, mutta myös filmi- ja videotallenteet sekä äänitteet.¹⁵⁸ Asiakirjan määritelmä on julkisuuslaissa välineneutraali, eli julkisuuslain soveltaminen on riippumaton siitä, minkälaiselle alustalle informaatio on tallennettu ja millä menetelmällä se on saatavissa selville¹⁵⁹. Oikeudenkäyntiasiakirja voi lähtökohtaisesti olla mikä tahansa näistä yllä mainituista muodoista, mutta esimerkiksi valituskirjelmän muodolle on asetettu HLL 23.1 §:ssä vaatimus, että sen tulee yleensä olla kirjallisessa muodossa. Kirjallisen muodon vaatimus voidaan täyttää myös toimittamalla valituskirjelämä sähköisenä asiakirjana, josta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9.1 §:ssä (13/2003).¹⁶⁰

¹⁵⁷ Mäenpää 2007a, s. 57–58.

¹⁵⁸ Mäenpää 2008, s. 55–56; Heuru 2003, s. 246.

¹⁵⁹ HE 30/1998 vp s. 53–54.

¹⁶⁰ Mäenpää 2007a, s. 59.

Julkisuus koskee PL 12.2 §:n mukaan kaikkia viranomaisen hallussa olevia asiakirjoja. Viranomaisen asiakirjan käsitteen määrittämisessä keskeistä on, että asiakirja on viranomaisen eli hallintotuomioistuimen hallussa. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Asiakirja voi olla myös viranomaisen antaman toimeksiannon perusteella laadittu, tai viranomaiselle toimitettuna asiakirjana voi olla asiakirja, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Lain 5 §:n 3 momentissa on lueteltu myös asiakirjat, joita ei julkisuuslain mukaan katsota viranomaisen asiakirjoiksi, vaikkakin asiakirjat olisivat viranomaisessa laadittuja tai viranomaiselle toimitettuja. Oleellista on siis se, mikä on viranomaisen asiakirja ja mikä ei. Tätä rajanvetoa on korkein hallinto-oikeus päätöksissään tehnyt. Jos asiakirja on hallintotuomioistuimen hallussa muuten kuin sen tehtäviä varten, sitä ei pidetä viranomaisen asiakirjana, kuten seuraavassa KHO:n ratkaisussa 2005:89 ilmenee. Yhtiön A palvelintietokoneen kiintolevy oli takavarikoitu yhtiön tiloihin tehdyssä kotietsinnässä, ja siitä oli tehty poliisin käyttöön kopio. Kopiolta oli etsitty esitutinnan kohteena olevaan rikokseen liittyviä asiakirjoja poliisin tiloissa. Asianomistajayhtiö B pyysi poliisilta sähköistä jäljennöstä kiintolevyn kopiosta. Poliisin haltuun päätöksestä ilmenevän kopiointitavan vuoksi tullutta, tutkittavana olevaan asiaan liittymätöntä aineistoa, jota poliisi ei ollut tarkoittanut takavarikoimalla ottaa haltuunsa, ei pidetty julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuina viranomaisen asiakirjoina. Yhtiöllä B, joka oli saanut paperitulosten kaikista kiintolevyn asiaan vaikuttaviksi arvioiduista osista, ei ollut oikeutta saada sähköistä jäljennöstä kiintolevystä. Ratkaisussa KHO 2008:52 viranomaisen asiakirjoiksi ei katsottu potilasvakuutuskeskuksen tekemiä yksityissairaaloissa tehdyistä plastiikkakirurgisista toimenpiteistä laadittuja tilastoja, joista ilmeni, miten potilasvahingot jakoutuivat eri yksityisten toimijoiden kesken. Potilasvakuutuskeskus ei ollut käyttänyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta

annetun lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuin tavoin julkista valtaa. Asiakirjat eivät olleet julkisuuslain mukaisia viranomaisen asiakirjoja vaan yksityisiä asiakirjoja.

Hallintotuomioistuinten oikeudenkäyntiasiakirjat määritellään hallintoprosessin julkisuuslain 7 §:ssä. Sääntely kohdistuu oikeudenkäynnin eri vaiheissa hallintotuomioistuimelle toimitettuihin asiakirjoihin ja hallintotuomioistuimen laatimiin asiakirjoihin. Edellytyksenä on myös, että oikeudenkäyntiasiakirja on hallintotuomioistuimen hallussa, sillä lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan oikeudenkäyntiasiakirjoihin hallintotuomioistuimissa.

Hallintoprosessin julkisuuslain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja on myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri.

Hallintotuomioistuimelle toimitetulla asiakirjalla tarkoitetaan ulkopuolisen eli toisen yksityisen tai viranomaisen hallintolainkäyttöasiassa toimittamaa asiakirjaa. Asiakirjan toimittamistavalla ei ole merkitystä, joten asiakirjan voi toimittaa hallintotuomioistuimelle esimerkiksi postitse, lähetin välityksellä, telekopiona tai sähköisesti. Tärkeimmäksi hallintotuomioistuimelle toimitetuksi asiakirjaksi katsotaan valituskirjelmä, koska se on edellytyksenä hallintoprosessin vireilletuloon. Myös valituskirjelmän liitteet kuuluvat oikeudenkäyntiasiakirjoihin.¹⁶¹ Hallituksen esityksen perusteluissa oikeudenkäyntiasiakirjaksi määritellään sellainen julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettu asiakirja, joka liittyy hallintolainkäyttöasian käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Näitä ovat esimerkiksi valitus tai muu vireillepanokirjelmä ja siihen liittyvät asiakirjat, asian käsittelyn aikana hankitut lausunnot, selitykset ja vastineet sekä hallintoviranomaisen päätös ja siihen liittyvä asiakirjavihko.¹⁶²

Hallintotuomioistuimelle voidaan myös toimittaa sellaisia asiakirjoja, jotka eivät kuulu julkisuuslain asiakirjan määritelmän piiriin, mutta tämä ei kuitenkaan estä

¹⁶¹ Mäenpää 2007a, s. 62–63.

¹⁶² HE 12/2006 vp s. 24–25.

niiden käyttämistä oikeudenkäynnissä. Niistä tulee oikeudenkäyntiasiakirjoja, kun ne on toimitettu hallintotuomioistuimelle, ja niihin sovelletaan hallintoprosessin julkisuuslakia.¹⁶³ Asiakirjaa pidetään oikeudenkäyntiasiakirjana silloinkin, kun hallintotuomioistuin on toimittanut hallussaan olleet oikeudenkäyntiasiakirjat hallintoviranomaiselle oikeudenkäyntiin liittyvää kuulemistä tai lausunnon antamista varten¹⁶⁴. Asiakirjat pysyvät siis lainmukaisina oikeudenkäyntiasiakirjoina siinäkin tapauksessa, että ne toimitetaan väliaikaisesti muulle viranomaiselle asian käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä varten, eivätkä ne ole konkreettisesti hallintotuomioistuimen hallussa juuri sillä hetkellä.

Hallintoprosessin julkisuuslain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjoihin kuuluvat hallintotuomioistuimen laatimat asiakirjat. Merkitykseltään tärkein tällainen asiakirja on päätös. Asian käsittelyssä laaditaan muitakin asiakirjoja, kuten esimerkiksi selvityspyyntöjä ja selvityksiä, esittelymuistioita, pöytäkirjoja ja ratkaisuehdotuksia, ja nämä kaikki kuuluvat yleensä hallintotuomioistuimen oikeudenkäyntiasiakirjoihin. Asian käsittely alkaa tavallisesti tunnistetietojen merkinnällä diaariin tai vastaavaan asiakirjarekisteriin, joten nämä katsotaan myös lain mukaan oikeudenkäyntiasiakirjoiksi. Poikkeukset oikeudenkäyntiasiakirjan määritelmästä sisältyvät julkisuuslain 5 §:n 3 ja 4 momentteihin, joissa määritellään, mitkä asiakirjat eivät ole viranomaisen asiakirjoja. Hallintotuomioistuimelle toimitetut tai siellä laaditut asiakirjat voivat kuulua myös julkisuuslain 5 §:n mukaisiin niin sanottuihin ei-asiakirjoihin, jolloin ne eivät myöskään ole oikeudenkäyntiasiakirjoja. Tällaisia asiakirjoja, joita ei katsota viranomaisen asiakirjoiksi, ovat muun muassa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat, muistiinpanot tai sellaiset luonnokset, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten.¹⁶⁵

¹⁶³ Mäenpää 2007a, s. 63.

¹⁶⁴ HE 12/2006 vp s. 25.

¹⁶⁵ Mäenpää 2007a, s. 63–64.

5.4 Asianosaisjulkisuus ja asianosaisen oikeus saada tietoja

5.4.1 Asianosaisjulkisuus oikeusturvan näkökulmasta

Asianosaisjulkisuus liittyy kiinteästi oikeusturvaan. Julkisuuslaki on eräs laeista, joissa määritellään tarkemmin menettelyllisen oikeusturvan perusvaatimuksia. Julkisuuslain 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Kuten edellä olevassa pykälässä sanotaan, tarkoituksena on julkisen hallinnon virkamiehistöön kohdistuva valvonta julkisuuden avulla. Viranomaisten saaman, hallintoelimissä käsiteltävän ja hallinnon tuottaman tiedon julkisuus liittyy oikeusvarmuuden turvaamiseen, ja sillä taataan myös perusedellytykset yksilön oikeusturvan toteutumiseksi. Viranomaisen toiminta on ennakoitavaa vain, jos toiminnan sisällöstä ja viranomaisten päätöksistä on saatavissa tietoa.¹⁶⁶

Säännöksen sanamuodon mukaan yksilöillä ja yhteisöillä on oltava mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Säännös toteaa yleisen oikeusturvan vaatimuksen, mutta myös asianosaiselle kuuluvan oikeusturvan. Hallituksen esityksen mukaan julkisuuslain 3 § ei ole yksinomaan toteava, vaan se on 17 §:n mukaan otettava huomioon myös käytännön soveltamistilanteissa¹⁶⁷. Tarkasteltaessa 17 §:ää voidaan huomata yhteyksiä näiden pykäliden välillä ja myös asianosaisjulkisuuteen.

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentissa sanotaan, että viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Tällä korostetaan nimenomaan julkisuusperiaatteen

¹⁶⁶ Mäenpää 2008, s. 3.

¹⁶⁷ HE 30/1998 vp s. 48.

ensisijaisuutta ja merkitystä, koska oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta voidaan poiketa vain, jos laissa niin erikseen säädetään¹⁶⁸.

Asianosaisjulkisuuden poikkeuksista säädetään muun muassa hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:n 2 momentissa. Pykälän 1 momentti säätelee asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin, jonka mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella on siis yleistä tiedonsaantioikeutta laajempi mahdollisuus valvoa oikeuksiaan ja etujaan, mutta pykälän 2 momentissa säädetään kuitenkin tätä oikeutta koskevista lainmukaisista poikkeuksista. Näitä poikkeuksia ei voida kuitenkaan tulkita laajasti, sillä muuten kavennettaisiin yksilön oikeusturvaa. Jos viranomaisen puuttuu oikeuteen ilman lainmukaista perustetta, esimerkiksi juuri rajoittamalla sitä, oikeusturvakeinolla voidaan pyrkiä saamaan oikeus täysimääräisesti toteutetuksi¹⁶⁹. Tulkitsemalla poikkeuksia liian laajasti tehtäisiin juuri edellä mainittu oikeusturvan merkitys ja tehtävä tyhjäksi.

5.4.2 Asianosaisen oikeus saada tietoja

5.4.2.1 Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuus

Hallintoprosessin julkisuuslaki sääntelee oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä, mutta laki on myös kiinteästi yhteydessä julkisuuslakiin, joka sääntelee hallintoviranomaisten asiakirjojen julkisuutta. Tämä yhteys ilmenee HProsJulKL 3 §:stä, jonka mukaan julkisuuslakia sovelletaan hallintotuomioistuimissa siltä osin kuin hallintoprosessin julkisuuslaissa ei toisin säädetä. Näin ollen lähtökohtana on se, että niin hallintoviranomaisissa kuin hallintotuomioistuimissakin asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyvät samoin perustein. Oikeudenkäynnin julkisuus kuitenkin poikkeaa hallintotoiminnan julkisuudesta tuomiovallan käytön erityispiirteiden vuoksi. Tarvittaessa julkisuus toteutuu laajempaan hallintotuomioistuinten toiminnassa

¹⁶⁸ HE 30/1998 vp s. 76.

¹⁶⁹ Mäenpää 2008a, s. 285.

kuin hallintoviranomaisten toiminnassa. Nämä erot hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toiminnan julkisuudessa perustuvat hallintoprosessin julkisuuslain säännöksiin, joiden nojalla hallintotuomioistuin voi poiketa julkisuuslain salassapitosäännöksistä.¹⁷⁰

Hallintoprosessin julkisuuslain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Julkisuutta laajentava säännös sisältyy samaan pykälään, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi. Hallintotuomioistuimelle annetaan tässä siis harkintavalta siitä, antaako se tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta. Harkinnassaan hallintotuomioistuimen on otettava huomioon oikeuden oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin, mutta myös muut kyseessä olevaan tapaukseen liittyvät näkökohdat, jotka voivat liittyä esimerkiksi yksityisyyden suojaan. Säännöstä sovelletaan tiedon antamiseen muille tahoille kuin asianosaiselle.¹⁷¹

Joka tapauksessa yleisenä lähtökohtana on, että oikeudenkäyntiasiakirjoihin sovelletaan julkisuusperiaatetta. Oikeudenkäyntiasiakirjat ovat siis yleensä julkisia, joka tarkoittaa sitä, että jokaisella on julkisuuslain mukaisesti oikeus saada tieto julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta. Oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudessa oleellista on se, milloin julkisuus alkaa. Julkisuuden alkamista koskevat säännökset sisältyvät julkisuuslakiin, ja niitä sovelletaan myös hallintoprosessissa. Julkisuuslain 7 §:n 1 momentin mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Hallintolainkäyttöasian käsittelyyn liittyvät asiakirjat tulevat siis julkisiksi, kun ne on toimitettu hallintotuomioistuimelle. Hallintotuomioistuimen laatiman asiakirjan osalta säädetään julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa. Siinä

¹⁷⁰ Mäenpää 2007a, s. 89–90.

¹⁷¹ HE 12/2006 vp s. 26.

olevan pääsäännön mukaan tällainen asiakirja tulee julkiseksi, kun asia, jota se koskee, on siinä tuomioistuimessa käsitelty loppuun. Nämä ovat kuitenkin pääsääntöjä, ja julkisuuden alkamista arvioitaessa on otettava myös huomioon asiakirjan julkisuutta koskevat rajoitukset, kuten salassapitosäännökset.¹⁷²

5.4.2.2 Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Lähtökohtaisesti jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Jokaisella tarkoitetaan niin luonnollista henkilöä kansalaisuudesta tai täysivaltaisuudesta riippumatta kuin oikeushenkilöäkin niiden organisaatiomuodosta, toimintatavasta tai kansallisuudesta riippumatta. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on edellä mainittua yleisöjulkisuutta laajempi.¹⁷³ Asianosaisjulkisuus tarkoittaa oikeudenkäynnin asianosaisen oikeutta saada tieto muun kuin julkisen asiakirjan sisällöstä.

Asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin hallintoprosessissa säädetään hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:ssä. Hallintoviranomaisten toiminnassa ja hallintoasian käsittelyssä asianosaisen tiedonsaantioikeudesta sen sijaan säädetään julkisuuslain 11–12 §:issä. Vaikka asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, niin asianosaisen tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Asianosaisjulkisuuden rajoituksista hallintoprosessissa säädetään HProsJulkL 9 §:n 2 ja 3 momenteissa. Niihin ei tässä tutkimuksessa ole syytä tarkemmin paneutua. Kuitenkin rajoituksista huolimatta hallintoprosessin asianosaisella on laajempi tiedonsaantioikeus kuin hallintomenettelyn asianosaisella.¹⁷⁴

Hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella on oikeus saada tieto muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn, jollei 2 tai 3 momentista muuta johdu. Kohdassa oikeus saada tieto ”muustakin kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta” tarkoitetaan sitä, että

¹⁷² HE 12/2006 vp s. 26; Mäenpää 2007a, s. 91 ja 93.

¹⁷³ Mäenpää 2002, s. 85.

¹⁷⁴ Mäenpää 2007a, s. 124.

asianosaisella on oikeus saada tieto häntä koskevaan prosessiin kuuluvista oikeudenkäyntiasiakirjoista julkisuusrajoituksista, eritoten salassapitosäännöksistä riippumatta. Salassa pidettävien oikeudenkäyntiasiakirjojen ohella asianosaisjulkisuus kohdistuu myös valmisteluasiakirjoihin, jotka eivät ole vielä tulleet julkisiksi.¹⁷⁵

Hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:n 1 momentti edellyttää, että asiakirja ja sen sisältämä tieto voi tai on voinut vaikuttaa henkilön asian käsittelyyn. Asianosaisjulkisuuden kohdetta määrittää asiakirjan vaikutus asianosaisen asian käsittelyyn. Asiakirjan vaikutusta asian käsittelyyn ei voida arvioida erityisen tiukasti, koska oikeus vastavuoroiseen ja tasapuoliseen menettelyyn edellyttää asianosaisen tiedonsaannin riittävää laajuutta. Periaatteessa mahdollisen vaikutuksen arvioinnissa lähdetään siitä, että asianosaiselle varataan tilaisuus tutustua kaikkeen asiassa esitettyyn selvitykseen, elleivät asianosaisjulkisuuden rajoitukset sitä ehdottomasti estä. Ensisijaisesti sen arviointi, voiko jokin selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun, kuuluu asianosaiselle, eikä hallintotuomioistuim voi rajoittaa tätä asianosaiselle kuuluvaa harkintaa omalla kuulemista rajoittavalla päätöksellään.¹⁷⁶

Hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:n sanamuodon mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeus on oikeudenkäynnin osapuolena olevalla asianosaisella. Se siis edellyttää samanaikaisesti asianosaisen asemaa ja osapuolen asemaa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä. Hallintoprosessin julkisuuslaissa ei suoraan määritellä, ketkä tai mitkä tahot kuuluvat asianosaisten piiriin hallintoprosessissa, mutta hallituksen esityksen mukaan asianosaisen määrittelyssä käytetään julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaista asianosaisen määritelmää¹⁷⁷. Mäenpää ei pidä tämän lähtökohdan noudattamista perusteltuna, sillä julkisuuslakia ei sovelleta hallintoprosessissa, joten perustellumpaa on soveltaa hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaista asianosaisen valitusoikeutta koskevaa säännöstä myös hallintoprosessin asianosaisen tiedonsaantioikeuteen. Asianosaisen asema on siis sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös

¹⁷⁵ Mäenpää 2007a, s. 125.

¹⁷⁶ Mäenpää 2007a, s. 126–127.

¹⁷⁷ HE 12/2006 vp s. 26.

välittömästi vaikuttaa. Asianosaisen asema kuuluu hallintopäätöksen kohteelle ja päätöksen oikeusvaikutusten välittömälle kohteelle.¹⁷⁸

Asianosaisen täytyy olla myös oikeudenkäynnin osapuoli, ja tämä edellytys rajoittaa jonkin verran asianosaisjulkisuuden henkilöllistä ulottuvuutta. Kun käsitellään asianosaisen valitusta hallintotuomioistuimessa, oikeudenkäynnin osapuolina ovat vain ne asianosaiset, jotka ovat valittaneet päätöksestä. Jos valittamaan oikeutettu asianosainen ei ole valittanut valitusajan kuluessa päätöksestä, niin hän ei ole osapuolena oikeudenkäynnissä eikä näin ollen voi vireillä olevassa oikeudenkäynnissä vedota asianosaisjulkisuuteen omalta osaltaan. Asianosaisjulkisuuden nojalla ei voida siis vaatia kenenkään toisen oikeudenkäyntiin liittyvää asiakirjaa, sillä oikeus saada tieto oikeudenkäyntiasiakirjoista on vain oikeudenkäynnin osapuolella. Asianosaisjulkisuus kytkeytyy aina yksittäisen asian käsittelyyn, joten asianosaisena olevalla oikeudenkäynnin osapuolella on tiedonsaantioikeus vain kyseisen asian käsittelyyn liittyviin oikeudenkäyntiasiakirjoihin.¹⁷⁹ Tapauksessa KHO 1992 A 9 salassa pidettävää tietoa sisältävä selvitys oli laadittu poliisin käyttöön yleiseksi tausta-aineistoksi eikä se ollut minkään yksittäisen rikosasian tutkimiseen kuuluvaa esitutkintalaissa tarkoitettua esitutkinta-aineistoa. Selvitys ei ollut muunkaan sellaisen asian aineistoa, jossa selvityksen pyytäjäksi oli asianosainen. Selvityksen saaminen ei ollut asianosaisjulkisuuden nojalla mahdollista. Tällainen mihinkään yksittäisen asian käsittelyyn liittymätön asiakirja jää siis asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle myös hallintoprosessissa.

Hallintoprosessin julkisuuslain 9 §:n 4 momentin mukaan asianosaisen tiedonsaantioikeus ei koske sitä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yksinomaan kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen. Kun kunnan tai muun yhteisön jäsenyys on ainoa peruste valitusoikeudelle, valittaja ei tällä perusteella saa asianosaiselle kuuluvaa laajempaa oikeutta saada tietoa ei-julkisista asiakirjoista. Kuitenkin HProsJulkL 8 § mahdollistaa sen, että hallintotuomioistuin voi salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan

¹⁷⁸ Mäenpää 2007a, s. 127–128.

¹⁷⁹ Mäenpää 2007a, s. 128–129.

liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi myös sellaiselle taholle, jonka valitusoikeus perustuu esimerkiksi vain kunnan jäsenyyteen.

Työnantajan oikeutta tiedonsaantiin arvioidaan HProsJulKL 9 §:n mukaan. Ensinnäkin edellytyksenä on, että asiakirja ja sen sisältämä tieto voi tai on voinut vaikuttaa työnantajan asian käsittelyyn. Lisäksi työnantajan on oltava oikeudenkäynnin osapuoli. Kuten edellä jo mainittiin, oikeudenkäynnin osapuolina ovat vain ne asianosaiset, jotka ovat valittaneet päätöksestä. Tämä tarkoittaa siten sitä, että työnantajalla on oltava asianosaisen valitusoikeus, jotta se voisi saada oikeuden saada tieto oikeudenkäyntiasiakirjasta, joka ei ole julkinen. Kuten oikeuskäytännöstä käy ilmi, tuomioistuimilla ja muilla lainkäyttöviranomaisilla on ollut ratkaisuisaan melko tiukka tulkintalinja sen suhteen, onko työnantajalla asianosaisasema tapaturma- ja työeläkeasioissa.

Oikeuskäytännöstä ei löydy tapauksia, jotka koskisivat suoraan pääasiakysymyksenä työnantajan tiedonsaantioikeutta asianosaisena. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä 11.6.2009/618:2008, jota käsiteltiin edellä, on valitettu edelleen vakuutusoikeuteen, mutta sen käsittely on edelleen kesken. Tapauksessa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta hylkäsi työnantajan valituksen, eikä katsonut työnantajalla olevan asianosaisen valitusoikeutta. Vakuutusoikeudessa vireillä olevassa asiassa työnantaja B Oyj on tehnyt hakemuksen oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksisaamiseksi. Kyseisessä hakemuksessa B Oyj on pyytänyt saada tiedoksi työntekijänsä terveydentilaa koskevat asiakirjat tutustumista ja vastaselityksen antamista varten. Vakuutusoiikeus on antanut asiasta välipäätöksen 3.11.2009/5121:2009:3471, jolla se hylkää hakemuksen. HProsJulKL 9 §:n sisältö sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan valituksenalaisessa asiassa antama ratkaisu huomioon ottaen asian käsittelyn tässä vaiheessa B Oyj:lle ei voida antaa tietoa muusta kuin julkisesta oikeudenkäyntiasiakirjasta siinä laajuudessa kuin niitä asianosaiselle annettaisiin. Vakuutusoiikeus toteaa, että se ottaa kyseessä olevaan hakemukseen uudelleen kantaa asiassa myöhemmin annettavan pääasiaratkaisun yhteydessä, jos se tällöin katsoo B Oyj:llä olleen asianosaisasema. Tässä vaiheessa on siis korostettava, että asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevassa kysymyksessä on annettu välipäätös, ja varsinaisen pääasiakysymyksen käsittely

on kesken, joten vakuutusosoikeuden kanta työnantajan tiedonsaantioikeuteen salassa pidettäviin oikeudenkäyntiasiakirjoihin voi muuttua lopullisen ratkaisun myötä.

Työnantajan oikeus salassa pidettäviin tietoihin, jotka koskevat esimerkiksi työntekijän terveydentilaa, ratkaistaan sillä perusteella, onko työnantajalla asianosaisasema ja täten valitusoikeus asiassa. Asianosaisen tiedonsaantioikeutta koskevissa kysymyksissä on viime kädessä arvioitava sitä, onko työnantajalla asiassa välitöntä oikeudellista etua. Tämä problematiikka ei todellakaan ole yksiselitteinen. Myös työntekijän kannalta työnantajan tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin voi olla ongelmallinen. Nousee kysymys siitä, kajottaisiinko samalla liiaksi työntekijän perusoikeuteen, nimittäin yksityisyyteen, jos työnantajalle myönnettäisiin asianosaisen tiedonsaantioikeus työntekijän terveydentilaa koskeviin asiakirjoihin.

6 Johtopäätökset

6.1 Yhteenveto

Tutkimuksen aiheena oli työnantajan asianosaisasema tapaturma- ja työeläkeasioissa. Jotta aiheesta pystyi saamaan kattavan käsityksen, oli tutkimuksessa selvitettävä paljon aiheeseen liittyviä käsitteitä ja niiden oikeudellista perustaa.

Tutkimuksen lähtökohtana oli perustuslain 21 §, joka takaa jokaiselle oikeuden oikeusturvaan. Säännös siis takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kyse on perusoikeudesta, joka tulisi kuulua jokaiselle, mutta kuuluuko työnantaja tähän joukkoon? Oikeusturvaa tarvitaan kaikilla oikeuden alueilla, kuten yksityisoikeudessa, rikosoikeudessa sekä hallinto-oikeudessa. Tapaturma- ja työeläkeasiat kuuluvat viimeksi mainittuun alueeseen. Oikeusturva tarkoittaa sitä, että yksilöllä on oltava keinot, joilla hän voi toteuttaa oikeuksiaan ja myös suojata oikeusasemaansa. PL 21 §:n 2 momentissa luetellaan muutoksenhakuoikeus yhdeksi tällaiseksi keinoksi, ja joka on myös yksi hyvän hallinnon tärkeimpiä osa-alueita.

Tutkimuksessa tarkastelussa oli nimenomaan asianosaisasema tapaturma- ja työeläkeasioissa. Tapaturma- ja työeläkeasioilla tarkoitetaan asiaryhmiä, joita koskevia valituksia käsitellään vakuutus-oikeudessa. Tapaturmavakuutuslain mukaan työnantajan on vakuutettava työntekijänsä työtapaturmien tai ammattitautien varalta, ja näin ollen se osallistuu taloudellisesti työntekijää koskeviin vakuutusmaksuihin. Työnantajan on siis otettava tällainen vakuutus niiden antamiseen oikeutetulta vakuutusyhtiöltä. Työntekijän eläkelaiissa säädetään siitä, että työnantajan on järjestettävä ja kustannettava työntekijälleen lain mukainen eläketurva Suomessa tehdystä työstä. Tapaturma- ja

työeläkeasioissa työnantaja siis osallistuu taloudellisesti työntekijää koskeviin lain mukaisiin maksuihin, ja näin ollen sillä on taloudellinen intressi näissä asioissa.

Vakuutusosoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimien, jonka toimintaa sääntelevät monet säädökset. Vakuutusosoikeudesta on säädetty oma laki, vakuutusosoikeuslaki, jonka mukaan vakuutusosoikeuden menettelyssä noudatetaan hallintolainkäyttölakia, muun muassa muutoksenhaun ja asian käsittelyn osalta. Vaikka kyse on hallintotuomioistuimesta, niin eräissä tapaturma-asioissa vakuutusosoikeuden päätöksestä voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Tämän vuoksi oli perusteltua tutkia aihetta myös siviiliprosessuaalisesta näkökulmasta.

Asianosaisen käsite kuuluu keskeisesti prosessioikeuteen, sillä ilman asianosaisia ei voisi olla oikeudenkäyntiäkään. Asianosaisasema määräytyy eri tavoin siviili- ja hallintoprosesseissa, ja tutkimuksessa tarkasteltiin molempien prosessilajien asianosaisaseman määräytymisperusteita. Yleisessä prosessioikeudessa asianosaisasema määräytyy muodollisin perustein, kun taas hallintoprosessissa asianosaisasema perustuu aineellisiin lähtökohtiin. Asianosaisaseman muodostuminen muodollisin perustein tarkoittaa siis sitä, että asianosaisasema syntyy jo haastehakemuksen perusteella, eikä sen syntymiseen vaikuta se seikka, onko asianosaisella todella oikeus käydä oikeutta omista nimissään. Aineellisista lähtökohdista katsottuna asianosaisaseman syntymiseen vaikuttaa se, minkälainen merkitys asiassa tehtävällä ratkaisulla on henkilön oikeusaseman kannalta. Asianosaisuutta tarkasteltaessa tutkimuksessa oli selvitettävä myös asianosaisasemaan liittyvien käsitteiden, asianosaiskelpoisuus ja asiavaltuus, sisältö ja merkitys. Asianosaiskelpoisuudessa on kyse yleisestä kyvystä olla prosessin asianosaisena. Asiavaltuus taas merkitsee asianosaisen oikeutta käyttää puhevaltaa eli oikeutta panna vireille prosessi sekä oikeutta toimia omista nimissään oikeudenkäynnissä.

Asianosaisuuteen hallintoprosessissa liittyy keskeisesti valitusosoikeus, sillä valitusosoikeutta koskevissa säännöksissä määritellään asianosaisaseman perusteet. Tässä tutkimuksessa oli otettava huomioon hallintolainkäyttölain mukainen valitusosoikeus sekä tapaturma- ja työeläkeasioihin sovellettavan lainsäädännön

mukainen valitusoikeus työnantajan muutoksenhakuoikeutta selvittäessä. Hallintolainkäyttölaki on yleislaki, joka syrjäytyy erityislain nojalla. Hallintolainkäyttölaki sisältää siis yleissäännöksen valitusoikeudesta hallintoprosessissa. Työnantajan valitusoikeus tapaturma- ja työeläkeasioissa määräytyy TVL:n ja TEL:n mukaan, ja niiden säännöksiä sovelletaan ensisijaisesti hallintolainkäyttölakiin nähden. Lainsäädäntö ei kuitenkaan suoraan määritä työnantajan asianosaisasemaa ja valitusoikeutta, joten niiden määräytymisperusteet on määriteltävä oikeuskäytännön perusteella. Tutkimuksessa käytettiin vakuutusosoikeuden, korkeimman oikeuden ja lisäksi tapaturma-asoiden muutoksenhakulautakunnan päätöksiä, jotka koskivat työnantajan valitusoikeutta.

Työnantajan oikeus saada tietoja asianosaisjulkisuuden perusteella oli tutkimuksen osakysymyksenä. Asianosaisjulkisuus perustuu julkisuusperiaatteeseen, joka ilmenee perustuslaista. PL 12 § takaa jokaiselle oikeuden saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Asianosaisjulkisuus taas kuuluu hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin PL 21 §:n mukaan. Julkisuusperiaatteella on korostettu asema ja merkitys yhteiskunnassamme sen perusoikeusluonteen takia. Viranomaistoiminnan on perustuttava julkisuudelle. Asianosaisjulkisuus taas merkitsee laajempaa oikeutta kuin julkisuusperiaate perustaa. Siinä on kyse oikeudesta saada tieto muustakin kuin julkisesta asiakirjasta. Tutkimuksen painopiste asianosaisjulkisuudenkin osalta oli hallintoprosessin julkisuudessa ja nimenomaan työnantajan oikeudessa saada tieto salassa pidettävästä oikeudenkäyntiasiakirjasta. Tutkimuksessa käytettävässä vakuutusosoikeuden välipäätöksessä oli kyse työnantajan oikeudesta saada tieto työntekijän terveydentilaa koskevista asiakirjoista tapaturma-asiassa, josta työnantaja oli valittanut vakuutusosoikeuteen.

6.2 Tutkimustehtäviin vastaaminen

Tutkimustehtävänä oli selvittää, onko työnantajalla asianosaisasemaa tapaturma- ja työeläkeasioissa, joissa on kyse työntekijää koskevista lainmukaisista korvauksista ja etuuksista. Tämä problematiikka liittyy työnantajan valittaessa vakuutusoikeuteen, koska tapaturma- ja työeläkeasiat ovat vakuutusoikeudessa käsiteltäviä valitusasioita. Asianosaisasema ei ole abstrakti ominaisuus, vaan se konkretisoituu muun muassa valitusoikeuden kautta. Tästä syystä työnantajan asianosaisasemaa tarkasteltiin juuri valitusoikeuden osalta, sillä asianosaisasema määräytyy keskeisesti valitusoikeutta koskevan sääntelyn mukaan.

Vakuutusoikeuden menettelyssä noudatetaan hallintolainkäyttölakia, joten valitusoikeutta koskeva sääntely vakuutusoikeudessa määräytyy lähtökohtaisesti myös sen mukaan. Työeläkeasioissa valitusoikeus määräytyy TEL:n ja HLL:n mukaan, ja asianosaiseksi katsotaan se, jonka edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta asiassa on päätetty tai jonka oikeudellisiin tai taloudellisiin etuihin ratkaisu välittömästi vaikuttaa. Vakuutusoikeuden ratkaisuihin, jotka koskivat työnantajan asianosaisasemaa työeläkeasioissa, on melko vaikeaa tehdä mitään yksiselitteistä tulkintaa, sillä tapaukset olivat varsin erilaisia. Sen päätelmän voi kuitenkin tehdä, että työeläkeasioissa työnantajan valitusoikeudelle on oltava varsin painavat perusteet, ja välitön oikeudellinen etu on vakuutusoikeudessa tulkittu melko tiukasti.

Tapaturma-asioissa muutoksenhausta vakuutusoikeuteen säädetään tapaturmavakuutuslaissa, ja sen mukaan valitusoikeus edellyttää välitöntä oikeudellista etua asiassa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kiistatonta näyttää olevan se, että työnantajalla on asianosaisasema ja oikeus valittaa tapaturma-asioissa esimerkiksi sellaisista päätöksistä, joilla evätään korvausoikeus tapaturmasta sillä perusteella, että tapaturma ei ole sattunut työstä johtuvissa olosuhteissa. Samoin työnantajan asianosaisaseman perusteet ovat varsin selkeät työnantajan omavastuiseen vakuutukseen perustuvassa korvausasiassa.

Kiistanalaisin tilanne näyttää olevan silloin, kun kysymyksessä on lakisääteisen tapaturmavakuutuksen mukainen erikoismaksujärjestelmä. Korkein oikeus oli ratkaisussaan KKO 2001:112 myöntänyt työnantajalle asianosaisaseman, mutta esimerkiksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on pitäytynyt tämän tapauksen jälkeisissä ratkaisuissaan tiukalla linjalla. Vakuutusosoikeus ei korkeimman oikeuden tapauksen jälkeisessä tapauksessa vuodelta 2009 ottanut kantaa työnantajan asianosaisasemaan. Oikeuskäytännöstä ei näin ollen voida johtaa selvää tulkintalinjaa työnantajan asianosaisasemasta ja oikeudesta valittaa, kun on kyse tapaturmavakuutuslain mukaisesta erikoismaksujärjestelmästä.

Työnantajan asianosaisasemaan liittyvää oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa kävi ilmi, että asianosaisasemaa ratkaistaessa ei ollut ollenkaan sovellettu väliintulon mahdollisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön tekemässä selvityksessä tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön uudistamiseksi työryhmä toteaa, että ”työnantajan asianosaisuudessa on kysymys viime kädessä perustuslain tulkintaan liittyvästä asiasta. Vakuutuksenottajana olevan työnantajan perustuslain mukaista oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun korvausratkaisu johtaa yksittäisen työnantajan maksuvelvollisuuteen, ei voida lailla olennaisesti rajoittaa.” Työryhmän mukaan se, minkälaiseen korvausta koskevaan päätökseen työnantajan asianosaisasema voi ulottua, tulee ratkaista tapauskohtaisesti asianosaiskäsitteen perusteella.¹⁸⁰ Lainsäädäntö ei siis anna suoraa vastausta kysymykseen työnantajan asianosaisasemasta tapaturma-asioissa, ja tuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntienkin ratkaisulinja on ollut melko monitulkintaista. Lainsäädännön tarkentaminen työnantajan asianosaisaseman ja valitusosoikeuden osalta olisi ehkä perusteltua siitakin huolimatta, että asianosaisasema ratkaistaan yksittäistapauksittain.

Tutkimuksessa oli myös tarkoitus selvittää työnantajan oikeus salassa pidettäviin tietoihin oikeudenkäynnissä. Asianosaisasemaan liittyy läheisesti asianosaisjulkisuus, josta säädetään tarkemmin julkisuuslain 11 §:ssä. Tutkimuksessa on kuitenkin kyse hallintoprosessin asianosaisjulkisuudesta, joten tässä tapauksessa sovellettavaksi tulee hallintoprosessin julkisuuslain 9 §.

¹⁸⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46, s. 76.

Asianosaisjulkisuuden perusteella asianosaisella on oikeus saada kaikki asiaansa vaikuttavat tiedot.

Tapaturma-asioissa työnantajan asianosaisjulkisuuden osalta ongelmalliseksi nousee kysymys siitä, miten pitkälle asianosaiseksi katsottavan työnantajan tietojensaantioikeus ulottuu erityisesti työtapaturmassa vahingoittuneen työntekijän salassa pidettäviin terveydentilatietoihin. Työryhmän mukaan tämän asian määrittäminen lainsäädännöllä on vaikeaa¹⁸¹. Vakuutusosoikeudessa on tätä problematiikkaa koskevan tapauksen käsittely kesken, joten nähtäväksi jää, mikä tulee olemaan vakuutusosoikeuden lopullinen ratkaisu asiassa. Hallituksen esityksen mukaan vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asioissa on yleensä tärkeämpää henkilön yksityisyyden suojaaminen kuin oikeudenkäynnin julkisuuden turvaaminen, ja työntekijän terveydentilaa koskevien tietojen tuleminen työnantajan tietoon voi aiheuttaa merkittävää haittaa työntekijälle esimerkiksi työelämässä¹⁸². Julkisuus ei ole rajoittamaton, ja sen rajoittamista voi edellyttää toisten perusoikeuksien suojaaminen. Tässä tilanteessa voi tulla juuri tällainen rajoittaminen kyseeseen. Kaksi perusoikeutta eli yksityisyyden suoja ja julkisuusperiaatteen mukainen asianosaisjulkisuus ovat siis ristiriidassa keskenään, ja on punnittava, kumpi niistä painaa vaakakupissa enemmän. Voisi kuitenkin kuvitella, että se olisi yksityisyys, jota tulisi enemmän suojata.

¹⁸¹ Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:46, s. 76.

¹⁸² HE 101/2002 vp s. 19.