

Kirjoituksia vakuutusosoikeuden alalta

**VAKUUTUSOIKEUS 50 VUOTTA
OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA**

julkaisupäivä 1.3.2024

Sisällys

Esipuhe.....	3
<i>Ville Savela</i> : Vakuutusoikeus Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen sosiaaliturvaperusoikeuden toteuttajana	5
<i>Heli-Anna Haukilahti</i> : Mitä kuuluu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin? – Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja sitä koskevan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vaikutuksesta valitusasioiden käsittelyyn ja päätösten perustelemiseen vakuutusoikeudessa	21
<i>Emmi Kiander</i> : Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista – sosiaaliturvaa vai vahingonkorvausta?	54
<i>Paulina Heikura</i> : Allmänt ombud för social trygghet i Finland?	77
<i>Kimmo Rilasmaa</i> : Saman onnettomuuden korvattavuudesta vastakkainen ratkaisu hovioikeudesta ja vakuutusoikeudesta – tapaustutkimus kahdesta liikenteessä sattuneen onnettomuuden muutoksenhausta	103
<i>Maija-Liisa Goebel</i> : Vakuutusoikeus ja kohtuus	138

Esipuhe

Historialliset merkkipaalut antavat mahdollisuuden tarkastella, mistä ollaan tulossa ja mihin menossa. *Sulevi Pellinen* on tutkinut vakuutusoikeuden historiaa vakuutusoikeuden 80-vuotisjulkaisuun *Muutoksen tuulet* ja jatkanut tätä työtä teoksessa *Pykäliä ja diagnooseja – 100 vuotta sosiaaliturvaoikeutta 1917–2017*. Syytä juhlaan on ollut myös vuonna 2023, jolloin tuli kuluneeksi 80 vuotta siitä, että vakuutusneuvosto muutettiin vakuutusoikeudeksi 1.1.1943 alkaen. Edelleen syytä juhlaan on myös vuonna 2024, jolloin voidaan juhlistaa vakuutusoikeuden siirtymistä oikeusministeriön hallinnonalalle 1.3.1974.

Vakuutusoikeudessa työskentelevät tai aiemmin työskennelleet julkaisivat vuonna 2021 teoksen *Muutoksenhaku toimeentuloturvassa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusoikeuden toimialalla*. Tähän kirjaan liittyvä kirjoitustyö innoitti jatkamaan toimeentuloturva-asioiden lainkäyttöön liittyvää tutkimustyötä kirjaa syvällisempien artikkelien muodossa ja nyt käsillä oleva julkaisu sisältää näitä monipuolisia kirjoituksia vakuutusoikeuden toimialalta.

Artikkelijulkaisun lähtökohtana on ollut avoin kirjoittajakutsu vakuutusoikeuden ja toimeentuloturva-asioita käsittelevien muutoksenhakulautakuntien henkilöstölle. Mukaan on kutsuttu myös muita vakuutusoikeuden toimialaa tuntevia kirjoittajia. Artikkelien sisällöstä vastaavat artikkelien kirjoittajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta vakuutusoikeuden näkemystä. Artikkelien kirjoittamisesta ei ole maksettu palkkioita.

Artikkeleissa on pyritty noudattamaan oikeustieteellistä kirjoitustapaa. Artikkelien kirjoittajat ovat saaneet tieteellisen kirjoittamisen tukea julkisoikeuden professori Toomas Kotkakselta ja professori emeritus Risto Koululta, joille esitämme tästä työstä suuret kiitokset.

Julkaisu on saanut alkunsa Maija-Liisa Goebelin ja Kimmo Rilasmaan aloitteesta. Artikkelien kieliasun tarkistamisesta ja julkaisukuntoon saattamisesta kiitämme erityisesti Heli-Anna Haukilahta ja Ville Savelaa. Hankkeen suojelijana on toiminut vakuutusoikeuden

ylituomari Tuula Kivari, jota kiitämme lämpimästi tuesta koko prosessin ajalta. Kiitos myös vakuutusosaston johdolle ja muulle henkilöstölle tuesta ja kannustuksesta.

Katsaus historiaan auttaa ymmärtämään nykyhetkeä, mutta vain katse eteenpäin voi kehittää oikeusturvan laatua. Julkaisuun on koottu kuusi erilaista artikkelia. Kysymys siitä, mitä niistä voi oppia, jää lukijan vastattavaksi.

Maija-Liisa Goebel, Heli-Anna Haukilahti, Paulina Heikura, Emmi Kiander, Kimmo Rilasmaa ja Ville Savela

Helsingissä tammikuussa 2024

Tiivistelmien kääntäminen ruotsiksi: Ambrosius Wollstén

Taitto: Grano Oy

Vakuutusosoikeus Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen sosiaaliturvaperusoikeuden toteuttajana

Ville Savela

Tiivistelmä

Tässä kirjoituksessa käsittelen vakuutusosoikeuden roolia Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentuloperusoikeuden toteuttajana. Tarkoitukseni on vastata vakuutusosoikeuden päätöksistä muodostuvan aineiston perusteella kysymyksiin siitä, onko vakuutusosoikeudella tällaista roolia sekä miten usein ja millä tavoin muutoksenhakijat ja vakuutusosoikeus ovat säännökseen viitanneet. Erityisesti on tarkoitus löytää vastaus kysymykseen siitä, onko lain säännöksiä sivuutettu perustuslain 106 §:n nojalla perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perusoikeuteen tukeutuen. Aineistona on 51 vakuutusosoikeudessa vuosina 2016–2021 vireille tulleen asian päätöstä. Aineiston päätöksissä viittaukset perustuslain 19 §:ään voi luokitella muutamiaan päätyyppiin, ja useimmat viittaukset ovat yleisluonteisia tai fraasimaisia. Merkittävimpinä pitämiäni tapauksia olen nostanut esiin ja kommentoinut. Pääasiallinen johtopäätökseni on, että vakuutusosoikeuden käsittelemisissä asioissa perustuslain 19 § 2 mom. ei synnytä subjektiivista perusoikeutta eikä sen tulkintavaikutus ole vahva, koska etuuksien saamisperustelut on jokseenkin tyhjentävästi määritelty laintasoinen säännöksiin. Tämän vuoksi vakuutusosoikeudelle, joka käsittelee aivan valtaosin sosiaalivakuutusasioita, ei vaikuta muodostuvan erityisen merkittävää roolia laintasoisten säännösten perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnassa. Esiin olen kuitenkin nostanut yhden löytämäni tapauksen, jossa vakuutusosoikeus on soveltanut perustuslain 106 §:ää ja jättänyt etuuslain säännöksen soveltamatta tukeutuen myös perustuslain 19 §:n 2 momenttiin.

Sammandrag

I denna artikel behandlar jag försäkringsdomstolens roll som verkställare av den grundläggande rättigheten till grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i Finlands grundlag. Min avsikt är att utifrån det material som utgörs av försäkringsdomstolens beslut besvara frågor om huruvida försäkringsdomstolen har en sådan roll samt hur ofta och på vilket sätt ändringssökandena och försäkringsdomstolen har hänvisat till bestämmelsen. Avsikten är särskilt

att hitta ett svar på frågan om lagbestämmelser har åsidosatts med stöd av 106 § i grundlagen med stöd av den grundläggande rättighet som avses i 19 § 2 mom. i grundlagen. Materialet utgörs av 51 beslut i ärenden som anhängiggjorts vid försäkringsdomstolen 2016–2021. I besluten i materialet kan hänvisningarna till 19 § i grundlagen indelas i några huvudtyper, och de flesta hänvisningarna är allmänna eller frasliknande. Jag har lyft fram och kommenterat de fall som jag anser vara viktigast. Min huvudsakliga slutsats är att 19 § 2 mom. i grundlagen i de ärenden som försäkringsdomstolen behandlar inte ger upphov till någon subjektiv grundläggande rättighet och att dess tolkningseffekt inte är stark, eftersom grunderna för erhållande av förmåner är något-sånär uttömmande definierade genom bestämmelser på lagnivå. Därför verkar försäkringsdomstolen, som för det mesta handlägger socialförsäkringsärenden, inte ha en särskilt betydande roll i efterhandskontrollen av grundlagsenligheten hos bestämmelser på lagnivå. Jag har dock lyft fram ett fall som jag funnit, där försäkringsdomstolen har tillämpat 106 § i grundlagen och låtit bli att tillämpa bestämmelsen i förmånslagen med stöd också av 19 § 2 mom. i grundlagen.

1. Aluksi: tutkimuskysymyksestä ja aineistosta

Oikeus sosiaaliturvaan mielletään niin kansalaisten kuin asiantuntijoiden parissa tärkeäksi perusoikeudeksi, ja etenkin sosiaaliturvan taso ja saatavuus on usein esillä julkisuudessa poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Suomessa sosiaaliturvan perustana on universaali lakisääteinen sosiaalivakuutus: julkinen valta huolehtii, että jokainen on vakuutettu yleisimmistä sosiaalisista riskeistä eli työttömyydestä, sairaudesta, vanhuudesta, lapsen syntymästä ja elatuksen menetyksestä aiheutuvaa toimeentulon menetystä vastaan. Tämä oikeus perustoimeentuloon on vahvistettu Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentissa, jonka mukaan *lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella*. Sosiaalivakuutusta toimeenpaneavat viranomaiset kuten Kansaneläkelaitos ja julkista valtaa käyttävät yhtiöt ja yhteisöt, joihin kuuluvat muun muassa lakisääteistä eläke- ja tapaturmavakuutusta hoitavat osakeyhtiöt ja ansiosidonnaista työttömyysturvaa hoitavat työttömyyskassat.¹

¹ Tämän tekstin kirjoittaja on toiminut kymmenen vuoden ajan esittelijänä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa ja vakuutusosoikeustuomarina vuodesta 2021 lukien. Hän on myös ollut mukana vakuutusosoikeuden esittelijöiden ja tuomarien teoksen Muutoksenhaku toimeentuloturassa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusosoikeuden toimialalla (2021) kirjoittajakunnassa. Hänellä on sitä kautta kokonaiskuva sosiaaliturva-asioiden muutoksenhausta. Hän on myös osallistunut tässä käsiteltyjen asioiden ratkaisuun (mainittu erikseen), ja hänen näkemyksensä edustaa käytännön lainkäyttäjän järjestelmän sisäistä näkökulmaa.

Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmä on kaksiportainen: päätöksiin haetaan muutosta tuomioistuimiin rinnastettavissa riippumattomissa muutoksenhakulautakunnissa, ja lautakuntien päätöksistä voi valittaa edelleen vakuutusoikeuteen². Kuitenkin vain vakuutusoikeus on perustuslain 106 §:ssä tarkoitettu tuomioistuin, joka voi soveltaa säännöstä ja jättää lain säännöksen yksittäistapauksessa soveltamatta, mikäli se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tästä seuraa kysymys, onko vakuutusoikeudella ollut roolia p.o. PL 106 §:ää soveltavana sosiaaliturvaperusoikeuksien turvaajana.

Vaikka vakuutusoikeus ei ole varsinainen ennakkopäätöstuomioistuin, se on sosiaalivakuutusasioissa ylin ja ainoa tuomioistuin³ ja sen julkaisemilla ratkaisuilla ja vakiintuneella ratkaisukäytännöllä on tosiasiasa ensi asteen päätöksentekijöiden ratkaisutoimintaa ohjaavaa vaikutusta. Vakuutusoikeus julkaisee omilla verkkosivuillaan sekä Finlex-palvelussa selosteet ratkaisuista, joilla arvioidaan olevan eniten yleistä merkitystä⁴. Vakuutusoikeuden ratkaisuista kuitenkin vain hyvin pieni osa on julkaistu, eikä julkisten ratkaisujen perusteella ole siksi saatavissa kattavaa käsitystä ratkaisukäytännöstä monenkaan kysymyksen osalta. Sosiaalisten perusoikeuksien merkityksestä tuomioistuimissa on kirjoitettu jonkin verran, mutta nimenomaan vakuutusoikeutta koskevaa selvitystä ei ole tehty⁵. Tätä kirjoitusta varten sain vakuutusoikeudelta tutkimusluvan ja etsin vakuutusoikeuden sähköisestä asianhallintajärjestelmästä päätöksiä, joissa PL 19 §:ään on viitattu. Pyrin näin saadun aineiston perusteella vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Ovatko muutoksenhakijat käyttäneet valituksensa perusteena PL 19 §:ää? Miten usein ja missä asiaryhmissä? Millä tavoin säännökseen on vedottu?
- Miten vakuutusoikeus on omissa perusteluissaan vastannut perusteeseen?
- Onko vakuutusoikeus soveltanut PL 106 §:ää tukeutuen PL 19 §:ään?

Kirjoituksessa etenen kuvaamalla lyhyesti PL 19 §:n 2 momenttiin sosiaaliturvaperusoikeuden aineellisen sisällön (2. luku), minkä jälkeen esittelen aineiston, luokittelen sitä alustavasti ja nostan esiin yksittäisiä tapauksia (3. luku). Tuloksista saatavia johtopäätöksiä käsitellään viimeisessä luvussa 4.

2 Muutoksenhakulautakuntia ovat sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, joka käsittelee valitukset Kansaneläkelaitoksen päätöksistä ja työttömyysturva-asioista, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta työeläkeasioissa, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta tapaturma- ja ammattitautiasioissa ja opintotuen muutoksenhakulautakunta opintotukilain mukaisissa asioissa. Sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmästä on yleisesitys teoksen Goebel et al., Muutoksenhaku toimeentuloturvasa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusoikeuden toimialalla, Edita Publishing Oy 2021, 2. luvussa.

3 Poikkeuksena työtapaturma- ja ammattitautiasiat (Työtapaturma- ja ammattitautilaki 238 § 3 mom.).

4 <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/vako/>

5 Sanna Hyttinen on käsitellyt sosiaalisia oikeuksia tuomioistuimissa kuten KHO:ssa, vakuutusoikeudessa, KKO:ssa ja työtuo-
tuomioistuimissa (Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 4/2012, s. 496–515.), ja Toomas Kotkas on kirjoittanut perustuslain 19 §:n mukaisista sosiaalisista perusoikeuksista KHO:n lainkäytössä (Hänninen et al., Muuttuva sosiaalioikeus, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu 2013).

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet (muun muassa Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus ja Euroopan uudistettu sosiaalinen peruskirja) jäävät kirjoituksen ulkopuolelle, eivätkä ne myöskään esiinny aineiston päätöksissä.

2. PL 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus sosiaaliturvaan sekä PL 106 § ja 107 §

Suomen perustuslain 2 luvussa on säädetty perusoikeuksista. Kokonaisuudessaan 19 § (*Oikeus sosiaaliturvaan*) kuuluu seuraavasti:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Vakuutusosoikeuden toimialalla sovellettava säännös on PL 19 § 2 mom., joka turvaa perustoimeentulon mainituissa elämäntilanteissa ja antaa lainsäätäjälle toimeksiannon säätää sitä toteuttavasta järjestelmästä lailla. Perusoikeutta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn sosiaaliturvajärjestelmään, mutta Suomessa se on järjestetty lakisääteisellä sosiaalivakuutuksella. Tärkeimmät lait, joilla perustoimeentulon turva on näissä tilanteissa järjestetty ja joita vakuutusosoikeudessa sovelletaan, ovat työttömyysturvalaki (työttömyys), sairausvakuutuslaki (lyhytkestoinen työkyvyttömyys, sairaus- ja vanhempainetuudet), kansaneläkelaki (vanhuus, pitkäaikainen työkyvyttömyys, huoltajan menetys) ja takuueläkelaki (täydentävä peruseläke). Lainsäätäjä on tunnustanut myös asumistuen olevan osa 19 §:n mukaisena perusturvaa.⁶ Kaikkia tulottomuustilanteita 19 § ei kata: esimerkiksi opiskelun aikaista toimeentuloa tuetaan opintorahalla, jolla

⁶ HE 52/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta, s. 32, ja HE 161/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, s. 17 ja 18.

turvataan perustuslain 16 §:n mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia⁷. PL 19 § 3 ja 4 mom:ia koskevia valitusasioita ei lukuun ottamatta lapsilisä- ja asumistuki- asioita käsitellä vakuutusosoikeudessa.

PL 19 §:n 1 ja 2 momentin perusoikeudet ovat oikeudellisesti erilaisia. Pykälän 1 mom. takaa subjektiivisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, ja tätä oikeutta turvataan rahallisesti toimeentulotuella, joka ei kuulu sosiaalivakuutukseen. Toimeentulotukipäätöksistä myös haetaan muutosta hallinto-oikeuksilta eikä vakuutusosoikeudelta. Sitä vastoin 2 mom. säännös ei sisällä varsinaista subjektiivista oikeutta perustoimeentuloon säännöksessä mainituissa sosiaalisen riskin tilanteissa, vaan se on ensi sijassa lainsäätäjälle osoitettu toimeksiantosäännös. Tasoltaan 2 momentin mukaisen perusturvan on myös lähtökohtaisesti tarkoitettu olevan tasoltaan 1 momentin mukaista pitemmälle menevä.⁸ PL 19 § 2 mom. mukainen perustoimeentulo on käytännössä turvattu rahaetuuksin, ja etuuslaeissa on täsmällisesti säädetty etuuksien myöntämisen edellytyksistä ja määrästä. Perusoikeuden ytimeen kuuluu oikeus tasoltaan riittävään perusturvaan. Perustuslaissa tai lainsäädännössä ei ole säädetty, mikä on riittävä perustoimeentulon taso, mutta esimerkiksi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perustoimeentulon taso on rinnastettu täyden kansaneläkkeen tasoon⁹.

Ensisijaisesti etuuslain säännöksen ja perustuslain mahdollinen ristiriita on pyrittävä tuomioistuimessa ratkaisemaan lain perusoikeusmyönteisellä tulkin- nalla¹⁰. Mikäli ristiriita on niin vaikea, ettei sitä voi perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla ratkaista, voidaan soveltaa PL 106 §:ää. Sen mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Lisäksi PL 107 §:ssä on todettu, että jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Alemmanasteisen säännöksen sivuuttaminen on mah- dollista jo muutoksenhakulautakunnassa tai ensi asteen viranomaisessakin eikä ristiriidan tarvitse olla edes ilmeinen, joten vakuutusosoikeudella ei ole tältä osin erityistä roolia kuten 106 §:n nojalla.

7 PL 16 §:n 2 momentin mukaan ”julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtä- läinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä”.

8 HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 70; Hallberg et al., Perusoikeudet, AlmaTalent Oy 2011. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §), Toimeentulon turva, Oikeuden luonne. Päivittyvä sähköinen kirja: <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/15>

9 HE 309/1993 vp, s. 70, PeVL 7/1992 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö 7/1992 n:o 7 hallituksen esityksestä laiksi valtiopäi- väjärjestyksen muuttamisesta (HE 234/1991 vp), s. 3.

10 HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 164.

3. Aineiston valinta ja luokittelu

Kirjoituksen aineistona on 51 vakuutusosoikeuden päätöstä vuosina 2016–2020 vireille tulleissa asioissa, jotka on löydetty sähköisestä Notes-asianhallintajärjestelmästä. Käytetty sanahaku on yksinkertaisesti ”perustuslain 19 §” ja se on kohdistunut koko päätösasiakirjaan. Hakutermin voi olettaa löytävän hyvin päätökset, joissa pykälän 2 mom. säännös on valitusten perusteissa tai vakuutusosoikeuden ratkaisun perusteluissa ja lainkohdissa, kun etenkin valittajat voivat viitata koko pykälään momentteja erittelemättä. Aineiston luotettavuudesta on pidettävä mielessä, että hakutoiminnon kattavuutta ei ole voitu tarkistaa kirjallisesta arkistosta, koska vastaavan paperiarkiston läpikäynti kohtuullisessa ajassa ei ole mahdollista. Lisäksi jotta käytössä olisi suhteellisen tuoreita päätöksiä ja aineiston laajuus pysyisi hallittavissa, en ole hakenut sähköisestä tietokannasta tätä vanhempia tapauksia. En myöskään ole hakenut Haipa-tietojärjestelmästä vuonna 2020 ja sen jälkeen vireille tulleita asioita, osin siksi että samanlaisen haun tekeminen on teknisesti hankalampaa.

Jotta saadaan alustava käsitys PL 19 §:ään viittaamisen yleisyydestä, voidaan suhteuttaa pykälää koskevien hakuosumien määrä eli 51 vakuutusosoikeuden ratkaisemien asioiden kokonaismäärään. Se oli 5 811 asiaa vuonna 2018, 5 006 asiaa vuonna 2019 ja 5 269 asiaa vuonna 2020¹¹. Tästä yksinkertaisesta vertailusta näkee, että säännökseen on vedottu harvoin. Vaihtoehtoinen tulkinta osumien vähäisyydelle on, että valitusperustetta on pidetty niin epäolennaisena, ettei sitä ole kirjattu päätöksen kertoelmaosioon, jossa valituksen perusteet on referoitu tarpeellisin osin¹². Jos viittausten määrää tahtoo suhteuttaa muihin tuomioistuimiin, lähin vertailukohta lienevät hallinto-oikeuksien käsittelemät PL 19 §:n 1 momentin mukaiset toimeentuloasiat. KHO:n Finlex-palvelussa julkaistuihin ratkaisuihin tehty haku ”perustuslain 19 1 mom” tuottaa 19 osumaa vuosilta 2006–2021. Suora vertailu ei kuitenkaan onnistu tällä tavalla, koska vakuutusosoikeudessa lähes kaikki asiat kuuluvat 2 momentin piiriin ja haku on tehty myös julkaisemattomista päätöksistä.

Hakuosumat eivät jakaudu vakuutusosoikeuden asiaryhmien kesken tasan. Vakuutusosoikeudessa kolme suurinta asiaryhmää ovat olleet työeläkeasiat, tapaturmavakuutusasiat ja työttömyysturva-asiat. Osumien jakautuminen asiaryhmäkoodein on seuraava: työttömyysturvalain mukaisia asioita 18, työeläkelakien ja kansaneläkelain mukaisia asioita 11 ja sairausvakuutuslain mukaisia asioita 4. Loput osumat jakautuvat useaan muuhun pienempään asiaryhmään.

11 Vakuutusosoikeuden vuosikertomukset 2018, 2019 ja 2020.

12 HE 29/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s 157.

Huomattavaa on, että tapaturma- ja ammattitautiasioita ei haulla löytynyt. Tapaturmakorvaukset, jotka perustuvat kokonaisuudessaan työansioihin, eivät nähdäkseni kuulu PL 19 § 2 momentin piiriin¹³. Näistä korvauksista vain osa maksetaan työkyvyttömyyden johdosta ja niitä koskevissa valituksissa on keskeistä vakuutuslääketieteellinen syy-yhteysarviointi. Työttömyysturva-asioissa taas vakuutuslääketieteellinen arviointi ei ole yleensä keskeistä, vaan ratkaisu riippuu muun selvityksen arvioinnista ja kiperimmissä tapauksissa ongelmat liittyvät laintulkintaan. Näiden lukujen perusteella PL 19 § tulee useammin mainituksi ”puhtaan” oikeudellisissa kuin vakuutuslääketieteellisissä asioissa.

Aineiston päätökset voidaan jaotella ainakin kolmeen ryhmään sen perusteella, millä tavalla PL 19 §:ään on viitattu:

1. *Lyhyet ja yleisluonteiset viittaukset*: Valituskirjelmässä esitetään yleisluonteinen viittaus PL 19 §:ään ja väite päätöksen perustuslainvastaisuudesta, mutta ei juuri yksilöidä tai perustella väitettä. Vakuutusosoikeuden perusteluissa väitteisiin on vastattu fraasimaisesti: ”asiassa annetun ratkaisun ei voida katsoa loukkaavan muutoksenhakijan perusoikeuksia”. Mahdollisesti on vielä todettu, että etuuden saamisedellytyksistä on säädetty etuuslaeissa eikä hakija ole niitä täyttänyt. Määrällisesti tämä ryhmä on selvästi aineiston suurin, mutta ei kovin mielenkiintoinen.¹⁴

2. *”Perustuslakivalitukset”*: Valituksessa ei välttämättä edes kiistetä päätöksen lainmukaisuutta vaan katsotaan, että päätös on PL 19 §:n vastainen, yleensä sillä perusteella, että etuuden taso on liian alhainen. Perusteet ulottuvat usein muihinkin kuin päätöksen mukaisiin etuuksiin ja sisältävät yleisluonteista arvostelua koko perustoimeentuloturvajärjestelmästä. Tarkoituksena on, että lain säännös sivuutetaan PL 106 §:n nojalla tai että tuomioistuin ainakin vahvistaa etuuden tason olevan liian matala. Valitukset eivät siten kovin hyvin istu hallintopäätöksen muutoksenhakuun, mutta ne on tutkittu siltä osin kuin ne ovat kohdistuneet päätöksellä ratkaistuun etuusasiaan. Mikäli perustelut ovat oikeudellisesti relevantteja, vakuutusosoikeuden kannanotto on voinut olla perusteellisempi ja tukeutua lain esitöihin ja perustuslakivaliokunnan mietintöihin.¹⁵ Yhdessä asiassa (5036/2016) vakuutusosoikeus sovelsi PL 106 §:ä, koska se katsoi, että PL 19 §:n mukainen perusoikeus ei ollut toteutunut ja päätös oli myös vastoin PL 6 §:ää.

13 Hallberg et al. 2011, 15. Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §), Toimeentulon turva, Perustoimeentuloa turvaavien etuuksien taso, Ansiosidonnaisten etuuksien turva.

14 Esimerkiksi työeläkeasia 4931/2018, asumistukiasia 4268/2020, kuntoutusasia 4816/2019 ja sairausvakuutusasiat 2011/2018 ja 4266/2019.

15 Esimerkiksi työttömyysturva-asiat 3231/2019, 404/2020 ja 2422/2020 ja asumistukiasia 4183/2020.

3. *Vakuutuslääketieteelliset asiat*: Näissä on 1.–2. ryhmään erona, että ratkaisuperuste oli enemmän vakuutuslääketieteellinen kuin oikeudellinen. Niissä on myös valituksen perusteena voitu viitata siihen, että hakijan sairautta sairastavia on kohdeltu eri tavoin kuin muita sairautta sairastavia. Päätöksen perusteluissa on lausuttu, että PL 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta ei ollut loukattu.¹⁶

4. Analyysia PL 19 §:n 2 momentin käyttötavoista aineistossa

Nostan seuraavaksi esiin muutamia päätöksiä, jotka edustavat erilaisia etuusryhmiä ja joissa PL 19 § tulee esille muuten kuin lyhyesti, ja koetan niitä esimerkkinä käyttäen tarkemmin kuvata, millä tavoin muutoksenhakijat ovat säännökseen vedonneet ja miten vakuutusoikeus on vastannut.

Ryhmä 1.

Sairauspäiväraha-asia 2011/2018

Sairauspäiväraha oli evätty, koska A:ta ei pidetty sairausvakuutuslaissa tarkoitetulla tavalla työkyvyttömänä. A haki vakuutusoikeudessa muutosta vedoten ”lääkärintodistukseen ja siihen, että Suomen perustuslain 19 § takaa oikeuden sairauslomaan”.

Vakuutusoikeus hylkäsi A:n valituksen. Perustelujen mukaan ”Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Vakuutusoikeus toteaa, että oikeudesta sairausvakuutuslain mukaiseen sairauspäivärahaan on säädetty sairausvakuutuslaissa. Sairausvakuutuslaissa on myös säädetty edellytyksistä, jotka sairauspäiväraha hakijan tulee täyttää, jotta hänelle voidaan myöntää sairauspäiväraha. Tässä asiassa A:lta on evätty sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, koska hänen ei ole katsottu täyttävän sairauspäivärahan saamiselle laissa asetettuja edellytyksiä.”

Kommentti: Esimerkki melko yksilöimättömästä perusoikeusväitteestä, johon on vastattu fraasimaisesti viittaamalla PL 19 § 2 mom:iin ja edelleen etuuslakiin. Ratkaisuharkinnassa perusteella ei näytä olleen merkitystä.

¹⁶ Esimerkiksi ammatillista kuntoutusta koskeva asia 4816/2019 ja työkyvyttömyyseläkeasia 3098/2017.

Ryhmä 2.

Työttömyysturva-asia 3872/2020 (kirjoittaja on osallistunut asian ratkaisuun)

Kysymys siitä, miten sovitellun työttömyyspäivärahan määrä laskettiin. Työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n muutoksella muutettiin sovittelujaksoa, jolta ansiopäivärahan määrään vaikuttava työtulo otettiin huomioon. A:n ansiopäivärahan määrä muodostui pienemmäksi kuin se olisi ollut ennen lainmuutosta.

A vaati, että vakuutusoikeus toteaa työttömyyskassan päätöksen perustuslainvastaiseksi ja palauttaa asian sille perustuslain mukaisen päätöksen saamiseksi. A esitti valituksensa perusteeksi, että hallitus on tehnyt virhearvion katsoessaan, ettei lakia tarvitse lähettää perustuslakivaliokunnalle PL 74 §:n mukaisesti. Koska säännöksen mukainen perustuslainmukaisuuden valvonta on jäänyt lainmuutosvaiheessa tekemättä, vakuutusoikeudella on tässä tapauksessa erityinen vastuu tutkia työttömyyskassan päätöksen perustuslainmukaisuus.

Vakuutusoikeus hylkäsi valituksen. Vakuutusoikeus totesi perusteluissa muun muassa: "hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) on perustuslain 106 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu muun ohella, että "ehdotettu säännös tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen tulkinnan avulla. Lain säännöksen soveltamatta jättämisen edellytyksenä olisi tällöin, että ristiriita olisi ilmeinen. Säännös ei siten antaisi oikeutta jättää lakia soveltamatta pelkästään tulkinnanvaraisen ristiriidan perusteella. Ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton. Ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon lakien perustuslainmukaisuuden ennakoivalvonta ja erityisesti perustuslakivaliokunnan asema tässä valvonnassa. Säännöksen tarkoituksena ei ole heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakoivalvonnassa, eikä luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille kilpailuasemaa. Siten on selvää, ettei lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa."

Lisäksi vakuutusoikeus totesi, että "vakuutusoikeuden toimivallassa on tutkia vain, onko työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n soveltaminen A:n tilanteeseen

tässä asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Vakuutusosoikeuden on harkinnassaan otettava huomioon hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp ilmenevällä tavalla myös se, miten säännöksen perustuslainmukaisuutta on arvioitu ennakkovalvonnassa. Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotetun työttömyysturvalain 4 luvun 2 §:n suhdetta perustuslakiin ja nimenomaan perustuslain 19 §:n 2 momenttiin ja katsottu, ettei ristiriitaa ole. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta (StVM 18/2018 vp) tai eduskunta eivät myöskään ole katsoneet tarpeelliseksi pyytää lakiesityksestä perustuslakivaliokunnan arviota. Vakuutusosoikeus toteaa edellä mainitun perusteella, että ennakkovalvonnassa säännöstä ei ole pidetty ongelmallisena perusoikeuksien kannalta.”

Kommentti: Ratkaisun perusteluissa on korostettu sitä, mitä eduskunta on perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa harjoittaessaan lausunut. Esityksestä ei ollut perustuslakivaliokunnan kannanottoa, mutta hallituksen esityksessä tai sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan arvioissa ei ollut havaittu ristiriitaa PL 19 §:n 2 momentin kanssa.

Työttömyysturva-asia 2422/2020

Kysymys ns. aktiivimallin johdosta alennettuna maksettavasta työmarkkinatuesta ja etuuden tasosta.¹⁷ Päätöksellä A:n työmarkkinatuen määrää oli alennettu. A *vaati* täysimääräisen työmarkkinatuen maksamista ilman sen määrään tehtävää 4,65 prosentin alennusta ja lisäksi, että täysimääräisen työmarkkinatuen määrää korotetaan siten, että verojen jälkeen käteen jää kuukaudessa vähintään täyden takuueläkkeen määrä.

Valituksensa perusteeksi A on viitaten perustuslain 19 §:n 2 momenttiin katsonut, että henkilöille maksettavien etuuksien, muun muassa työttömyysetuuksien, sairauspäivärahan ja asumistukien, tulisi olla sen tasoisia rahallisesti, ettei niitä saavan henkilön tarvitse turvautua toimeentulotukeen kuin poikkeuksellisesti. A:n saama asumistuki oli liian pieni hänen hyväksyttäviin asumismenoihinsa nähden, ja hänen piti saada toimeentulonsa perusetuuksista eli työmarkkinatuesta ja asumistuesta, kuten perustuslain 19 §:n 2 momentissa taataan ja ilman tarvetta tukeutua toimeentulotukeen. A myös kiinnitti huomiota perustoimeentuloetuuden tasoon: ”Kansaneläkelaitoksen velvollisuus olisi ottaa kantaa siihen, ovatko perusetuudet riittävän suuret ja toteutuuko perustuslain 19 §:n 2 momentti nykyisen lainsäädännön kohdalla. A:n mukaan

17 Työttömyysturvan ns. aktiivimalli (HE 124/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta) tuli voimaan 1.1.2018 ja kumottiin 31.12.2020. Mallissa edellytettiin, että työtön työnhakija osoitti 65 päivän tarkastelujakson aikana aktiivisuutensa työskentelemällä tai harjoittamalla yritystoimintaa osa-aikaisesti, tai osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun. Aktiivisuutta arvioitiin tarkastelujaksoittain, ja mikäli se ei toteutunut, työttömyysetuutta leikattiin hieman (4,65 prosenttia vastaten yhtä päivärahapäivää kuukaudessa) seuraavan tarkastelujakson ajaksi. Aktiivisuusvelvoitteen ulkopuolelle jätettiin lähinnä työkyvyttömyysetuuksia saavat ja ne, joilla oli työkyvyttömyyseläkehakemus vireillä.

tähän mennessä Kansaneläkelaitos tai mikään valitusaste eivät ole sanoneet, että perusetuudet olisivat riittävän suuret ja että yleistä korotustarvetta ei olisi.”

Vakuutusoikeus jätti valituksen tutkimatta siltä osin kuin se koski muiden etuuksien kuin työmarkkinatuen määrää, siis siltä osin kuin valituksessa oli viitattu asumistuen ja sairauspäivärahan tasoon. Valitus hylättiin sikäli kuin siinä oli vaadittu työmarkkinatuen maksamista alentamattomana: ”Vakuutusoikeus katsoo, ettei A:n työttömyysturvalain 7 luvun 5 a §:n mukaisesti alennettu työttömyysturvaetus ole määrältään sellainen, että säännöksen soveltaminen hänen asiassaan olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 19 §:n 2 momentin kanssa. Vakuutusoikeus toteaa lisäksi, ettei sen toimivaltaan kuulu lausua yleisesti eri sosiaalietuuksien määrän riittävydestä ja mahdollisista korotustarpeista.”

Kommentti: Vakuutusoikeus ei ole ylipäänsä toimivaltainen tutkimaan yleisellä tasolla PL 19 § 2 momentin mukaisen etuuden ja asumistuen yhteismäärän riittävyttä perustoimeentulon turvaamiseksi. Työmarkkinatuen alentamista 4,65 %:lla voidaan pitää melko pienenä eikä ainakaan yksinään sellaisena, että oikeus perustoimeentuloon ei toteutuisi sen johdosta. Sinänsä on relevantti havainto, että 2 mom. mukaisen perustoimeentulon tason tulisi olla 1 mom. mukaista tasoa, käytännössä toimeentulotukea, korkeampi, ja siten toimeentulotuen tarve voi viitata 2 momentin mukaisen etuuden riittämättömyyteen.

Asumistukiasia 4183/2020

A hyväksyi sinänsä, että hänen asumistukensa määrä oli lain ja asetuksen mukaan laskettu. A katsoi valituksessaan, että perusetuuksien tasot ovat liian alhaiset ja siten ristiriidassa Suomen perustuslain 19 §:n kohtien kanssa ja tähän ristiriitaan pitäisi Suomen perustuslain 106 §:ssä ja 107 §:ssä säädetyn johdosta puuttua. Asumistuen tulisi kattaa ainakin asumisesta aiheutuvat kulut. A esitti väitteitä asumistuen ja työmarkkinatuen korotustarpeista.

Vakuutusoikeus jätti valituksen tutkimatta siltä osin kuin se koski asumistuen määrää ja tasoa, sillä ”sen toimivaltaan [ei] kuulu yleisluontoisten kannanottojen esittäminen eri sosiaalietuuksien määrän riittävydestä ja mahdollisista korotustarpeista.” Valitusta ei voitu tutkia myöskään siltä osin kuin se koski muiden etuuksien riittävää tasoa. Asumistukilain säännösten soveltamisen A:n asiassa ei katsottu olevan vastoin PL 19 §:ää. Valitus hylättiin.

Kommentti: Valitus kohdistui yleisesti A:n saamien toimeentuloturvaetuuksien riittämättömään tasoon, minkä tutkiminen hallinto-oikeudellisessa muutoksenhaussa ei ollut mahdollista.

Isyys- ja vanhempainraha 5036/2016

A oli lapsen biologinen isä ja huoltaja. Hän oli rekisteröidyssä parisuhteessa miehen kanssa. Isyys- ja vanhempainraha oli evätty, koska A ei ollut asunut avioliitossa tai avoliitossa lapsen äidin kanssa sairausvakuutuslaissa vaaditulla tavalla.

A valitti vakoon. A:n mukaan sairausvakuutuslain sovelletut säännökset asettavat isän vanhempainraha- ja isyysraha-oikeudelle henkilöön liittyviä rajoituksia, jotka ovat perustuslain 106 §:n tarkoittamassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon kanssa. Tällöin vakuutusosoikeuden tulee asettaa perustuslain säännös etusijalle ja kumota Kansaneläkelaitoksen ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökset.

Vakuutusosoikeus hyväksyi valituksen ja katsoi, ettei A:lta tullut evätä oikeutta vanhempain- ja isyysrahaan haetulta ajalta sillä perusteella, että hän ei ole ollut avio- tai avoliitossa lapsen äidin kanssa. Vakuutusosoikeus totesi perustelunaan, että "vanhempain- ja isyysrahan epääminen sairausvakuutuslain säännösten avio- tai avoliittoa lapsen äidin kanssa koskevan edellytyksen perusteella olisi perustuslain 106 §:n tarkoittamalla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon sekä 19 §:n 2 momentissa turvattun oikeutta perustoimeentulon turvaan koskevan säännöksen kanssa. Kyseinen edellytys tulee siten tässä tapauksessa jättää perustuslain 106 §:n nojalla soveltamatta arvioitaessa A:n oikeutta vanhempain- ja isyysrahaan." Avio- tai avoliittoedellytyksen osalta oli tarkemmin todettu, että "edellytyksen soveltaminen johtaa myös siihen, ettei A:lla käytännössä ole ollut oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattuun oikeuteen perustoimeentulon turvaan kyseisen lainkohdan nimenomaisestikin tarkoittamassa tilanteessa (lapsen syntymä), jossa hänellä ei lapsen hoidon vuoksi ole ollut mahdollisuutta hankkia perustoimeentuloaan työllä tai muulla tavalla."

Kommentti: Ratkaisu on huomionarvoinen, koska vakuutusosoikeus on jättänyt soveltamatta sairausvakuutuslain säännöksen PL 106 §:n nojalla sillä perusteella, että säännös oli PL 6 §:n ja 19 §:n 2 momentin kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Päätöksen perustelut ovat löytämistäni kattavimmat, ja myös

valituskirjelmässä oli argumentoitu perusoikeuksilla laajasti. Asiassa oli merkittävää, ettei perustuslakivaliokunta ollut antanut lausuntoa sovellettavista sairausvakuutuslain säännöksistä. Kuitenkin sittemmin lailla 6/2017 oli mahdollistettu oikeus isyys- ja vanhempainrahaan, vaikka lasta hoitava isä ei eläisi avio- tai avoliitossa äidin kanssa. Vaikka lain säännös on jätetty soveltamatta, vakuutusoikeus on kuitenkin perusteluissaan viitannut lainsäädännön kehitykseen ja siihen, että eduskunnassa on todettu säännösten ongelmallisuus ja muutettu niitä.

Ryhmä 3.

3508/2020 työkyvyttömyyseläkeasia

A:n työkyvyttömyyseläke oli hylätty. A haki muutosta vakuutusoikeudessa ja totesi, ettei ME/CFS -diagnoosia (myös tunnettu kroonisena väsymysoireyhtymänä) voida toistaiseksi tehdä lääketieteellisin tutkimuksin. A on perustuslain 19 §:n 2 momenttiin viitaten katsonut, että työeläkelakien sanamuotoja tulisi tulkita perusoikeusmyönteisesti eikä vakuutetun vahingoksi voida lukea sitä, jos diagnosoituun sairauteen ei toistaiseksi ole olemassa diagnostista testiä.

Vakuutusoikeus hylkäsi valituksen ja totesi, että "laaja-alaisen oireilun taustalla ei ole edelleenkään voitu todeta työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellyttämiä vaikea-asteisia sairauslöydöksiä" ja että "oikeus työntekijän eläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen ratkaistaan työntekijän eläkelain ja sitä koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella. Työntekijän eläkelain säännösten soveltamisen A:n asiassa ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa."

Kommentti: Valituksen hylkäämisen perusteena oli vakiintuneen ratkaisukäytännön mukainen työkyvyttömyyseläkkeen yleisten edellytysten täyttymättä jääminen eli riittävien objektiivisten sairauslöydösten puuttuminen. Päätöksessä ei suoranaisesti lausuttu PL 6 §:n syrjäntäkiellosta, vaikka perusteena oli esitetty, että A:n sairauteen ei ole diagnostista testiä, jollainen useisiin sairauksiin on ja jonka avulla sairaus voidaan objektiivisesti todentaa.

5. Johtopäätöksiä aineistosta ja tuloksista

Sanahaun tulokset vuosina 2016–2020 vireille tulleista asioista osoittavat, että ehdottomasti suurimmassa osassa vakuutusosoikeuden valitusasioita PL 19 §:ään ei viitata, vaikka valtaosa asioista kuuluu PL 19 §:n 2 momentin alaan. Aineiston perusteella ei vielä voi sanoa, vedotaanko PL 19 §:ään useammin kuin muihin perusoikeussäännöksiin. Rohkenen silti väittää, että PL 19 § ja PL 6 § ovat kuitenkin ne perusoikeussäännökset, joihin muutoksenhaussa useimmiten vedotaan, koska aineistossakin 6 §:ään vedotaan joskus samassa yhteydessä kuin 19 §:ään, mutta muita perusoikeussäännöksiä ei 19 §:n yhteydessä näy. Tätä perusoikeusperusteiden niukkuutta voi osaltaan selittää, että sosiaalivakuutusasioissa muutoksenhakijalta ei perinteisesti ole edellytetty oikeusoppineen asiamiehen käyttöä, vaan muutoksenhaun on tarkoitus olla yksinkertaista, eikä useimmilla muutoksenhakijoilla olekaan asiamiestä¹⁸.

Valituksen perusteena PL 19 § on kuitenkin menestynyt hyvin harvoin. Tämäkään ei ole odottamatonta, koska PL 19 §:n 2 mom. ei muodosta subjektiivista oikeutta. Lisäksi muutoksenhaussa viitataan usein PL 19 §:ään kokonaisuutena ja sekä 1 että 2 mom:iin, mutta 2 mom. mukainen sosiaalinen riski ei sellaisenaan laukaise 1 mom. mukaista subjektiivista oikeutta perustoimeentuloon. Edelleen, koska 2 mom. sanamuodosta ei ole saatavilla erityistä tukea tapauskohtaiseen tulkintaan ja etuuksien myöntämisperusteet on varsin täsmällisesti määritelty lain tasolla, valitusasioissa sovellettavien muiden säännösten perustuslainmukainen tulkinta ei tulle herkästi kysymykseen, sillä on yleisenä periaatteena, että tulkintaa ei voida ulottaa sanamuodon ja lainsäätäjän tarkoituksen vastaiseksi. Aineistosta en löytänyt myöskään päätöksiä, joissa vakuutusosoikeus olisi perustellut ratkaisuaan perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteella. On ehkä kuitenkin varottava tekemästä tästä vahvoja johtopäätöksiä aineiston pohjalta, koska tulkintavaikutusta ei välttämättä kirjata näkyviin perusteluihin ja voi olettaa, että se ulottuu muihinkin kuin niihin asioihin, joissa on valituksen tueksi vedottu PL 19 §:ään. Lisäksi koska sosiaalivakuutuksen etuussäännökset ovat pääasiassa lain tasolla, PL 107 § ei ole aineistossa tullut sovellettavaksi¹⁹.

Aineiston pohjalta vastaukset 1. luvun tutkimuskysymyksiin ovat pitkälti kielteisiä: PL 19 §:n 2 mom. ei erityisen vahvasti tule esille perusoikeutena vakuutusosoikeuden käytännössä, eikä vakuutusosoikeudella ole erityistä roolia sen soveltamisessa. Perusoikeudella ei ole ollut lain säännöksen syrjäyttävää, PL 106 §:ään perustuvaa vaikutusta kuin yhdessä tapauksessa. Nämä tulok-

¹⁸ Goebel et al. 2021, s. 201.

¹⁹ Tarkentavia säännöksiä voi olla etuuslakien täytäntöönpanoa koskevissa asetuksissa ja Kansaneläkelaitoksen päätöksissä.

set eivät kuitenkaan tarkoita, että lainsäätäjän tahtoa ei noudatettaisi eikä perusoikeus toteutuisi tarkoitetusti, koska oikeus saa sisältönsä etuuslakien säännöksistä. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän ominaisuudet voivat vaikuttaa siihen, miten merkittävä rooli tuomioistuimelle jää, ja esimerkiksi tuoreessa vuonna 2023 ilmestyneessä selvityksessä on arvioitu, että Suomen sosiaaliturvalainsäädäntö on varsin kattava ja moderni eurooppalaisessa vertailussa²⁰. Tällöin tuomioistuimille voi olettaa jäävän vähemmän tehtävää perusoikeuksien turvaajana ja sosiaaliturvalainsäädännön aukkojen paikkaajana.

Silloin kun PL 19 §:n 2 momenttiin on tukeuduttu ja lain säännös on sivuutettu 106 §:n nojalla, taustalla on ollut myös PL 6 §:n mukaisen syrjintäkiellon loukkaus, josta 19 §:n loukkaus on seurannut. Edellä esitetyssä asiassa 5036/2016 sosiaaliturva oli evätty lapsen syntymän tilanteessa kokonaan eli oli syntynyt ns. välinputoajatilanne. Perustuslain (silloinen Suomen Hallitusmuoto) perusoikeussäännökset modernisoitiin vuonna 1995, ja tätä koskevassa esityksessä on korostettu, että sosiaaliturvajärjestelmien tulee olla kattavia niin, ettei PL 19 §:n 2 momentissa luetelluissa riskitilanteissa synny välinputoajia²¹. Ratkaisulla ei asiallisesti ole ollut tulevaa ratkaisutoimintaa ohjaavaa merkitystä, koska lainsäätäjä on tämän nimenomaisen ongelman korjannut, mutta se osoittaa, että vakuutusoikeus käyttää tosiasiasakin 106 §:n mukaista toimivaltaa ja on sillä tavoin korjannut sosiaaliturvan aukon siltä ajalta, jolta lainsäätäjä ei ollut vielä ehtinyt sitä tehdä. Toisaalta aineistosta ei löytynyt sellaista ratkaisua, jossa PL 19 §:n 2 momentin nojalla olisi syrjäytetty lain säännös ilman lainsäätäjän osoittamaa tukea. Suomessa tuomioistuimet ovat soveltaneet PL 106 §:ää varsin pidättyvästi: 5.10.2020 mennessä tuomioistuimet olivat tehneet yhteensä 10 ratkaisua, joissa lain säännös oli jätetty soveltamatta PL 106 §:n nojalla²² (joukossa ei ole ratkaisua 5036/2016, ilmeisesti koska se on julkaisematon). Vakuutusoikeus ei siten vaikuta poikkeavan muista tuomioistuimista tältä osin, vaan säännöksen soveltamiskynnys on kautta linjan ollut korkea. Vaikka PL 106 §:n käyttökynnys madaltuisi, en kuitenkaan PL 19 §:n 2 momentin vahvan toimeksiantoluonteen perusteella pidä todennäköisenä, että tästä säännöksestä olisi saatavissa vipuvoimaa, vaan etuuslain säännöksen sivuuttamiseen tarvittaneen jokin muukin PL:n säännös, josta ilmenisi selvä subjektiivinen oikeus tai kielto.

Silloin kun PL 19 § 2 momenttiin on vedottu etuuden alentamisen tai riittämättömän tason johdosta, peruste ei ole menestynyt. Muutoksenhaussa vakuutusoikeus voikin arvioida perustoimeentulon riittävyttä vain ”pistemäisesti”,

20 Kotkas, Toomas – Tuovinen, Anna-Kaisa – Nykänen, Eeva – Kalliomaa-Puha, Laura, Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:12, s. 134.

21 HE 309/1993 vp, s 70.

22 Hirvi, Maija – Ahola, Sanna – Rautio, Sirpa, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus- onko aika kypsä muutokselle? Ihmisoikeuskeskuksen julkaisuja 5/2021, s. 3 ja s. 15.

koska se ei voi eikä sen tehtävä olekaan tutkia muutoksenhakijan etuuksien kokonaismäärää saati sosiaaliturvan riittävyttä yleisellä tasolla. Ymmärrettävästi tällaiseen viittaavia toiveita ja järjestelmäkritiikkiä kuitenkin ajoittain esitetään tuomioistuimelle (asia 2422/2020). Myös silloin, kun lakiesitystä käsittelevä sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ei ole pitänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tarpeellisena, vakuutusosoikeudessa on katsottu, ettei PL 106 §:n mukaista ilmeistä ristiriitaa ole (asia 3872/2020). Kuitenkaan ei voida sulkea pois, että ennakoimaton perusoikeusongelma jää ennakoivalvonnassa huomiotta eikä esitystä ehkä edes lähetetä perustuslakivaliokuntaan, jolloin tuomioistuimen vastuu jälkivalvonnasta korostuu.

Aineistossa PL 19 §:ään on vedottu melko harvoin lääketieteellisissä asioissa kuten sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkevalituksissa. Näissä vakuutusosoikeuden ratkaisuihin on viitattu etuuslaeissa asetettuihin edellytyksiin, jotka tosin sanamuodoltaan ovat hyvin yleisluonteisia, ja vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön, joka antaa niille varsinaisen sisällön ja turvaa etuudenhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun²³. Koska päätöksenteko on pitkälti vakuutuslääketieteellistä ja varsin tapauskohtaista selvityksen arviointia, perusoikeudella ei ole samanlaista merkitystä kuin puhtaammin oikeudellisten asioiden muutoshakussa.

Näiden tulosten lisäksi voidaan kiinnittää huomiota siihen, millaisissa tilanteissa PL 19 §:ään ei ole vedottu, vaikka sen sanamuoto näyttäisi tarjoavan siihen mahdollisuuden. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudet kuuluvat 'jokaiselle', mutta sosiaalivakuutukseen piiriin pääseminen lähtökohtaisesti vaatii riittävän pitkäaikaista maassa asumista tai työskentelyä. Mahdollisesti Suomessa tilapäisesti oleskelevat eivät usein haekaan sosiaalivakuutusetuuksia, vaan heidän välttämätön toimeentulonsa saatetaan järjestää pykälän 1 mom. pohjalta. Näitä ryhmiä voivat olla ns. paperittomat eli ulkomaalaiset, jotka eivät eriyistä ole Suomen sairausvakuutuksen piirissä tai joilla ei ole oleskeluoikeutta.

Kaikkiaan perustuslain 19 §:n 2 mom. osalta vakuutusosoikeudella on jälkivalvontarooli, joka ei aktualisoidu usein mutta jota ei pidä unohtaa, koska perusoikeus ei typisty vain etuuslakeihin eikä ennakoivalvonta ole aukotonta. Vähintäänkin päätöksen perusteluissa voi olla tarpeen ottaa kantaa valittajan esittämiin perusoikeusperusteisiin, vaikka useimpiin perusteisiin riittää vastata suppeasti. Väliinputoajatilanteita tuomioistuin voi yrittää ehkäistä, mutta "turvaverkkoa" se ei voi laajentaa tai tihentää omasta aloitteestaan.

23 Sairausvakuutuslain 8 luvun 4 §:n säännös oikeudesta sairauspäivärahaan kuuluu yksinkertaisesti: "Vakuutetulla on oikeus sairauspäivärahaan ajalta, jona hän on estynyt tekemästä työtään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi. Työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa."

Mitä kuuluu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin?

– Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja sitä koskevan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vaikutuksesta valitusasioiden käsittelyyn ja päätösten perustelemiseen vakuutus oikeudessa

Heli-Anna Haukilahti

Tiivistelmä

Artikkelissa tarkastellaan, miten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja sitä koskeva ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö näkyvät vakuutus oikeuden lainkäyttötyössä. Tarkastelun pohjaksi on haettu vakuutus oikeuden tietokannoista vuosina 1998–2023 annettuja päätöksiä, joissa on viitattu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tai ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin ratkaisuihin. Vakuutus oikeuden päätöksissä ihmisoikeusviittauksia on etenkin suullisia käsittelyitä, ratkaisukokoonpanon esteellisyyttä ja oikeudenkäynnin viivästymistä perustelevissa ratkaisuissa. Myös oikeus tuomioistuin käsittelyyn, päätösten perusteleminen ja valittajan kuuleminen näkyvät ihmisoikeusviittauksissa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat ratkaisut ovat vaikuttaneet paitsi vakuutus oikeuden päätösten perusteluihin, myös menettelyyn vakuutus oikeudessa. Selvimmin tämä näkyy suullisten käsittelyiden määrän kehityksessä viimeisen noin kahdenkymmenen vuoden aikana.

Sammandrag

I artikeln granskas hur artikel 6 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna om rättvis rättegång och Europadomstolens rättspraxis i anslutning till den syns i försäkringsdomstolens rättskipningsarbete. Som grund för granskningen har beslut från åren 1998–2023 i försäkringsdomstolens databaser sökts, där det hänvisas till artikel 6 i Europakonventionen eller till Europadomstolens avgöranden om en rättvis rättegång. I försäkringsdomstolens beslut finns det hänvisningar till de mänskliga rättigheterna i synnerhet i avgöranden som motiverar muntliga förhandlingar, jäv i beslutssammansättningen och dröjsmål vid rättegång. Också rätten till domstolsprövning, beslutsskäl och hörande av ändringssökanden syns i hän-

visningarna till de mänskliga rättigheterna. Europadomstolens avgöranden om en rättvis rättegång har påverkat inte bara skälen till försäkringsdomstolens avgöranden utan också förfarandet i försäkringsdomstolen. Tydligast syns detta i utvecklingen av antalet muntliga förhandlingar under de senaste tjugo åren.

1. Johdanto

Tämä teksti sai alkunsa omasta käytännöllisestä tiedontarpeesta; mitä toimeentuloturvan muutoksenhaussa toimivan lainkäyttäjän tulisi tietää Euroopan ihmisoikeussopimuksen¹ 6 artiklaa koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännöstä ja miten oikeuskäytännön tulisi näkyä päätösten perusteluja kirjoittaessa.² Työn painopiste siirtyi kuitenkin asiaan perehtyessä tarkastelemaan enemmänkin sitä, miten ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ovat näkyneet vakuutusosoikeuden päätösten perusteluissa viimeisen reilun kahdenkymmenen vuoden aikana. Lainkäyttötyössä olen ajan myötä huomannut, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ”valuu” lainkäyttöön erilaisia väyliä pitkin. Sen lisäksi, että vakuutusosoikeuden päätöksissä suoraan viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön yleensä tai sen tiettyihin ratkaisuihin, ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö näkyy päätösten perusteluissa myös välillisesti esimerkiksi viittauksissa sellaisiin hallituksen esityksiin tai korkeimpien oikeuksien ratkaisuihin, joissa EIT:n käytäntöä on otettu huomioon. Myös vakuutusosoikeuden menettelyyn, esimerkiksi suullisten käsittelyiden määrään, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on ollut selvä vaikutus.³

Tässä tarkastelun kohteena oleva Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta

1 Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) eli yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi on Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1950 hyväksytty ihmisoikeussopimus, jonka Suomi ratifioi vuonna 1990. Sen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

2 Toimeentuloturvan muutoksenhaulla tarkoitetaan tässä sosiaalietuksia koskevia valituksia ensi asteena käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia ja vakuutusosoikeutta, johon muutoksenhakulautakuntien päätöksistä valitetaan. Etuuksia, joita koskevia valitusasioita toimeentuloturvan muutoksenhaussa käsitellään ovat esimerkiksi tapaturmakorvaukset, eläkkeet, sairauspäiväraha, asumistuet, työttömyysetuudet ja opintotukietuudet. Kirjoittaja on vakuutusosoikeustuomari, ja tarkastelun painopiste on vakuutusosoikeusprosessissa.

3 Vaikka tässä artikkelissa käsitellään 6 artiklan vaikutusta lähinnä vakuutusosoikeudessa, on huomattava, että myös muutoksenhakulautakunnat ovat sellaisia lainkäyttöelimiä, joita 6 artikla koskee. Tältä osin ks. esim. Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent, 2018, s. 578.

rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuimien harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Toimeentuloturvan muutoksenhaussa kyse on oikeudesta lakisääteiseen sosiaalietuuteen, ja muutoksenhaun kohteena on viranomaisen antama päätös. Toimeentuloturvan muutoksenhakumenettelyssä noudatetaan hallintoprosessia niin ensi asteen muutoksenhakulautakunnissa kuin vakuutus-oikeudessaakin.⁴ Tarkasteltavan 6 artiklan kannalta keskeistä on, että sosiaalietuusasioita ratkaistaessa päätetään henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Ihmisoikeussopimuksen englanninkielisessä tekstissä oikeudet ja velvollisuudet on ilmaistu termillä "civil rights and obligations", ja EIT on jo 1980-luvulta alkaen katsonut, että sosiaalietuusriidassa voi olla kysymys "siviilioikeudesta" siitä huolimatta, että siihen liittyy vahva julkisoikeudellinen puoli.⁵ Näin ollen ihmisoikeussopimus ja sen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla voivat tulla sovellettavaksi myös sosiaalietuutta koskevassa riidassa. Suomen sosiaalivakuutuksen osalta näin todettiin nimenomaisesti EIT:n ensimmäisessä Suomea koskevassa ratkaisussa *Kerojärvi v. Suomi*.⁶ Ihmisoikeustuomioistuimien katsoi, että vaikka asiassa on myös julkisoikeudellisia piirteitä (lakisääteinen etuus, jota julkiset viranomaiset hallinnoivat ja Suomen valtio rahoittaa), on yksityisoikeudellinen puoli kuitenkin vahvempi.

Suomi ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10.5.1990, ja 6 artikla on siten sovellettu Suomessa tämän päivämäärän jälkeen vireille tulleisiin oikeudenkäynteihin. Yllä mainitussa asiassa *Kerojärvi v. Suomi* asian käsittely vakuutus-oikeudessa ei siten olisi tullut ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavaksi. Vakuutus-oikeuden päätöksestä valitettiin kuitenkin korkeimpaan oikeuteen, joka antoi ratkaisunsa 7.6.1990, ja EIT katsoi, että menettelyä korkeimmassa oikeudessa arvioitaessa tuli tarkastella kansallisen prosessin kokonaisuutta, jolloin myös vakuutus-oikeuden menettely voitiin ottaa huomioon arvioitaessa, täyttikö menettely korkeimmassa oikeudessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Sittemmin suomalaisen toimeentuloturvan muutoksenhakuprosessiin kohdistuvia valituksia on käsitelty ihmisoikeustuomioistuimissa säännöllisesti. Ratkaisuja on alkuvuosina annettu erityisesti valittajan

⁴ Nykyään prosessilakina on laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), joka tuli voimaan 1.1.2020. Tätä edeltävää prosessilakia, hallintolainkäyttölakia (586/1996), on vakuutus-oikeudessa sovellettu 1.4.1999–31.12.2019. Ennen 1.4.1999 vireille tulleissa asioissa vakuutus-oikeudessa soveltuvin osin olivat käytössä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) säännökset.

⁵ Pellonpää et al, s. 571–2.

⁶ *Kerojärvi v. Suomi* (EIT 19.7.1995). Ratkaisusta on kerrottu tarkemmin luvussa 4.1.

kuulemisen merkityksestä osana tasapuolista prosessia, jossa molemmille osapuolille varataan tilaisuus esittää näkemyksensä asiassa esitetystä oikeudenkäyntiaineistosta ja toisen osapuolen argumenteista. Toimeentuloturvan muutoksenhaussa järjestettäviä suullisia käsittelyitä, päätösten perusteluja ja käsittelyn kestoa koskevia ratkaisuja ihmisoikeustuomioistuimien on niin ikään Suomen osalta antanut.

Artikkeli rakentuu siten, että luvussa 2 on esitelty tutkimuksen aineistoa, ja tätä seuraavissa luvuissa on teemoittain käyty läpi niitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, joihin EIT:n suomalaista toimeentuloturvaa koskevassa käytännössä on kiinnitetty huomioita ja joita koskevia ihmisoikeusviittauksia vakuutusoikeuden päätöksistä on löytynyt. Luvut 3–8 koskevat oikeutta suulliseen käsittelyyn, valittajan kuulemistä, ratkaisukokoonpanon esteellisyyttä, oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn, päätösten perustelemista ja oikeudenkäynnin viivästyistä. Kussakin luvussa olen tarkastellut rinnan ihmisoikeustuomioistuimen toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevia ratkaisuja ja vakuutusoikeuden päätösten ihmisoikeussopimukseen ja käytäntöön liittyviä viittauksia.

2. Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksen aineistona ovat ihmisoikeustuomioistuimen vakuutusoikeutta koskevan oikeuskäytännön lisäksi vakuutusoikeuden tietokannoista löydetty vuosina 1998–2023 annetut vakuutusoikeuden päätökset, joissa on viitattu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tai ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeviin ratkaisuihin.⁷ Yksittäisistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista ahkerimmin on havaintojeni mukaan viitattu suullista käsittelyä koskeviin EIT:n ratkaisuihin *Elo ja Pirinen v. Suomi*.⁸ Muihin yksittäisiin EIT:n ratkaisuihin näyttäisi vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa viitattua satunnaisemmin. Selvästi yleisempää on yleisesti ihmisoikeussopimukseen tai ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tai johonkin EIT:n käytännössä vakiintuneeseen tulkintaan tai periaatteeseen viittaaminen. Yksittäisiä EIT:n ratkaisuja koskevia viittauksia on kuitenkin vakuutusoikeuden tietokannoista haastavaa kattavasti hakea ilman, että jo valmiiksi tietää, mihin EIT:n tapauksiin vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa on viitattu. Tämän vuoksi yksittäisten EIT:n ratkaisujen tarkastelu perustuu lähinnä vakuutusoikeutta koskevien EIT:n ratkaisujen hakuun vakuutusoikeuden tietokannoista sekä satunnaisiin havaintoihin muutoin hakuihin sattuneista löydöksistä.

⁷ Olen tätä tarkoitusta varten 10.5.2023 saanut vakuutusoikeudelta tutkimusluvan vakuutusoikeuden ratkaisuihin tutustumiseksi.

⁸ *Elo v. Suomi* (EIT 26.12.2006) ja *Pirinen v. Suomi* (EIT 16.5.2006).

Yleisellä tasolla Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön viittaavia ratkaisuja löytyy paljonkin. Olen vakuutusoikeuden asianshallinnasta hakenut tällaisia ratkaisuja hakutermeillä ”Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi”, ”Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus”, ”Euroopan ihmisoikeussopimus 6 artikla”, ”Euroopan ihmisoikeussopimus 6 (1) artikla”, ”ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä”, ”ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä”, ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä” sekä ihmisoikeustuomioistuin”. Näillä hakutermeillä löysin yhteensä 630 vakuutusoikeuden päätöstä vuosilta 1998–2023.⁹ Joissakin ratkaisuissa ihmisoikeussopimus oli mainittu ainoastaan lainkohdissa, tai valittajan yleisluontoiseen väitteeseen siitä, että menettely tai päätösten perusteleminen aikaisemmissa asteissa oli rikkonut hänen perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksiaan, oli vastattu yhtä lailla yleisluontoisesti, ettei valittajan EIS 6 artiklassa turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voinut katsoa rikotun¹⁰. Suuressa osassa edellä mainituilla hakusanoilla löytyneistä vakuutusoikeuden ratkaisuista viittaukset ihmisoikeussopimukseen tai EIT:n käytäntöön olivat kuitenkin yhtenä julkilausuttuna argumenttina kansallisten oikeusohjeiden rinnalla perustele-
massa päätöksiä. Muun muassa esteellisyyteen, päätösten perusteleminen, tuomioistuinneuvottelun salassa pitämiseen ja kohtuulliseen käsittelyaikaan liittyvissä ratkaisuissa on viitattu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja sitä koskevaan EIT:n käytäntöön. Onpa yhdessä ratkaisussa valittajalle selostettu myös valitusperusteita ja menettelyä valitettaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, kun hän oli kielteisen päätöksen varalta tiedustellut mahdollisuuksia valittaa päätöksestä edelleen.

9 Hakuosumien kokonaismäärä oli huomattavasti suurempi johtuen siitä, että sama vakuutusoikeuden päätös saattoi sisältyä useampaan eri hakutermillä tehtyyn hakuun. Huomattakoon myös, että joiltain osin hakujen kokoa piti rajata osumien suuren määrän vuoksi. Kyse ei siis ole mitenkään tyhjentävästä tuloksesta. Hakutermien käyttö perustuu lisäksi jo tiedossa oleviin ratkaisuihin, ja esimerkiksi hakutermin ”ihmisoikeustuomioistuimen” on jäänyt hausta pois. Melko hyvän yleiskuvan hakutuloksesta kuitenkin saanee siitä, mitä aiheita vakuutusoikeuden ihmisoikeusperustelut koskevat, ja miten ihmisoikeusperusteita on vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa käytetty.

10 Näitä kutsun alla olevassa taulukossa yleisviittauksiksi. Maija Dahlberg on väitöskirjassaan osuvasti kutsunut dekoratiivisiksi tämäntapaisia viittauksia, joissa vain lyhyesti viitataan verrattavaan oikeuslähteeseen syventämättä päättelyä sen enempää. Dahlberg, Maija: Do you know it when you see it? : a study on the judicial legitimacy of the European Court of Human Rights <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/15225>, s. 64.

Määrällisesti löydetyt ratkaisut jakautuvat seuraavasti:

Esteellisyys	221
Oikeudenkäynnin viivästyminen	169
Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn	144
Suullinen käsittely	119 ¹¹
Yleisviittaus	33
Perustelut	16
Kuuleminen	9
Muu	9

Ihmisoikeussopimukseen tai ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön liittyviä viittauksia vakuutusosoikeuden päätöksistä löytyy selvästi eniten esteellisyyttä ja oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevista perusteluista. Näiden ratkaisujen suuri määrä liittyy yhtäältä siihen, että ratkaisukokoonpanon esteellisyyttä ja oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevia ratkaisuja on paljon ja toisaalta myös siihen, että näissä asioissa vakuutusosoikeudessa on syntynyt sellainen vakiintunut perustelutapa, johon sisältyy ihmisoikeusviittaus. Suullista käsittelyä koskevat ihmisoikeusviittaukset ovat lisääntyneet ajan myötä ja samassa suhteessa kuin suulliset käsittelyt ovat vakuutusosoikeudessa vähentyneet. Sen sijaan valittajan kuulemista ja päätöksen perustelemista koskevista perusteluista on yllättävänkin vähän viitattu ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Suullisten käsittelyiden ja valittajan kuulemisen osalta kyse saattaa olla siitäkin, että ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on enemmän vaikuttanut vakuutusosoikeuden käytäntöihin ja menettelytapoihin kuin päätösten perustelemiseen, kuten seuraavissa luvuissa esitän.

3. Suullisen käsittelyn tarve toimeentuloturvan muutoksenhakuprosessissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta

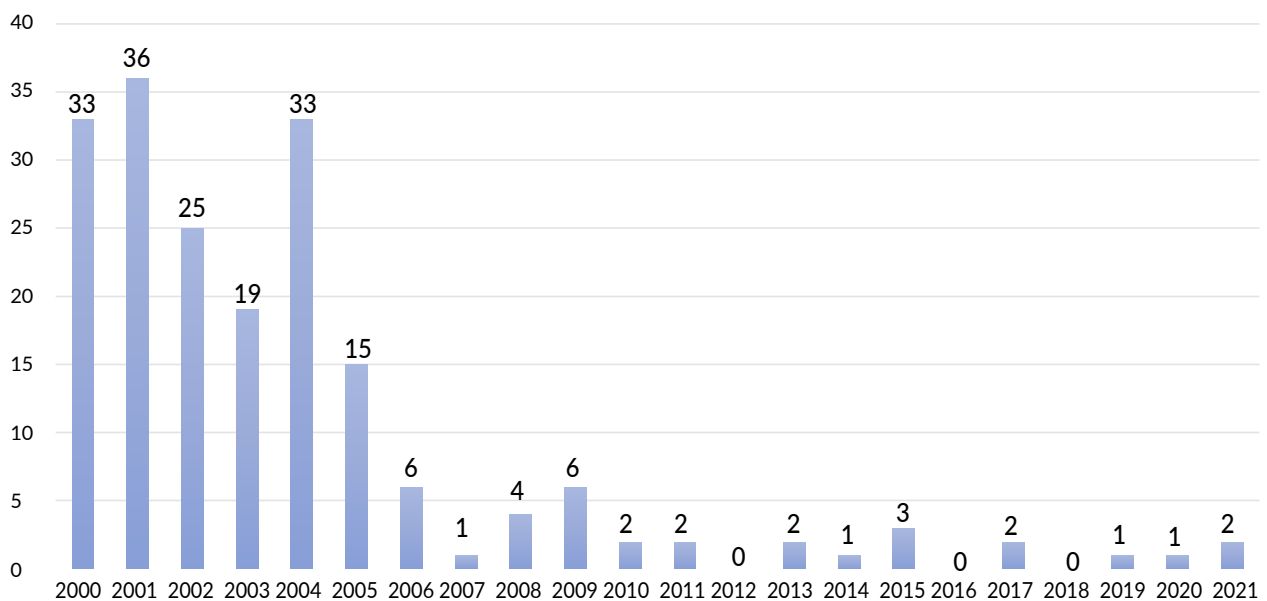
3.1. Suullisten käsittelyiden määrä vakuutusosoikeudessa

Konkreettisimmin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on vaikuttanut vakuutusosoikeuden oikeudenkäyntimenettelyyn ja käytännön työskentelyyn suullisten käsittelyiden järjestämisessä. Hallintoprosessissa pääsääntönä on kirjallinen menettely, mutta silloin kun suullinen käsittely edistää asian sel-

¹¹ Tämä luku sisältää myös sellaiset EIT:n tapauksiin Elo ja Pirinen v. Suomi viittaavat päätökset, joita yleisillä hakutermeillä ei tullut esille.

vittämistä tai on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseksi, voidaan suullinen käsittely järjestää niin muutoksenhakulautakunnissa kuin vakuutusosoikeudessaakin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään linjannut sekä yleisiä periaatteita siitä, milloin suullinen käsittely tulisi järjestää¹² että suullisen käsittelyn tarpeellisuutta sosiaalietuuksia koskevissa asioissa.¹³

Vakuutusosoikeudessa järjestettyjen suullisten käsittelyiden määrässä on nähtävissä selvä ajan suhteen muuttuva kehityskulku, johon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6 artiklaa koskevalla käytännöllä on ollut suuri merkitys (kuva 1).¹⁴



Kuva 1. Suullisten käsittelyiden määrä vakuutusosoikeudessa vuosina 2000–2021. Vuosina 2022–2023 vakuutusosoikeudessa ei ole ollut yhtään suullista käsittelyä.

Heti vuosituhtaan vaihteen jälkeen suullisia käsittelyitä oli vakuutusosoikeudessa useita kymmeniä vuosittain, vaikka aikaisemmin prosessi oli ollut käytännössä kokonaan kirjallista. Eniten suullisten käsittelyiden lisääntymiseen vakuutusosoikeudessa lienee vaikuttanut se, että vakuutusosoikeuden prosessilaiksi tuli 1.4.1999 alkaen hallintolainkäyttölaki. Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/1995 vp)¹⁵ korostettiin ihmisoikeustuomiois-

12 Esim. *Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugali* (EIT 6.11.2018).

13 Suomea koskevien ratkaisujen Elo ja Pirinen lisäksi esim. *Döry v. Ruotsi* (EIT 12.10.2002) ja *Andersson v. Ruotsi* (EIT 7.3.2011).

14 Vakuutusosoikeuden suullisten käsittelyiden määrästä ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vaikutuksesta suullisten käsittelyiden määrään ks. myös Haukilahti, Heli-Anna – Pitkänen, Anna: Kirjallinen ja suullinen menettely toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaussa teoksessa *Muutoksenhaku toimeentuloturvassa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusosoikeuden toimialalla*. Edita Publishing 2021 sekä Tolvanen, Matti – Malin, Kimmo: *Vakuutusosoikeuden suulliset käsittelyt ja asiantuntijalääkäreiden käyttö* (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 40/2017). Suullisten käsittelyiden osalta on kuitenkin huomattava, että lähtökohdalla hallintolainkäytössä on kirjallinen menettely, ja huolimatta siitä, että suullisten käsittelyiden määrä on ylläkkävatusti voimakkaasti vaihdellut, on valtaosa vakuutusosoikeuden käsittelyistä ollut kokonaan kirjallisia sinäkin aikana, jolloin suullisia käsittelyjä oli vuosittain kymmeniä. Esimerkiksi vuonna 2001, jolloin suullisia käsittelyjä oli eniten eli 36, vakuutusosoikeus ratkaisi 10 089 asiaa.

15 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

tuimen EIS 6 artiklaa koskevaa soveltamiskäytäntöä ja siitä ilmenevää periaatetta, että mahdollisuus esittää henkilökohtaisesti ja suullisesti näkemyksensä suoraan tuomareille on prosessuaalinen oikeus, joka voidaan nähdä olennaisena osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Asianosaisen vaatimukselle tuli antaa merkittävä sija ratkaistaessa, toimitetaanko suullinen käsittely. Hallituksen esityksessä (HE 83/1998 vp)¹⁶, joka koskee hallintolainkäyttölain saattamista voimaan vakuutusosoikeudessa, on suoranaisesti todettu, että vakuutusosoikeudessa ja tarkastuslautakunnassa sen toimiessa ylimpänä muutoksenhakuasteena sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä suullisesta käsittelystä siten, että suullinen käsittely olisi yleensä järjestettävä, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Muissa asioissa tarkastuslautakunnassa ja muissa vakuutusosoikeuden alaisissa lautakunnissa sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöstä, jonka mukaan niissä voidaan tarvittaessa järjestää suullinen käsittely asian selvittämiseksi. Vakuutusosoikeudessa vaikuttaisi noudatetun tätä hallituksen esityksestä ilmenevää ohjetta, ja suullinen käsittely on järjestetty, jos asianosainen on sitä vaatinut ja myös tässä vaatimuksessaan pysynyt, kun häneltä on tiedusteltu tarkempia yksityiskohtia suullisen käsittelyn tarpeesta ja mahdollisesti kuultavista henkilöistä.¹⁷

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa mainitun oikeudenkäynnin julkisuuden on ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä pääsääntöisesti tulkittu tarkoittavan sitä, että henkilöllä on oikeus saada asiansa käsitellyksi suullisessa istunnossa vähintään yhdessä asteessa. Julkisuuden on katsottu sekä suojaavan yksittäisiä oikeudenkäynnin osapuolia salaiselta oikeudenkäytöltä että edistävän suuren yleisön luottamusta tuomioistuintoimintaan.¹⁸ Suullisia käsittelyjä koskeva EIT:n oikeuskäytäntö on kuitenkin ajan kuluessa tarkentunut, ja muun muassa sosiaalietuusasioissa suullista käsittelyä ei ole kaikissa tilanteissa pidetty tarpeellisena. Suullisten käsittelyiden väheneminen vakuutusosoikeudessa 2000-luvun puolivälin jälkeen seuraa melko suoraan ihmisoikeustuomioistuimen vuosituhannen alkupuolen ratkaisuista, joissa katsottiin, että sosiaalietuuksia koskevat asiat ovat usein sillä tavoin teknisluontoisia, että suullinen käsittely ei edistä asian selvittämistä, ja keskeinen todistelu koostuu tuomioistuimelle toimitetuista kirjallisista lääkärintoiminnoinnoista.¹⁹

Ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2006 myös kaksi suomalaista toimeentuloturva koskevaa ratkaisua, joissa oli otettu kantaa suullisen käsittelyn tarpeellisuuteen.

¹⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusosoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta

¹⁷ Tämä näkemys perustuu allekirjoittaneen ja Anna Pitkäsän tekemään analyysiin vakuutusosoikeuden päätöksistä asioissa, joissa oli järjestetty suullinen käsittely. Ks. myös Haukilahti ja Pitkänen ja tämän artikkelin alaviite 14.

¹⁸ Pellonpää et al., s. 606.

¹⁹ Tärkein näistä lienee *Döry vs. Ruotsi* (EIT 12.10.2002).

Asiassa Elo v. Suomi kyse oli siitä, olisiko tapaturmalautakunnan ja / tai vakuutusosoikeuden tullut järjestää suullinen käsittely asiassa, joka koski valittajan oikeutta haittarahaan työtapaturman perusteella. Ihmisoikeustuomioistuimien viittasi aikaisempaan käytäntöön ja katsoi, että 6 artiklaa ei ollut rikottu. Ratkaisun perusteluissa on todettu, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksenä lähtökohtaisesti on, että oikeudenkäynnin asianosaisella on oikeus julkiseen kuulemiseen ainakin yhdessä oikeusasteessa. Suullinen kuuleminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun asiassa ei tule esille sellaisia tosiasia- tai oikeuskysymyksiä, joita ei ole voitu asianmukaisesti ratkaista asiakirjojen tai asianosaisten kirjallisten lausumien perusteella. Perustelujen mukaan suullisen käsittelyn tarve riippuu asian luonteesta, ja EIT on katsonut, että sosiaaliturvaetuuksia koskevat riidat voivat usein olla luonteeltaan sillä tavoin teknisiä, ja niiden ratkaiseminen perustuu kirjalliseen lääketieteelliseen selvitykseen, että kirjallinen menettely sopii niiden ratkaisemiseen paremmin kuin suullinen käsittely. Ihmisoikeustuomioistuimien on lisäksi todennut, että tehokkuuden ja taloudellisuuden periaatteet on mahdollista ottaa huomioon suullisen käsittelyn tarvetta arvioitaessa. Systemaattinen suullisten käsittelyiden järjestäminen saattaisi olla este sosiaaliturva-asioissa edellytetyille asian käsittelyn riipeydelle.

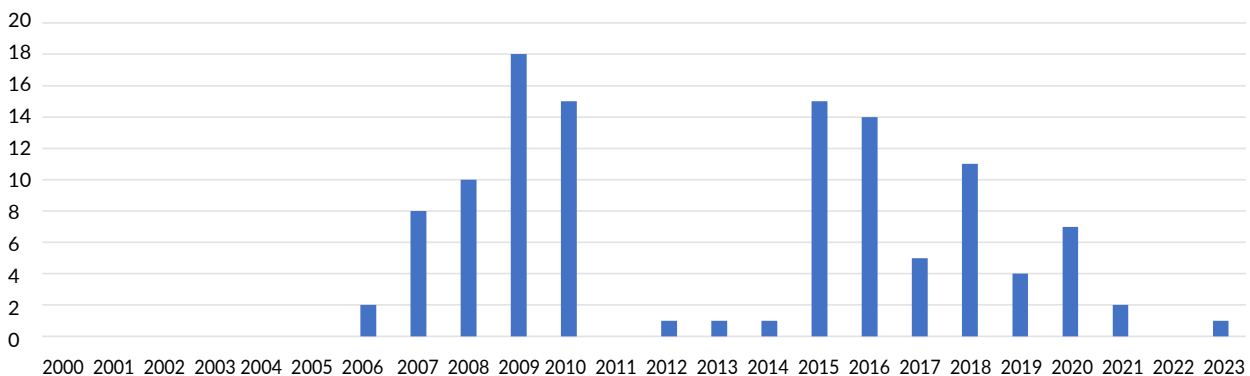
Asiassa Pirinen v. Suomi EIT hylkäsi Pirisen vaatimuksen ilmeisen perusteettomana tilanteessa, jossa valittaja oli jo kahteen kertaan aikaisemminkin valittanut työkyvyttömyyseläkettä koskevasta päätöksestä eläkelautakuntaan ja vakuutusosoikeuteen. Ihmisoikeustuomioistuimien viittasi vakuutusosoikeuden päätöksen perusteluihin, joissa todettiin, että Pirinen oli jo kahdella aikaisemmalla valituskierröksellä asianmukaisesti voinut esittää kantansa ja että vaaditusta työkyvyttömyyseläkkeen alkamisesta ja sitä koskevasta lääkärikäynneistä oli jo kulunut pitkä aika. EIT ei nähnyt syytä poiketa vakuutusosoikeuden kannasta ja totesi lisäksi, että asia oli jo tutkittu kahteen kertaan huomattavasti lähempänä kiistan kohteena olevaa aikaa.

Etenkin näiden vakuutusosoikeutta koskevien ratkaisujen jälkeen vakuutusosoikeudessa järjestettyjen suullisten käsittelyiden määrä on vähentynyt selvästi, kuten kuvasta 1 ilmenee. Kun 2000-luvun alkuvuosina suullisia käsittelyitä oli vakuutusosoikeudessa useita kymmeniä vuosittain, vuoden 2006 jälkeen suullisten käsittelyiden määrä on ollut vain muutamia vuodessa, ja joinakin vuosina suullisia käsittelyitä ei ole pidetty ollenkaan.

3.2. Suullisia käsittelyitä koskevat ihmisoikeusviittaukset vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa

Kuten yllä on todettu, suullisia käsittelyjä on etenkin vuoden 2006 jälkeen ollut vain harvakseltaan. Siihen nähden, että suullisen käsittelyn vaatimuksia kuitenkin edelleen esitetään säännöllisesti, on luonnollista, että ihmisoikeusviittaukset vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa ovat vastaavasti lisääntyneet.

Pirisen ja Elon tapauksiin on vakuutusoikeuden suullista käsittelyä koskevien ratkaisujen perusteluissa viitattu paljon etenkin heti tuoreeltaan vuosina 2006–2010. Ylipäätään suullisia käsittelyitä koskevia ihmisoikeusviittauksia vakuutusoikeuden päätösten perusteluista löytyy omasta aineistostani vasta vuodesta 2006 alkaen. Tätä ennen suullisen käsittelyn vaatimuksia ei kovin usein liene hylätty. Sinällään ihmisoikeustuomioistuimen taustatukea hylkyperusteluihin olisi ollut saatavissa jo vuonna 2002 annetun ratkaisun *Döry v. Ruotsi* jälkeen. Suullista käsittelyä koskevia ihmisoikeusviittauksia olen löytänyt vakuutusoikeuden päätösten perusteluista seuraavasti (kuva 2). Vuosien 2006–2010 runsaamman viittausmäärän jälkeen 2010-luvun alkupuoliskolla suullisia käsittelyitä koskevat ihmisoikeusviittaukset ovat vakuutusoikeuden päätöksissä olleet yksittäisiä, mutta viittausten määrä on jälleen lisääntynyt vuodesta 2015 alkaen.



Kuva 2. Suullisia käsittelyitä koskevat ihmisoikeusviittaukset vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa.

Vakuutusoikeuden suullisia ratkaisuja koskevissa perusteluissa on usein viitattu erityisesti EIT:n ratkaisuihin *Döry v. Ruotsi*, *Elo v. Suomi* ja *Pirinen v. Suomi* ja näissä todettuun, että suullinen käsittely saattaa olla tarpeeton esimerkiksi silloin, kun siinä ei tule esille sellaisia tosiasia- tai oikeuskysymyksiä, joita ei ole voitu asianmukaisesti ratkaista jutun asiakirjojen ja asianosaisten kirjallis-

ten lausumien perusteella. Myös siihen EIT:n argumenttiin on vakuutusoiden päätöksissä viitattu, että tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimuksien huomioon ottaminen on sallittua ja että sosiaaliturvaa koskevissa asioissa suullisten käsittelyjen systemaattinen pitäminen voisi olla vastoin niiden asioiden käsittelyssä vaadittua erityistä joutuisuutta.

Punnintaan sen suhteen, milloin suullinen käsittely tulisi järjestää, ja milloin se ei ole tarpeen, ovat vaikuttaneet myös korkeimpien oikeuksien ratkaisut, joissa on otettu kantaa siihen, olisiko vakuutusoiden tullut järjestää suullinen käsittely. Korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO:2014:90, KKO:2014:8 ja KKO:2003:35 asiat palautettiin vakuutusoiden suullisen käsittelyn järjestämistä varten. Ratkaisuissa käytiin läpi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä ja pidettiin suullisen käsittelyn järjestämistä tarpeellisena erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa kyse oli todistelun uskottavuudesta ja ristiriitaisen näytön arvioinnista. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO:2019:118 ja KHO:2019:119 pohdittiin sitä, oliko vakuutusoidessa tapahtunut menettelyvirhe, kun vakuutusoiden ei ollut järjestänyt suullista käsittelyä. Asiassa KHO:2019:118 korkein hallinto-oikeus katsoi, että vakuutusoiden olisi tullut viran puolesta järjestää suullinen käsittely tilanteessa, jossa se totesi valittajan vilpillisen menettelyn vaikuttaneen etuuden liikamaksuun, vaikka yleisen tuomioistuimen mukaan rikosta ei näytetty tapahtuneen. Asiassa KHO:2019:119 katsottiin, että suullisen käsittelyn järjestämättä jättäminen ei ollut sellainen menettelyvirhe, jonka johdosta vakuutusoiden päätös olisi tullut purkaa. Korkein hallinto-oikeus on näissä molemmissa ratkaisuissaan viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, muun muassa tuolloin varsin tuoreeseen EIT:n suuren jaoston ratkaisuun *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali*, jossa EIT on referoinut aikaisempaa suullisia käsittelyitä koskevaa oikeuskäytäntöään ja käynyt kootusti läpi niitä seikkoja, jotka puoltavat suullisen käsittelyn järjestämistä ja niitä seikkoja, joiden perusteella suullinen käsittely ei ole tarpeen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa mainittuun EIT:n ratkaisuun *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugali* on sittemmin viitattu muun muassa vakuutusoiden ratkaisun VakO 4239/2019 perusteluissa, jossa on todettu, että mainitun tuomion (kohta 190) mukaan suullisen käsittelyn toimittamisesta voidaan poiketa muun muassa, kun toiseikkoja ei ole kiistetty tai kysymys ei ole luotettavuuden arvioinnista, jolloin tuomioistuimet voivat tehdä päätöksensä oikeudenmukaisesti ja perustellusti asiakirja-aineiston perusteella tai kun kysymys on erittäin teknisistä kysymyksistä.²⁰

20 Vakuutusoiden päätös 11.1.2021 dnro 4239/2019/130, julkaisematon.

4. Valittajan kuuleminen ja oikeudenkäynnin osapuolten tasapuolisen prosessaamisen mahdollistaminen

4.1. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä

Oleellinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys on, että oikeudenkäynnin osapuolilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet osallistua oikeudenkäyntiin. Hallintoprosessissa, myös toimeentuloturva-asioissa, tilanne on usein sellainen, että viranomaisen on tiedollisesti sekä resurssien ja lainopillisen tietämyksenkin osalta vahvemmassa asemassa kuin viranomaisen päätöksestä valittava yksittäinen kansalainen. Tämän vuoksi toimeentuloturvaa koskevassa oikeusriidassa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että valittajalla on käytössään tieto kaikesta oikeudenkäymismateriaalista ja että hänellä on tilaisuus lausua käsityksensä siitä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useampia vakuutusoikeutta koskevia ratkaisuja, joissa on korostettu valittajan kuulemisen merkitystä. Ensimmäiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakuutusoikeutta koskevat ratkaisut koskivat kuulemispuutteita tilanteissa, joissa valittaja ei ollut saanut tiedokseen joko päätöksen antaneen viranomaisen valituslausuntoa tai häntä ei ollut kuultu viranomaisen valitusinstanssille lähettämästä oikeudenkäyntiaineistosta.

Asiassa Kerojärvi v. Suomi kyse oli sotilasvamma-asian uudesta käsittelystä. Asia oli jo kertaalleen käsitelty vakuutusoikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa ja valitus oli hylätty. Viranomaisen oli tämän jälkeen hylännyt uuden hakemuksen sillä perusteella, ettei merkittävää uutta aikaisempaan käsittelyyn nähden ollut esitetty. Vakuutusoikeudessa asiaan toimitettiin tässä toisessa käsittelyssä sotilaspiirin esikunnasta muun muassa valittajan terveydentilaa koskevaa selvitystä, josta ei toimitettu valittajalle kopioita nähtäväksi. Vakuutusoikeuden päätöksestä kävi ilmi, että kyseinen selvitys oli ollut sillä käytössään asiaa ratkaistaessa.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että huolimatta siitä, että valittaja ei korkeimmalle oikeudelle valittaessaan ollut vedonnut kuulemisvirheeseen, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusta oli rikottu, kun korkein oikeus ei ollut huolehtinut siitä, että Kerojärvelle olisi toimitettu vakuutusoikeuden käytössä ollut selvitys. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu, että oikeudenkäynnin osapuoli itse

saa arvioida oikeudenkäyntimateriaalin merkityksen ja antaa siitä selityksensä. Tuomioistuimen tulee huolehtia tästä viran puolesta. Se, että Kerojärvellä ei ollut asiameistä vakuutusoikeudessa eikä korkeimmassa oikeudessa, korostaa tuomioistuimen oma-aloitteista huolehtimisvelvollisuutta siitä, että oikeus ei ainoastaan toteudu, vaan sen myös nähdään toteutuvan. Asiaa ei muuttanut se, että korkein oikeus oli jo aikaisemmin antanut lainvoimaisen ratkaisun asiassa ja että ainakin osa uudessa käsittelyssä esitetystä selvityksestä oli ollut mukana jo asian aikaisemmassa käsittelyssä. Suomen hallitus oli vedonnut siihen, ettei kyseisellä selvityksellä ollut merkitystä asian lopputuloksen kannalta. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt tätä merkityksellisenä seikkana kuulemisen tarvetta arvioitaessa.

Yllä avatun ratkaisun EIT-prosessia koskevassa selostusosassa tulee esiin nykynäkökulmasta mielenkiintoinen Suomen prosessia koskeva piirre; Suomen hallituksen edustaja nimittäin kertoi EIT:n suullisessa käsittelyssä, että kyseisen käsittelyn aikaan vakuutusoikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa oli vakiintuneena tapana, ettei kyseisen kaltaisesta aineistosta kuultu valittajaa siinäkään tapauksessa, että kyse oli tuomioistuimen itse hankkimasta selvityksestä.

Asiassa K.S. v. Suomi²¹ kyse oli siitä, että työttömyysturvalautakunta tai vakuutusoikeus ei ollut toimittanut viranomaisten (päätöksen antanut työttömyyskassa ja työvoimatoimikunta, jonka kannanottoon työttömyyskassa päätös perustui) valitusasiassa antamia lausuntoja valittajalle. Suomen hallitus vetosi siihen, ettei lausunnoissa ollut tullut esiin uusia tosiasioita, jotka olisivat voineet vaikuttaa asian lopputulokseen. Työttömyysturvalautakunnan päätöksessä oli lisäksi olennaisilta osin avattu viranomaisten kannat, joten valittaja oli näistä tietoinen ja oli vakuutusoikeudessa voinut reagoida viranomaisten kannanottoihin. Viranomaisen lausunnossa vakuutusoikeudelle ei ollut mitään sellaista, mistä valittaja ei jo olisi ollut tietoinen. Ihmisoikeustuomioistuin korosti ratkaisussaan sitä, että kontradiktorisuuden periaate (equality of arms) edellyttää, että oikeudenkäynnin osapuolilla on tieto kaikesta todistusaineistosta ja oikeudenkäynnin osapuolten kannanotoista ja mahdollisuus ottaa näihin kantaa. Viranomaisen lausunnot olivat perusteltuja kannanottoja, joilla pyrittiin vaikuttamaan työttömyysturvalautakunnan ja vakuutusoikeuden ratkaisuihin esittämällä valituksen hylkäämistä. Riippumatta lausuntojen tosiasiallisesta vaikutuksesta valittajan tuli saada arvioida itse, haluaako hän kommentoida lausuntoja. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittajan

21 K.S. v. Suomi (EIT 31.5.2001).

asianmukaista osallistumista oikeudenkäyntiin ei ollut mahdollistettu ja että 6 artiklaa oli rikottu.

Asiassa K.P. v. Suomi²² kyse oli niin ikään päätöksen antaneen viranomaisen lausunnoista kuulemisesta. Valittaja oli Suomessa prosessanut niin tapaturma-, työeläke- kuin kansaneläkeasiassaan, ja näissä kaikissa muutoksenhakulautakunta ja vakuutusosikeus olivat jättäneet kuulematta viranomaisen valituslausunnosta. Ainakin osa lausunnoista oli ollut varsin yleisluontoisia. Lausunnoissa oli esimerkiksi viitattu viranomaisen aikaisempiin kannanottoihin, tai ne olivat sisältäneet sellaista, mikä valittajalla jo oli tiedossaan, mutta näiltäkin osin ihmisoikeustuomioistuin totesi, että riippumatta siitä, mikä kyseisten lausuntojen merkitys olisi ollut asian ratkaisun kannalta, valittajan tuli saada itse päättää, halusiko hän vastata viranomaisen lausuntoihin.

Ihmisoikeustuomioistuin on antanut Suomen toimeentuloturvaprosessia koskevia ratkaisuja myös lääkärien lausunnoista kuulemisesta. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että sellaiset Kansaneläkelaitoksen oman päätöksentekonsa tueksi hankkimat lääkärien kannanotot, jotka on toimitettu valitusasteille, ovat osa oikeudenkäyntiasiakirjoja, joista tulee kuulla valittajaa. Sen sijaan valitusasteiden omien lääkäreiden kannanotot ovat tuomioistuimen sisäistä harkintaa, josta kuulematta jättäminen ei vie valittajalta mahdollisuutta ajaa omaa asiaansa tai vastata toisen osapuolen argumentteihin.

Asiassa H.A.L. v. Suomi²³ kyse oli Kansaneläkelaitoksen päätöksensä tueksi hankkimien lääkärikannanottojen kuulemisesta. Kyse on ilmeisesti ollut Kelan normaalissa päätöksentekoprosessissa käytetystä lääketieteellisestä asiantuntemuksesta. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta ei aivan selkeästi käy ilmi, olivatko nämä lääkärien kannanotot olleet muutoksenhakuinstanssien käytössä, mutta ilmeisesti näin on ollut, koska EIT:n ratkaisussa on viitattu siihen, ettei muutoksenhakuasteiden päätöksissä ollut mainittu lääketieteellisten asiantuntijoiden mielipiteitä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että valittaja ei voinut tehokkaasti haastaa viranomaisen arviota hänen työkyvystään, koska hän ei ennen ihmisoikeustuomioistuinprosessia ollut tietoinen asiantuntijoiden mielipiteistä.

Asiassa Vilén v. Suomi²⁴ oli myös kyse Kansaneläkelaitoksen käyttämän asiantuntijalääkärin kannanotoista, jotka valittaja sai Kelalta pyytäessään Kelasta häntä koskevat paperit. Kyseiset Kelan asiantuntijalääkärin kannanotot olivat olleet myös tarkastuslautakunnan käytössä sen käsitellessä valittajan sairauspäivärahaa koskevaa

22 K.P. v. Suomi (EIT 5.9.2001).

23 H.A.L. v. Suomi (EIT 7.7.2004).

24 Vilén v. Suomi (EIT 17.5.2009).

valitusasiaa. Suomen hallituksen selityksen mukaan Kela oli pyytänyt kannanotot valituslausuntoa valmistellessaan, ja kyse oli ollut Kelan sisäiseen valmisteluun liittyvistä dokumenteista. Kannanottojen olennainen sisältö kävi ilmi Kelan valituslausunnosta, josta oli kuultu valittajaa. Ihmisoikeustuomioistuin viittasi arviossaan siihen, että asiantuntijalääkäreiden kannanotot oli toimitettu tarkastuslautakunnalle. Koska ne olivat osa oikeudenkäymisaineistoa, valittajan tuli saada arvioida, haluaako niitä kommentoida.

Vielä ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2008 antamassa ratkaisussa S.H. v. Suomi²⁵ EIT katsoi, että 6 artiklaa oli rikottu, kun vakuutusyhtiön lääkärien kommentteja, jotka vakuutusosoikeudella oli asiaa käsitellessään ollut käytössään, ei ollut toimitettu hänelle nähtäviksi. Sen sijaan tapaturmalautakunnan lääkärin kannanoton osalta ei katsottu 6 artiklan rikkomista tapahtuneen. Tältä osin EIT totesi, ettei kaikkia kansallisia oikeussuojakeinoja ollut käytetty, ja valittajan vaatimus oli siksi ilmeisen perusteeton. EIT totesi ratkaisussaan tästä huolimatta, että tapaturmalautakunnan lääkärin kannanotto on sellaista muutoksenhakuelimen sisäistä pohdintaa, jonka toimittamisesta kieltäytyminen ei vie valittajalta mahdollisuutta ajaa omaa asiaansa tai vastata toisen osapuolen argumentteihin.

Tuomioistuimen neuvottelun salassapito, jota tapaturmalautakunnan lääkärin kannanottokin edustaa, on kirjattu myös lakiin. Toimeentuloturvan muutoksenhaun osalta tuomioistuimen neuvottelun salassapidosta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 15 §:ssä, joka yleensä riittää perusteluksi sellaisissa tapauksissa, joissa valittaja on vaatinut nähtävöksi muutoksenhakuasteiden sisäisiä esittelymuistioita tai lääkärinkannanottoja. Satunnaisesti tällaisen vaatimuksen kohdalla on vakuutusosoikeudessa saatettu viitata myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, kuten asiassa VakO 2342/2010²⁶, jossa viitattiin EIT:n ratkaisuun *Lilly France v. Ranska*²⁷. Kyseisessä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa esittelevän tuomarin selontekoa ei ollut annettu tiedoksi asianosaiselle. Koska se oli tarkoitettu päätösneuvottelua varten, se voitiin EIT:n tuomion mukaan pitää salassa.

4.2. EIT:n ratkaisujen vaikutuksesta vakuutusosoikeuden kuulemismenettelyyn ja kuulemista koskeviin päätösten perusteluihin

Kuten yllä on kuvattu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita vakuutusosoikeutta koskevia ratkaisuja, joissa kyse on joko päätöksen antaneen viranomaisen tai muutoksenhakuasteen päätöksentekoon liittyvistä, useissa

²⁵ *S.H. v. Suomi* (EIT 29.10.2008).

²⁶ Vakuutusosoikeuden päätös 4.7.2013 dnro 2342/2010/2260, julkaisematon.

²⁷ *Lilly France v. Ranska* (EIT 14.1.2004).

tapauksissa lähtökohtaisesti viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitetuista kannanotoista ja siitä, tulisiko valittajaa kuulla tällaisestakin aineistosta. Viranomaisten sisäisten lääkärikannanottojen osalta EIT on johdonmukaisesti katsonut, että jos ne toimitetaan muutoksenhakuelimelle ja tulevat siten osaksi valitusasiakirjoja, on niistä kuultava valittajaa. Käytännössä tämä on johtanut siihen, että etuuslaitokset eivät nykyään välttämättä toimita muutoksenhakuelimille sisäiseen harkintaansa liittyviä dokumentteja kuten lääkärimuistioita tai puhelinmuistioita, ellei niistä käy ilmi jotakin sellaista, mikä muutoksenhaussa olisi syytä ottaa huomioon. Mikäli tällaisia viranomaisen alun alkaen sisäiseksi tarkoitettuja asiakirjoja sisältyy oikeudenkäyntiaineistoon, niistä tulee kuulla valittajaa.

Vahvana pääsääntönä edellä kuvattujen ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa siis on, että oikeudenkäynnin osapuolilla tulee olla tilaisuus esittää oma näkemyksensä kaikesta oikeudenkäymismateriaalista, oli kyse sitten toisen osapuolen toimittamasta selvityksestä ja lausunnoista tai tuomioistuimen omasta aloitteesta hankkimasta selvityksestä. Aivan poikkeukseton tämä periaate ei kuitenkaan EIT:n käytännönkään mukaan ole. Asiassa *Kukkonen v. Suomi*²⁸ ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ei katsottu rikotun, kun vakuutusyhtiön vakuutusosoikeudelle toimittamasta vakuutusvirkailijan käsin kirjoittamasta puhelua koskevasta muistiinpanosta ei ollut kuultu valittajaa. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei tätä kuulemisen laiminlyöntiä voinut verrata esimerkiksi asian *K.S. v. Suomi* tilanteeseen, jossa valittajalle ei ollut varattu tilaisuutta lausua viranomaisen valitusasiassa antamasta lausunnosta. Kyse ei ollut sellaisesta asian osapuolen esittämästä valitusasiaa koskevasta perustellusta mielipiteestä tai todisteesta, jolla oli tarkoitus vaikuttaa vakuutusosoikeuden ratkaisuun.

Vakuutusosoikeuden päätösten perusteluissa on viitattu vain harvakseltaan EIT:n oikeuskäytäntöön osapuolten kuulemisesta. Monet näistä viittauksista perustelevat päätöksiä, joilla vakuutusosoikeus on kumonnut muutoksenhakulautakunnan päätöksen kuulemisvirheen perusteella ja palauttanut asian lautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Usein näissä päätöksissä on viitattu yleisesti EIT:n ratkaisukäytäntöön ja mahdollisesti avattu näistä ilmi käyviä pääperiaatteita, mutta myös yksittäisiin EIT:n ratkaisuihin, kuten *Nideröst-Huber v. Sveitsi*²⁹, *K.P. v. Suomi* ja *Kukkonen v. Suomi*, on viitattu. Asiassa VakO 23142/2021³⁰ valittaja oli kyseenalaistanut sitä, että häntä oli kuultu hänen puolisonsa taloudellista tilannetta koskevasta selvityksestä. Vakuutusosoikeus totesi Euroopan

28 *Kukkonen v. Suomi* (EIT 7.9.2007).

29 *Nideröst-Huber v. Sveitsi* (EIT 18.2.1997).

30 Vakuutusosoikeuden päätös 2.12.2022 dnro 23142/2021, julkaisematon.

ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneesti korostetun, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kaikkeen oikeudenkäyntiaineistoon ja annettava mahdollisuus kommentoida sitä.

Yllä kuvattujen EIT:n ratkaisujen valossa vaikuttaa siltä, että vielä 1990-luvulla sosiaalietuuksia koskevassa prosessissa ei ollut tapana ainakaan nykyisessä määrin rutiininomaisesti huolehtia siitä, että muutoksenhakijalla olisi mahdollisuus esittää oma näkemyksensä viranomaisen valitusasiassa antamista lausunnoista tai kaikesta asiassa esitetystä selvityksestä. Tämä on uudelle vuosituhanneelle tultua muuttunut, ja oletan, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöllä on ollut merkitystä siinä, miten etenkin valittajan kuulemiseen suhtaudutaan. Vakuutusoikeuden ratkaisujen perusteluissa EIT:n kuulemista koskeva käytäntö sen sijaan ei kovin paljoa näy. Vaikuttaa siis siltä, että kuulemista koskeva EIT:n oikeuskäytäntö on vaikuttanut enemmän toimeentuloturva-asioiden käytännön menettelyyn kuin päätösten perustelemiseen. Vakuutusoikeuden päätöksissä EIT:n kuulemista koskevaan ratkaisukäytäntöön viitataan etenkin silloin, kun kuulemismenettelyssä on ollut puutteita.

5. Esteellisyys

Määrällisesti eniten tutkimusaineistossa on ratkaisukokoonpanon esteellisyyttä koskevia vakuutusoikeuden päätöksiä. Niistä 630 ratkaisusta, jotka löysin vakuutusoikeuden asianhallinnasta Euroopan ihmisoikeussopimusta tai ihmisoikeustuomioistuinta koskevilla yleishauilla, laskelmieni mukaan 221 ratkaisua sisälsi esteellisyyttä koskevan väitteen, ratkaisun tai perustelun, jossa oli viitattu EIS 6 artiklaan tai sitä koskevaan oikeuskäytäntöön.

Esteellisyyttä koskevien ratkaisujen suureen määrään on useita syitä. Yhtäältä sosiaalietuuksia, esimerkiksi sairauspäivärahaa tai työkyvyttömyyseläkettä, usein haetaan monta kertaa esimerkiksi peräkkäisiä jaksoja koskien, ja tällöin saatetaan myös muutoksenhakuun turvautua toistuvasti. Toistuvissa muutoksenhauissa ratkaisukokoonpanoon voi kuulua yksi tai useampi jäsen, joka on käsitellyt valittajan asiaa aikaisemminkin. Tällöin saatetaan joutua pohtimaan sitä, onko aikaisempaan käsittelyyn osallistuminen tehnyt henkilöstä esteellisen osallistumaan saman valittajan myöhemmän valitusasian käsittelyyn. Säännöllisesti on myös tilanteita, joissa vakuutusoikeus on palauttanut asian muutoksenhakulautakuntaan, jossa sama esittelijä tai osin tai kokonaan sama kokoonpano on osallistunut myös asian uuteen käsittelyyn. Tällöin vakuutus-

oikeus on saattanut myös viran puolesta ottaa tutkittavakseen muutoksenhakulautakunnan esittelijän tai ratkaisukokoonpanon esteellisyyden. Silloin tällöin vastaan tulee myös tilanteita, joissa valittajaa hoitanut lääkäri on joko osallistunut asian ratkaisuun muutoksenhakuasteessa tai antanut muutoksenhakuvaiheessa muutoksenhakuelimien pyynnöstä asiaa koskevan asiantuntijalausunnon.

Oma lukunsa ovat ne tilanteet, joissa joku muutoksenhakulautakunnan kokoonpanon jäsen on päätyönsä tai muun tehtävänsä perusteella katsottu esteelliseksi kaikkiin tietyn tyyppisiin tilanteisiin. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen ylilääkäri katsottiin esteelliseksi ratkaisemaan työeläkelain mukaisia työkyvyttömyyseläkeasioita sellaisten valittajien asioissa, joiden kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä koskeva asia oli käsitelty Kansaneläkelaitoksessa kyseisen henkilön ollessa siellä ylilääkärinä. Tällöin kyse ei ole yksittäisen esteellisyystilanteen harkinnasta, vaan kyseinen muutoksenhakulautakunnan ratkaisukokoonpanoon kuuluva henkilö on katsottu asemansa puolesta esteelliseksi kaikkiin asioihin, joissa tilanne on ollut vastaava. Tällaisia tilanteita on vuosien saatossa ollut useiden eri muutoksenhakulautakuntien ratkaisukokoonpanoihin osallistuneiden henkilöiden kohdalla.³¹ Kun tällainen tilanne vakuutusoikeudessa on huomattu, on kyseinen henkilö muutoksenhakulautakunnassa ehtinyt osallistua jo useiden kymmenien (jollei satojenkin) asioiden ratkaisuun, ja vakuutusoikeus on sitten viran puolesta kumonnut kyseiset päätökset ja palauttanut muutoksenhakulautakuntaan esteettömässä kokoonpanossa uudelleen käsiteltäväksi kaikki sille saapuneet valitukset, joissa kyse on samankaltaisesta tilanteesta.

Esteellisyyttä koskevien ratkaisujen suurta määrää hakutuloksissa selittää myös se, että vakuutusoikeudessa on muotoutunut melko vakiintunut tapa esteellisyyseratkaisujen perusteluun. Hallintoprosessilain ja oikeudenkäymiskaaren esteellisyyttä koskevien säännösten lisäksi perusteluissa on yleensä oikeusohjeena mainittu ihmisoikeustuomioistuimen soveltama periaate siitä, että tuomioistuimen puolueettomuuden pitää olla paitsi subjektiivista myös objektiivista, ulospäin havaittavaa. Sen lisäksi, että tuomari tosiasiallisesti pystyy harkitsemaan ratkaistavaa asiaa asiaan kuulumattomista vaikutteista vapaana, myös ulkopuolisen henkilön tulee voida vakuuttua tuomarin puolueettomuudesta. Tyypillinen perustelu vakuutusoikeuden esteellisyyseratkaisuissa on seuraavan kaltainen:

31 Kyse on yleisestä ongelmasta. Tyypillistä on, että henkilö, jolla on asiantuntemusta, osallistuu asiantuntemuksensa nojalla vastaaviin tehtäviin monessa organisaatiossa. Myös toimeentuloturvan muutoksenhaussa asiantuntemus on usein hankittu sellaisissa tehtävissä, jotka samalla saattavat aiheuttaa esteellisyyttä tai ainakin epäilyn esteellisyydestä samantyyppisten asioiden ratkaisemiseen lainkäyttöelimestä. Ks. myös Pellonpää et al, s. 584–588 maallikko- ja sivutoimisten tuomarien puolueettomuudesta.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä puolueettomuusvaatimuksen on katsottu merkitsevän sekä subjektiivista että objektiivista puolueettomuutta. Edellinen tarkoittaa sitä, ettei tuomarilla ole tosiasiallisesti ennakkokäsitystä asiasta tai halua edistää oikeudenkäynnin toisen osapuolen etua ja jälkimmäinen sitä, ettei objektiivisesti arvioiden synny oikeutettua epäilyä tuomioistuimen puolueettomuudesta. Tuomioistuimen ei ainoastaan pidä olla puolueeton, vaan sen on myös näytettävä puolueettomalta ulospäin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön viitataan vakuutusoikeuden esteellisyyssratkaisuissa valtaosin kotimaista lainsäädäntöä täydentävänä komponenttina. Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön on viitattu yleisenä, vakiintuneena käytäntönä, eikä yksittäisiin ratkaisuihin yleensä ole viitattu.

Etenkin vanhemmissa tämän mallin mukaisissa ratkaisuissa³², joissa EIT:n edellytystä objektiivisestakin esteellisyydestä on käytetty ikään kuin kotimaisia säännöksiä täydentävänä argumenttina, on nimenomaisesti todettu, että kyseisen henkilön ei subjektiivisesti tai oikeudenkäymiskaaren säännösten perusteella katsota olevan esteellinen, mutta kun otetaan huomioon EIT:n vaatimus myös objektiivisesta esteettömyydestä, on ratkaisukokoonpanoon osallistunut jäsen katsottava esteelliseksi. Ulkopuolisen henkilön näkökulmasta henkilön puolueettomuutta on ollut perusteltua epäillä. Nämä ratkaisut ovat koskeneet nimenomaan asemansa vuoksi esteelliseksi katsottuja henkilöitä. Yleensä ihmisoikeustuomioistuimen edellytys objektiivisesta puolueettomuudesta on mainittu vain osana sovellettavia oikeusohjeita ja esteellisyyssratkaisu on tehty kokonaisharkinnan perusteella tarkemmin erittelemättä, onko kyseisessä tilanteessa ollut kyse subjektiivisesta vai objektiivisesta esteellisyydestä.

Silloin, kun sama jäsen on muutoksenhakulautakunnassa osallistunut valittajan aikaisemman valitusasian käsittelyyn, esteellisyyttä arvioitaessa on otettu huomioon, missä määrin kyse on ollut samasta asiasta, kuinka paljon aikaa ratkaisujen välillä on ollut ja onko asiassa toimitettu sellaista uutta selvitystä, joka on muuttanut asian arviointia. Esimerkiksi vakuutusoikeuden lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevassa ratkaisussa VakO 3061/2015³³ kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka työeläkeasioiden muutoksenhakulau-

32 Esim. VakO 28.2.2001/9775:99, VakO 5.6.2001/787:2000 ja 10.10.2007/9730:2003, jotka kaikki ovat Finlex-tietokannassa julkaistuja ratkaisuja.

33 Vakuutusoikeuden päätös 26.9.2016 dnro 3061/2015, julkaisematon.

takunnan jäsen oli osallistunut kahteen valittajan työkyvyttömyyseläkeasian ratkaisuun, ratkaisujen välissä oli useampi vuosi. Lisäksi korostettiin esteellisyttä koskevan ratkaisun perustuvan kokonaisharkintaan ja todettiin, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta käsittelee asiat kollegiaalisesti eikä muutoksenhakulautakunta ole asiassa viimeinen ratkaisuaste. Vakuutusosoikeuden tässä ratkaisussa on viitattu oikeudenkäymiskaarta koskevan hallituksen esityksen mainintaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä, jossa huomiota on kiinnitetty muun muassa siihen, onko tuomari ollut sidoksissa aikaisempaan ratkaisuunsa, onko kysymyksessä ainoa vai viimeinen oikeusaste, minkälaisessa kokoonpanossa asia käsitellään ja missä määrin käsittelyyn osallistuu ammattituomareita.

Usein palautusratkaisujen kohdalla henkilö, joka on osallistunut saman asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa aikaisemmin, on vakuutusosoikeuden oikeuskäytännössä katsottu esteelliseksi. Palautusratkaisuun sisältyy yleensä jonkinlainen moite aikaisemman käsittelyn puutteellisuudesta, mikä korostaa kokonaan uuden käsittelykokoonpanon tarvetta.³⁴ Kuten esteellisyttä koskevissa ratkaisuissa yleensäkin, palautusratkaisujenkin kohdalla kyse on kuitenkin kokonaisharkinnasta. Esimerkiksi asian VakO 8015/2004³⁵ esteellisyyserusteluissa viitattiin tuomarin esteellisyttä koskevan hallituksen esityksen (HE 78/2000)³⁶ mainintaan siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimusta ei ole tulkittu niin, että ylemmän tuomioistuimen palauttama asia pitäisi osoittaa toiseen tuomioistuimeen tai kokoonpanoon. Perusteluissa viitattiin myös korkeimpien oikeuksien ratkaisuihin, joissa oli viitaten ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön katsottu, ettei esteellisyttä aiheuta yksin se seikka, että palautusratkaisun jälkeen asian ratkaisukokoonpanoon kuuluu sellainen jäsen, joka oli ollut jo aikaisemmassa ratkaisukokoonpanossa.

Esteellisyyseratkaisuissa oli joukossa myös sellaisia, joissa oli viitattu EIT:n oikeuskäytännön yksittäisiin tapauksiin. Asiassa VakO 353:2010³⁷ kyse oli esteellisyydestä työtoveruuden perusteella, ja tältä osin vakuutusosoikeus viittasi paitsi korkeimman hallinto-oikeuden ja vakuutusosoikeuden omaan ratkaisukäytäntöön myös EIT:n asioihin *Piersack v. Belgia*³⁸ ja *Steck-Risch ja muut v. Liechtenstein*³⁹.

EIT:n oikeuskäytännössä esteellisyttä koskevat ratkaisut liittyvät tuomioistuimen puolueettomuuden vaatimukseen. Keskeinen EIT:n oikeuskäytännöstä

34 Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys. Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2007, s. 287–306.

35 Vakuutusosoikeuden päätös 15.2.2007 dnro 8015/2004/584, julkaisematon.

36 Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomarin esteellisyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

37 Vakuutusosoikeuden päätös 21.10.2010/353:2010, julkaistu Finlex-tietokannassa.

38 *Piersack v. Belgia* (EIT 1.10.1982).

39 *Steck-Risch ja muut v. Liechtenstein* (EIT 19.5.2005).

nouseva arviointiperuste on subjektiivisen ja objektiivisen puolueettomuuden arviointi toisistaan erillisinä seikkoina. Tuomarin subjektiivisella puolueettomuudella tarkoitetaan tuomarin henkilökohtaista suhdetta ja asennoitumista ratkaistavaan asiaan. Tältä osin oletuksena on tuomarin subjektiivinen puolueettomuus, jos muuta ei näytetä. Objektiivinen puolueettomuus taas tarkoittaa sitä, miltä asia näyttää ulospäin, ja tältä osin arviointi saattaa olla tiukempaa.

6. Pääsy tuomioistuimeen ja EIS 6 artiklan soveltuminen

Ihmisoikeusviittauksista yllättävänkin suuri määrä, 144 osumaa, liittyy siihen, pääseekö henkilö asiassa tuomioistuimeen tai onko vakuutusosoikeudella toimivaltaa asian ratkaisemiseen. Näiden ihmisoikeusviittausten suurta määrää selittää kuitenkin kaksi isoa juttukokonaisuutta, joissa ratkaistiin identtinen oikeuskysymys suuressa määrässä asioita. Ensimmäinen näistä isoista juttukokonaisuuksista, jossa päätökset on annettu vuosina 2002–2005, koskee muutoksenhakua työkyvyttömyyseläkeasioissa. Kansallisen ja EU-lainsäädännön yhteisvaikutus johti näissä valitusasioissa siihen, että henkilöillä, joilla oli työhistoriaa useammassa EU-valtiossa, työkyvyttömyyseläkepäättöstä koskeva muutoksenhakuoikeus oli epäselvä. Näissä ns. ETK-yhteenvetoa koskevissa asioissa kyse oli tilanteesta, jossa henkilö oli työskennellyt Suomen lisäksi muussa EU-maassa ja hakenut eläkettä Suomesta. Tuolloin voimassa olleiden EU:n sosiaaliturva-asetusten mukaan henkilön jättäessä eläkehakemuksen yhdessä EU-maassa hakemus tuli toimittaa samanaikaisesti myös kaikkiin muihin EU:n maihin, joissa henkilö oli työskennellyt ja joissa hänellä siis saattaisi olla oikeus eläkkeeseen.⁴⁰ Lopullinen valituskelpoinen päätös oli vasta yhteenvetopäätös, johon oli liitetty kaikkien työskentelyvaltioiden kansalliset päätökset. Koska hakemusten käsittelyajat saattoivat eri maissa vaihdella ja olla joissakin maissa myös melko pitkiä, kansallisesti oli mahdollista antaa eläkkeestä väliaikainen päätös, johon ei kuitenkaan saanut hakea muutosta.

Työeläkelaitokset antoivat kuitenkin Suomessa valitusosoituksella varustettuja päätöksiä sellaisissakin tilanteissa, joissa eläkehakemus oli vireillä sosiaaliturva-asetusten perusteella muissa EU-maissa. Eläkelautakunta oli tutkinut näistä päätöksistä tehdyt valitukset. Vakuutusosoikeus katsoi täysistuntoratkaisussaan⁴¹ ja lukuisissa muissa ratkaisuisaan, että eläkelautakunnan ei olisi tullut tutkia eläkepäättökseen kohdistuvaa valitusta ennen Eläketurvakeskuksen antamaa

40 Neuvoston asetukset ETY 1408/71 ja ETY 574/72.

41 Vakuutusosoikeuden päätös 5.6.2003 dnro 4786/2003/1648, julkaisematon.

yhteenvetoa, josta valitusoikeus vasta alkoi. Tämän vuoksi eläkelautakunnan päätös olisi tullut kumota. Koska eläkkeenhakija kuitenkin ei ollut hakenut muutosta yhteenvetopäätökseen, vakuutusosoikeus katsoi, että eläkelautakunnan päätöksen kumoaminen merkitsisi kohtuutonta viivästystä eläkkeenhakijan muutoksenhakuoikeuteen. Vakuutusosoikeus ei tämän vuoksi kumonnut eläkelautakunnan päätöstä vaan tutki valituksen vakuutusosoikeudessa.

ETK-yhteenvetoa koskevista päätöksistä ratkaisua tutkia valitus vakuutusosoikeudessa on perusteltu sillä, että virheellinen valitusosoitus kansallisessa päätöksessä on johtanut siihen, että eläkkeenhakija on hakenut muutosta päätökseen jo kansallisen päätöksen jälkeen ja näiden päätösten kumoaminen virheellisessä järjestyksessä syntyneinä aiheuttaisi sen, ettei eläkkeenhakijalla enää olisi mahdollista hakea muutosta eläkettään koskevaan asiaan. Tämän katsottiin olevan vastoin EIS 6 artiklassa ja Suomen perustuslain 21 §:ssä taattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeusturvaan.

ETK-yhteenvetoa koskevista tapauksista kyse oli siis siitä, että muutoksenhakijat olivat järjestelmän monimutkaisuuden ja aikaisempien asteiden virheellisen menettelyn vuoksi vaarassa menettää oikeutensa muutoksenhakuun, mitä ei pidetty EIS 6 artiklankin turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin mukaisena.

Toinen isompi asiakokonaisuus viime vuosilta, jossa useassa kymmenessä samaa asiaa koskevassa päätöksessä perusteluna käytettiin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattua oikeutta saada asiansa ratkaistuksi tuomioistuimessa, koski sitä, oliko vakuutusosoikeus toimivaltainen eläkemaksujen maksuunpanoa koskevassa asiassa, jossa valittaja oli katsonut, että vakuutusosoikeus ei ole toimivaltainen muuttamaan hallintoviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemää päätöstä.⁴² Vakuutusosoikeus totesi, että tuomioistuimen päätösvallan riittävä laajuus kuuluu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan kriteerit täyttävän toimivaltaisen tuomioistuimen (judicial body with full jurisdiction; organe judiciaire de pleine juridiction) peruspiirteisiin ja viittasi lisäksi ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan edellyttämään oikeusturvan tehokkuuteen sekä perustuslain 21 §:ään. Perusteluissa viitattiin myös EIT:n yksittäisiin ratkaisuihin.⁴³ Vakuutusosoikeus katsoi, että se on ollut toimivaltainen muuttamaan muutoksenhakijoiden eduksi eläkemaksujen maksuunpanoa koskevaa muutoksenhakulautakunnan päätöstä.

42 Ks. esimerkiksi Finlex-tietokannassa julkaistu vakuutusosoikeuden päätös 30.11.2020/4616:2018.

43 *Baischer v. Itävalta* (EIT 20.3.2002) ja *Silvester's Horeca v. Belgia* (EIT 4.6.2004).

Oikeudesta muutoksenhakuun oli kysymys myös asiassa VakO 9216/2004⁴⁴. Siinä valittajan eläkkeen alkamisikä riippui hänen eroamisikästään, joka virkamiesoikeudellisena asiana ei sinällään kuulu vakuutusoikeuden toimivaltaan. Eroamisikää koskeva valitus oli käsitelty hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joka katsoi, että valittajan eroamisikä ei ollut tullut sitovasti ratkaistuksi. Vakuutusoikeus päätyi vahvennetun istunnon äänestysratkaisulla kumoamaan päätöksen ja palauttamaan asian valtion eläkelautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Vakuutusoikeus katsoi, että virkamiehen eroamisikä oli välitön yhteys hänen eläkeoikeutensa syntymiseen ja että puolustusvoimissa palvelevan virkamiehen eroamisikää koskevat vaatimukset tuli tutkia vanhuuseläkeasian yhteydessä ja valtion eläkelain mukaisessa muutoksenhakumenettelyssä. Vähemmistö katsoi, että valittajalla tulisi Suomen perustuslain ja EIS:n määräykset huomioon ottaen olla oikeus saada eroamisikänsä koskeva asia käsiteltyksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä. Tästä huolimatta eroamisikää koskevia vaatimuksia ei voitu tutkia vakuutusoikeudessa, koska vakuutusoikeuden toimivallasta ei virkamiesoikeudellisissa asioissa ollut säädetty erikseen.

Kuten johdannossa on todettu, EIT on jo 1980-luvulla katsonut 6 artiklan soveltuvan sosiaalietuusasioihin. Vakuutusoikeudessa on kuitenkin yksittäisissä asioissa jouduttu pohtimaan, soveltuuko ihmisoikeussopimuksen 6 artikla kyseisessä asiassa. Muutama vakuutusoikeuden ratkaisu on annettu, joissa on todettu, että Euroopan ihmisoikeussopimus ei sovellu ylimääräiseen muutoksenhakuun. Tätä perustelua on käytetty ainakin tilanteessa, jossa valittaja oli lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevassa asiassa vaatinut suullista käsittelyä. Vakuutusoikeus on viitannut asiassa tuolloin sovellettuun hallintolainkäyttölakiin ja lisäksi perusteluissaan todennut, että sillä ei ole lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevassa asiassa asianosaisen pyynnöstä huolimatta velvollisuutta toimittaa suullista käsittelyä, koska Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ei katsota olevan sovellettavissa ylimääräiseen muutoksenhakuun. Kirjallisuudessa on tältä osin todettu, että aikaisemmin 6 artiklan ei ole katsottu soveltuvan ylimääräiseen muutoksenhakuun, mutta nyttemmin EIT on valitusluvan hakemiseen rinnastuvassa menettelyssä katsonut, että 6 artiklaa voidaan soveltaa, joskin kapeammin kuin varsinaisen muutoksenhaun kohdalla.⁴⁵

44 Vakuutusoikeuden päätös 17.10.2006/9216:2004, julkaistu Finlex-tietokannassa.

45 Pellonpää et al., s. 560 ja Gorou v. Kreikka (no. 2, EIT 20.3.2009)

7. Päätösten perusteleminen

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen kuuluu myös päätösten perusteleminen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämä perustelujen laajuus ja yksityiskohtaisuus riippuvat kuitenkin asian luonteesta, eikä yksityiskohtaista vastausta kaikkiin valittajan väitteisiin edellytetä. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on myös hyväksytty se, että ylempi tuomioistuin hyväksyy alemman asteen perustelut toistamatta niitä. Alemman asteen tulisi perustella päätöksensä siten, että henkilö voi käyttää jatkovalitusoikeuttaan tehokkaasti.⁴⁶

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, joissa on arvioitu vakuutusosoikeuden päätösten perustelujen riittävyttä suhteessa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan ihmisoikeuslakien 6 artiklaan.

Asiassa Hirvisaari v. Suomi⁴⁷ vakuutusosoikeus oli perustellut päätöksensä viittaamalla eläkelautakunnan päätöksen perusteluihin ja toteamalla lyhyesti, että vakuutusosoikeudelle toimitettu uusi selvitys ei anna aihetta muuttaa arviota valittajan työkyvystä. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että päätökset tulee perustella asianmukaisesti, ja asianmukaisen perusteluiden laajuus voi vaihdella asian luonteesta riippuen ja tulee määritellä kulloinkin ratkaistavana olevan asian perusteella. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksenä ei ole antaa yksityiskohtainen vastaus jokaiseen väitteeseen. Alemman tuomioistuimen päätökseen viittaaminen on sallittua olettaen, että sen perustelut ovat olleet riittävät, jotta osapuolet voivat tehokkaasti käyttää muutoksenhakuoikeuttaan. Eläkelautakunnan päätöksen perustelut eivät sinällään välttämättä olisi olleet ristiriidassa 6 artiklan kanssa, mutta nyt kyseessä olevassa asiassa, jossa täysi työkyvyttömyyseläke oli muutettu osatyökyvyttömyyseläkkeeksi, EIT katsoi, että eläkelautakunnan päätöksen perustelut eivät olleet riittävät. Kun lisäksi otettiin huomioon, että valittaja oli vakuutusosoikeudessa ollut tyytymätön erityisesti eläkelautakunnan päätöksen perusteluihin, vakuutusosoikeuden olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota oman päätöksensä asianmukaiseen perustelemiseen. EIT katsoi 6 artiklaa rikotaan.

Asiassa H.A.L. v. Suomi, jota on käsitelty yllä jo kuulemista koskevassa luvussa, valituksen kohteena olivat myös päätöksen perustelut, ja erityisesti päätöksen perusteleminen alemman asteen päätökseen perusteluihin viittaamalla. EIT viittaasi tältä osin asiassa Hirvisaari v.

⁴⁶ Pellonpää et al, s. 625.

⁴⁷ *Hirvisaari v. Suomi* (EIT 25.12.2001).

Suomi lausumaansa ja piti tässäkin asiassa riittämättömänä viitata sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksen perusteluihin, koska tämä oli lähinnä referoinut sovellettavat lainkohdat ja noteerannut valittajan toimittaman selvityksen, mutta ei ollut selittänyt, miksi piti esitettyä selvitystä riittämättömänä. Valittaja ei ollut saanut riittävää informaatiota, jotta olisi riittävästi voinut osallistua asiansa käsittelyyn.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toisessa Kukkosen asiaa koskevassa asiassa Kukkonen vs Suomi (no. 2)⁴⁸ Kukkonen valitti ihmisoikeustuomioistuimeen asiansa jatkomenettelystä sekä perusteluiden että käsittelyn keston perusteella. Ihmisoikeustuomioistuin ei katsonut 6 artiklaa rikotun sillä perusteella, että tapaturmalautakunnan tai vakuutusosoikeuden päätöksen perustelut olisivat olleet puutteelliset. Myöskään sitä, ettei korkein oikeus enemmälti perustellut päätöstään hylätä valituslupa, ihmisoikeustuomioistuin ei pitänyt ongelmana. Se totesi, että 6 artikla sisältää velvollisuuden perustella päätös, mutta perustelujen laajuuden vaatimus riippuu kulloinkin käsillä olevan asian luonteesta, eikä tämä velvollisuus edellytä, että jokaiseen vaatimukseen annettaisiin yksityiskohtainen vastaus. Sekä tapaturmalautakunta että vakuutusosoikeus olivat viittaneet useampaan lääkärinlausuntoon ja tehneet tämän perusteella kokonaisarvion.

Asiassa Vilen v. Suomi, jota niin ikään on kuulemisten yhteydessä käsitelty, EIT arvioi myös tarkastuslautakunnan päätöksen perusteluiden asianmukaisuutta. Valittaja piti perusteluita puutteellisina, koska niissä ei ollut ilmoitettu selvää syytä sille, miksi häntä hoitaneiden lääkäreiden mielipiteitä ei ollut otettu huomioon. EIT katsoi, että vaikka päätöksen perustelut olivat lyhyet, niissä oli kuitenkin nimenomaisesti mainittu, että sillä oli käytössään uutena selvityksenä esitetty kuntoutuskertomus, eikä muutenkaan käynyt ilmi, että mitään lääketieteellistä selvitystä olisi jätetty huomiotta.

Edellä avattujen suomalaista sosiaalietuusprosessia koskevien EIT:n tapausten valossa näyttää siltä, että tuomioistuimen harkintavalta päätösten perustelemisessa on melko väljä. Ihmisoikeustuomioistuin on korostanut, että perusteluiden asianmukaisuus riippuu käsiteltävänä olevan asian luonteesta. Kaikkiin vaatimuksiin ja väitteisiin ei tarvitse antaa yksityiskohtaista vastausta, ja tilanteesta riippuen varsin lyhyetkin perustelut riittävät. Myös aikaisempiin päätöksiin viittaaminen voi riittää päätöksen perusteluksi, mutta tällöin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että viitatussa päätöksessä on asianmukaiset perustelut.

⁴⁸ Kukkonen vs Suomi (no. 2) (EIT 13.4.2009).

Päätöksen perustelemista koskeviin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin viittaaminen on vakuutusosoikeuden päätöksissä ollut melko satunnaista. Yksi useampaan kertaan ratkaisuissa vastaan tullut teema on erityisesti palkkaturva-asioissa ollut se, riittääkö ensimmäisen muutoksenhakuasteen päätöksen perusteluksi viittaaminen viranomaisen valituksenalaisen päätöksen perusteluihin. Tältä osin jo hallintolainkäyttölain soveltamisen aikaan on viitattu EIT:n ratkaisuun *Helle v. Suomi*⁴⁹, korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2008:104 ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön. Vakuutusosoikeus on esimerkiksi ratkaisussaan VakO 6381/2012⁵⁰ edellä mainittuihin viitaten todennut, että alemman muutoksenhakuasteen tai viranomaisen päätöksen perustelujen hyväksyminen voi lähtökohtaisesti riittää lainmukaiseksi perusteluksi. Vakuutusosoikeus on useissa ratkaisuissaan kuitenkin korostanut sitä, että edellytyksenä viitaustekniikalle on, että viitatuksen perustelut ovat asianmukaiset ja että esitettyyn uuteen selvitykseen ja valittajan olennaisiin väitteisiin on otettu kantaa.

Asiassa VakO 21496/2021⁵¹ viitattiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia koskevaan hallituksen esitykseen, jossa on todettu seuraavasti:

*Korkein hallinto-oikeus ja vakuutusosoikeus voisivat korvata päätöksen perusteluja pykälän 1 momentin mukaisesti sisällyttämällä tai liittämällä päätökseensä alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut siltä osin kuin hyväksyy ne ja menettely olisi tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää, että alemman tuomioistuimen perustelut ovat tältä osin riittävän kattavat ja selkeät. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että päätöksen perustelut tulee kirjoittaa asian laatu ja laajuus huomioon ottaen (esim. EIT Soila v. Suomi 2010). Jos muutoksenhakutuomioistuin hyväksyy alemman tuomioistuimen tai muun päätöksentekijän perustelut, sen ei välttämättä tarvitse toistaa niitä (esim. EIT Rummi v. Viro 2015 ja EIT Helle v. Suomi 1997).*⁵²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja sitä koskevaan EIT:n ratkaisukäytäntöön on viitattu myös vakuutusosoikeuden ratkaisuissa VakO 55/2003⁵³ ja VakO 6172:2011⁵⁴, joissa vakuutusosoikeus velvoitti viranomaisen antamaan työnantajalle myös perusteluiden osalta samansisältöisen päätöksen kuin valittajalle. Molemmissa tapauksissa kyse oli ansionmenetykskorvauksesta vakuute-

49 *Helle v. Suomi* (EIT 19.12.1997).

50 Vakuutusosoikeuden päätös 27.3.2013 dnro 6381/2012/1292, julkaisematon.

51 Vakuutusosoikeuden päätös 31.3.2022 dnro 21496/2021, julkaisematon.

52 *Soila v. Suomi* (EIT 6.7.2010) ja *Rummi v. Viro* (EIT 15.4.2015).

53 Vakuutusosoikeuden päätös 14.12.2004 dnro 55/2003, julkaisematon.

54 Vakuutusosoikeuden päätös 25.2.2014/6172:2011, julkaistu Finlex-tietokannassa.

tun henkilön terveydentilan perusteella. Työnantajille lähetetty päätös oli suppeammin perusteltu kuin työntekijän samaa päätös. Työnantajalle lähetetystä päätöksestä oli jätetty pois työntekijän terveydentilaan liittyviä tietoja. Asiassa oli punnittavana asianosaisena olevan työnantajan oikeus saada tietoa oikeudenkäyntiasiakirjasta ja työntekijän oikeus yksityiselämän suojaan. Vakuutus-oikeus katsoi molemmissa tapauksissa, että työnantajan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää riittävien tietojen antamista työntekijän terveydentilasta. Vakuutus-oikeus viittasi tältä osin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja sitä koskevaan EIT:n käytäntöön ja katsoi, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei voi toteutua ellei asianosaisella ole mahdollisuutta tutustua kaikkeen asian ratkaisuun vaikuttavaan oikeudenkäyntiaineistoon sekä mahdollisuutta lausua siitä käsityksensä valitusviranomaiselle. Vakuutus-oikeus katsoi, että mikäli kysymyksessä on asiakirja, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun, asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin syrjäyttää toisen asianosaisen oikeuden yksityiselämän suojaan.

Yllä mainitun asian VakO 6172:2011 päätökseen on laadittu tavanomaista perusteellisemmat perustelut, joissa on erikseen tarkasteltu asian käsittelemistä ja perustelemista Kelassa ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja käyty läpi yksityisyyteen, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, asianosaisjulkisuuteen ja viranomaisen perusteluvollisuuteen liittyviä oikeusohjeita mukaan lukien EIT:n ratkaisukäytäntö sekä asiaa koskeva oikeuskirjallisuus. Sen lisäksi että Kela oli kirjannut terveystietoja koskevat perustelut ainoastaan työntekijän päätökseen, tässä asiassa myös muutoksenhakulautakunta oli nimenomaisesti kieltäytynyt toimittamasta työnantajalle, joka asiassa oli valittajana, työntekijän terveydentilaan liittyviä tietoja lukuun ottamatta niitä lääkärintodistuksia, joiden perusteella työntekijää oli pidetty työkyvyttömänä. Vakuutus-oikeuden päätöksessä viitattiin EIT:n ratkaisuihin *Suominen v. Suomi*⁵⁵ ja *H.A.L. v. Suomi* ja todettiin EIT:n ratkaisusta käyvän ilmi muun muassa, että viranomaisella on velvollisuus osoittaa toimenpiteidensä oikeutus perustelemalla päätöksiään. Edelleen tuomioissa tulee mainita asianmukaisesti ne seikat, joihin tuomiot perustuvat, ja päätöksen perusteella osoitetaan asianosaiselle se, että häntä on kuultu. Lisäksi EIT:n mukaan perustelut antavat asianosaiselle mahdollisuuden valittaa päätöksestä ja saada sen oikeellisuus tutkituksi valitusasteessa. Valittajalla tulee olla riittävästi tietoja, jotta tämä voisi osallistua asianmukaisesti oikeudenkäyntiin.

55 *Suominen v. Suomi* (EIT 24.7.2003).

8. Oikeudenkäynnin viivästyminen

Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa EIS 6 artiklassa mainitaan oikeus oikeudenkäyntiin *kohtuullisen ajan kuluessa*. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut myös vakuutus oikeutta koskevia ratkaisuja oikeudenkäynnin keston osalta.

EIT:n ratkaisussa Kukkonen v. Suomi (no. 2) kyse oli perustelujen lisäksi myös oikeudenkäynnin kestosta. Tältä osin EIT katsoi käsittelyn rikkovan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa. Oikeudenkäynti alkoi 9.3.2000, kun Kukkonen valitti vakuutuslaitoksen päätöksestä tapaturmalautakuntaan ja päättyi 5.6.2006 korkeimman oikeuden päätökseen olla myöntämättä valituslupaa⁵⁶. Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa arvioitaessa tulee ottaa huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, erityisesti asian monimutkaisuus, asian osapuolten menettely asiassa sekä se, kuinka tärkeästä asiasta asian osapuolelle on kysymys. Ihmisoikeustuomioistuin viittasi aikaisempaan oikeuskäytäntöön, jossa se oli toistuvasti katsonut 6 artiklaa oikeudenkäynnin keston perusteella rikotun ja katsoi, että Kukkonen asia oli verrattavissa näihin. Oikeudenkäynnin kesto ei siten täyttänyt "kohtuullisessa ajassa" -edellytystä, ja ihmisoikeustuomioistuin totesi 6 artiklan 1 kohtaa rikotun. Suomen hallitus oli vedonnut siihen, että valittaja oli toimittanut uutta selvitystä sekä tapaturmalautakunnassa että vakuutus oikeudessa, eikä reilun kahden vuoden vakuutus oikeuskäsittelyyn ollut sisältynyt passiivisia vaiheita. Vaikka asia ei ollut erityisen mutkikas, oli osapuolien kirjelmointi tehnyt siitä prosessuaalisesti työlää, ja asiakirjoja oli enemmän kuin keskimääräisessä tapauksessa. Molemmissa asteissa ratkaisusta oli äänestetty, ja käsittelyn pitkä kesto vaikutti siihen, että jutun loppu tulos päättyi osin valittajan hyväksi⁵⁷. Suomen hallituksen esittämistä käsittelyn kestoa selittävästä seikoista huolimatta EIT piti käsittelyn kestoa liian pitkänä.

Asiassa Kaura v. Suomi⁵⁸ ihmisoikeustuomioistuin arvioi valittajan työttömyysetuutta koskevan käsittelyn kestoa. Tässä asiassa Kelan päätös oli annettu 28.9.2000 ja työttömyysturvalautakunnan päätös 15.3.2001. Vakuutus oikeus kumosi 5.9.2002 päätöksellään työttö-

56 Asian käsittelyvaiheet olivat EIT:n tuomion mukaan seuraavat: Asia koski tapaturmaeläkettä 1.6.1996 alkaen, jota koskeva asia oli jo kertaalleen ratkaistu korkeinta oikeutta myöten. Uusi käsittelykierron alkoi vakuutusyhtiön 7.2.2000 antamalla päätöksellä Kukkonen edellistä kierrosta koskevan valituksen ollessa vireillä EIT:ssä (ks. jakso 2.1.4). Tapaturmalautakunta piti asiassa suullisen käsittelyn 28.5.2002 ja antoi päätöksensä 26.9.2002. Vakuutus oikeuden päätös annettiin 14.6.2005, ja korkein oikeus antoi päätöksensä 5.6.2006.

57 Tähän vaikutti hallituksen vastineen mukaan se, että ajan kuluessa valittajan työkykyä oli tarkasteltu pidemmältä ajalta.

58 *Kaura v. Suomi* (EIT 23.9.2009).

myysturvalautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakuntaan uutta käsittelyä varten ja paremmin selvitettäväksi. Työttömyysturvalautakunta antoi uuden päätöksensä 5.12.2003 ja vakuutusosasto lopullisen päätöksensä 2.6.2005. EIT katsoi käsittelyn pituutta arvioidessaan käsittelyn alkaneen 26.10.2000, jolloin Kaura valitti Kelan päätöksestä työttömyysturvalautakuntaan, ja päättyneen vakuutusosaston päätökseen 2.6.2005. Tuomioistuin viittasi aikaisempaan ratkaisukäytäntönsä ja myös asiassa Kukkonen esittämiinsä arviointiperusteisiin (jutun monimutkaisuus, asianosaisten menettely asiassa ja asian merkitys valittajalle) ja katsoi käsittelyn keston Kauran asiassa olleen liian pitkä täyttääkseen kohtuullisen ajan kriteerin. Suomen hallitus oli vedonnut muun muassa siihen, että toinen käsittely työttömyysturvalautakunnassa oli viivästynyt, koska (vakuutusosaston päätöksessä edellytetyn) työnantajan lausunnon saamiseen oli useista huomautuksista huolimatta mennyt yli vuosi. EIT totesi, että sopimusvaltioiden tulee järjestää oikeusjärjestelmänsä siten, että niiden oikeusistuimet kykenevät täyttämään 6 artiklan vaatimuksen kohtuullisesta ajasta.

Sitä, onko asian käsittely tapahtunut kohtuullisessa ajassa, arvioidaan kokonaisarviointin perusteella, eikä EIT aina ole kovin seikkaperäisesti perustellut, miksi juuri kyseisessä asiassa oikeudenkäynnin keston on katsottu olevan kohtuullinen tai kohtuuton. EIT on kuitenkin ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, kuinka vaikea ja monimutkainen asia on ollut, osapuolten toimintaan asian käsittelyssä ja asian merkitykseen asianosaiselle.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla ja ihmisoikeustuomioistuimen tätä koskeva oikeuskäytäntö näkyvät vakuutusosaston lainkäyttötyössä paitsi suurin perusteluviittauksin ihmisoikeussopimukseen ja EIT:n ratkaisuihin, myös epäsuorasti esimerkiksi hallitusten esitysten sekä korkeimpien oikeuksien ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisujen välityksellä. Osin ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on nostettu lain säännöksiin, kuten esimerkiksi oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskeva käytäntö. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 4 §:ssä on todettu:

Arvioitaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan oikeudenkäynnin keston lisäksi huomioon erityisesti:

- 1) asian laatu ja laajuus;*
- 2) asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä;*
- 3) asian merkitys asianosaiselle.*

Oikeudenkäynnin viivästymistä arvioitaessa otetaan lisäksi huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 19/1990) 6 artiklan 1 kappaleen soveltamista.

Lainatun pykälän ensimmäisessä momentissa on oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiperusteiksi nostettu EIT:n oikeuskäytännön keskeisimmät perusteet, ja toiseen momenttiin on varmemmaksi vakuudeksi kirjattu, että lisäksi tulee ottaa huomioon EIT:n oikeuskäytäntö. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain esitöissä (HE 233/2008 vp) hallituksen esityksen tavoitteeksi on ilmoitettu parantaa asianosaisten oikeusturvaa sekä panna täytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat velvoitteet. Myös vakuutus-oikeuden viivästyshyvityksiä koskevien päätösten perusteluissa viittaukset EIT:n käytäntöön ovat pääsääntöisesti viittauksia hyvityslakia koskeviin esitöihin.

Laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä tuli voimaan 1.1.2010. Alkuun se koski kuitenkin vain yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviä riita-, rikos- ja hakemusasioita. Hallintolainkäytössä hyvityslaki tuli voimaan 1.6.2013 alkaen. Tämän vuoksi vakuutus-oikeudessa hylättiin viivästys-hyvitysvaatimuksia asioissa, jotka olivat tulleet vireille ennen 1.6.2013. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin ratkaisussaan KHO:2015:139, että hyvityslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen sanamuoto poikkesi 1.1.2010 voimaan tulleen hyvityslain (vuoden 2010 hyvityslaki) voimaantulosäännöksestä, jonka mukaan laissa tarkoitettu hyvitys voidaan määrätä maksettavaksi myös asiassa, joka on vireillä lain tullessa voimaan. Sovellettavana olleen lainmuutoksen esitöistä (HE 85/2012 vp) ei ilmennyt, miksi voimaantulosäännös poikkesi sanamuodoltaan vuoden 2010 hyvityslain voimaantulosäännöksestä. Koska hyvityslain tarkoituksena on taata tehokas kansallinen oikeussuojakeino oikeudenkäynnin keston muodostuessa sellaiseksi, että sitä voidaan pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vastaisena oikeudenkäynnin viivästymisenä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että voimaantulosäännöstä oli tulkittava ihmisoikeusmyönteisellä tavalla niin, että oikeudenkäynnin osapuolille oli myös annettava mahdollisuus samaan oikeussuojaan mahdollisimman nopeasti kansallisessa muutoksenhaussa kuin mikä olisi mahdollista ihmisoikeustuomioistuimessa. Myös vakuutus-oikeus alkoi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta soveltaa hyvityslakia jo ennen 1.6.2013 vireille tulleisiin päätöksiin, ja tätä perusteltiin ihmisoikeussopimuksen tehokkaalla toteuttamisella.

Myös ylimmät laillisuusvalvojat antavat säännöllisesti vakuutusosoikeutta koskevia ratkaisuja, joissa on usein käyty varsin perusteellisestikin läpi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kyseiseen asiaan liittyvää ratkaisukäytäntöä. Etenkin käsittelyn keston osalta kanteluita on tehty, ja eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuja annettu myös toimeentuloturva-asioiden käsittelyajoista. Näissä on kiinnitetty huomiota edellä jo esitettyjen asian vaikeusasteen ja osapuolten menettelyn lisäksi erityisesti siihen, onko käsittelyyn sisältynyt viranomaisen vastuulla olevia pidempiä passiivisia jaksoja. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin ei säännönmukaisesti näytä viitatuun vakuutusosoikeuden päätöksen perusteluissa, mutta oma tuntumani on, että näitä kyllä seurataan ja että ylimpien laillisuusvalvojen linjauksilla olisi vaikutusta myös vakuutusosoikeuden viivästymistä koskeviin ratkaisuihin.

9. Lopuksi

Euroopan ihmisoikeussopimus ratifioitiin Suomessa 10.5.1990, ja tämän jälkeen ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita ratkaisuja, jotka koskevat toimeentuloturvan muutoksenhakua. Ratkaisuja on annettu etenkin valittajan kuulemisesta, mutta myös suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta, päätösten perustelemisesta ja oikeudenkäynnin kohtuullisesta kestosta. Eniten langettavia tuomioita on tullut varhaisimmassa EIT:n vakuutusosoikeutta koskevassa, valittajan kuulemisesta koskevassa ratkaisukäytännössä. Lähtökohtaisesti valittajalla tulee olla oikeus lausua kaikesta tuomioistuimen käytössä olevasta aineistosta, ja hänen tulee itse saada päättää, mikä aineisto on hänen kannaltaan relevanttia ja edellyttää hänen kannanottoaan. Myös sen ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että muutoksenhakuelimen lääkärijäsenen kannanotto on tuomioistuimen sisäistä keskustelua, josta ei tarvitse kuulla valittajaa.

Suullisen käsittelyn tarpeen osalta EIT:n linja on täsmentynyt ajan myötä, ja 2000-luvun alkupuolella annetut EIT:n ratkaisut vaikuttivat olennaisesti suullisten käsittelyiden vähenemiseen vakuutusosoikeudessa. Suullisten käsittelyiden määrän osalta keskeisessä asemassa olivat myös hallintolainkäyttölain säätämistä ja sen voimaansaattamista vakuutusosoikeudessa koskevat hallituksen esitykset⁵⁹. Myös korkeimpien oikeuksien ratkaisut ovat täsmentäneet ja rajanneet sitä, mitkä tekijät vaikuttavat arvioitaessa suullisen käsittelyn tarvetta toimeentuloturvan muutoksenhaussa ja mitkä seikat ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vaikuttavat suullisten käsittelyiden järjestämi-

59 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp) ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusosoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantumisen johdosta (HE 83/1998 vp).

seen sosiaalietuusasioissa. Sekä valittajan kuulemista että suullisia käsittelyitä koskeva EIT:n oikeuskäytäntö näyttäisi heijastuneen enemmän toimeentuloturvan muutoksenhaun käytännön menettelyyn kuin vakuutusoikeuden päätösten perusteluihin.

Päätöksen perustelemista koskevat valitukset eivät ihmisoikeustuomiossa ole läheskään aina menestyneet, vaan kansallisella lainkäyttöelimellä näyttäisi olevan melko laaja harkintamarginaali sen suhteen, millä tavoin ja miten perusteellisesti sen päätökset perustellaan. Kaikkiin valittajan väitteisiin ei ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan ole tarpeellista vastata, ja sallittua on myös päätöksen perusteleminen viittaamalla alemman muutoksenhakuasteen päätöksen perusteluihin, olettaen että ne ovat olleet asianmukaiset ja riittävät ja että valittaja on voinut tehokkaasti käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö näkyvät ennen kaikkea yleisviittauksina ihmisoikeussopimukseen ja EIT:n ratkaisukäytäntöön. Jonkin verran on viitattu myös yksittäisiin EIT:n ratkaisuihin, näistä eniten suullista käsittelyä koskeviin ratkaisuihin *Elo v. Suomi* ja *Pirinen v. Suomi*. Ainakin joissakin usein samankaltaisina toistuvissa asioissa, kuten esteellisyyssratkaisuissa ja oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevissa ratkaisuissa, näyttäisi muodostuneen vakiintuneita perustelutapoja, jotka toistuvat jutusta toiseen.

Määrällisesti eniten ihmisoikeusviittauksia on vakuutusoikeuden esteellisyyttä koskevissa perusteluissa. Näissä ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön viitataan etenkin ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämän tuomarin objektiivisen puolueettomuuden osalta. Myös viivästymisen hyvittämistä, oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn ja suullista käsittelyä koskevissa perusteluissa ihmisoikeusviittauksia on melko paljon. Viime mainitun osalta ihmisoikeusviittausten määrä perusteluissa lisääntyi samassa tahdissa sen kanssa, kun suullisten käsittelyiden järjestäminen vakuutusoikeudessa väheni ja suullisen käsittelyn vaatimuksia alettiin hylätä. Oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn koskevien ihmisoikeusviittausten suurta määrää selittää ennen kaikkea kaksi suurta juttukokonaisuutta, joissa vakuutusoikeus perusteli asian tutkimista vakuutusoikeudessa EIS 6 artiklassa turvatulla oikeudella saada asiansa ratkaistuksi tuomioistuimessa. Valittajan kuulemista koskevia ihmisoikeusviittauksia vakuutusoikeuden päätösten perusteluista löytyy melko vähän ja lähinnä niissä tilanteissa, joissa kuulemispuute on todettu, ja tähän on reagoitu esimerkiksi palauttamalla asia muutoksenhakulautakuntaan virheelliseksi katsotun menettelyn johdosta uudestaan käsiteltäväksi. Päätöksen perusteluja koskevia ihmisoikeusviittauk-

sia ei aineistossa ole määrällisesti kovin paljon, mutta yksi toistuva teema on liitepäätöstekniikan hyväksyminen perustelutapana. Perusteluiden osana voidaan viitata alemman muutoksenhakuelimen tai viranomaisen päätöksen perusteluihin, mikäli nämä ovat olleet riittävät ja asianmukaiset. Alemman asteen päätökseen viittaamisen lisäksi on tällöin edellytetty myös sitä, että perusteluissa riittävästi otetaan kantaa asiassa esitettyyn uuteen selvitykseen ja oikeudenkäynnin osapuolten uusiin väitteisiin.

Ihmisoikeustuomioistuimen vakuutusosoikeutta koskevat ratkaisut ja muukin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on muovannut toimeentuloturvan muutoksenhaun menettelytapoja ja osaltaan edesauttanut sitä, että myös sosiaalietuusasioissa valittajien oikeusturvalla on yhdenmukaiset ja riittävän korkeat standardit. Esimerkiksi valittajan kuuleminen on sillä tavoin vakiintunut osa toimeentuloturvan muutoksenhakuprosessia, ettei kuulemispuutteisiin kovin usein ole aihetta puuttua. Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on vaikuttanut vakuutusosoikeuden ja sen alaisten muutoksenhakulautakuntien menettelyyn ja päätösten perustelemiseen sekä suoraan että välillisesti esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimessa syntyneiden linjausten vuoksi uudistettujen kansallisten säännösten, lakien esitöiden sekä korkeimpien oikeuksien ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön kautta.

Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista – sosiaaliturvaa vai vahingonkorvausta?

Emmi Kiander

Tiivistelmä

Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista on perinteisesti sosiaaliturvaoikeuden alaan luettava korvausjärjestelmä, jonka luonne sosiaaliturvaoikeudellisena järjestelmänä on kuitenkin järjestelmän kehittymisen myötä asettunut kyseenalaiseksi. Viime vuosikymmeninä rikosvahinkojärjestelmä on laajentunut korvaamaan myös muita kuin rikoksen uhrin toimeentuloa heikentäviä vahinkoja. Tässä artikkelissa tarkastellaan, onko rikosvahinkojen korvausjärjestelmä enää osa sosiaaliturvajärjestelmää vai onko se nykyään luonteeltaan ennemmin vahingonkorvausoikeudellinen. Lisäksi artikkelissa käsitellään rikosvahingon korvausedellytyksiä sekä yleisen tuomioistuimen ratkaisun merkitystä rikosvahingon korvausharkinnassa sen selvittämiseksi, missä määrin rikosvahinkojärjestelmä on lähentynyt siviilioikeudellista vahingonkorvausta ja selittyvätkö korvauskäytäntöjen erot rikosvahinkojärjestelmän sosiaaliturvaoikeudellisella historialla. Samalla kun artikkeli tuottaa tietoa rikosvahinkojen korvaamisesta rikosvahinkolain nojalla, artikkeli tarjoaa historiallisen katsauksen rikosvahinkojen korvausjärjestelmän kehitykseen sekä tarkastelee korvausjärjestelmän funktiossa tapahtuneita muutoksia. Vaikka rikosvahinkolain erityispiirteet ja rikosvahingon korvaamisen vahingonkorvauslakia tiukemmat edellytykset ovat edelleen osoituksena järjestelmän sosiaaliturvaoikeudellisesta alkuperästä, on järjestelmä nykyään ensisijaisesti vahingonkorvausoikeudellinen. Heikentyneiden toimeentuloedellytysten ohella se korvaa myös aineettomia vahinkoja ja on omaksunut taustalleen aiempaa symbolisempia rikoksen uhrin asemaa korostavia painotuksia.

Sammandrag

Ersättning för brottsskador med statliga medel är av tradition ett ersättningsystem som hör till socialförsäkringsrätten, men dess karaktär som socialförsäkringssystem har ifrågasatts i och med att systemet utvecklats. Under de senaste årtiondena har brottsskadesystemet utvidgats till att ersätta också andra skador än sådana som försämrar brottsoffrens utkomst. I denna artikel undersöks om systemet för ersättning för brottsskador inte längre är en del av det sociala trygghetssystemet eller om det numera snarare är av

skadeståndsrättslig karaktär. I artikeln behandlas dessutom förutsättningarna för ersättning för brottsskada samt betydelsen av den allmänna domstolens avgörande vid prövningen av ersättning för brottsskada för att utreda i vilken utsträckning brottsskadesystemet har närmat sig civilrättsligt skadestånd och om skillnaderna i ersättningspraxis kan förklaras med brottsskadesystemets sociala trygghetsrättsliga historia. Samtidigt som artikeln producerar information om ersättning för brottsskador med stöd av brottsskadelagen ger artikeln en historisk översikt över utvecklingen av ersättningssystemet för brottsskador och granskar de förändringar som skett i ersättningssystemets funktion. Även om brottsskadelagens särdrag och strängare förutsättningar för ersättning för brottsskada än skadeståndslagen fortfarande visar systemets socialförsäkringsrättsliga ursprung, är systemet för närvarande i första hand skadeståndsrättsligt. Utöver försämrade utkomstförutsättningar ersätter den också immateriella skador och har i bakgrunden tillägnat sig mer symboliska betoningar som betonar brottsoffrets ställning.

1. Johdanto

Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista on omaleimainen korvausjärjestelmänsä, jonka nojalla lähtökohtaisesti jokaisella rikoksen uhriksi joutuneella ja siitä vahinkoa kärsineellä voi olla oikeus korvaukseen tai ainakin mahdollisuus sen hakemiseen. Vaikka järjestelmä on ollut olemassa jo pitkään, on se kuitenkin verrattain tuntematon osa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmäkenttää.¹

Nykyisin korvauksen määräämisen lähtökohtana on vahingonkorvauslaki, ja ajatus rikoksella aiheutetun vahingon täysimääräisestä korvaamisesta on tunnustettu myös rikosvahinkolain taustalla. Rikosvahinkojen korvausjärjestelmässä on kuitenkin tiettyjä ominaispiirteitä, jotka erottavat sen rikoksella aiheutetun vahingon siviilioikeudellisesta korvaamisesta yleisissä tuomioistuimissa. Korvauksenhakijalle voikin tulla yllätyksenä, että rikosvahinkolain nojalla suoritettava korvaus ei välttämättä vastaa yleisen tuomioistuimen tuomiossaan suoritettavaksi tuomitseman korvauksen määrää.

Osin nämä erot korvausjärjestelmien välillä ovat johdettavissa rikosvahinkolain syntytaustaan. Rikosvahinkojärjestelmä on perinteisesti nähty osana sosiaaliturvajärjestelmää. Sen taustalla on ollut ajatus rikoksen kohteeksi joutuneen

¹ Kuvaavaa on, että rikosvahinkojen korvaamista ei juurikaan käsitellä kotimaisissa keskeisissä sosiaalioikeuden teoksissa (esim. Pentti Arajärvi, Johdatus sosiaalioikeuteen. Alma Talent Oy 2011 ja Toomas Kotkas – Kaarlo Tuori, Sosiaalioikeus. 5. uud. painos. Alma Talent Oy 2016), eikä järjestelmää koskevaa muutakaan oikeuskirjallisuutta ole juuri löydettävissä.

henkilön heikentyneen toimeentulon turvaamisesta rikoksen aiheuttaman vahingon kohdatessa vastaavalla tavalla kuin muissakin yksilöä kohtaavissa elämän yllättävissä tilanteissa. Viime vuosikymmeninä rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on kuitenkin asteittain lähentynyt siviilioikeudellisen vahingonkorvausjärjestelmän kanssa samalla, kun rikoksen uhrin oikeuksiin ja korvaussuojaan on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota.

Vaikka rikosvahinkokorvaukset on tavattu luokitella sosiaalivakuutusjärjestelmien otsikon alle,² on niiden asema sosiaaliturvaoikeuden osa-alueena kuitenkin kyseenalainen. Niiden onkin katsottu osaltaan muistuttavan enemmän vahingonkorvaustyyppistä sääntelyä kuin sosiaalivakuutustyyppistä sääntelyä, sillä järjestelmä perustuu lähtökohtaisesti vahingon täyden korvaamisen periaatteelle.³

Tässä artikkelissa tarkastellaan, missä määrin rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on enää nähtävissä sosiaaliturvajärjestelmän osana. Lisäksi artikkelissa käsitellään yleisen tuomioistuimen siviilioikeudellisen ja rikosvahinkolain nojalla tapahtuvan rikosvahinkojen korvaamisen eroavaisuuksia sen selvittämiseksi, miten nämä korvausjärjestelmät eroavat toisistaan. Ovatko järjestelmät lähentyneet viime vuosikymmeninä tavalla, joka on muuttanut rikosvahinkojen korvausjärjestelmää sosiaaliturvaoikeudellisena korvausjärjestelmänä? Sisältyykö rikosvahinkojärjestelmään edelleen sosiaaliturvaoikeudellisia elementtejä, jotka mahdollisesti selittävät sitä, miksi rikosvahinkoja ei korvata vastaavin perustein ja vastaaviin määriin asti kuin yleisissä tuomioistuimissa?

Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi aloitan tarkastelemalla järjestelmän syntyhistoriaa, sen kehitystä ja tavoitteita. Miksi järjestelmä alun perin luotiin? Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan rikosvahinkolain kokonaisuudistuksen mukanaan tuomia muutoksia sekä sitä, missä määrin uudistuksessa on nähtävissä irtautumista alkuperäisestä sosiaaliturvaoikeudellisesta funktiosta. Järjestelmän kehityshistorian avaamisen jälkeen käsittelen yleisellä tasolla rikosvahingon korvausedellytyksiä ja sitä, millaisissa tilanteissa korvausharkinta erityisesti poikkeaa yleisen tuomioistuimen vahingonkorvausoikeudellisesta harkinnasta sekä sitä, mikä tätä korvausharkinnan eroavaisuutta selittää. Lopuksi tarkastelen lyhyesti vireillä olevaa rikosvahinkolain uudistushanketta sekä sen mahdollisesti mukanaan tuomia muutoksia: Onko symbolinen rikoksen uhrin oikeuksia korostava ajattelu alkanut määrittää myös rikosvahinkojen korvausjärjestelmää ja sen tulevaisuuden suuntaa?

² Ks. esim. Kotkas – Tuori 2016, s. 21.

³ Arajärvi 2011, s. 9.

2. Yleisesti rikosvahinkolain syntyhistoriasta, tavoitteista ja korvausjärjestelmän keskeisistä uudistuksista

2.1. Järjestelmän sosiaaliturvapolitiittinen tausta

Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista tuli mahdolliseksi Suomessa vuonna 1974, jolloin laki rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista (935/1973) tuli voimaan. Rikosvahinkolain yhtenä keskeisenä tavoitteena oli turvajärjestelmän luominen äkillisten ja yksilön kannalta odottamattomien rikoksiin liittyvien tapahtumien varalta. Rikosvahinkojen korvausjärjestelmä olikin alkujaan luonteeltaan selvästi sosiaaliturvaoikeudellinen: vastaavasti kuin valtio suojaa toimeentulon ja perusturvan tietyissä elämän yllätyksellisissä tai ennakoimattomissa toimeentuloa vaarantavissa tai heikentävissä tilanteissa, valtio myös suojaa rikoksen uhriksi joutuneita ja korvaa heille aiheutuneita vahinkoja. Rikosvahinkojen ottamista muita odottamattomia vahinkoja paremman turvajärjestelmän piiriin pidettiin perusteltuna siksi, että yhteiskunnalla on periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa rikosten esiintymiseen ja sitä kautta rikosvahinkojen määrään, mistä seuraa valtiolle eräänlainen sosiaalinen vastuu rikoksista aiheutuvista vahingoista.⁴ Korvausjärjestelmän taustalla vaikuttikin ajatus valtion vastuusta rikollisuudesta ja siitä aiheutuvista vahingoista. Tällä ajatuksella on yhteys myös rationaalisen kriminaalipolitiikan tavoitteenasetteluihin rikollisuudesta aiheutuvien kustannusten oikeudenmukaisesta jakamisesta yhteiskunnan, rikoksen tekijän ja uhrin kesken.⁵

Rikosvahinkojärjestelmän kehittämisen taustalla on siten nähtävissä vahva yhteys sosiaaliturvapolitiikkaan ja sosiaaliturvaoikeudellinen ajatus kansalaisten toimeentulon takaamisesta rikollisuudesta aiheutuvien yllättävien vahinkojen kohdatessa.⁶ Tällaisista tapahtumista aiheutuvat vahingot pyrittiinkin tasapainottamaan ottamalla rikoksista aiheutuvat vahingot osaksi sosiaaliturvajärjestelmää, vaikkakin jo järjestelmää luotaessa tiedostettiin, etteivät rikosten uhrit periaatteessa olleet huonommassa asemassa kuin muunlaisen äkillisen ja arvaamattoman vahingon kohteeksi joutuneet henkilöt silloinkaan,

4 Hallituksen esitys eduskunnalle 1) laiksi rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista sekä laeiksi 2) eräiden elatusapujen sitomisesta elin- kustannuksiin annetun lain, 3) sairausvakuutuslain (Uusi nimike: Laki sairausvakuutuslain 27 §:n muuttamisesta, LaVM 8/1973) ja 4) leimaverolain (Uusi nimike: Laki leimaverolain 12 §:n muuttamisesta, LaVM 8/1973) muuttamisesta varoista 98/1973 vp, s. 1 ja Tuija Mäkinen, Rikosvahinkojen korvaukset. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu: 10. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1975, s. 6.

5 Mäkinen 1975, s. 1 ja 6.

6 Lain esitöissä rikosvahinkolaki nähtiinkin sosiaaliturvapolitiittisena toimenpiteenä, vaikkakin itse korvauksen määräämisperusteet lähtivät jo tuolloin liikkeelle vahingon täyden korvaamisen ja yleisen vahingonkorvausoikeuden periaatteista. HE 98/1973 vp, s. 1 ja 3–4.

kun vahingonkorvausoikeudelliset keinot osoittautuivat tehottomiksi. Rikoksen uhrilla tai hänen omaisillaan saattoi olla oikeus korvaukseen esimerkiksi jonkin sosiaalivakuutuksen nojalla tai vapaaehtoisten vakuutusten turvin.⁷ Vaikka korvauksen määräämisperusteet osin rakentuivat yleisen vahingonkorvausoikeuden periaatteille, oli rikosvahinkokorvaus luonteeltaan kuitenkin selkeästi erityyppinen korvaus, mitä osoittaa korvattavien vahinkojen suppeus sekä painotus taloudellisen aseman turvaamisessa.

Rikosvahinkolakia säädettäessä oli ensisijaisesti tavoitteena rikosten uhrien perusturvan eli etenkin toimeentulon turvaaminen rikosvahinkojen varalta. Alkujaan järjestelmässä korostui rikoksesta aiheutuneiden sairaanhoitokulujen sekä pysyvän haitan korvaaminen. Pääpaino oli väkivaltarikoksen uhriksi joutuvan henkilön taloudellisen aseman turvaamisessa ja heikentyneiden toimeentuloedellytysten korjaamisessa. Yleisestä vahingonkorvausoikeudesta poiketen aineettomat vahingot eivät tulleet korvattaviksi. Koska aineeton vahinko ei ole omiaan heikentämään vahinkoa kärsineen taloudellista asemaa, ei kivun ja säryn eikä kärsimyksen korvaamista pidetty yhtä tarpeellisenä ja kiireellisenä kuin taloudellisten vahinkojen korvaamista. Valtion taloudellisten voimavarojen rajallisuuden vuoksi henkilövahinkojen korvaaminen oli keskiössä ja esinevahingot olivatkin korvattavia vain, mikäli ne oli aiheutettu niin kutsutun laitoshoidokin toimesta.⁸ Esinevahinkojen korvaaminen tällaisissa tilanteissa, joissa niiden aiheuttaja on yhteiskunnan kontrollin piirissä, osaltaan edustaa ajatusta valtion sosiaalisesta vastuusta rikollisuudesta aiheutuvista vahingoista.

Rikosvahinkojen korvausjärjestelmän ei alun perin ollut tarkoitus vastata yleisen tuomioistuimen siviilioikeudellisia vahingonkorvauksia, vaan suojata kansalaisten perusturvaa ennakoimattomia rikoksista aiheutuvia etenkin taloudellista asemaa heikentäviä vahinkoja vastaan. Järjestelmän ei siten ollut tarkoituskaan pyrkiä kompensoimaan rikoksesta aiheutuvia vahinkoja yleensä, vaan keskittyä ennen kaikkea henkilön toimeentulon turvaamiseen symbolisemman rikosvahingon korvaamisen sijasta. Rikosvahinkolaissa ei alkujaan myöskään säännelty sitä, miten yleisen tuomioistuimen korvausratkaisu tulisi korvausharkinnassa huomioida, vaikkakin yleisen tuomioistuimen pöytäkirjat tuli korvaushakemukseen liittääkin.⁹ Näillä oli tuolloin kuitenkin lähinnä näyttöllinen funktio, jotta vahingosta saatiin tarpeellinen selvitys eli merkitys oli tuolloin lähinnä todistusvaikutuksellinen.

7 HE 98/1973 vp, s. 1.

8 HE 98/1973 vp, s. 3–4. Sittemmin korvausjärjestelmää on kehitetty ja esimerkiksi myös kärsimys on tullut korvattavaksi vahingoksi vuoden 1998 lainmuutoksen myötä (HE 115/1998 vp).

9 Laki rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista (935/1973) 16 §.

2.2. Keskeisimmät uudistukset ja korvaussuojan asteittainen laajentuminen vuosina 1980–2000

Järjestelmää laajennettiin alkuperäisen rikosvahinkolain voimaantultua vuosina 1983, 1990 ja 1998. Vuoden 1983 muutosten (HE 49/1983 vp) yhteydessä myös muun kuin laitoshoidokin aiheuttamat omaisuuteen kohdistuneet vahingot otettiin korvattaviksi harkinnan mukaan, jos vahingon kärsineen toimeentulomahdollisuudet olivat vahingon seurauksena pysyvästi heikentyneet tai mikäli vahingon syntymiseen oli vaikuttanut vahingon kärsineen iästä, sairaudesta, vammasta tai muusta sellaisesta syystä johtuva avuttomuus. Lisäksi korvausharkinnassa tuli huomioida vahingonkärsineen olot: esimerkiksi mikäli hän omin varoin kykeni vaivatta hankkimaan tuhoutuneen esineen tilalle uuden, ei korvauksen suorittaminen olisi perusteltua.¹⁰ Kyseisen muutoksen myötä myös korvaus henkilövahingon yhteydessä vahingoittuneista tavanomaisista käyttöesineistä kuten silmälaseista ja hammasproteeseista tuli mahdolliseksi, mitä pidettiin perusteltuna väkivaltarikoksen uhrin aseman parantamiseksi, sillä henkilövahingon yhteydessä tavallisesti aiheutuu myös esinevahinkoja esimerkiksi vaatteille tai silmälaseille. Taustalla vaikuttivat kohtuussyyt, joiden katsottiin puoltavan sitä, että korvausta tulee voida suorittaa myös silloin, kun rikos on kohdistunut avuttomassa tilassa olevaan, kuten sairaaseen, vammaiseen tai vanhukseen. Tällaiset rikoksen uhrin eivät yleensä pysty muiden tavoin varjelemaan omaisuuttaan rikokselta eikä heiltä voida aina edellyttää kaikkiin tarvittaviin varotoimiin ryhtymistä. Avuttomuutensa takia rikoksen kohteeksi joutuneen mahdollisuudet palauttaa asemansa siihen, mikä se oli ennen rikosta, ovat keskimäärin heikommat kuin terveillä ja työssäkäyvillä.¹¹

Korvaussuojan laajentuminen esinevahinkojen korvaamisen osalta heijastelee järjestelmän kehittämisen taustalla ollutta ajatusta toimeentulomahdollisuuksien turvaamisesta. Edelleen henkilön taloudellisten olosuhteiden huomiointi korvausarvioinnissa osoittaa sidoksisuutta sosiaaliturvaoikeudelliseen ajatteluun, jossa resurssit kohdennetaan eniten tarvitseville.

Vuoden 1983 uudistuksen yhteydessä arvioitiin myös vahingonkorvaustuomion merkitystä korvausmenettelyssä ja todettiin sen käytännössä sitovan teon rikosoikeudellisessa arvioinnissa, mutta ei korvauksen määrää arvioitaessa. Tämän todettiin johtuvan rikosvahinkojen korvausjärjestelmän luonteesta, mistä johtuen korvausviranomaisen arvio itsenäisesti korvattavan vahingon suuruuden.¹² Tämä sinällään osoittaa, että ainakin vielä tuolloin järjestelmä

10 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain muuttamisesta 49/1983 vp, s. 12–13.

11 HE 49/1983 vp, s. 4–5.

12 HE 49/1983 vp, s. 6.

miellettiin siinä määrin itsenäiseksi, ettei yleisen tuomioistuimen vahingonkorvausratkaisun tullut sanella korvauksen määrää.

Vuoden 1990 rikosvahinkolain uudistuksessa (HE 178/1990 vp) tarkoituksena oli parantaa rikoksen uhrin asemaa laajentamalla ja täydentämällä rikosvahinkojen korvausjärjestelmää tietyissä tilanteissa myös aineettomiin vahinkoihin eli kipuun, särkyyn ja kärsimykseen. Edelleen johtuen siitä, että rikosvahinkolain mukaisen korvauksen saamisen edellytys kuitenkin pääsääntöisesti on, että vahinkoa kärsinyt on esittänyt korvausvaatimuksensa oikeudenkäynnissä, jos asiaa on käsitelty tuomioistuimessa, ja koska korvausvaatimuksen esittämisestä oikeudenkäynnissä aiheutuu hakijalle kuluja, katsottiin kohtuulliseksi, että hakijalle korvattaisiin myös vahingonkorvauksen vaatimisesta aiheutuneet kulut valtion toimesta. Myös korvauksen saajalle korvattaisiin määrältään kohtuulliset oikeudenkäyntikulut niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin hän on ryhtynyt saadakseen oikeutensa vahingonkorvaukseen vahvistetuksi.¹³ Muutoksen voidaan katsoa ilmentävän sosiaaliturvajärjestelmästä irtautumisen merkkejä, kun korvattavaksi tuli myös muita kuin suoraan hakijan toimeentuloon vaikuttavia vahinkoja ja rikoksesta aiheutuvia kuluja. Osaltaan tämän voidaan katsoa osoittavan uhrin aseman korostumista, joka on laajemmin yhteydessä kriminaalipolitiikan murrokseen ja rikoksen uhrin oikeuksien korostamista koskevaan kehitykseen.¹⁴

Vuonna 1998 rikosvahinkolain korvausmuotoihin lisättiin kärsimyskorvaus surmansa saaneen läheiselle (HE 115/1998 vp). Samalla kun tämä korvausmuoto sisällytettiin vahingonkorvauslakiin, sisällytettiin se myös rikosvahinkolakiin läheisen aseman parantamiseksi sekä suojaamaan korvaukseen oikeutettua rikosentekijän varattomuuden vaikutuksia vastaan. Tällöin katsottiin myös perustelluksi säätää nimenomaisesti siitä, mikä merkitys tuomioistuimen korvausratkaisulle on annettava valtion varoista maksettavaa korvausta määrittäessä väärinkäsitysten välttämiseksi, sillä korvauksen hakijat olivat oletta- neet, että tuomioistuinkäsittelyssä tuomittu korvaus suoritetaan aina samansuuruisena valtion varoista. Korvausviranomaisen olisi jatkossakin sidoksissa tuomioistuimen ratkaisuun ainoastaan siltä osin kuin kysymys on rikosasian rikosoikeudellisesta arvioinnista. Vallitsevan käytännön säilyttämistä pidettiin perusteltuna paitsi korvausjärjestelmän luonteen vuoksi myös rikosvahinkolakiin perustuvan korvauskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Rikoksen uhreilla tulee lähtökohtaisesti olla oikeus saada valtion varoista samansuuruinen

¹³ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta 178/1990 vp.

¹⁴ Etenkin viime vuosikymmeninä Suomessa on aiempaa enemmän alettu kiinnittää huomiota rikoksen uhrin asemaan ja oikeuksien parantamiseen, johon ovat osaltaan vaikuttaneet myös Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Ks. Minna Kimpimäki, Rikosuhripalvelut: Erityinen oikeus vai palvelu muiden joukossa? Edilex 2022 (9), 1–16, s. 2.

korvaus samanlaisesta vahingosta siitä riippumatta, minkä suuruiseksi vahinko on tuomioistuimen ratkaisussa arvioitu. Korvausviranomaisen itsenäisen harkintavallan säilyttämistä pidettiin tarpeellisena lisäksi sen vuoksi, että syytetyn kokonaisuudessaan oikeiksi myöntämiä korvausvaatimuksia ei tuomioistuinmenettelyssä yleensä tutkita, vaikka esitetty korvausvaatimus on esimerkiksi selvästi liian suuri. Pidettiin periaatteellisesti tärkeänä, että korvausviranomaisen voi tällöinkin suorittaa valtion varoista todellisuudessa aiheutetun vahingon määrää vastaavan korvauksen.¹⁵

Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan rikosvahinkolain tavoitteenasettelujen sekä funktion muutoksen kannalta keskeistä rikosvahinkolain kokonaisuudistusta, joka vahvisti rikosvahinkojärjestelmän vahingonkorvausoikeudellista painotusta.

3. Rikosvahinkolain vuoden 2006 kokonaisuudistus

Rikosvahinkolain viimeisimmistä kokonaisuudistuksesta on jo aikaa – uudistettu nykyäänkin voimassa oleva rikosvahinkolaki astui voimaan vuonna 2006. Vaikka uudistus ei merkittävästi vaikuttanut korvauskäytäntöön, sillä uudistuksessa lähinnä vakiintunut käytäntö kirjattiin lakiin,¹⁶ erosi uudistus kuitenkin alkuperäisen rikosvahinkolain tavoitteenasetteluista. Tässä mielessä uudistusta voidaan pitää merkittävänä, sillä se ilmentää rikosvahinkolain säädöshistoriasa selkeää irtiottoa järjestelmän sosiaaliturvaoikeudellisesta alkuperästä.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli rikosvahinkojärjestelmän yhdenmukaistaminen siviilioikeudellisen vahingonkorvausjärjestelmän kanssa. Pyrkimyksenä oli, että korvaus henkilövahingosta määrättäisiin rikosvahinkolain nojalla yleensä yhdenmukaisesti sen kanssa, miten samaan vahinkoon perustuva vahingonkorvaus on tuomioistuimessa vahingonkorvauslain nojalla tuomittu. Ajatuksena oli, että poikkeaminen vahingonkorvaustuomiosta olisi poikkeuksellista. Yhdenmukaistamistavoitteen toteuttamiseksi henkilövahingon korvaamista koskevia rikosvahinkolain säännöksiä tarkistettiin vastaamaan vahingonkorvauslain uudistettuja säännöksiä. Niiltä osin kuin rikosvahinkolain mukainen korvaussuoja olisi suppeampi kuin vahingonkorvauslain mukainen korvaussuoja, erot korvaussuojien laajuudessa ilmenisivät nimenomaisesti laista. Uudistuksen

15 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain muuttamisesta 115/1998 vp, s. 3–4.

16 Ks. Antti Tapanila, Yleisen tuomioistuimen ratkaisu rikosvahinkoja korvattaessa. Defensor Legis N:o 3/2008. s. 334–360, s. 359.

yhtenä tarkoituksena oli myös panna täytäntöön rikoksen uhreille maksettavista korvauksista annettu EU-direktiivi, joskaan direktiivistä ei ollut juurikaan johdettavissa sellaisia sääntelytarpeita, joihin vanha rikosvahinkolaki ei olisi jo vastannut.¹⁷

Rikosvahinkolain uudistustarve oli yhteydessä myös vahingonkorvauslain vuonna 2006 voimaan tulleeseen uudistukseen. Koska korvauskäsittelyn pohjana yleensä on korvausasiassa annettu tuomio, katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että korvausaiheiden systematiikka ja sisältö sekä korvauksen määräämisen perusteet rikosvahinkolaissa tarkistetaan vastaamaan vahingonkorvauslain uudistuksessa omaksuttuja ratkaisuja. Uudistuksessa korvausjärjestelmän keskeisiä lähtökohtia pidettiin edelleen perusteltuina, mutta tärkeänä pidettiin, että rikosvahinkokorvaukset nykyistä useammin vastaisivat tuomittuja vahingonkorvauksia ilmeisesti siitä johtuen, että rikosvahinkolakiin perustuvassa korvauskäytännössä noudatettava korvaustaso oli aineettomien vahinkojen osalta jonkin verran alhaisempi kuin tuomioistuinten vastaavissa vahinkotapauksissa keskimäärin noudattama korvaustaso.¹⁸

Korvausjärjestelmän perustavoitteiden kannalta pidettiin perusteltuna, että valtion varoista rikosvahinkojen korvaamiseen osoitettavissa olevat rajalliset voimavarat kohdistetaan ensisijaisesti henkilövahinkojen korvaamiseen ja vasta toissijaisesti kärsimyksen korvaamiseen. Näistä syistä johtuen rikoksen uhrille aiheutuneen kärsimyksen korvaamista rikosvahinkolain nojalla katsottiin perustelluksi rajoittaa säätämällä valtion varoista maksettavalle kärsimyskorvaukselle enimmäismäärä.¹⁹ Lisäksi surmansa saaneen läheiselle maksettava kärsimyskorvaus korvattiin mahdollisuudella saada korvausta kuolemantapauksen seurauksena aiheutuneista tosiasiallisista sairaanhoitokustannuksista ja muista kuluista. Tämä osaltaan osoittaa järjestelmän irrallisuutta yleisestä vahingonkorvausoikeudesta painottaen tosiasiallista aiheutunutta vahinkoa symbolisemman kärsimyksen korvauksen sijaan. Toisaalta uudistuksessa selkeästi pyrittiin yhdenmukaistamaan rikosvahinkokorvausjärjestelmää yleiseen vahingonkorvausoikeuteen: Säätelämällä korvausperusteet samansisältöisesti pyrittiin osaltaan toteuttamaan tavoitetta, jonka mukaan korvaukset rikosva-

17 Hallituksen esitys eduskunnalle rikosvahinkolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 192/2005 vp, s. 11. Muutostarpeet koskivat lähinnä kansainvälisen virka-avun antamiseen koskevia sekä muita korvaushakemuksen käsittelyyn ja vireillepanoon liittyviä seikkoja. Rikosuhridirektiivi (direktiivi 2004/80/EY rikoksen uhreille maksettavista korvauksista) edellyttää lähinnä, että jäsenvaltioissa tulee olla säännökset niiden alueella tehtyjen tahallisten väkivaltarikosten uhreja koskevasta korvausjärjestelmästä, jolla varmistetaan uhreille oikeudenmukaiset ja riittävät korvaukset. Euroopan unionin tuomioistuin on arvioinut oikeudenmukaisen ja riittävän korvauksen määritelmää tuomiossaan C-129/19 Presidenza del Consiglio dei Ministri v. BV. Tuomion mukaan korvausdirektiivissä tarkoitettua korvauksen ei välttämättä tarvitse vastata sitä vahingonkorvausta, joka väkivaltarikoksen tekijä voitaisiin velvoittaa maksamaan uhrille. Direktiivillä ei myöskään välttämättä varmisteta uhrille aiheutuneen aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen täyttä hyvitystä, vaan myös muun muassa kiinteämääräiset korvaukset ovat hyväksyttäviä, jos niissä on rikoksen vakavuuteen perustuvaa vaihtelua. Tuomioistuimen mukaan myönnettävä korvaus ei kuitenkaan saisi olla puhtaasti symbolinen tai ilmeisen riittämätön tehdystä rikoksesta uhreille aiheutuneiden seurausten vakavuuteen nähden.

18 HE 192/2005 vp, s. 11.

19 HE 192/2005 vp, s. 13.

hinkolain nojalla tulisi yleensä määrätä samalla tavalla kuin vahingonkorvauslain nojalla tuomittavat vahingonkorvaukset ja yhdenmukaistaa korvauskäytäntöjä.²⁰

Vaikka rikosvahinkolaki tuntee edelleen useampia poikkeuksia vahingonkorvauslakiin nähden, vuoden 2006 uudistuksen voidaan katsoa osoittavan tietynlaista aatteellista muutosta järjestelmän perustavoitteenasetteluissa. Järjestelmän tavoitteena ei ollut enää niinkään tosiasiallisten etenkin toimeentuloa uhkaavien rikosvahinkojen korvaaminen sosiaaliturvajärjestelmää täydentävästi, vaan lähtökohdaksi asetettiin järjestelmän yhdenmukaistaminen vahingonkorvausoikeuteen nähden sekä vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden pohjalta annettu yleisen tuomioistuimen korvausratkaisu. Huomionarvoista sinänsä on, ettei uudistuksen esitöissä juuri pohdittu järjestelmän alkuperäistä funktiota osana sosiaaliturvajärjestelmää eikä siten sitä, missä määrin tavoite yhdenmukaistaa rikosvahinkokorvauksia yleisten vahingonkorvausten kanssa oli ylipäättään perusteltavissa järjestelmän luomisen taustalla vaikuttaneiden sosiaaliturvapoliittisten tavoitteiden kanssa. Uudistuksen yhteydessä tuotiin esille sekin seikka, että Suomen rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on luonteeltaan ennemmin vahingonkorvausoikeudellinen, kun taas useissa muissa valtioissa rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on luonteeltaan enemmänkin osa yleistä sosiaaliturvaa ja sääntely poikkeaa siten lähtökohdiltaan selvästi vahingonkorvausoikeudellisesta sääntelystä. Esimerkiksi Belgian, Espanjan, Ison-Britannian, Portugalin ja Saksan korvausjärjestelmiä voi luonnehtia tällä tavalla.²¹ Tästä voidaan päätellä, että jo tuolloin näkemys järjestelmän vahingonkorvausoikeudellisesta luonteesta oli käytännössä vakiintunut, eikä järjestelmää lainsäätäjän toimesta enää tuolloin mielletty osaksi yleistä sosiaaliturvaa.

Ottaen huomioon, että rikosvahinkolain uudistustarpeella ei ollut suoraa yhteyttä rikosuhridirektiiviin, eivät rikosvahinkokorvausjärjestelmän eriytymistä sosiaaliturvajärjestelmästä ainakaan täysin voi selittää kansainvälisen tai EU-sääntelyn aiheuttamat muutospaineet. Kenties kuitenkin rikosuhridirektiivi ja yleiseurooppalainen tavoite rikosten uhrien aseman parantamisesta vaikutti osaltaan ilmapiiriin muutokseen, jossa perustelluksi koetaan korvata myös muita kuin henkilön toimeentuloon ja sen edellytyksiin suoraan kohdistuvia vahinkoja. Kansainväliset velvoitteet ovatkin osaltaan vaikuttaneet rikoksen uhrin aseman parantumiseen Suomessa,²² vaikkakaan niillä ei ole ollut suoraa vaikutusta rikosvahinkojärjestelmän sisältöön. Lisäksi uhrin aseman korostumiseen on viime vuosikymmeninä vaikuttanut myös kansallinen kriminaalipoliittinen

20 HE 192/2005 vp, s. 13–14.

21 HE 192/2005 vp, s. 10–11.

22 Ks. Kimpimäki 2022, s. 2.

tavoitteenasettelu,²³ joka on nähtävillä myös viimeisimmän rikosvahinkolain uudistushankkeen taustalla olevassa hallitusohjelmassa, jossa rikosuhrien aseman parantaminen on yksi turvallisen oikeusvaltion keskeisistä teemoista.²⁴

4. Rikosvahinkojen korvaamisen yleiset edellytykset ja yleisen tuomioistuimen korvausratkaisun merkitys korvausharkinnassa

– Rikosvahinkokorvauksen sosiaaliturvaoikeudelliset piirteet yleisen tuomioistuimen korvausratkaisusta poikkeamisen taustalla

4.1. Yleisesti rikosvahinkokorvauksesta ja sen edellytyksistä

Rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on toissijainen muiden lakien tai vakuutusten perusteella suoritettaviin tai tekijältä itseltään saataviin korvauksiin nähden. Tämä tarkoittaa, että korvausta suoritetaan rikosvahinkolain nojalla vain siinä määrin kuin uhri ei tätä korvausta muualta saa. Voimassa olevan rikosvahinkolain tavoitteena on, että sen nojalla suoritettavat korvaukset henkilövahingosta ja kärsimyksestä määrätään mahdollisimman yhdenmukaisesti vahingonkorvauslain säännösten kanssa. Rikosvahinkolain mukainen korvaussuoja ei kuitenkaan ole yhtä laaja kuin mitä vahinkoa kärsineen oikeus vahingonkorvaukseen vahingonkorvauslain mukaan on, mistä johtuen rikosvahinkokorvaus saattaa toisinaan erota merkittävästikin yleisen tuomioistuimen korvausratkaisusta.

Korvausjärjestelmän pääasiallinen painopiste on henkilövahinkojen korvaamisessa. Rikosvahinkolain nojalla korvausta voidaan suorittaa aiheutuneista sairaanhoitokustannuksista ja ansionmenetyksestä, kivusta, särystä ja muusta tilapäisestä haitasta sekä pysyvästä haitasta. Lisäksi tietyissä tilanteissa korvausta voidaan suorittaa myös kärsimyksestä. Edelleen korvattavaksi voivat tulla tuomioistuinkäsittelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. Kuolemantapauksen johdosta voidaan korvata hautauskustannuksia sekä elatuksen menetystä. Esinevahinkojen ja taloudellisen vahingon korvaaminen on harkinnanvaraista, jopa poikkeusluontoista, ja sidottu tiettyihin erityisedellytyksiin (RiVL 13–14 §,

23 Ks. esim. Hyvinvointivaltion kriminaalipolitiikka - Kriminaalipoliittinen toimintaohjelma vuosille 2007–2011. Oikeusministeriö 2007, jossa rikoksen uhrin aseman parantaminen oli yksi keskeinen toimenpidealue: "Uhrinäkökulma tulee ottaa entistä keskeisemmäksi osaksi rikosten torjuntapolitiikkaa. Erityisesti tulee painottaa väkivallan vakavien seurausten ja raskaiden taloudellisten menetysten korjaamista." (s. 33).

24 Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, OSALLISTAVA JA OSAAVA SUOMI – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, s. 90.

16 §). Esine- ja taloudellisten vahinkojen osuus maksetuista korvauksista onkin ollut keskimäärin vain noin 0,5 prosenttia vuodessa.²⁵

Korvausta on mahdollista hakea minkä tahansa rikoksella aiheutetun vahingon perusteella siitä riippumatta, onko korvausta ensin peritty suoraan tekijältä itseltään. Edellytyksenä on kuitenkin, että hakijan oikeus korvaukseen vahingosta vastuussa olevalta on ratkaistu ensimmäisessä oikeusasteessa (RiVL 27 §). Korvausta on edelleen mahdollista hakea silloinkin, kun rikosasiaa ei ole käsitelty tuomioistuimessa. Esimerkiksi tilanteissa, joissa tekijä on jäänyt tuntemattomaksi tai esitutkinta on jostakin muusta syystä lopetettu, on korvausta kuitenkin mahdollista hakea.²⁶ Tällöin saattaa kuitenkin olla vaikeampi näyttää toteen se, että vahinko on juuri rikoksella aiheutettu eikä syntynyt esimerkiksi tapaturmaisesti.

Järjestelmän irrallisuutta siviilioikeudellisesta vahingonkorvauksesta ja ajatusta valtion vastuusta kansalaisilleen rikoksista aiheutuvista vahingoista ilmentää osaltaan se, ettei oikeus korvaukseen rikosvahingosta ole riippuvainen siitä, saadaanko rikosentekijän henkilöllisyys selvitettyä tai edes tuomittua. Ratkaisevaa on, että vahinko on aiheutettu rikokseksi katsottavalla teolla. Tältä osin rikosvahinkojen korvausjärjestelmä turvaa tuntemattomaksi jäävän tekijän aiheuttamien rikosvahinkojen uhreja: korvausta ei ole siviilioikeudellisesti mahdollista saada, mutta rikosvahinkolain nojalla korvaus on edelleen mahdollinen.

Korvausta on haettava viimeistään kolmen vuoden kuluessa siitä, kun korvausasiassa annettiin lainvoimaiseksi tullut tuomio. Kyseinen kolmen vuoden määräaika saattaa helposti johtaa oikeudenmenetyksiin, mikäli korvauksenhakija ei tätä määräaikaa huomioi. Mikäli asiaa ei ole käsitelty tuomioistuimessa, on määräaika kuitenkin kymmenen vuotta rikoksen tekemisestä, joskin näyttömahdollisuudet vahingon alkuperästä saattavat olennaisesti heiketä ajan kuluessa. Suositeltavaa onkin, että korvausta haetaan mahdollisimman pian oikeuskäsittelyn tai tutkinnan päätöksen jälkeen.

Korvausta haetaan Valtiokonttorilta, jonka päätöksiin voi hakea muutosta vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeudella onkin varsin painava rooli, koska rikosvahinkoasioissa se on samalla kertaa sekä ensimmäinen että viimeinen muutoksenhakuaste ylimääräistä muutoksenhakua lukuun ottamatta. Vakuu-

25 Rikosvahinkolakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:7, taulukko 1 s. 15.

26 Koska korvausta on mahdollista hakea ja saada silloinkin, kun rikos jää selvittämättä eikä etene tuomioistuimen käsiteltäväksi, järjestelmä on jossain määrin altis väärinkäytöksille tai ainakin niiden yrityksille. Toisaalta tämä voi vaikuttaa myös toiseen suuntaan eli aiheuttaa tilanteita, missä vahinko on tosiasiallisesti aiheutunut rikoksesta, mutta korvauksenhakijalla vain rajalliset edellytykset esittää tästä selvitystä ja voi olla, että asiassa jää mahdolliseksi, että vahinko on aiheutunut jostakin muusta kuin rikoksella esimerkiksi putoamisen tai muun tapaturmaisen vahingoittumisen seurauksena. Mikäli on yhtä lailla mahdollista, että vahinko on aiheutettu rikoksella kuin että se on aiheutunut muusta syystä, ei korvausta yleensä suoriteta. Arviointi lähenee tältä osin yleisen tuomioistuimen rikosoikeudellista arviota siitä, onko rikos toteennäytetty siten, että sen tapahtumisesta ei jää varteenotettavaa epäilyä.

tusoikeus onkin merkittävä oikeuskäytännön tekijä rikosvahinkojen saralla, mutta toisaalta sen ratkaisukäytäntö on vähemmän tunnettua kuin korkeimman oikeuden käytäntö.²⁷ Se, että rikosvahinkoja koskeva muutoksenhaku on keskitetty vakuutusoikeuteen, joka on leimallisesti sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuaste, sinällään osoittaa edelleen rikosvahinkokorvausten yhteyttä sosiaaliturvaoikeuden kenttään.

4.2. Yleisen tuomioistuimen ratkaisun vaikutukset rikosvahinkojen korvausharkinnassa

Tyypillisesti rikosvahingon korvaamista koskevaan asiaan liittyy yleisen tuomioistuimen korvausta koskeva ratkaisu, joka on yleensä käsitelty kyseisen rikosasian yhteydessä, sillä korvauksen hakeminen lähtökohtaisesti edellyttää, että korvausasia on ensin ratkaistu ensimmäisessä oikeusasteessa (RiVL 27 §).²⁸

Korvausarvioinnissaan Valtiokonttori ei ole sidottu yleisen tuomioistuimen ratkaisuun, mikä on perusteltua ottaen huomioon rikosvahinkojen korvausjärjestelmän erillisyyden yleisistä tuomioistuimista. Ratkaisun merkitys korvausharkinnassa on kuitenkin merkittävä ottaen huomioon, että rikosvahinkolaki edellyttää, että jos korvausta koskevaa asiaa on käsitelty tuomioistuimessa, Valtiokonttorin on otettava päätöksensä perustaksi tuomioistuimen asiassa antama ratkaisu. Edelleen poiketessaan tästä ratkaisusta korvauksen hakijan vahingoksi, Valtiokonttorin on esitettävä poikkeamiselle perusteet (RiVL 30 §). Ratkaisulla onkin niin sanottu ohjausvaikutus päätettäessä rikosvahinkolain nojalla suoritettavasta korvauksesta.²⁹

Niiltä osin kuin rikosvahinkolain korvausperusteet vastaavat vahingonkorvauslain korvausperusteita, tarkoituksena on, että Valtiokonttori korvausta myöntäessään noudattaisi tuomioistuimen korvausasiassa antamaa ratkaisua, jos se on perustunut asian aineellisoikeudelliseen tutkimiseen ja tuomioistuin sitä tehdessään on jo voinut ottaa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat. Lisäksi voidaan edellyttää, ettei tuomioistuimen ratkaisu olennaisesti poikkea vallitsevasta oikeuskäytännöstä.³⁰ Siten vaikka yleisen tuomioistuimen ratkaisu ei ole Valtiokonttoria suoraan sitova, on sillä kuitenkin tosiasiallisesti korvausharkinnassa keskeinen rooli.

Toisaalta rikosvahinkolaki itsessään usein edellyttää poikkeamista yleisen tuomioistuimen ratkaisusta, eivätkä korvaukset siten täysin vastaa siviilioike-

27 Muutoksenhakua rikosvahinkoasioissa on myös kritisoitu. Esimerkiksi Tapanila on katsonut, että mahdollisuus hakea rikosvahinkoasioissa valituslupaa korkeimmalta oikeudelta mahdollistaisi oikeuskäytännön ohjaamisen ja turvaisi yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä rikosperustaisiin vahingonkorvausasioihin verrattuna. Ks. Tapanila 2008, s. 337.

28 Pois lukien tilanteet, joissa syytettyä ei ole nostettu tai päätöstä syyttämättä jättämisestä ei ole tehty kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun poliisi sai rikoksesta tiedon.

29 Tapanila 2008, s. 335.

30 HE 192/2005 vp, s. 12.

udellista korvausratkaisua edes silloin, kun korvauksen määrää on jo yleisen tuomioistuimen toimesta kriittisesti ja korvauskäytännön mukaisesti arvioitu. Tämä osin saattaa tuottaa korvauksen hakijoille yllättäviä lopputuloksia ja edellyttää toisaalta niin Valtiokonttorilta kuin vakuutusoikeudelta muutoksenhakuasteena kestäviä ja ymmärrettäviä perusteluja sille, miksi korvauspäätös saattaa lopputulokseltaan merkittävästi erota yleisen tuomioistuimen ratkaisusta.³¹ Korvauksenhakijalle kielteisissä päätöksissä perusteluvollisuus onkin yleisesti korostunut.

Arvioitaessa yleisen tuomioistuimen ratkaisun merkitystä Valtiokonttorin tai vakuutusoikeuden rikosvahinkoasiaa koskevassa päätösharkinnassa on huomioitava menettelyn erillisyyks ja erilainen asianosaisasetelma, jossa vastakkain ovat valtio ja korvausta hakeva rikoksen uhri. Yleisen tuomioistuimen ratkaisulla on katsottu olevan rikosvahinkoasiassa positiiviseen oikeusvoimavaikutukseen rinnastuva vaikutus ainakin teon oikeudenvastaisuuden arvioinnin ja rikosoikeudellisen luonnehdinnan kannalta.³² Ratkaisun oikeusvoimavaikutuksella tarkoitetaan sitä, että aikaisemmalla tuomiolla ratkaistut seikat on asetettava ratkaisun perusteeksi myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Näin ollen jo ratkaistua kysymystä ei voida enää uudelleen ottaa samojen asianosaisten välillä ratkaistavaksi oikeudenkäynnissä.³³ Tämä johtuu siitä, että Valtiokonttori on esitöistä ilmenevin tavoin sidottu teon rikosoikeudelliseen arviointiin tuomioistuimessa eli siihen, onko tekoa pidettävä rikoksena ja minkä rikoksen teonkuvaus mahdollisesti täyttää.³⁴ Mikäli tekoa ei kuitenkaan ole lainkaan tuomioistuimessa käsitelty, on kuitenkin myös teon oikeudenvastaisuus ja siten se, onko sitä rikosvahinkolaissa tarkoitettulla tavalla pidettävä rikoksena korvausharkinnassa tarkasteltavaksi tuleva kysymys.

Yleisen tuomioistuimen ratkaisulla on lisäksi verrattain merkittävä todistusvaikutus, kun otetaan huomioon, että poikettaessa ratkaisusta korvauksen hakijan vahingoksi on poikkeaminen perusteltava. Todistusvaikutus tarkoittaa, että aikaisempi ratkaisu otetaan huomioon todisteena sellaisista seikoista, jotka sillä on katsottu toteennäytetyksi.³⁵ Mitä laadukkaampi ja perustellumpi yleisen tuomioistuimen ratkaisu on, sitä painavampana sen todistusvaikutusta

31 Ongelmallisina voidaankin pitää erityisesti sen tyyppisiä ylimalkaisia ja aidosti puutteellisia perusteluja, joissa poikkeaminen perustellaan ainoastaan viittaamalla oikeus- ja korvauskäytäntöön avaamatta sen enempää poikkeamisen perusteita. Toisinaan voi toisaalta olla aidosti haastavaa perustella poikkeamista sen paremmin huomioiden, että poikkeaminen johtuu usein järjestelmätason eroista ja rikosvahinkojärjestelmän tiukemmista korvausedellytyksistä.

32 Tapanila 2008, s. 336.

33 Ks. tarkemmin tästä Tapanila 2008, s. 336 ja Mikko Vuorenpää – Dan Helenius – Petra Hietanen-Kunwald – Tuomas Hupli – Risto Koulu – Juha Lappalainen – Heidi Lindfors – Johanna Niemi – Jaakko Rautio – Timo Saranpää – Santtu Turunen – Jyrki Virolainen, Prosessioikeus. 6. uud. painos, verkkoversio, Alma Talent Oyj 2021, kohdasta VI TUOMIO-OPIT 2. Tuomion oikeusvoima > Oikeusvoima rikosprosessissa > Oikeusvoiman käsite ja säädöspohja. Todettakoon, että oikeusvoimavaikutus on jaettavissa vielä negatiiviseen ja positiiviseen oikeusvoimavaikutukseen, joista jälkimmäinen viittaa tässä artikkelissa käytettävään oikeusvoiman käsitteeseen. Negatiivinen oikeusvoima merkitsee, ettei jo tuomiolla ratkaistua asiaa voida ottaa enää uudelleen käsiteltäväksi.

34 HE 192/2005, vp s. 41.

35 Ks. tarkemmin tästä Tapanila 2008, s. 336.

voidaan pitää.³⁶ Yleisellä tasolla todettakoon, että yleisen tuomioistuimen ratkaisun todistusvaikutus onkin huomattava etenkin arvioitaessa erilaisia tapahtumienkulkua ja niiden merkitystä aiheutuneeseen vahinkoon tai sen korvattavuuteen.

Mikäli asia on tuomioistuimessa perusteellisesti tutkittu henkilötodistelun ja muun selvityksen perusteella, poikkeaminen vaatii poikkeuksellisia perusteita. Rikollisen teon ja aiheutuneen vahingon syy-yhteyttä ei tällöin tulisi arvioida tuomioistuimen ratkaisusta poikkeavasti, mikä onkin luontevaa ottaen huomioon tuomioistuimen paremmat mahdollisuudet ottaa tästä näyttöä vastaan suhteessa rikosvahinkokorvauksen hakemisen kirjalliseen menettelyyn.³⁷ Myöskään korvauksen sovittelu vahinkoa kärsineen myötävaikutuksen perusteella ei lähtökohtaisesti tule kyseeseen, ellei tuomioistuinkin ole ratkaisussaan tällaista sovittelua suorittanut.³⁸

Yleisen tuomioistuimen ratkaisun merkitys korvausharkinnassa ja sen hyödynnettävyys päätöksenteon pohjana on siten vaihtelevaa. Ratkaisussa ei välttämättä ole arvioitu rikosvahinkojen korvausharkinnassa olennaisia seikkoja eikä esimerkiksi ole arvioitu kattavasti jonkin vamman tai seurauksen syy-yhteyttä rikokseen ja sitä, milloin tämä syy-yhteys katkeaa. Esimerkiksi tilanteissa, joissa uhrilla jo ennen rikosta on taustalla muita diagnooseja tai oireilua, jota rikos mahdollisesti on provosoinut tai vahvistanut, mutta jonka ei kuitenkaan välttämättä voida täysin arvioida johtuvan rikostapahtumasta, syy-yhteyden katkeamisen arviointi, eli sen arviointi, missä määrin tietyt oireet ovat yhteydessä rikoksesta aiheutuneeseen vahinkoon, on aidosti haastavaa. Todettakoon, että lääketieteellisen asiantuntemuksen saatavilla olo rikosvahinkomenettelyssä saattaa tältä osin toisinaan johtaa yleisen tuomioistuimen ratkaisusta poikkeavaan arviointiin.

4.3. Korvausharkinnan eroavaisuudet ja yleisen tuomioistuimen ratkaisusta poikkeamisen tyyppitilanteet

Rikosvahinkolain mukainen oikeus korvaukseen on pääsääntöisesti säännelty vahingonkorvauslain nojalla korvattavaa vahinkoa vastaavalla tavalla eli täyden korvauksen periaatteen mukaan. Rikosvahinkolain erityispiirteistä johtuen on korvausharkinta kuitenkin monin tavoin sidotumpaa, mistä johtuen rikosvahinkolain nojalla annettu korvausratkaisu saattaa lopputulokseltaan poiketa toisinaan merkittävästikin yleisen tuomioistuimen ratkaisusta. Seuraavaksi siirryn

36 Tapanila 2008, s. 360.

37 Toisaalta yleisissä tuomioistuimissa ei useinkaan ole lääkärijäsentä tai vastaavaa lääketieteellistä asiantuntemusta ratkaisun tukena arvioimassa esimerkiksi jonkin tekotavan syy-yhteyttä aiheutuneeseen vammaan ja siitä aiheutuneisiin seurauksiin kuin Valtiokonttorissa ja vakuutus oikeudessa.

38 HE 192/2005, vp s. 41.

lyhyesti tarkastelemaan korvausratkaisujen eroihin yleensä johtavia tekijöitä. Yleisessä tuomioistuimessa korvausratkaisuun vaikuttavat tekijät ovat moninaisia ja liikkumavara korvauksia tuomittaessa suurempi. Rikosvahinkojärjestelmässä korvausharkinta on puolestaan lakisidonnaisempaa ja sidotumpaa. Aina korvausta ei ole mahdollista suorittaa lainkaan, vaikka on selvää, että vahinko on rikoksella aiheutettu ja sinänsä peruste vahingon korvaamiselle sitä kautta olemassa.

Osin nämä erot järjestelmien välillä ja syyt niiden taustalla ovat menettelyllisiä. Yleisissä tuomioistuimissa rikosasioissa korvausvaatimukset käsitellään samassa menettelyssä itse syytteen käsittelyn kanssa ja käsittely on suullista. Rikosvahinkojärjestelmässä menettely on sen sijaan hallintoprosessioikeudellista ja lähtökohtaisesti kirjallista. Lisäksi Valtiokonttorissa ja vakuutusosastoissa on käytössä myös lääketieteellinen asiantuntemus: henkilövahinkojen korvattavuudessa tai esinevahingon yhteydessä avuttomuuden arvioinnin tukena on lääketieteen asiantuntija, mikä olennaisesti poikkeaa yleisen tuomioistuimen korvausmenettelystä. Tämä saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, miksi korvaus saattaa poiketa yleisen tuomioistuimen ratkaisusta.

Siinä missä rikosvahinkojen korvausjärjestelmässä korvauksen määrää on aina viran puolesta arvioitava, ei yleinen tuomioistuin korvauksen ollessa perusteellista ja määrältään riidaton eli sellainen, ettei rikosasian vastaaja sitä osinkaan ole kiistänyt, lähde korvausta tai sen määrää arvioimaan, vaan lähtökohtaisesti tuomitsee korvauksen vaaditun mukaisena. Se seikka, että korvaus on ollut riidaton tai perustunut vastaajan myöntämiseen onkin tyypillisesti sellainen seikka, jonka perusteella yleisen tuomioistuimen ratkaisusta on mahdollista poiketa – joskin tämäkin tulisi aina avata päätöksen perusteluihin muutoinkin kuin korvauskäytäntöön viittaamalla.

Rikosvahinkolain nojalla suoritettavien korvausten enimmäismäärät on myös laissa määritelty. Vastaavia enimmäismääriä ei luonnollisestikaan siviilioikeudellisessa mielessä ole, vaan vahinko korvataan täyteen määräänsä asti. Siten korvauksen pienempi määrä voi olla puhtaasti myös lakisääteisen euromäärän sanelemaa.

Edellä selostetusti on siten esitettävissä kolme tyyppitilannetta, joissa yleisen tuomioistuimen ratkaisusta yleisesti poiketaan:³⁹

Tyyppitilanne 1: korvauksen säädetty enimmäismäärä poikkeaa tuomioistuimen ratkaisusta

Tyyppitilanne 2: tuomioistuimen ratkaisu ei ole perustunut asian aineellisoikeudelliseen tutkimiseen, vaan vastaajan myöntämiseen tai yksipuoliseen tuomioon

Tyyppitilanne 3: tuomittu korvaus poikkeaa määrältään olennaisesti yleisestä oikeus- ja korvauskäytännöstä⁴⁰

Kärsimys on yksi keskeisistä vahinkolajeista, joissa rikosvahinkolaki poikkeaa vahingonkorvauslaista. Oikeus kärsimyskorvaukseen on vahingonkorvauslaissa laajempi, kun taas rikosvahinkolaissa korvausta loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä on mahdollista saada sellaisen henkilön, jonka seksuaalista itsemääräämisoikeutta on rikoksella loukattu tai jonka vapautta muuten on rikoksella loukattu tai jonka henkilökohtaista koskemattomuutta on erityisen vakavasti loukattu tapon, murhan tai surman yrityksellä, törkeällä pahoinpitelyllä tai sen yrityksellä taikka muulla näihin rinnastettavalla rikoksella (RiVL 9 §). Korvausedellytykset ovat siten olennaisesti suppeammat vahingonkorvauslakiin (6 §) nähden, eikä korvausta ole vahingonkorvauslain tapaan mahdollista saada esimerkiksi tilanteissa, joissa teko on loukannut kunniaa tai yksityiselämää. Toistaiseksi myöskään surmansa saaneen läheisillä ei ole oikeutta kärsimyskorvaukseen.

Edellä mainittujen kolmen tyyppitilanteen lisäksi yksi merkittävimmistä korvauskäytännön eroihin johtavista seikoista yleisten tuomioistuinten korvausratkaisujen ja rikosvahinkolain nojalla suoritettavien korvausten välillä on esine- ja taloudellisten vahinkojen korvaamisen lisäedellytykset rikosvahinkolaissa, joita siviilioikeudelliset vahingonkorvausoikeuden periaatteet eivät luonnollisesti tunne.

Lähtökohtaisesti esinevahingot tulevat rikosvahinkolain nojalla korvattaviksi vain, mikäli ne on aiheuttanut laitokseen sijoitettu tai vapaudessa rangaistusta suorittava henkilö (RiVL 13 ja 14 §). Esinevahingon ja taloudellisen vahingon korvaaminen on lisäksi harkinnan mukaan mahdollista, vaikka sitä ei olisi aiheuttanut 13 ja 14 §:issä mainittu henkilö, mikäli vahinko on määrältään huomattava ja jos sen syntymiseen on vaikuttanut vahinkoa kärsineen iästä, sairaudesta tai muusta sellaisesta syytä johtunut avuttomuus (RiVL 16 §).

39 Ks. myös HE 192/2005 vp, s. 41.

40 Tätä arvioidaan erityisesti Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan suositusten pohjalta, ks. *ibid.*

Huomattavuusedellytyksen lisäämisellä korvattavuuden edellytykseksi tarkoituksena oli rajata korvaaminen tapauksiin, joissa korvauksella on olennaista merkitystä vahinkoa kärsineelle.⁴¹ Harkinnassa on lisäksi otettava huomioon vahinkoa kärsineen taloudelliset ja muut olosuhteet. Mitä suurempi vahingon määrä on suhteessa vahinkoa kärsineen varallisuuteen, sitä useammin korvauksen maksaminen voisi tulla kysymykseen.⁴²

On huomautettava, että vahingon huomattavuusedellytys on muihin nähden ensisijainen – mikäli vahinko ei ole määrältään huomattava, ei siten avuttomuus tai vahinkoa kärsineen kokonaisolosuhteiden arviointi tule arvioitavaksi. Käytännössä mahdollisuus esinevahingon ja taloudellisen vahingon korvaukseen usein sulkeutuukin pois. Lisäksi on huomattava, että vaikka vahinko täyttäisikin huomattavuuden ja avuttomuuden edellytykset, ei vahinkoa välttämättä kokonaan korvata, vaan harkinnan mukaan se voidaan korvata myös vain osaksi (RiVL 16 § 1 mom.).⁴³

Esine- ja taloudellisten vahinkojen korvattavuuden rajaaminen edellä selostettuihin lisäedellytyksiin on nähtävissä osin yksilön vastuun ja toisaalta sosiaalioikeudellista tarveharkintaa ilmentävänä heikomman suojana ilmentäjänä.⁴⁴ Keski- ja alakuorikansalaisen voitaneen edellyttää ja voidaan myös olettaa kykenevän paremmin suojautumaan erinäisiä rikoksista aiheutuvia taloudellisia vahinkoja vastaan kuin esimerkiksi terveydentilasta johtuvista syistä avuttomassa asemassa olevan vanhuksen – joskin korvauskäytännössä avuttomuuden kriteeri onkin suhteellisen tiukasti tulkittu ja avuttomuus muutoinkin edellyttää, että aiheutunut vahinko on syy-yhteydessä tällaiseen säännöksessä määriteltyyn henkilön avuttomuuteen.⁴⁵

Esinevahingon ja taloudellisen vahingon korvaamista koskevaa kohtaa onkin pidetty jossain määrin ongelmallisena lainkohtana, koska se antaa hyvin vapaat kädet arvioida edellytykset esinevahingon tai taloudellisen vahingon korvaamiselle. Korvaaminen ei olekaan kovinkaan ennustettavaa ja yleisen tuomioistuimen ratkaisun vaikutus korvausharkintaan on hyvin rajallinen.

41 HE 192/2005 vp, s. 35. Vahingon määrän huomattavuuden arvioinnissa korvauskäytännössä nojaututaan käytännössä aina esitöistä ilmenevään ”parintuhannen euron” rajaan, vaikka sinänsä huomattavuuden arvioinnissa olisi kenties mahdollista ottaa huomioon tiettyjä suhteellisuuden ja kohtuullisuuden elementtejä. Toiseen suuntaan voidaan kysyä, vastaako vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä esitöihin kirjattu summa enää nykyarvossa ajatellen huomattavaa vahinkoa vai olisiko seuraavan uudistuksen yhteydessä tätä syytä korottaa tai luopua kokonaan tällaisesta tarkasta määrittelystä esitöiden tasolla huomioiden, että tällaisesta rajasta tulee käytännössä herkästi absoluuttinen.

42 HE 192/2005 vp, s. 36. Käytännössä vaikka vahinko olisi määrältään sinällään huomattava, voisi korvauksen maksamista vastaan siten vaikuttaa se, että vahinko on kuitenkin määrältään suhteessa pieni korvauksenhakijan taloudelliseen tilanteeseen nähden.

43 HE 192/2005 vp, s. 35.

44 HE 192/2005 vp, s. 36. Tämä näkyy siinäkin, että vuoden 2006 kokonaisuudistuksessa luovuttiin nk. rajoitussäännöksestä, jonka nojalla korvausta esinevahingosta tai taloudellisesta vahingosta ei ilman erityistä syytä suoritettu, jos vahingon kärsinyt oli ilman hyväksyttävää syytä laiminlyönyt tavanomaiset varotoimet tai jättänyt omaisuuden vakuuttamatta.

45 Käytännössä tyyppitilanteita, joissa rikoksen kohteena on dementoitunut vanhus tai joissa avuttomuuden yhteys vahinkoon on muutoin selvää, on suhteellisen vähän.

Vahingonkorvaustuomiossa esine- tai taloudellisen vahingon korvattavuuden arvioinnissa vahingon kärsineen terveydentilalla tai taloudellisilla olosuhteilla ei ole nimittäin merkitystä.⁴⁶ Valtiokonttorin ja vakuutusosikeuden harkinta on siten verrattain itsenäistä esine- ja taloudellisen vahingon korvaamisessa ja yleisen tuomioistuimen ratkaisun merkitys rajautunee lähinnä siihen, että tällaista vahinkoa voidaan sen perusteella katsoa korvauksen hakijalle syntyneen.

Esine- ja taloudellisen vahingon korvaamisen tiukemmat edellytykset osoittavat kuitenkin osaltaan rikosvahinkojärjestelmän juuriin sosiaaliturvaa täydentävänä järjestelmänä. Koska pääpaino on ollut toimeentulon ja rikoksesta aiheutuvan pysyvemmän ja toimeentuloa heikentävän haitan kompensoimisessa, ei järjestelmä taivu niin hyvin korvaamaan toimeentuloturvan vähemmän olennaisesti vaikuttavia vahinkoja. Toisaalta lisäedellytys vahingon huomattavuudesta sekä avuttomuudesta heijastavat sosiaaliturvaoikeudellisia elementtejä korvausharkinnassa: mikäli taloudellinen vahinko on niin suuri, että se merkittävästi vaikuttaa henkilön taloudelliseen toimeentuloon ja mikäli se on aiheutunut henkilöstä johtuvan avuttomuuden seurauksena, on pidetty perusteltuna, että valtio korvaa tällaisia vahinkoja.

Rikosvahinkojen korvaamisen erityispiirteet ja erot siviilioikeudelliseen vahinkojen korvaamiseen selittävät eroja yleisten tuomioistuinten korvausratkaisujen ja rikosvahinkokorvauspäätösten välillä. Vaikka erojen taustalla ovatkin ymmärrettävät ja yleensä myös laista tai korvauskäytännöstä johtuvat syyt, ovat korvauskäytännön huono tunnettuus ja korvausedellytysten poikkeavuudet usein syynä siihen, miksi muutoksenhakijalle korvausta koskeva ratkaisu ei kuitenkaan aina ole mieluinen. Lopulta vahingonkorvausoikeudellisten yleisten tuomioistuinten ja rikosvahinkolain nojalla tehtävien korvausratkaisujen väliset erot ja niihin vaikuttavat tekijät ovat johdettavissa eri korvausmuotojen järjestelmätasoisista ja tavoitteellisista eroista. Rikosvahinkolakiin liittyy edelleen sosiaaliturvaoikeudellisia elementtejä sekä luonnollisesti myös korvausten määrään rajoittavasti vaikuttavana tekijänä valtion rajalliset korvausresurssit. Edellä mainittuihin seikkoihin nähden on selvää, etteivät rikosvahinkolain nojalla suoritettavat korvaukset tule koskaan vastaamaan täysin yleisten tuomioistuinten korvausratkaisuja eikä tällaista pyrkimystä ole välttämättä edes järjestelmän tausta-ajatus huomioiden perusteltua pitää esillä.

Lopuksi siirryn vielä tarkastelemaan vireillä olevaa rikosvahinkolain uudistushanketta. Mihin suuntaan järjestelmää ollaan tulevaisuudessa kehittämässä?

46 Ks. tästä Tapanila 2008, s. 346.

5. Rikosvahinkolain uudistushanke – kohti symbolisempaa vahingonkorvausta?

Vireillä oleva rikosvahinkolain uudistushanke pohjautuu Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen turvata rikoksen uhrin ja henkirikoksen uhrin omaisten parempi tuki ja mahdollisuus saada korvauksia Valtiokonttorilta.⁴⁷ Voimassa olevan rikosvahinkolain merkittävimiksi puutteiksi on koettu aineettomien vahinkojen korvauskattojen jälkeenjääneisyys suhteessa tuomittuihin korvauksiin sekä se, ettei henkirikoksen uhrin läheisillä ole oikeutta saada kärsimyskorvausta valtion varoista. Surmansa saaneen läheiset eivät myöskään edelleenkään hae korvauksia heille kuolemantapauksesta aiheutuneista kuluista ja ansionmenetyksestä siinä määrin kuin kärsimyskorvausta poistettaessa oletettiin.⁴⁸

Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus pyrkiä rikoksen uhrin ja hänen omaisensa korvaussuojan parantamiseen, mikä sinällään osoittaa rikoksen uhrin oikeuksia korostavaa näkökulmaa uudistustarpeen taustalla. Keskeisin muutosehdotuksista on enimmäiskorvausten määrien kasvattaminen siihen perustuen, että rikosvahinkolain taustalla oleva tavoite siitä, että tuomittavat korvaukset olisivat mahdollisimman lähellä tuomioistuinten määräämiä vahingonkorvauslakiin perustuvia korvauksia, ei näiltä osin täysin toteudu.⁴⁹ Osin tämä on nähtävissä sosiaaliturvaoikeudellisen painotuksen vähentymisenä ja pyrkimyksenä siihen, että korvaus vastaisi määrältään rikoksen törkeysastetta sekä yleisen tuomioistuimen tuomitsemaa korvausta.⁵⁰

Lisäksi uudistuksessa ehdotetaan palautettavaksi surmansa saaneen läheisten oikeus kärsimyskorvaukseen, josta nimenomaisesti vuoden 2006 uudistuksen yhteydessä luovuttiin. Se korvattiin tuolloin mahdollisuudella saada korvausta kuolemantapauksen seurauksena aiheutuneesta henkilövahingosta ja siitä johtuvista tarpeellisista kustannuksista ja ansionmenetyksestä. Tätä perusteltiin uuteen korvausmuotoon liittyvillä psyykkistä kuntoutumista sekä työ- ja toimintakyvyn palautumista tukevilla seikoilla, rikosvahinkojen korvaamisen

47 Ks. Rikosvahinkolakityöryhmän mietintö 2023, s. 9 sekä Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma 10.12.2019, s. 90.

48 Lausuntotiivistelmä rikosvahinkolain muutostarpeista laaditusta oikeusministeriön arviomuistiosta 29.9.2021, s. 3.

49 Rikosvahinkolakityöryhmän mietintö 2023.

50 Esimerkiksi Henkilövahinkoasiain neuvottelukunnan käsityksen mukaan nykyiset enimmäiskorvaukset eivät tällä hetkellä vastaa korvauksen taustalla olevan rikoksen törkeysastetta. Ks. Henkilövahinkoasian neuvottelukunnan lausunto oikeusministeriön rikosvahinkolakia koskevasta arviomuistiosta 24.9.2021 sekä Henkilövahinkoasian neuvottelukunnan lausunto rikosvahinkolakityöryhmän mietinnöstä 8.5.2023, jossa jopa katsottiin harkinnanarvoiseksi se, ettei kivusta, särystä ja muusta tilapäisestä haitasta suoritettaville korvauksille asetettaisi ylärajaa.

rajallisilla resursseilla ja etenkin tavoitteella kohdentaa korvaussuoja kärsimyksen korvaamisen sijasta henkilövahingon korvaamiseen. Ajatuksena oli siten tosiasiallisesti aiheutuvien sairaanhoitokustannusten ja menetysten korvaaminen eikä niinkään kärsimyksen hyvittäminen ”könttäsummalla”, jolla toisaalta jyvitetään vastaavia kustannuksia eri korvausmuodon alla.⁵¹ Kenties kärsimyskorvauksella on kuitenkin nimensäkin puolesta vahvempaa symbolista merkitystä surmansa saaneen läheisille, ja toisaalta korvausmuodon palauttaminen rikosvahinkolakiin lähentäisi järjestelmää entisestään vahingonkorvauslakiin nähden, mikä sinällään on linjassa viime uudistuksen yhdenmukaistamistavoitteen kanssa.

Muutosehdotus ja sen taustalla vaikuttavat tavoitteet korvaussuojan parantamisesta ja etenkin korvausten yhdenmukaistamisesta entisestään tuomioistuinten vahingonkorvausratkaisujen kanssa edustavat sosiaaliturvaoikeudesta irrallista ajatusta, jossa rikosvahinkokorvauksella nähdään olevan yksilön toimeentulosuojaa laajempaa symbolista merkitystä. Merkitseväenä pidetään, että uhrille myönnettäisiin mahdollisimman yhdenmukainen korvaus tuomioistuimen vahingonkorvausratkaisuun nähden, mikä ilmentää ajatusta siitä, että uhri ei saa kärsiä vahinkoa tekijän varattomuudesta, vaan hänen täytyy saada korvausta rikoksesta ja siitä aiheutuneista vahingoista viime kädessä valtion varoista. Keskeiseksi koetaan myös se, että korvauksessa näkyisi myös rikoksen törkeysaste, mikä niin ikään voimistaa korvauksen symbolista ulottuvuutta konkreettisen vahingon korvaamisen ohella. Uudistustarve onkin siten yhteydessä kehityskulkuun, jossa rikosvahinkojärjestelmä eriytyy sosiaaliturvajärjestelmästä ja ajatuksesta henkilön toimeentulon turvaamisesta painottuen rikoksesta aiheutuvan kärsimyksen ja uhrille aiheutuneiden vahinkojen mahdollisimman kattavaan korvaamiseen resurssien sallimissa rajoissa. Uudistuksen voidaankin katsoa osoittavan rikosvahinkojärjestelmän eriytymistä sosiaaliturvaoikeudellisesta perinnöstään ja uhrin korvaussuojan parantamisen sekä järjestelmän symbolisen merkityksen korostumista.

6. Johtopäätökset

Vaikka rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on jo suhteellisen vakiintunut, on se edelleen melko huonosti tunnettu ja vähän tutkittu oikeusjärjestelmämme osalualue. Tästä huolimatta rikosvahinkojen korvaamisella on tärkeä osa rikosten uhrien aseman turvaajana silloinkin, kun tekijä ei ole tiedossa tai rikosasia ei etene oikeuden tutkittavaksi.

51 HE 192/2005 vp, s. 13 ja 16.

Rikosvahinkojärjestelmän juuret ovat yhdistettävissä rationaaliseen kriminaalipolitiikkaan sekä sosiaaliturvaoikeudelliseen ja hyvinvointivaltiolliseen ajatteluun, jossa valtio nähdään vastuullisena rikollisuudesta aiheutuvista vahingoista. Viime vuosikymmeninä rikosvahinkojärjestelmä on kuitenkin eriytynyt sosiaaliturvaoikeudellisesta perinteestään ja muuttunut luonteeltaan enemmän ja enemmän vahingonkorvausoikeudelliseksi. Keskeisenä muutosta selittävänä tekijänä on ollut tietoinen pyrkimys yhdenmukaistaa korvauksia yleisten tuomioistuinten vahingonkorvausratkaisujen kanssa sekä pyrkimys parantaa rikoksen uhrin asemaa. Korvaus rikosvahingosta ei enää olekaan luonteeltaan vain henkilön toimeentuloedellytyksiä suojaavaa, vaan usein myös korvausta rikoksesta aiheutuvasta vahingosta sinällään vastaavin perustein ja periaattein kuin siviilioikeudellinenkin vahingonkorvaus. Kun myös aineettomia vahinkoja kattavasti järjestelmästä korvataan, on selvää, että järjestelmä keskittyy entistä enemmän myös muiden kuin heikentyneiden toimeentuloedellytysten turvaamiseen. Lisäksi korvausjärjestelmän taustalla on enenevässä määrin nähtävissä myös symbolista arvoa.

Tästä huolimatta rikosvahinkojen korvausjärjestelmään sisältyy edelleen omaleimaisia korvausharkintaan sitä rajoittavasti vaikuttavia piirteitä. Korvausten enimmäismäärät on säännelty ja tietyistä vahinkolajeista korvausta on mahdollista saada vain hyvin rajatuin edellytyksin. Osaltaan nämä piirteet säilyttävät ja osoittavat rikosvahinkojärjestelmän sosiaaliturvaoikeudellista perinnettä. Tavoite yhdenmukaistaa rikosvahinkokorvauksia entisestään vahingonkorvausratkaisujen kanssa ei olekaan kovin hedelmällinen, mikäli ymmärrämme rikosvahinkojen korvausjärjestelmän erityislaatuisuuden ja hyväksymme siitä aiheutuvat rajoitteet rikosvahinkokorvauksille.

Lopulta on myös kriittisesti arvioitava rikosvahinkokorvausjärjestelmän paikkaa ja tarpeellisuutta systeemissämme. Resurssien rajallisuus sekä muut sosiaaliturvan muodot huomioiden on kysyttävä, missä määrin rikosvahinkokorvaus on perusteltavissa ja tarpeellinen. Kuinka pitkälle valtion varoista on perusteltua suorittaa luonteeltaan symbolisempia korvauksen muotoja? Vaikka valtio periikin maksamansa korvauksen rikoksentehtäjältä, on selvää, että useinkaan korvausta ei saada takaisinperittyä tekijän heikon taloudellisen tilanteen vuoksi. Lisäksi tilanteissa, joissa tekijää ei ole saatu selvitettyä, ei luonnollisesti ole olemassa ketään viime kätistä maksajaa valtion lisäksi.

Järjestelmän tavoitteiden ja funktion tunnistaminen olisikin tarpeen: onko sen tarkoituksena toimia toimeentuloa suojaavana sosiaaliturvan muotona vai taata rikoksen uhrin oikeus vahingonkorvaukseen tekijän ollessa varaton. Lisäksi

niiden ymmärtämisen myötä myös erot korvausratkaisujen välillä ja syyt niiden taustalla tulevat ymmärrettävimmiksi. Toivottavasti tämä artikkeli on tehnyt tehtävänsä tämän tiedon tuottamiseksi ja avannut rikosvahinkojen korvausjärjestelmän historiaa sekä nykyisyyttä.

Allmänt ombud för social trygghet i Finland?

Paulina Heikura

Sammandrag

I Sverige kan Försäkringskassans beslut överklagas vidare till domstol av det allmänna ombudet för socialförsäkringen. Det allmänna ombudet har en självständig ställning och det har som huvudsaklig uppgift att driva fram prejudikat, bland annat i socialförsäkringsärenden där avgörandena har stora ekonomiska konsekvenser för enskilda eller det allmänna. Grundtanken är att tillförsäkra att socialförsäkringen tillämpas rättssäkert och enhetligt. Någon motsvarighet till det allmänna ombudet för socialförsäkringen finns inte i Finland. I det finska rättssystemet och processen finns redan idag mekanismer som på olika sätt säkerställer att ärenden gällande social trygghet handläggs rättssäkert och likformigt samt att rättspraxisen utvecklas. Trots att det finns olikheter i processerna mellan länderna, skulle ett liknande system med ett allmänt ombud i ärenden gällande social trygghet även kunna lämpa sig för den finska förvaltningsprocessen.

Tiivistelmä

Ruotsissa allmänna ombudet för socialförsäkringen voi valittaa Försäkringskassan päätöksistä tuomioistuimeen. Allmänna ombudetilla on itsenäinen asema, ja sen pätehtävä on saada aikaan prejudikaatteja muun muassa sellaisissa sosiaalivakuutusasioissa, joiden ratkaisuilla on suuri taloudellinen merkitys yksilölle tai yhteiskunnalle. Perusajatuksena on varmistaa, että sosiaalivakuutussäännöksiä sovelletaan yhdenmukaisesti ja oikeusturvan toteuttavalla tavalla. Suomessa ei ole vastaavaa instituutiota kuin Ruotsin allmänna ombudet för socialförsäkringen. Suomen oikeusjärjestelmään ja prosessiin sisältyy jo nykyisellään mekanismeja, jotka varmistavat oikeusturvan ja yhdenmukaisuuden toteutumista sosiaaliturva-asioiden käsittelyssä sekä oikeuskäytännön kehittymistä. Vaikka maiden prosesseissa on eroja, allmänna ombudetin kaltainen instituutio toimeentuloturva-asioissa voisi sopia myös suomalaisen hallintolainkäyttöprosessiin.

1. Inledning

Finns det särskilda skäl att efterge krav på återbetalning av bostadstillägg då personen, med en god man förordnad, haft bristande insikt om att bostadstillägg utgått felaktigt. Har en person som lever i ett polygamt äktenskap rätt till bostadsbidrag som ensamstående och hur ska inkomsterna i så fall beaktas när man beräknar bostadsbidraget. Dessa två exempel är hämtade från två rättsfall som prövats av högsta förvaltningsdomstolen i Sverige¹ och som har drivits fram av det allmänna ombudet. I svensk socialförsäkringsrätt har det inrättats ett allmänt ombud för socialförsäkringen med uppdrag att driva fram vägledande domar för att rättstillämpningen ska bli enhetlig.² Någon motsvarighet till ett allmänt ombud för socialförsäkringen finns inte i Finland.

Syftet med skrivelsen är att med hjälp av en jämförelse mellan den svenska och finska rättsordningen undersöka om ett allmänt ombud för socialförsäkring likt den svenska modellen skulle passa in i den finska rättsordningen och processen. Jämförelsen försöker besvara följande frågor. Är det svenska allmänna ombudets syfte och funktion uppfyllt på annat sätt i Finland och i så fall hur? Finns det ett behov av ett allmänt ombud för social trygghet i Finland? Hur skulle ett allmänt ombud, likt den svenska modellen, kunna se ut i den finska förvaltningsprocessen i ärenden som gäller social trygghet? Vilken roll skulle allmänna ombudet kunna ha? Frågan om allmänt ombud är intressant eftersom frågor som gäller social trygghet berör många invånare och antalet beslut som myndigheterna meddelar är omfattande. Allmänna ombudet som aktör är även en intressant konstruktion och dess uppdrag skiljer sig delvis från till exempel uppdrag som ombudsmän har. Jämförelsen har således en funktionell dimension, men eftersom jämförelsen behandlar en särskild institution i rättsprocessen och avsaknaden av en sådan, närmar sig jämförelsen även en strukturell jämförelse.³

De nordiska länderna har en lång tradition av gemensamt lagstiftningsarbete, särskilt genom det så kallade Helsingforsavtalet. Sedan 1980-talet har lagstiftningsarbetet dock avtagit och några gemensamma lagstiftningsprojekt har inte genomförts. Däremot kan samarbetet i Nordiska ministerrådet ha betydelse även för lagstiftningsarbete.⁴ Likheterna mellan länderna är alltså många, till exempel nämns i Finlands "Strategin för den reformering av offentliga förvalt-

1 HFD 2023 ref. 21 och HFD 2020 ref. 32.

2 Årlig rapport 2021, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, s. 8.

3 Jaakko Husa, *Oikeusvertailu, Teoria ja metodologia*, Helsinki, Lakimiesliiton kustannus, 2013, s. 145–147, 151 och 156–157. För redogörelse av kritik mot funktionell komparativ metod, jfr t.ex. Monateri, Pier Giuseppe: *Comparative Legal Methods*, Elgar Publishing, 2021, s. 4–6.

4 Jyrki Tala, *Framtidsutsikterna för det nordiska lagstiftningsarbetet*, Sebastian Godenhjelm, Eija Mäkinen, Matti Niemivuo (red.), *Förvaltning och rättssäkerhet i Norden*, Svenska litteratursällskapet i Finland, Appel förlag, 2022, s. 308–313.

ningen” att den offentliga förvaltningens målsättningar för år 2030 grundar sig på relativt permanenta nordiska värderingar och på rättsstatsprincipen.⁵

Jämförelsen börjar med en deskriptiv övergripande presentation av förvaltningsrätten, socialförsäkringen och förvaltningsprocessen i Sverige. Eftersom allmänna ombudet har en särskild funktion i rättssystemet, kommer särskilt instansordningen presenteras. Detta för att få en förståelse för hur, när och var i processen allmänna ombudet träder in. Därefter görs en genomgång av det allmänna ombudets bakgrund, uppdrag och syfte. Efter detta övergår skrivelsen till en övergripande presentation av den finländska förvaltningsrätten, systemet för social trygghet samt förvaltningsdomstolsprocessen. Slutligen görs en återkoppling till frågorna som ställts i inledningen och vissa fördjupningar i finsk rätt görs i samband med detta.⁶

Inledningsvis några kommentarer om terminologin. Den finska översättningen av ordet ombud är *asiamies*. Översättningen till finska för ordet allmän är *yleiset* eller *julkinen*. *Julkinen* kan även översättas med *offentlig*. Att märka är att ordet *asiamies* även kan översättas med ordet *ombudsman*.⁷ Begreppet *julkinen asiamies*, som i sig inte är entydigt, används således även för *ombudsman*.⁸ Nära till hands är att tänka sig en översättning av allmänna ombudet för socialförsäkringen till *sosiaaliasiamies*⁹, det vill säga socialombudsmannen. Socialombudsmannen har bland annat till uppgift att hjälpa socialvårdens klienter och denna term bör således inte användas som översättning av allmänna ombudet för socialförsäkringen. Eftersom det i Finland inte finns någon direkt motsvarighet av allmänt ombud för socialförsäkringen, finns det enligt min uppfattning heller inte någon etablerad term för det på finska.

Begreppen social trygghet och socialförsäkring används både i Finland och Sverige. Det är inte enkelt att definiera varken social trygghet eller socialförsäkring, men både i Sverige och Finland är social trygghet ett vidare begrepp än socialförsäkring. Enligt svenska socialförsäkringsbalken är socialförsäkringen de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i balken.¹⁰ I finsk doktrin har social trygghet beskrivits som ett gemensamt begrepp för förmånssystem som hör till socialt understöd och socialförsäkring. Traditionellt har systemet för social trygghet i Finland delats in i socialförsäkring, socialunderstöd och social- och hälsovård. Med förmåner enligt socialförsäkringen har i regel avsetts sådana situationer, när den enskilde

5 <https://forvaltningsstrategin.fi/>, (28.10.2023).

6 Husa beskriver att de typiska faserna i komparativrättsprocessen är: 1) Vad undersöks? 2) Vilket källmaterial används? 3) Hur ska jämförelsen genomföras? 4) Hur gå vidare till resultatet?, Husa: *Oikeusvertailu*, s. 179–182.

7 Svenskt lagspråk i Finland, 1/2017, s. 280.

8 Se Risto Koulu, *Julkiset asiamiehet oikeuksiin pääsyyn tukena*, Conflict Management Institute, 2022, s. 53.

9 Från och med 1.1.2024 ändras *sosiaaliasiamies* till *sosiaaliasiavastaava*, lag om patientombud och socialombud (739/2023).

10 1 kap. 1 § i socialförsäkringsbalken; prop. 2008/09:200, Socialförsäkringsbalk, del I, kapitel 4.2.

inte kan förvärvsarbeta. Målet har varit att trygga utkomst i fall av åldrande, sjukdom och arbetsoförmåga. Med socialunderstöd¹¹ har man avsett ett flertal olika förmåner eller bidrag som syftat till att utjämna skillnaderna i enskildas och familjers inkomster och utgifter. Förmånerna har oftast reglerats i separata lagar. Gränsen mellan socialt understöd och socialförsäkring har numera suddats ut.¹²

Ämnet avgränsar sig till det allmänna ombudet för socialförsäkringen¹³ vars behörighet är att överklaga Försäkringskassans beslut. Artikeln syftar endast till att ge en övergripande bild av socialförsäkringssystemet och systemet för social trygghet, förvaltnings- och socialförsäkringsprocessen, men ibland ges en mer detaljerad bild när det enligt mig har betydelse för skrivelsens syfte. Vad gäller finsk rätt har målet varit att hitta det mest liknande socialförsäkringsområdet som motsvarar de ärenden som allmänna ombudet för socialförsäkringen överklagar. Begränsning görs därför till de ärenden som avgörs av Folkpensionsanstalten och där instansordningen är besvärnämnden för social trygghet och därefter försäkringsdomstolen.¹⁴ Skrivelsen behandlar heller inte internationell rätt, rättelseförfarandet, extraordinära rättsmedel eller klagandeförfarandet, däremot berörs försäkringsdomstolens möjlighet till undanröjande av beslut.

2. Övergripande om förvaltnings- och förvaltningsprocessrätten i Sverige

I svensk rätt räknas traditionellt förvaltningsrätten som en del av den offentliga rätten. Eftersom det förvaltningsrättsliga området är brett, anses det i dagens samhälle svårt att särskilja på civilrättsliga och förvaltningsrättsliga författningsbestämmelser. Förvaltningsrättsliga bestämmelser har vissa särdrag som varierar i grad beroende på förvaltningssektor.¹⁵ I Sverige delas förvaltningsrätten vidare in i allmänna förvaltningsrätten och speciella förvaltningsrätten. Den allmänna förvaltningsrätten behandlar frågor som är gemensamma för all förvaltningsrätt, medan den speciella förvaltningsrätten är en gemensam beteckning för de särskilda förvaltningsområdenas rättsregler.¹⁶ Socialförsäkringsrätten räknas som en del av den speciella förvaltningsrätten.

11 På finska sosiaaliavustus.

12 Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas: Sosiaalioikeus, 5. painos, Alma Talent Oy 2016, s. 16, 18 och 25–27.

13 Allmänna ombudet för socialförsäkringens uppdrag omfattar även Pensionsmyndighetens beslut. Därutöver finns till exempel allmänt ombud vars uppdrag omfattar Skatteverkets beslut.

14 Folkpensionsanstalten meddelar även beslut där besvärinstansen är förvaltningsdomstol.

15 Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, Jure Förlag AB, 2014, s. 16–18.

16 Ragnemalm, Förvaltningsrättens grunder, s. 19; Mats Persson – Magdalena Giertz – Åsa Hellstadius – Mattias Nilsson – Jane Reichel – Jack Ågren – Karin Åhman, Svensk juridik, andra upplagan, Norstedts Juridik 2020, s. 103.

I svensk grundlag, 1 kap. 8 § i regeringsformen (RF), stadgas att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsuppgifter kan dock lämnas över till kommuner, juridiska personer och enskilda individer (12 kap. 4 § RF). Ordet myndighet omfattar begreppet förvaltningsmyndighet. En förvaltningsmyndighet är statliga verk och styrelser samt kommunala nämnder, men däremot omfattas inte politiska organ. Regeringen och domstolar räknas till myndigheter, men däremot inte till förvaltningsmyndigheter.¹⁷

Den svenska förvaltningsprocessen har lagreglerats i ett relativt sent skede genom 1971 års förvaltningsrättsreform. Förvaltningsmyndigheternas viktigaste lag för förfarandet är förvaltningslagen (2017:900, FL), som trädde i kraft år 2018. Förvaltningslagen är relativt kort. Lagen inleds med bestämmelser om lagens tillämpningsområde, enligt vilken lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolar (1 § FL). Därefter kommer bestämmelser om god förvaltning, varpå följer bestämmelser om allmänna krav på handläggning av ärenden, hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in, beredning av ärenden, myndighetsbeslut och dokumentation, rättelse och ändring av beslut och överklagande. Förvaltningslagen är subsidiär och finns det bestämmelser i speciallagstiftning, till exempel socialförsäkringsbalken, tillämpas dessa i första hand (4 § FL).

Vad som är god förvaltning anges i förvaltningslagen, men det bygger även på ett antal rättsprinciper som inte alla är angivna i lag. En del av en god förvaltning är likhetsprincipen och objektivitetsprincipen, vilka kommer till uttryck i grundlagen. I 1 kap. 9 § RF anges att alla domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör förvaltningsuppgifter i verksamheten ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Likhetsprincipen ställer krav på konsekvens. Myndigheten måste utveckla en konsekvent praxis och vid tillfälle då flera alternativ finns att välja måste den välja en konsekvent linje. Detta betyder dock inte att myndigheten inte kan ändra sin praxis.¹⁸ Vad som är god förvaltning anges även direkt i 5 § FL, där tre principer har intagits; legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Förvaltningsmyndigheternas verksamhet består av handläggning av ärenden, men även av faktisk förvaltning, vilket innebär uppgifter som inte hänför sig till ett specifikt ärende. Vad ett ärende är, är dock inte definierat i lagen. Ärendehandläggning betyder att myndigheten har för avsikt att fatta ett beslut i en

17 Ulrik von Essen, Förvaltningsrättens grunder, femte upplagan, Norstedts Juridik 2022, s. 28.

18 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 102 och 114.

viss fråga, och i den kan även ingå myndighetsutövning.¹⁹ I doktrin beskrivs förvaltningsbeslut som ett uttalande av en myndighet som är avsett att styra eller påverka enskilda personer eller myndigheter på något sätt.²⁰

När en enskild har ett ärende som handläggs hos förvaltningsmyndighet, kallas hon eller han för part i förvaltningslagen, men begreppet är inte närmare definierat i lagen.²¹ För att kunna vara part behövs partsbehörighet, men även processbehörighet. Därutöver krävs att frågan som ska bedömas "angår" personen, det vill säga att hon eller han har saklegitimitet.²² Enligt 19 § FL kan en enskild inleda ett ärende hos en myndighet genom ansökan, anmälan eller annan framställning, det vill säga ärendet anhängiggörs. Myndigheten måste då handlägga ärendet och även skilja sig ifrån ärendet med ett formellt beslut.²³ I förvaltningslagen finns vidare bestämmelser om bland annat myndighetens utredningsansvar, möjlighet att begära remiss och kommunikationsplikt. Handläggningen utmynnar i ett formellt beslut som normalt sätt är skriftligt (31 FL).

Förvaltningsmyndighetens beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd (40 § FL). Allmänna förvaltningsdomstolarna i Sverige består av tolv förvaltningsrätter (tidigare länsrätter), fyra kammarrätter och sista instansen är Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten).²⁴ Prövningstillstånd till kammarrätten ges dels om det finns skäl till att förvaltningsrättens avgörande ifrågasätts, dels när det behövs vägledning i en rättsfråga. Högsta förvaltningsdomstolen är en prejudikatinstans och för överklagande krävs i huvudsak prövningstillstånd. Domstolarnas roller uttrycks av von Essen på följande sätt: "Enkelt uttryckt kan man säga att förvaltningsrätter och kammarrätter ska skipa rätt, medan Högsta förvaltningsdomstolen ska skapa rätt, dvs. tolka och förtydliga lagstiftningen."²⁵ Högsta domstolen publicerar sina avgöranden på domstolens hemsida och på domstolsväsendets databas för vägledande avgöranden, där även kammarrätternas publicerade avgöranden hittas.²⁶

Vilka beslut som får överklagas preciseras inte i förvaltningslagen, utan i 41 § FL stadgas att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det krävs således att beslutet har påtagliga

19 Reichel: Svensk juridik, s. 105–106.

20 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 73; Ragnemalm, Hans: Förvaltningsrättens grunder, s. 21.

21 Prop. 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 79.

22 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 164–165.

23 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 157.

24 Vissa av förvaltningsrätterna är migrationsdomstolar och det finns även migrationsöverdomstolen. Dessutom finns två specialdomstolar; Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättsedomstolen. Förvaltningsdomstolar - Sveriges Domstolar, [<http://domstol.se>>Om Sveriges Domstolar>Så fungerar domstolarna], besökt 6.1.2024.

25 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 34–35.

26 Sveriges domstolar, [<http://domstol.se>> Domar och beslut> Publicerade domar, beslut och vägledande avgöranden] (29.10.2023); 6 § i rättsinformationsförordningen (1999:175).

verkningar. Ett beslut får enligt 42 § FL överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det är instansen över som prövar beslutets laglighet och lämplighet.²⁷

När processen övergår till domstol ändras också processlagen. Processen regleras i förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL) som innehåller bestämmelser om handläggningen i domstol. Svensk förvaltningsprocess är en tvåpartsprocess. Den myndighet som först beslutade i saken ska vara den enskildes motpart om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut (7 a § FPL). Processen leds av domstolen, som även har utredningsskyldighet. Rätten ska dels se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver, dels se till att inget onödigt förs in i målet (8 § FPL). Förfarandet är skriftligt, men möjlighet till muntlig förhandling finns (9 § FPL). Eftersom förfarandet i huvudsak är skriftligt, har domstolen, med vissa undantag, kommunikationsplikt (10 § FPL). Yrkandet styr processen på så sätt att rätten inte får gå utöver vad som yrkats i målet. Undantaget är att rätten får besluta till fördel för den enskild, när det kan ske utan men för motstående intresse (29 § FPL). Förutom yrkandet bestäms processramen av omständigheterna som parterna för fram. Med bevis kan man visa att en viss omständighet föreligger (bevisfakta). Processmaterialet utgör grunden för domen och domstolen är inte, med vissa undantag, bunden till vad parterna åberopat (30 § FPL). Materialet måste dock ha kommunicerats med parterna, för att det ska kunna läggas till grund för domen.²⁸ I förvaltningsprocesslagen finns vidare centrala bestämmelser om bland annat muntlig förhandling, bevismedel och om beslut.

Att överklaga är kostnadsfritt. Däremot ska enligt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2022 ref 10 ett yrkande om rättegångskostnad avvisas. Från denna princip om att rättegångskostnader inte kan ersättas finns undantag. I skattemål finns vissa möjligheter att få kostnader ersatta och i mål om tvångsomhändertaganden utses offentliga biträden²⁹.

2.1. Övergripande om socialförsäkringen i Sverige

De olika socialförsäkringsförmånerna har i Sverige växt fram under hand, vilket resulterade i en mängd olika lagar. Efter flera års utredning, föreslogs till slut att ett trettiotal lagar skulle samlas i en balk.³⁰ Socialförsäkringsbalken (2010:110, SFB) trädde till slut i kraft 2011. Socialförsäkringen i Sverige administreras av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Fondtorgsnämnden och Skatteverket (2 kap. 2 § SFB). Försäkringskassorna var från början

27 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 89.

28 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 340, 342–343.

29 Nilsson, Svensk juridik, s. 694.

30 Martina Axmin– Göran Lundahl, Socialförsäkrings och arbetslöshetsförsäkring. En introduktion till viktiga delar av Sveriges välfärdssystem, Studentlitteratur 2020, s. 25–29.

mindre, från staten fristående offentligrättsliga organ, utspridda i landet. År 2005 sammanslogs försäkringskassorna till en statlig myndighet.³¹ Eftersom socialförsäkringsbalken är speciallagstiftning i förhållande till förvaltningslagen, innebär detta för socialförsäkringsmål att bestämmelser för till exempel handläggning och överklagande finns i socialförsäkringsbalken. Lagarna ska dock läsas tillsammans, då flera bestämmelser i förvaltningslagen ändå är relevanta i beredningen.

I 110 kap. SFB föreskrivs om handläggning av ärenden hos Försäkringskassan. En ansökan om en förmån ska göras skriftligen och den ska innehålla de uppgifter som behövs för ärendet och vara undertecknad (110 kap. 4 § SFB). Myndigheten ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som ärendets beskaffenhet kräver (110 kap. 13 § SFB). Beslut i ärenden om förmåner enligt socialförsäkringsbalken får ändras, omprövas eller överklagas (113 kap. 2 § SFB). En enskild kan inte överklaga Försäkringskassans beslut direkt, utan måste först begära omprövning. Om omprövningsbeslutet däremot går den enskilde emot, kan beslutet överklagas till förvaltningsrätten (113 kap. 7 § och 10 § SFB). När beslutet överklagas till förvaltningsrätt ändras också partsställningen, från enparts- till tvåpartsställning, på så sätt att även myndigheten blir part i målet.³² För att överklaga beslut som meddelats enligt socialförsäkringsbalken till kammarrätten krävs prövningstillstånd (113 kap. 16 § SFB). Axmin och Lundahl har lyft fram att kammarrättens beslut har en relativt stor betydelse i vägledningen eftersom prejudikaten i socialförsäkringsmål från Högsta förvaltningsdomstolen är ganska sällsynta.³³

3. Allmänt ombud

3.1. Bakgrunden till allmänna ombudet

Frågan om en särskild funktion som skulle ta tillvara det allmännas intressen inom socialförsäkringen var uppe redan i slutet på 1960-talet. Vid den tidpunkten inrättades det inte någon funktion liknande det allmänna ombudet, utan i stället inrättades en ordning med Riksförsäkringsverket. Riksförsäkringsverket hade en tillsynsuppgift över försäkringskassorna och kunde underställa sina avgöranden till Försäkringsdomstolens prövning i vissa fall. Riksförsäkringsverket hade även till uppgift att som första besvärsinstans pröva försäkringskas-

31 Axmin – Lundahl, Socialförsäkrings och arbetslöshetsförsäkring, s. 20–21.

32 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 319.

33 Axmin – Lundahl, Socialförsäkrings och arbetslöshetsförsäkring, s. 27.

sornas beslut, men verket gav även utlåtanden till försäkringsdomstolen och hade även möjlighet att ex-officio pröva beslut. Processen var utformad som en enpartsprocess, även om Riksförsäkringsverket i praktiken uppfattades som part när den gav utlåtanden till rätten.³⁴

I slutet av 1970-talet infördes ett system med minst två överklagandeinstanser och försäkringsrätter och Försäkringsöverdomstolen infördes. Riksförsäkringsverket fick rätt att överklaga till försäkringsrätten även när det var till fördel för den enskilde, och fick uppträda som part i mål där den enskilda överklagat ett beslut. Socialförsäkringsmålen kom senare att överföras från försäkringsrätterna och Försäkringsöverdomstolen till förvaltningsvidan och länsrätterna, vars beslut i sin tur överklagades till kammarrätterna. År 1995 infördes ordningen att kammarrättens beslut överklagades till prejudikatinstansen Regeringsrätten. Riksförsäkringsverket kunde även i fortsättningen föra det allmännas talan i länsrätts- och kammarrättsprocessen. Verket kunde även överklaga ett beslut från Försäkringskassan, samt dom från länsrätt eller kammarrätt där allmän försäkringskassa hade varit part. Riksförsäkringsverket förde även det allmännas talan i regeringsrätten. Riksförsäkringsverket, som redan från början hade en skyldighet att verka för likformighet och rättvisa, tog en större roll vid 1990-talet vid att få fram prejudikat.³⁵

År 2005 slogs Försäkringskassorna samman med Riksförsäkringsverket. Eftersom det ansågs att en myndighet inte kan överklaga sina egna beslut, ledde sammanslagningen till förändringar. Regeringen ansåg att behovet av en funktion som kunde överklaga viktiga frågor till domstolsprövning skulle kunna avta med en sammanhållen myndighet. Regeringen ansåg ändå att det fortfarande fanns ett behov av att få frågor av principiell natur till domstolsprövning som det allmänna initierat, vilket skulle upphöra i samband med sammanslagningen. Därför inrättades en modell med allmänt ombud i enlighet med den som inrättats för skatteadministrationen.³⁶

3.2. Allmänna ombudets organisation och verksamhet

Av 2 kap. 2 § 2 mom. SFB framgår att det ska finnas ett allmänt ombud för socialförsäkringen hos Försäkringskassan och det ska utses av regeringen. När allmänna ombudet upprättades såg man det som viktigt att allmänna ombudet garanterades en självständig ställning gentemot Försäkringskassan och att det skulle utses av regeringen. Vidare skulle bestämmelser om var

34 SOU 2018:5, Ett stärkt allmänt ombud för socialförsäkringen, s. 85–86, 92. Utvecklingen av det allmänna ombudet och allmänna förvaltningsprocessens framväxt presenteras närmare i SOU 2018:5, kapitel 4.2.

35 SOU 2018:5, s. 87–92.

36 Prop. 2003/04:152, Anpassningar med anledning av en ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration, s. 242.

och vem som skulle utse ombudet tas in i en särskild lag.³⁷ Utgångspunkten är därför att allmänna ombudet är självständigt. Allmänna ombudet tilldelas ett bestämt förvaltningsanslag i regleringsbrev. Ombudet har vidare ett eget kansli i Försäkringskassans huvudkontor. Vid kansliet finns anställda bland annat som processförare. Det som skiljer allmänna ombudets verksamhet från många andra myndigheters verksamhet är att allmänna ombudet själv måste bevaka och hitta lämpliga ärenden att överklaga. Allmänna ombudet konstaterar själv att det är ombudet som bestämmer självständigt vilka ärenden den driver, men att det gärna tar emot förslag från Försäkringskassans handläggare eller allmänheten. År 2022 fick ombudet in cirka 300 förslag från Försäkringskassans anställda. Ombudet har tillgång till ärenden i Försäkringskassans handläggningssystem och tar även del av till exempel Försäkringskassans interna frågesystem. Ombudet kan även begära in ärenden från Försäkringskassan till exempel i ett specifikt förmånsområde och har även genomfört projekt i samband med ny lagstiftning.³⁸

3.3. Allmänna ombudets funktion och syfte

Det allmänna ombudets syfte framgår inte direkt ur lagstiftning. Allmänna ombudet själv hänvisar till förarbeten, prop. 2003/04:152 och prop. 2016/17:1, där ombudets syfte har berörts.³⁹ I förstnämnda propositionen framfördes att myndigheten i många situationer kan finna det oklart hur gällande rätt ska tolkas. Regeringen ansåg att det inte var tillfredställande att endast sådana frågor som den enskilde väljer att överklaga blir prövade av domstol. En sådan ordning ansågs inte uppfylla kravet på att socialförsäkringen tillämpas *likformigt och rättvist*. I propositionen framhölls att möjligheten att överklaga borde användas i de fall där behovet av prejudikaten är särskilt framträdande och därför föreslogs att det allmänna ombudet liksom tidigare, skulle ha rätten att överklaga även till fördel för den enskilde. Överklagandemöjligheten borde användas när det krävdes för att utjämna en oenhetlig rättstillämpning på områden där prejudikat var särskilt framträdande. Det allmänna ombudet föreslogs även ha rätt till att överklaga andra beslut av Försäkringskassan och även att begära att materiellt felaktigt beslut rättas av Försäkringskassan, men att denna rätt endast skulle tillämpas i undantagsfall.⁴⁰ I prop. 2016/17:1 konstateras att allmänna ombudets resursförstärkning syftar till att *driva fram prejudikat* inom områden där bedömningsutrymmet är stort i enskilda fall och där de ekonomiska konsekvenserna är stora antingen för enskilda eller det allmänna.⁴¹

37 Prop. 2003/04:152, s. 243.

38 Årlig rapport 2022, Allmänna ombudet, s. 9–10 och 16–17.

39 Årlig rapport 2020, Allmänna ombudet, s. 9.

40 Prop. 2003/04:152, s. 242–243.

41 Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 10 s. 32.

I SOU 2018:5 konstateras att kravet på förutsägbarhet nämnts som ett skilt krav som allmänna ombudet har att verka för. Både likformighet och förutsägbarhet i sin tur omfattas av det vidare begreppet *rättssäkerhet*. Utredningen konstaterar vidare att det inte är en förutsättning att en rättsregel tillämpas olikformigt, eftersom allmänna ombudet även verkar för rättssäkerhet. Till exempel kan en beslutsmyndighets tillämpning vara i strid med lagstiftningens ordalydelse.⁴²

Det allmänna ombudet har lyft fram följande områden år 2022 som den har prioriterat: gamla bestämmelser i ny verklighet, nya familjemönster, migration, ett förändrat arbetsliv, digitalisering, ny lagstiftning och myndigheternas normering och tillämpning och systematiska fel.⁴³ Enligt allmänna ombudet ställs alla förslag inför samma frågeställning: Är det en olöst rättsfråga eller bedömningsfråga där vägledande avgörande från domstol behövs?⁴⁴

3.4. Allmänna ombudets processbehörighet

Grunden till allmänna ombudets processbehörighet framgår av 113 kap. 12 § 1 mom. SFB. I bestämmelsen stadgas att ett beslut av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten får överklagas av det allmänna ombudet. Allmänna ombudet kan överklaga både grundbeslut och omprövningsbeslut. En betydelsefull förutsättning är att allmänna ombudet kan överklaga både till den enskildes fördel eller nackdel.⁴⁵ I 113 kap. 2 § SFB anges att beslut i ärenden om förmåner enligt denna balk får ändras, omprövas och överklagas med tillämpning av bestämmelserna i 3-21 §§. Denna bestämmelse begränsar allmänna ombudets behörighet, så att det endast är beslut om förmåner som ombudet får överklaga.⁴⁶ Om det har begärts omprövning av ett beslut och allmänna ombudet överklagar samma beslut, ska beslutet inte överklagas, utan det överlämnas till allmän förvaltningsdomstol (113 kap. 9 § SFB).

Allmänna ombudet har lyft fram fyra processuella svårigheter med systemet. För det första kan allmänna ombudet inte träda in i processen i ett senare skede, utan måste överklaga beslutet från början. För det andra finns inget motstående intresse när ombudet överklagar till fördel. För det tredje är det svårigheter att förena rollen som motpart med ombudets praxisbildande uppdrag. För det fjärde, när överklagandet är till fördel för den försäkrade i förvaltningsrätt, och där förvaltningsrätten bifaller ombudets överklagande, går

42 SOU 2018:5, s. 130.

43 Årlig rapport 2022, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, s. 13–15.

44 Årlig rapport, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, s. 12.

45 113 kap. 12 § 2 mom. SFB.

46 Denna tolkning av allmänna ombudets saklegitimation görs i SOU 2018:5, s. 96. Vissa undantag har även lyfts fram, t.ex. om det av speciallagstiftning framgår att bestämmelserna om allmänna ombudet i 113 kap. SFB är gällande.

det inte att driva processen vidare om det inte finns alternativa yrkanden som avslagits av domstolen.⁴⁷ Vidare har allmänna ombudet lyft fram att ärendet måste vara allmängiltigt, så att prejudikatet ska kunna tillämpas på många fall. Ombudet måste även välja fall som ligger i gränlandet mellan bifall och avslag.⁴⁸

3.4.1. Ett exempel på prejudikat

Andra exemplet i inledningen är hämtat ur Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2020 ref 32 (1549-19).⁴⁹ Avgörandet rörde rätten till bostadsbidrag och hur bostadsbidraget skulle beräknas. Bostadsbidrag är behovsprövat och kan sökas av bland annat barnfamiljer. Den försäkrade var gift med en person och tillsammans hade de tio barn. Maken bodde växelvis med den försäkrade. Maken var även gift med en annan person och de hade ingått äktenskap utomlands. Maken var folkbokförd tillsammans med sin andra hustru i en annan bostad, som han fick bostadsbidrag för. Båda äktenskapen var registrerade i folkbokföringen.

Försäkringskassan beviljade efter ansökan den försäkrade preliminärt bostadsbidrag som ensamstående, men bidraget beräknades utifrån den försäkrades och makens sammanlagda inkomster. I det här skedet överklagade allmänna ombudet beslutet till förvaltningsrätten. Allmänna ombudets yrkande i första hand var att den försäkrade som gift skulle nekas bostadsbidrag, i andra hand yrkades att den försäkrade som ensamstående skulle få bostadsbidrag, men att endast den försäkrades egna inkomster skulle läggas till grund vid beräkningen av bidragets storlek. Som grund förde allmänna ombudet fram två alternativa sätt att se på rätten till bostadsbidrag. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och ansåg att den försäkrade inte hade rätt till bostadsbidrag. Domstolen ansåg att den försäkrade skulle betraktas som gift. Eftersom det framgick att maken tidvis bodde hos den försäkrade, ansåg domstolen att det inte kunde ha visats att samlevnaden hade upphört och att rätt till bostadsbidrag som ensamstående fanns.

Allmänna ombudet överklagade domen till kammarrätten. Yrkandet skiljde sig nu från förstahandsyrkandet i förvaltningsrätten och var nu endast till den försäkrades fördel. Allmänna ombudet yrkade i kammarrätten att den försäkrade skulle få rätt till bostadsbidrag och att makens inkomster inte skulle påverka vid beräkningen av bostadsbidraget. Kammarrätten avslög överklagandet.

47 Årlig rapport 2020, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, s. 11.

48 Årlig rapport 2022, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, s. 12–13.

49 För rättsfallskommentar se Michael Hellner, Bostadsbidrag för makar i ett polygamt äktenskap HFD 2020 ref. 42 i Förvaltningsrättslig tidskrift, Häfte nr 2, 2021.

Allmänna ombudet överklagade då vidare till Högsta förvaltningsdomstolen, som tog upp målet till prövning. Allmänna ombudet yrkade att domstolen skulle upphäva underinstansernas avgöranden och förklara att den försäkrade hade rätt till bostadsbidrag som ensamstående och att makens inkomster inte ska påverka bostadsbidragets storlek. Domstolen upphävde förvaltningsrättens och kammarrättens domar och fastställde Försäkringskassans beslut.

Rättsfallet har tagits upp i Allmänna ombudets årliga rapport 2020. Rättsfallet har nämnts i de av allmänna ombudet prioriterade områdena, som i detta fall var migration. Enligt allmänna ombudet har det särskilt drivit frågan om hur man ska bedöma ansökningar om bostadsbidrag för polygama familjer. Domen finns också kort refererat i den årliga rapporten, med en kommentar om att domen anses bekräfta Försäkringskassans nuvarande tillämpning.⁵⁰

4. Övergripande om förvaltnings- och förvaltningsprocessrätten i Finland

I Finland klassificeras förvaltningsrätten till den offentliga rätten, men som ett självständigt rättsområde. Till statens centralförvaltning kan utöver statsrådet och ministerierna höra ämbetsverk, inrättningar och andra organ (119 § i Finlands grundlag). Staten kan dessutom ha regionala och lokala myndigheter. Statsförvaltningen i Finland har tre nivåer; centralförvaltningen, regionalförvaltningen och lokalförvaltningen.⁵¹ Offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Förutsättningen är att det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter (124 § i grundlagen).

Den viktigaste lagen för förvaltningen vid myndigheterna är förvaltningslagen (434/2003, FL). Lagen har ett brett tillämpningsområde och enligt 2 § tillämpas lagen hos statliga myndigheter, välfärdsområdenas och välfärdssammanslutningarnas myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentligrättsliga inrättningar samt hos riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (*myndighet*) och dessutom hos statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar samt på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Lagen tillämpas däremot inte vid till exempel rättskipning (4 § FL).

50 Årlig rapport 2020 – Allmänna ombudet för socialförsäkringen s. 38 och 47–48.

51 Heikki Kulla, Förvaltningsförfarandets grunder, översättning Freja Häggblom, Talentum, 2014, s. 23.

Förvaltningslagen är relativt omfattande bestående av fyra avdelningar. I första avdelningen finns allmänna bestämmelser, andra avdelningen hur ett förvaltningsärende inleds och behandlas hos en myndighet, tredje avdelningen delgivning och fjärde avdelningen består av särskilda bestämmelser och ikraftträdande. Om det i någon annan lag finns bestämmelser som avviker från förvaltningslagen, ska de bestämmelserna tillämpas (5 § FL).

I 21 § i Finlands grundlag stadgas om rättskydd och i paragrafen stadgas både om rätten till rättvis rättegång och till god förvaltning. Vidare anges i förvaltningslagen ett antal principer för god förvaltning (6 § FL). Paragrafen börjar med jämlikhetsprincipen, det vill säga att myndigheterna ska bemöta dem som uträttar ärenden hos förvaltningen jämlikt. Vid beslutsprövning ska fakta bedömas på lika grunder så att beslutandet är konsekvent. Däremot är det möjligt för myndigheten att ändra sin praxis om det finns grunder för det.⁵² Andra principer i paragrafen är principen om ändamålsbundenhet, följt av principen om opartiskhet och objektivitetsprincipen, proportionalitetsprincipen och slutligen principen om skydd för berättigade förväntningar.

I finska förvaltningslagen har man särskilt uttryckt vem som är part. Part i ett förvaltningsärende är den vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (11 § FL). I förarbeten har det konstaterats att med *någons rätt* kan det vara fråga om att bevilja eller inskränka till exempel ett administrativt tillstånd. Med *fördel* menas till exempel en social förmån eller socialt understöd. Vid beslut där någon förpliktas att göra någonting, kan det vara fråga om att avgöra om det finns tillräcklig laglig grund för den skyldighet som ska påföras personen. Ett exempel är återkravsbeslut av en beviljad förmån.⁵³ Parten kan vara fysisk person, juridisk person eller en myndighet, i de fall ärendet gäller partens rätt eller grundar sig på specialbestämmelse i lag.⁵⁴ Ett ärende inleds huvudsakligen skriftligen genom att yrkandena jämte grunderna för dem anges. När ärendet har inletts måste myndigheten behandla och utreda ärendet (19 §, 23 § och 31 §). Behandlingen av ärendet utmynnar huvudsakligen i ett skriftligt beslut (43 §). Till beslutet ska lämnas anvisningar om hur man begär omprövning om omprövningsförfarandet måste ske innan besvär över beslutet får anföras (46 §). Besvär anvisning ska även lämnas till beslut som får överklagas genom besvär enligt 47 §. Däremot framgår det inte av förvaltningslagen var omprövning ska avgöras eller överklagandeinstanserna.⁵⁵

52 RP 72/2002 rd, Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen, s. 59.

53 RP 72/2002 rd, s. 69.

54 Kulla, Förvaltningsförfarandets grunder, s. 152.

55 Med undantag för tvister som gäller förvaltningsavtal som ska behandlas i förvaltningsdomstolen, 66 §.

När förvaltningsprocessen övergår till förvaltningsrättskipning i domstol tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). Lagen är relativt ny och trädde i kraft 1.1.2020. Den är även förhållandevis detaljerad och innehåller 15 kapitel, från anförande av besvär till besluts verkställighet. Lagens syfte anges i 1 § och enligt den innehåller lagen garantierna för rättsskydd och rättvis rättegång i rättegångar i förvaltningsärenden och i rättegångar som i övrigt gäller offentlighetsrättsliga rättsförhållanden. Besvär får anföras på den grunden att beslutet strider mot lag (6 § 1 mom.). Besvär över en myndighets beslut anføres hos den regionala förvaltningsdomstolen (8 §). De regionala förvaltningsdomstolarna är Helsingfors, Norra Finlands, Tavastehus, Vasa, Åbo och Östra Finlands förvaltningsdomstol. Dessutom finns en förvaltningsdomstol i Åland.⁵⁶ Besvärstillståndsdomstolen högsta förvaltningsdomstolen utövar den högsta domsrätten över förvaltningsprocessuella ärenden. Högsta förvaltningsdomstolen övervakar även rättskipningen inom sitt behörighetsområde.⁵⁷

Rätten att anföra besvär över förvaltningsbeslut har den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Vidare har den besvärsmannen som har tilldelats besvärsmannen enligt särskilda bestämmelser i lag. Myndigheten kan ha besvärsmannen över förvaltningsbeslut om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten har att bevaka (7 §). Var och en har rätt att föra talan i egen sak, om inte något annat är föreskrivet i lag (24 §). Domstolen kan begära utlåtande av den myndighet som fattat beslutet (42 §).⁵⁸ Förvaltningsdomstolen svarar för processledningen under handläggningen, som huvudsakligen är skriftlig. Domstolen har utredningsskyldighet och ska vid behov ge en part eller den myndighet som fattat beslutet anvisningar om vilken tilläggsutredning som ska läggas fram i ärendet. Domstolen ska även på eget initiativ inhämta utredning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet samt ärendet art kräver (35–37 §). Centrala bestämmelser är även hörande av parter, muntlig förhandling, avgörande av ärenden och bestämmelsen om beslutsskäl. Domstolen prövar alla omständigheter som kommit fram i ärendet och beslutar därefter vilka omständigheter som avgörandet kan grunda sig på (79 §).

I finländsk förvaltningsdomstolsprocess är det i vissa fall möjligt att en delaktig i rättegång blir skyldig helt eller delvis att ersätta en annan delaktigs rättegångskostnader, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv ska stå för rättegångskostnaderna. Dock kan en

⁵⁶ 4 kap. 3 § i domstolslagen.

⁵⁷ 1 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006); 107 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

⁵⁸ Jfr Anu Koivuluoma, Mirjami Paso, Petri Saukko, Veijo Tarukannel, Matti Tolvanen Hallintolainkäyttö, Talentum, 2015, s. 38. Författarna poängterar att man i förvaltningsrättsprocessen försiktigt kan tala om en tvåpartsprocess eftersom myndighetens ställning i många avseende rent faktiskt kan jämföras med partsställning då myndigheten hörs i samband med processen.

enskild endast åläggas att ersätta en myndighets rättegångskostnader om den enskilda parten framställt ett uppenbart ogrundat yrkande (95 §).

4.1. Övergripande om systemet för social trygghet Finland

Rätten till social trygghet garanteras i 19 § i Finlands grundlag. I Finland finns inte någon separat socialförsäkringsbalk, utan förmånerna för social trygghet regleras i ett flertal olika lagar. Ofta reglerar en och samma lag flera olika förmåner, till exempel regleras i sjukförsäkringslagen (1224/2004) ersättningar av resekostnader, läkemedelskostnader och sjukdagpenning, medan i Folkpensionslagen (568/2007) regleras ett antal olika slags pensioner.

Folkpensionsanstalten sköter förvaltningen av ärenden som gäller social trygghet. Folkpensionsanstalten är en offentligrättslig anstalt, vilket betyder att den räknas som en juridisk person som under eget ansvar sköter offentligrättsliga uppgifter. Folkpensionsanstaltens verksamhetsområde är hela landet.⁵⁹ Folkpensionsanstaltens beslut får överklagas genom besvär till förvaltningsdomstolen, om inte annat föreskrivs någon annanstans i fråga om sökande av ändring (24 § i lagen om Folkpensionsanstalten). I lagarna för social trygghet finns i regel bestämmelser för anförande av besvär och i många fall finns bestämmelser om att ett beslut överklagas till besvärsnämnden för social trygghet och vidare till försäkringsdomstolen.⁶⁰ Innan ärendet överförs vidare till nästa instans, ska Folkpensionsanstalten pröva ärendet igen. Om Folkpensionsanstalten till alla delar godkänner yrkandet som framställs i besväret, ska den meddela ett rättelsebeslut. Däremot, om Folkpensionsanstalten inte rättar sitt beslut, ska den sända besvärsskriften till besvärinstansen.⁶¹

Den som är missnöjd med Folkpensionsanstaltens beslut får söka ändring i det genom besvär hos besvärsnämnden för social trygghet⁶², och den som är missnöjd med ett beslut av besvärsnämnden för social trygghet får söka ändring genom besvär hos försäkringsdomstolen. Som huvudregel är det kostnadsfritt för enskilda personer att söka ändring till besvärsnämnden och försäkringsdomstolen.⁶³

Även om besvärsnämnden för social trygghet inte per definition är en domstol, så kan den jämföras med ett rättskipningsorgan.⁶⁴ Besvärsnämnden behandlar ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa och därmed jämförbara ärenden. Vidare handlägger den ärenden som gäller utkomstskydd och som

59 1 § och 10 § i lagen om folkpensionsanstalten (2001/731).

60 Se till exempel 34 § i lagen om allmänt bostadsbidrag eller 77 § i folkpensionslagen.

61 Se till exempel 36 § i lagen om allmänt bostadsbidrag eller 79 § i folkpensionslagen.

62 Utförlig redogörelse om systemet för fullföljdförfarandet gällande social trygghet finns i kap. 2 i Maija-Liisa Goebel m.fl., Muutoksenhaku toimeentuloturvassa, Edita 2021.

63 5 § i lagen om domstolsavgifter (1455/2015).

64 Maija-Liisa Goebel m.fl., Muutoksenhaku toimeentuloturvassa, s. 20.

handläggs av Folkpensionsanstalten i enlighet med vad som föreskrivs särskilt i de ifrågavarande förmånslagarna (1 § lagen om besvärnsämnden för social trygghet (1299/2006)). Försäkringsdomstolen räknas till förvaltningsdomstolarna och är en specialdomstol som behandlar ärenden som gäller social trygghet.⁶⁵ Försäkringsdomstolen är sista instans i de flesta ärendegrupper som den har behörighet att avgöra.⁶⁶ Domstolen räknas dock inte som en prejudikatdomstol. Försäkringsdomstolen publicerar Finlex-referat på databasen för rättspraxis och även kortare referat på försäkringsdomstolens egen hemsida.⁶⁷ Både besvärnsämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen tillämpar lagen om rättegång i förvaltningsärenden i sin handläggning.

5. Allmänt ombud för social trygghet i Finland?

5.1. Hur förhåller sig finsk lagstiftning till Allmänna ombudets syfte?

En första fråga är hur finsk rätt ställer sig till villkoret att socialförsäkringen ska tillämpas på ett rättssäkert och likformigt sätt. Det kan till att börja med konstateras att den svenska och finska förvaltningsrätten har ett gemensamt mål i strävan efter en rättssäker och god förvaltning.

I svenska förvaltningsrätten ses förvaltningsrättsliga principer och förvaltningsrättsliga förfarandebestämmelserna som en garant för att myndigheternas maktutövning sker i rättssäkra former.⁶⁸ På samma sätt anses i Finland att förfaranderegleringens viktigaste uppgift i förvaltningen är att rättssäkerheten verkställs. Genom förfaranderegleringen och formbundenheten säkerställs den enskildes rättstrygghet och myndighetsutövningens laglighet och förutsägbarhet, vilket i sig förstärker jämlikhet och objektivitet.⁶⁹ Mäenpää delar in rättssäkerheten i processuell, materiell och kvalitativ rättssäkerhet. Han utvecklar vidare att rättssäkerheten kan separeras i preventivt rättsskydd och rättsskydd i efterhand. Slutligen kan rättssäkerheten enligt Mäenpää även beaktas utifrån ett objektiva och ett subjektivt perspektiv. En central roll har således förvaltningsprocessregler, med vilka man tryggar processen i domstolen och rätten till en rättvis rättegång.⁷⁰

65 Försäkringsdomstolens behörighet regleras i 98 § 3 mom. grundlagen, domstolslagen (673/2016) och lagen om försäkringsdomstolen (677/2016).

66 18 a § i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen. Det finns vissa undantag, till exempel kan försäkringsdomstolens beslut gällande arbetsolycksfall överklagas till högsta domstolen.

67 Finlex. [<https://www.finlex.fi/sv/>> Rättspraxis> Försäkringsdomstolen]; Försäkringsdomstolen. [<https://www.vakuutusoikeus.fi/sv/>> Rättsfall] (29.10.2023).

68 von Essen, Förvaltningsrättens grunder, s. 69.

69 Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita, 6. uudistettu painos, s. 73–74.

70 Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Alma Talent Oy, Lakimiesliiton kustannus, 2019, s. 2–4.

Såsom i Sverige består god förvaltning i Finland av en helhet, varav kravet på likformighet kan sägas vara ett. Även finsk lagstiftning har likheter med den svenska lagstiftningen angående kravet på likformighet. I 6 § 1 momentet i finska grundlagen anges att alla är lika inför lagen. Finska förvaltningslagen anger även ett antal principer för god förvaltning i 6 §, bland annat jämlikhetsprincipen. Myndigheterna ska således vid tolkning och tillämpning av bestämmelser behandla lika fall på lika sätt. Likt den svenska förvaltningsrätten ingår i jämlikhetskriteriet även ett krav på konsekvens vid beslutfattandet, det vill säga vid liknande ärenden ska tillämpningen vara liknande och konsekvent.⁷¹

I förarbeten där allmänna ombudets syfte framgår, nämns även att socialförsäkringen ska tillämpas rättvist, men närmare har ordets innebörd inte utvecklats. Kulla påpekar i kapitlet om grunderna om god förvaltning i Finland, att rättvisa är ett omstritt begrepp, men att den innersta innebörden av begreppet är allmänt känt. Enligt Kulla är rättsprincipernas värdegrund kravet på rättvisa. Även i en rättvisebedömning av en verksamhet behövs flera fall som kan jämföras med varandra.⁷²

Gällande praxisbildningen kan konstateras att ett av förvaltningsprocessens syfte i Finland är att den har en vägledande och utvecklande roll i rättstillämpningen. Denna vägledande roll hör ihop med rättstryggheten eftersom vägledningen kommer till uttryck genom enskilda avgöranden. Med domstolsavgörandet kan man vägleda domstolar, myndigheter och besvärnämnder, men även människor som berörs av lagstiftningen. Särskilt högsta instansens, det vill säga högsta förvaltningsdomstolens avgöranden, har en bred betydelse för rättstillämpningen.⁷³

5.2. Är det svenska allmänna ombudets syfte och funktion uppfyllt på annat sätt i Finland?

I följande avsnitt lyfts några aspekter fram som kan ha betydelse i om allmänna ombudets syfte och funktion är uppfyllt på annat sätt i Finland.

Kravet på att ärenden om socialförsäkringen eller social trygghet ska tillämpas likformigt kan delas in i myndighetsnivå och domstolsnivå. På myndighetsnivå motsvarar Försäkringskassans roll i Sverige till stora delar i Finland av *Folkpensionsanstalten*, som sköter förvaltningen av ärenden som gäller social trygghet. Folkpensionsanstaltens verksamhetsområde är hela landet och den är indelad i försäkringsdistrikt, men likt Försäkringskassan har Folkpensionsanstalten re-

⁷¹ Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, s. 95 och 98.

⁷² Kulla, Förvaltningsförfarandets grunder, 105.

⁷³ Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa, s. 25. Gällande försäkringsdomstolens roll, se avsnitt 5.2.

gionala kontor.⁷⁴ Folkpensionsanstalten är inte en förvaltningsorganisation som hör under statsrådet. Detta leder till att statliga centralförvaltningsmyndigheter behöver bemyndiganden för att kunna ge Folkpensionsanstalten normer som är rättsligt bindande. Folkpensionsanstalten upprättar egna *anvisningar* som torde följas av handläggarna till stor del vid handläggningen av ärenden. Tuori och Kotkas påpekar att för förmånshandläggarna kan anvisningarna i realiteten sägas vara den "främsta rättskällan" i arbetet. Som utgångspunkt har Folkpensionsanstalten dock inte behörighet att ge rättsligt bindande normer.⁷⁵ Förvaltningspraxis och anvisningar har en stor roll i att ärenden tillämpas enhetligt.

En stor skillnad mellan Finland och Sverige är *instansordningen* för ärenden som gäller socialförsäkringen och social trygghet. I rättsfallsexemplet från Sverige som beskrivits tidigare om bostadsbidrag, hade det allmänna ombudet överklagat ärendet via två domstolar, för att till slut nå prejudikatinstansen Högsta förvaltningsdomstolen. Rättsprocessen i ett bostadsbidragsärende i Finland går en annan väg. Ett första steg är att ändringssökanden lämnar in ändringsskriften till Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten prövar om den kan ändra beslutet och godtar Folkpensionsanstalten yrkandet ger den ett rättelsebeslut. Om Folkpensionsanstalten inte godtar yrkandet, sänder den besvärsskriften vidare till besvärsnämnden för social trygghet. Första instans är besvärsnämnden för social trygghet, som jämföras med ett rättskipningsorgan. Sista instansen i ett ärende om bostadsbidrag är specialdomstolen försäkringsdomstolen. Innan ärendet lämnas över till försäkringsdomstolen, gör Folkpensionsanstalten återigen en prövning av yrkandena i besvärsskriften. Likt med besvärsnämnden för social trygghet finns det endast en försäkringsdomstol. Försäkringsdomstolen är inte en prejudikatdomstol som Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige, men den har ändå en vägledande roll. Enligt Tuori och Kotkas kan försäkringsdomstolens avgöranden åtminstone ses som tillåtna rättskällor.⁷⁶ En viktig del i försäkringsdomstolens vägledande roll och det som ger avgörandet en särskild "tyngd", är möjligheten att hänskjuta ärenden till plenum eller förstärkt sammanträde (9 § och 10 § i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen (677/2016)). Eftersom försäkringsdomstolen är sista instans i de flesta ärenden som domstolen avgör, torde domstolens beslut bevakas och följas av de lägre instanserna och myndigheterna till stor del.⁷⁷ Likt med Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige är försäkringsdomstolens uppgift

74 1 § och 10 § i lagen om folkpensionsanstalten (2001/731).

75 Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas, *Sosiaalioikeus*, 5. painos, Alma Talent Oy 2016, s. 173–176; 20 § i lagen om Folkpensionsanstalten.

76 Tuori – Kotkas, *Sosiaalioikeus*, s. 142. Jfr Risto Koulu, *Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä*, Conflict Management, 2014, s. 143. Koulu frågar sig om försäkringsdomstolens avgöranden ens kan ses som svaga rättskällor (heikkoja oikeuslähteitä).

77 Exempel på detta är att Pensionsskyddscentralen och Tapaturmavakuutuskeskus som publicerar avgöranden av försäkringsdomstolen på sina hemsidor.

att välja vilka rättsfrågor som behöver klargöras och vilka beslut som ska publiceras. Försäkringsdomstolen har även tagit en aktivare roll i att publicera avgöranden i långa och korta referat.⁷⁸

Besvärnämnden för social trygghet avgjorde sammanlagt 38 226 ärenden år 2022 och 39 540 ärenden år 2021.⁷⁹ Försäkringsdomstolen avgjorde år 2021 sammanlagt 3757 ärenden och år 2022 var antalet avgjorda ärenden 3361.⁸⁰ Eftersom det endast finns en besvärnämnd för social trygghet och en försäkringsdomstol, så får både besvärnämnden och försäkringsdomstolen en helhetssyn av ärendena, vilket i sig främjar jämlikhet. Eftersom besvärnämnden prövar Folkpensionsanstaltens beslut och försäkringsdomstolen prövar besvärnämndens beslut, prövar domstolen även att rättsprinciper följs.

I slutändan är dock både besvärnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen bundna till att pröva de ärenden som inkommer till dem. Det är upp till den enskilda att söka ändring. Grundtanken i finska förvaltningsdomstolsprocessen är att den enskilda ska kunna driva sitt ärende själv, utan ombud. Trots denna grundtanke finns det vissa möjligheter att den enskilda beviljas *rättshjälp* enligt rättshjälplagen (257/2002). Den enskilda kan även begära *ersättning* för rättegångskostnader såsom för ombudsarvode (95 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden).⁸¹ I ärenden som gäller till exempel bostadsbidrag är ombud och biträden samt yrkanden om ersättning för rättegångskostnader sällsynta.

Till allra största delen är det således enskilda privatpersoner som överklagar till försäkringsdomstolen. Det är möjligt att *Folkpensionsanstalten* begär ändring i beslut av besvärnämnden av social trygghet på grund av att Folkpensionsanstalten anser att beslutet är uppenbart lagstridigt. Enligt Folkpensionsanstalten kan den även begära ändring i ärenden där beslutet har stor ekonomisk betydelse eller som gäller beslut som är principiellt viktiga och har lagtolkningsfrågor. Då tar försäkringsdistriktet kontakt med Folkpensionsanstaltens kompetenscenter som beslutar om användandet av besvärsrätten.⁸² Ärenden som har överklagats av Folkpensionsanstalten till försäkringsdomstolen är få och görs efter en avvägning av Folkpensionsanstalten.

78 Försäkringsdomstolen, Försäkringsdomstolen publicerar både referat och korta referat av sina avgöranden, 9.2.2023, <https://www.vakuutusoikeus.fi/sv/index> [Aktuellt> Nyheter> 2023] (16.9.2023).

79 Samu, Ratkaisutilasto 2022 ja 2021. [<https://www.samu.fi/> > Muutoksenhakulautakunta > Tilastoja ja asiakirjoja] (29.10.2023).

80 Vakuutusoikeus, Tilastotietoja och Vakuutusoikeus saapuneet ja ratkaistut asiat tilasto 2021. [<https://www.vakuutusoikeus.fi/Ajankohtaista,Tilastotietoja>] (16.9.2023).

81 Enligt försäkringsdomstolens beslut 2021:136 ses däremot inte Folkpensionsanstalten som sådan motpart som avses i 22 § i rättshjälplagen till den som fått rättshjälp. Detta betyder att Folkpensionsanstalten inte kan åläggas att ersätta det offentliga biträdets arvode eller kostnader som ersatts med offentliga medel, utan arvodet och kostnaden står staten för.

82 Folkpensionsanstaltens förmånsanvisning, Sökande av ändring, 5.10.2022, s. 2.

Slutligen finns även en möjlighet att *undandröja* beslut som är uppenbart lagstridiga. Besvärnämnden för social trygghet har möjligheten att undandröja Folkpensionsanstaltens beslut på yrkande av parten eller Folkpensionsanstalten. Likaså har försäkringsdomstolen möjlighet att undandröja sitt eget eller besvärnämndens för social trygghet beslut bland annat om beslutet uppenbart strider mot lag. För att kunna undandröja ett beslut krävs att beslutet har överklagats eller att den enskilde eller myndigheten har sökt att beslutet undandröjs. För en ansökan om undandröjande tas i regel ut en rättegångsavgift, i jämförelse med besvär som i regel är kostnadsfria för enskilda personer.⁸³

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det från myndighetsnivå till domstolsnivå finns mekanismer som på olika sätt hjälper till att ärenden inom social trygghet handläggs rättssäkert och jämlikt och att det till slut blir vägledande avgöranden. I detta avseende har till exempel möjligheten att begära ersättning för rättegångskostnader en mindre betydelse, medan till exempel instansordningen har en större betydelse.

5.3. Finns det ett behov av ett allmänt ombud för social trygghet i Finland?

Nya familjemönster, migration, ett förändrat arbetsliv och digitalisering är exempel på områden som det allmänna ombudet har valt ut för att driva fram. Detta för att få fram prejudikat och på så sätt utveckla en enhetlig och rättssäker tillämpning av socialförsäkringen i Sverige. Exempelen är samhällsförändringar som berör Sverige, men i stor utsträckning även Finland. Behovet av vägledande avgöranden är något gemensamt.

Som tidigare nämnts så finns det till skillnad från Sverige i Finland ingen aktör som enbart har till uppgift att driva fram ärenden som gäller social trygghet genom rättsinstanserna. Både besvärnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen är således bundna till att pröva de ärenden som inkommer till dem. Både besvärnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen handlägger ärendeområden där ändringssökanden ofta är i ett utsatt läge, på grund av till exempel sjukdom. Trots att processen utformats så att det ska vara enkelt för en enskild att begära ändring och trots att det finns vissa möjligheter till ombud och biträde samt ersättning för rättegångskostnader, kan man med fog anta att tröskeln att begära ändring ändå är hög. Det förefaller också som att det inte är vanligt bland juristbiträden eller ombud att specialisera sig på juridik som gäller social trygghet. Särskilt verkar det med tanke på diskrepansen mellan antalet avgjorda ärenden i besvärnämnden och antalet

⁸³ Se 19 § i lagen om rättegång i försäkringsdomstolen (677/2016) och till exempel 40 § i lagen om allmänt bostadsbidrag. Bestämmelser om rättegångsavgifter finns i lagen om domstolsavgifter (1455/2015).

avgjorda ärenden i försäkringsdomstolen att tröskeln att begära ändring hos försäkringsdomstolen är högre.⁸⁴ Folkpensionsanstalten å sin sida avväger noga besluten den begär ändring i. Dessa omständigheter talar för att det finns utrymme för ett allmänt ombud för socialförsäkring.

Såsom i Sverige, finns det i ärendena som gäller socialförsäkring och social trygghet i många fall ett bedömningsutrymme och det kan därför argumenteras för att även ärendegrupperna lämpar sig för ett system med allmänt ombud.

Som framgått tidigare finns det i Sverige ett flertal förvaltningsrätter och kamrarrätter, medan instanserna är färre i Finland och vägen till sista instans är på så vis kortare. Besvärnsnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen får på detta vis en helhetsbild av ärendena som inkommer, vilket i sig främjar likhet och talar emot ett behov av allmänt ombud. Man kan dock vända på argumentet så att denna omständighet talar för att det finns ett självständigt allmänt ombud, som också har en helhetssyn på praxisen på socialförsäkringsområdet, driver fram ärenden med olösta tolknings- eller rättsfrågor.⁸⁵

5.4. Hur skulle ett allmänt ombud, lik den svenska modellen, kunna se ut i den finska förvaltningsprocessen i ärenden som gäller social trygghet? Vilken roll skulle allmänna ombudet kunna ha?

Man kan konstatera att det syfte och uppdrag som allmänna ombudet har, kan tilldelas till olika aktörer, som dessutom kan ha andra uppgifter. Man kan vidare konstatera att det i Finland tidigare har funnits och fortfarande finns funktioner som till vissa delar liknar allmänna ombudet för socialförsäkringen. Inom försäkringsdomstolens behörighetsområde fanns tidigare till exempel pensionsombudet inom kommunala pensioner, vars främsta uppgift var att bevaka medlemssamfundens intressen och också hade rätt att söka ändring i pensionsanstaltens beslut. Pensionsombudet inom kommunala pensionsystemet avskaffades, eftersom man ansåg att pensionsombudet inte längre behövdes som medlemssamfundens företrädare och man ansåg att pensions-

84 Förutom besvärnsnämnden för social trygghet finns det andra besvärnsnämnder där försäkringsdomstolen är sista besvärnsinstans.

85 I SOU 2018:5 framhåller utredningen att allmänna ombudets syfte till viss del är kontrollfunktion gentemot beslutsmyndigheten och det allmänna kan genom ombudets talan försäkra sig om att beslutsmyndighetens praxis är lagenlig. SOU 2018:5, s. 190. Koulu för fram att när ändringssökandet är uppbyggt sektorsvis tillåter detta en djupare sakkunskap. Han påpekar dock att även specialisering kan vara förenad med risker, såsom ovilja till förändringar (dvs. saker ska göras som tidigare) och oförmåga att se felaktigheter i den egna verksamheten. Risto Koulu, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä, s. 32–33. Ett exempel från Finland skulle kunna vara riksdagens ombudsmans avgörande EOAK/1904/2019 från 29.10.2020. Ombudsmannen konstaterade att det framkom att handläggningssättet med att bifoga handlingar från ett annat ärende än det ifrågavarande och utan att ändringssökanden blev hörd gällande dessa handlingar hade blivit *etablerad praxis* i besvärnsnämnden. Ombudsmannen ansåg att besvärnsnämnden brustit i sitt ansvar att höra klaganden.

anstalten kunde söka om undanröjande av beslut om ett fel upptäcktes i ett beslut.⁸⁶ Inom Skatteförvaltningen i Finland finns enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, som till många delar har samma uppgifter som allmänna ombudet. Inom enheten arbetar skatteombud. Enheten bevakar ärenden och söker ändring i beskattningen när den anser att det behövs för lagens tillämpning i andra likadana fall eller för en enhetlig beskattnings- eller rättspraxis. Vidare kan enheten söka ändring när ärendet är ekonomiskt betydelsefullt eller när bevakningen av skattetagarnas rätt i övrigt förutsätter det (24 § i lagen om Skatteförvaltningen (503/2010)). Ytterligare kan nämnas ombudsmän, vars uppgifter kan skilja sig åt betydligt och som kan ha flera olika uppgifter. Ett exempel är Konsumentombudsmannen, som övervakar att konsumentlagstiftningen följs.⁸⁷ Det torde ändå vara sällsynt med en funktion som har ett så specifikt uppdrag som det allmänna ombudet för socialförsäkringen i Sverige.

En relevant fråga är därför om det är motiverat med ett allmänt ombud för socialförsäkring med ett så specificerat uppdrag som svenska allmänna ombudet har. Borde allmänna ombudets uppgifter kombineras med andra uppgifter? I jämförelse med finska Skatteförvaltningens enhet för bevakning av skattetagarnas rätt, så går största delen av arbetstiden i enheten till att ge bemötanden till överklaganden och en mycket mindre del till att söka ändring.⁸⁸ Tidigare nämnda Konsumentombudsmannen har både övervaknings- och tillsynsuppgift, kan i vissa fall bistå konsumenten i rättegång och föra grupptalan. Ett sätt att närma sig frågan skulle kunna vara ur den synvinkeln att ett specifikt syfte ger allmänna ombudets uppdrag en klarhet och tydlighet. Frågan om allmänna ombudets uppdrag kan också ses som nära sammankopplat med frågan om allmänna ombudets självständighet. Allmänna ombudet för socialförsäkringen utses av regeringen och det är fristående från Försäkringskassan. Numera är det anställda vid allmänna ombudet som processar. Dess förvaltningsanslag anges i regleringsbrev. Dessa omständigheter talar för att det är en viss skillnad i allmänna ombudets självständighet, i jämförelse med om allmänna ombudet även skulle ha uppgifter som hänför sig till myndighetens överklagandeprocess.

Historiskt sett har processen för socialförsäkringsärenden i Sverige tidigare varit mer lik den nuvarande finska processen. Vid tidpunkten när Riksförsäkringsverket och försäkringsrätterna fanns i Sverige och processen var en enpartsprocess, hade Riksförsäkringsverket uppgifter som började närma sig

86 141 § i lagen om kommunala pensioner (549/2003), lagen om ändring av lagen om kommunala pensioner (260/2007) och RP 186/2006 rd, s. 8–9.

87 Lag om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012).

88 Skatteförvaltningen. [<https://vero.fi/sv/skatteforvaltningen> > Skatteförvaltningen > Kontakta oss > Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt], (18.10.2023).

allmänna ombudets uppgifter. Skillnaderna mellan ländernas domstolsprocesser är inte så stora som de vid första anblicken kan verka och även historien visar att det rent tekniskt är möjligt att införa ett system med allmänt ombud även vid en process lik den finska.

Likt med hur det är i Sverige, förefaller det sig naturligt att ett eventuellt allmänt ombud för social trygghet i Finland skulle ha en nära kontakt med Folkpensionsanstalten. Handläggarna på myndigheten ger värdefulla förslag om ärenden som är aktuella eller problematiska. Det som utmärker allmänna ombudet i Sverige är även att den tar en aktiv roll i att söka efter lämpliga ärenden att driva, i stället för att vänta att lämpliga ärenden dyker upp.

Däremot är det ändamålsenligt att ett allmänt ombuds syfte och uppdrag framgår tydligt av lagstiftning. Tidigare nämnda Skatteenhetsen för skattetagarnas rätt och Konsumentombudsmannens syfte och uppdrag är nedskrivet i lagstiftningen. Svenska allmänna ombudets syfte framgår inte ur lagstiftningen, men detta föreslås i utredningen SOU 2018:5.

En skillnad mellan svenska och finska förvaltningsprocessen i domstol är att myndigheten inte anses som part i den finska processen, även om det i doktrin beskrivits att Finland har ett svagt tvåpartsförhållande. Det innebär således att det skulle bli en viss förändring i partsställningen och saklegitimationen om ett allmänt ombud skulle införas.⁸⁹ När allmänna ombudet för socialförsäkringen i Sverige överklagar till domstol blir Försäkringskassan inte part i målet, utan allmänna ombudet övertar den rollen. Frågan om vem som är part är inte oproblematiserad heller i Sverige. Allmänna ombudet lyfter själv fram det som ett problem att när allmänna ombudet överklagar till fördel för den enskilda finns ingen motpart.⁹⁰ I SOU 2018:5 föreslår utredningen att det ska tydliggöras dels att enskild blir ombudets motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen, dels att domstol vid behov ska inhämta yttrande från den förvaltningsmyndighet som tidigare beslutat i saken. Dessa förslag framstår som väl motiverade. Utredningen diskuterar även frågan om en eventuell trepartsprocess som skulle bestå av den enskilda, Försäkringskassan och allmänna ombudet.⁹¹ En annan skillnad, som skulle kunna vara problematisk, är att försäkringsdomstolen inte är en prejudikatdomstol, vilket innebär att det inte krävs besvärstillstånd. Försäkringsdomstolen måste avgöra de ärenden som inkommer till domstolen, det är dock fortfarande domstolen som bestämmer vilka avgöranden som den publicerar som referat.

89 För frågan om partsställning och saklegitimation i ombudsmanskontext, se Risto Koulu, Julkiset asiamiehet oikeuksiin pääsytyn tukena, kapitel 5.3.1.

90 Årlig rapport 2020, Allmänna ombudet för socialförsäkringen, s. 11.

91 SOU 2018:5, s. 139 och 158.

Allmänna ombudet kan överklaga beslut både till den enskildes fördel, och till nackdel. Det är lätt att tänka sig att det kan kännas orimligt för den enskilda personen som fått ett beslut att behöva genomgå en rättegångsprocess som hen själv inte har initierat. Borde allmänna ombudet i större utsträckning istället ta tillvara den enskildes rätt till en rättegång och bistå denna?⁹² Med tanke på allmänna ombudets uppdrag, att få fram prejudikat, är det viktigt att allmänna ombudet kan överklaga både till för och nackdel för den enskilde, eftersom allmänna ombudet annars skulle vara begränsad i sina valmöjligheter. I den svenska processen har ändå begränsningar gjorts till den del att om allmänna ombudet har fått ett bifall för sitt yrkande, kan allmänna ombudet endast överklaga vidare till nästa instans till den enskildes fördel. En ytterligare aspekt är att det skulle kunna leda till ojämlikhet gentemot andra försäkrade i liknande situationer när allmänna ombudet väljer ut enskilda ärenden att driva vidare. Långsiktigt gynnar det däremot alla försäkrade att vägledande avgöranden blir till.

När allmänna ombudet överklagar ett beslut så ska inte Försäkringskassan ompröva beslutet. Om ett allmänt ombud infördes i Finland borde motsvarande bestämmelse införas för Folkpensionsanstaltens rättelsemöjlighet. Om målet är att få domstolsavgöranden i en viss fråga är det inte ändamålsenligt att ärendet stannar på myndighetsnivå.

En modell likt det svenska allmänna ombudet för socialförsäkringen skulle innebära inslag som till och med kan vara främmande i förvaltningsprocessen vid besvärnämnden för social trygghet och försäkringsdomstolen. Exempel på detta är att allmänna ombudet driver processen på så sätt att den olösta rättsfrågan ska få ett svar från domstolen, vilket kan betyda att förstahandsyrkandet ändras mellan instanserna. Allmänna ombudet kan även argumentera både för och emot, medan den enskilda eller myndigheten i regel argumenterar för sin ståndpunkt.

5.5. Slutkommentarer

Att allmänna ombudet för socialförsäkringen infördes i Sverige har delvis historiska skäl. Det är en följd av dels utvecklingen av Försäkringskassans organisation, dels domstolarnas organisatoriska förändringar. I skrivelsen har jag funderat på hur ett liknande allmänt ombud för socialförsäkringen skulle lämpa sig i finsk rättsordning. Sammanfattningsvis kan det sägas att i det finska rättsystemet och processen redan idag finns mekanismer som på olika sätt hjälper till att ärenden om social trygghet handläggs rättssäkert och likformigt och att

⁹² Koulu utreder frågan om access to justice och ombudsmannasystemet i Risto Koulu, Julkiset asiamiehet oikeuksiin pääsyyn tukena, Conflict Management, 2022.

rättspraxisen utvecklas. Däremot finns det utrymme för ett allmänt ombud för socialförsäkringen även i Finland och ärenden som gäller social trygghet är ett område som skulle kunna lämpa sig väl för ett allmänt ombud. Ett införande av ett allmänt ombud för social trygghet i Finland skulle till viss del innebära en funktion som för en aktivare processföring, eventuellt en förskjutning av processen och till vissa delar nya inslag i försäkringsdomstolsprocessen.

Saman onnettomuuden korvattavuudesta vastakkainen ratkaisu hovi-oikeudesta ja vakuutusoikeudesta

– tapaustutkimus kahdesta liikenteessä sattuneen onnettomuuden muutoksenhausta

Kimmo Rilasmaa

Tiivistelmä

Liikennevahinkojen ja työtaturmien muutoksenhaku jakautuu yleisen lainkäytön ja erityistuomioistuinlinjan kesken. Vakuutuslaitoksen (vakuutusyhtiö) päätösten muutoksenhaku on järjestetty niin, että sellaisia liikennevahinkoja, jotka ovat samanaikaisesti mahdollisesti työtaturmia, koskevia kanteita ja valituksia käsitellään käräjä- ja hovioikeudessa ja työtaturmia koskevia valituksia tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusoi-keudessa. Lisäksi näitä kumpaakin asiaryhmää koskevia valituksia voidaan käsitellä valitusluvan myöntämisen jälkeen korkeimmassa oikeudessa, mutta käytännössä vain harvoissa tapauksissa. Valtaosassa tapauksia hovioikeuden ja vakuutusoi-keuden ratkaisut jäävät lainvoimaiseksi. Liikennevahingot käsi-tellään siviiliprosessissa ja työtaturmat hallintoprosessissa, jossa on lisäksi sosiaalivakuutukseen liittyviä erityispiirteitä. Liikennevakuutuslain perusteella korvattavaa kuntoutusta koskeva valitus käsitellään kuitenkin vakuutusoi-keudessa, vaikka korvausperuste on ratkaistu yleisessä tuomioistuimessa. Oikeudenkäyntejä sääntelevät erilaiset säännökset, joista ja tuomioistuinten erilaisista käsittelytavoista johtuen, menettely on pääsääntöisesti joko suullista tai kirjallista. Eri prosessilajien oikeudenkäynnit eroavat toisistaan siltäkin osin, onko onnettomuudessa loukkaantuneella käytännössä oikeudenkäyntikulturiskää oikeudenkäynnissä. Eroja on ratkaisukokoonpanoissa, ja erityistuomioistuin-linjassa asian käsittelyyn osallistuu aina lääkärijäsen. Yleisen puolen tuomiois-tuimen kokoonpanossa ei ole lääkärijäsentä, jolloin asiantuntijatodistelun rooli on keskeisempi. Kumpikin tuomioistuinlinja voi pyytää asiantuntijalausunnon päätöksentekoaan silmällä pitäen. Eri tuomioistuinlinjojen muutoksenhaun käsittelyajoissa on merkittäviä eroja niin, että oikeudenkäynti erityistuomio-istuinlinjassa on usein nopeampaa kuin yleisen puolen tuomioistuimessa. Oikeusturvan kannalta haastavaksi muodostuu tilanne, jossa eri tuomioistuin-linjojen ratkaisut poikkeavat toisistaan. Tällöin esimerkiksi aivovamman tai traumaperäisen stressihäiriön (PTSD) perusteella voidaan oikeudenkäynnin

seurauksena maksaa korvausta liikennevakuutuksesta, vaikka sairauksien ei aiemmin olisi katsottu oikeuttavan korvauksiin työtapaturmavakuutuksesta ja valitukset korvausten myöntämisestä työtapaturmavakuutuksesta olisi hylätty. Liikennevahingon osalta soveltuu "todennäköisen syy-yhteyden" -vaatimus kun erityistuomioistuimissa sovelletaan "todennäköisen lääketieteellisen syy-yhteyden" vaatimusta vahinkotapahtuman ja vamman välisessä syy-yhteyssarvinnissa. Vakuutusoikeudella ja hovioikeudella ei ole lakisääteistä velvollisuutta yhdenmukaistaa päätöksentekoaan, eivätkä niiden ratkaisut saa oikeusvoimaa suhteessa toisiinsa. Päällekkäisen toimivallan aiheuttamat ongelmat olisi mahdollista poistaa lainsäädäntömuutoksin.

Sammandrag

Ändringssökande i trafikskador och olycksfall i arbetet fördelas mellan domstolslinjerna för allmänna domstolar och specialdomstolar. Sökande av ändring i försäkringsanstaltens (försäkringsbolagets) beslut har ordnats så att käromål och besvär som gäller trafikskador som samtidigt eventuellt är olycksfall i arbetet handläggs vid tingsrätten och hovrätten och besvär som gäller olycksfall i arbetet behandlas vid besvärsnämnden för olycksfallsärenden och försäkringsdomstolen. Dessutom kan besvär som gäller båda ärendegrupperna behandlas i högsta domstolen efter att besvärstillstånd har beviljats, men i praktiken endast i sällsynta fall. I största delen av fallen vinner hovrättens och försäkringsdomstolens avgöranden laga kraft. Trafikskador behandlas i civilprocessen och olycksfall i arbetet i förvaltningsprocessen, som dessutom har särdrag i anslutning till socialförsäkringen. Besvär över rehabilitering som ersätts med stöd av trafikförsäkringslagen behandlas dock i försäkringsdomstolen, även om ersättningsgrunden har avgjorts vid allmän domstol. Rättegångarna regleras av olika bestämmelser, och på grund av dessa bestämmelser och domstolarnas olika handläggningssätt är förfarandet i regel antingen muntligt eller skriftligt. Rättegångar av olika processlag skiljer sig från varandra också till den del den skadade i en olycka i praktiken har en risk för rättegångskostnader vid rättegången. Det finns skillnader i de dömande sammansättningarna, och i specialdomstolslinjen deltar alltid en läkarledamot i behandlingen av ärendet. I sammansättningen vid allmänna domstolar finns ingen läkarledamot, vilket innebär att sakkunnigbevisning har en mer central roll. Varje domstolslinje kan begära ett sakkunnigutlåtande med tanke på sitt beslutsfattande. Det finns betydande skillnader i handläggningstiderna för ändringssökande vid olika domstolslinjer, så att rättegången vid specialdomstolen ofta är snabbare än vid en allmän domstol. Med tanke på rättsskyddet blir det en utmaning när situationen blir sådan att de olika domstolslinjernas avgöranden avviker från

varandra. Då kan ersättning ur trafikförsäkringen betalas t.ex. på grund av hjärnskada eller posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) som påstås bero på en trafikolycka till följd av en rättegång, även om sjukdomarna inte tidigare hade ansetts berättiga till ersättning ur arbetsolycksfallsförsäkringen och besvären över beviljande av ersättning ur arbetsolycksfallsförsäkringen skulle ha avslagits. När det gäller trafikskador är kravet på ett "sannolikt orsakssamband" tillämpligt när specialdomstolen tillämpar kravet på ett "sannolikt medicinskt orsakssamband" vid bedömningen av orsakssambandet mellan skadefallet och skadan. Försäkringsdomstolen och hovrätten har ingen lagstadgad skyldighet att förenhetliga sitt beslutsfattande, och deras avgöranden får inte rättskraft i förhållande till varandra. Det är möjligt att undanröja de problem som orsakas av överlappande behörighet genom lagstiftningsändringar.

1. Johdanto

Tämän artikkelin tavoitteena on havainnollistaa liikenteessä sattuneiden vahinkotapahtumien tai tapaturmien muutoksenhakujärjestelmien päällekkäisyyden aikaansaamia pulmia sekä ehdottaa muutoksia, joilla oikeusturvan tosiasiallinen saatavuus paranisi. Voimassa oleva muutoksenhakujärjestelmä on päällekkäinen siitä syystä, että samaan liikenneonnettomuuteen liittyviä korvausasioita voidaan joutua käsittelemään sekä siviiliprosessissa sekä hallintoprosessissa.

Yhtäältä moottoriajoneuvon käyttämisestä liikenteessä aiheutunut henkilövahinko voi tulla korvattavaksi liikennevahinkona. Tällöin muutoksenhakutie vakuutusyhtiön epäävästä päätöksestä on käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja valitusluvalla korkeimpaan oikeuteen. Liikenneonnettomuuden perusteella maksettaviin korvauksiin sovelletaan liikennevakuutuslain (460/2016) tai sitä edeltäneen liikennevakuutuslain (279/1959) säännöksiä sekä viittaussäännösten nojalla vahingonkorvauslakia (412/1974).

Toisaalta liikenteessä tapahtunut onnettomuus voi tulla korvattavaksi työtapaturmana, kun kyse on ollut esimerkiksi laissa tarkoitettusta työnteosta tai työmatkasta. Asiallinen toimivalta työtapaturmien muutoksenhaussa on erityistuomioistuininjalla, eli tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalla ja vakuutusosastoilla sekä viime kädessä korkeimmalla oikeudella valitusluvalla. Tällöin soveltuu usein joko työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015) tai sitä edeltänyt tapaturmavakuutuslaki (608/1948). Lakeja on ajan saatossa

varsin usein muutettu, ja lähtökohtaisesti vahinkotapahtuman sattuessa voimassa ollutta lakia sovelletaan.

Tuomioistuimet ja muu lainkäyttöelin eli tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ovat ratkaisutoiminnassaan riippumattomia. Eri tuomioistuinlinjojen ratkaisuelimet eivät ole sidottuja toistensa aiemmin tekemiin ratkaisuihin eli aiemmat ratkaisut eivät saa tuomioistuinlinjan ylittävää oikeusvoimaa. Vakuutusosoikeus ja kärjä- tai hovioikeus saattavat päätyä vastakkaiseen ratkaisuun lääketieteellistä tietämystä vaativassa korvausasiassa. Vastakkaiset ratkaisut eivät ole mitenkään kiellettyjä, ja korvausperusteisiin sovelletaan eri lakeja. Lakisääteisen liikennevakuutuksen ja tapaturmavakuutuslainsäädännön perusteella suoritettavien etuuksien myöntämisen edellytykset sekä maksettavien etuuksien määrät ja sisältö poikkeavat toisistaan.

Substanssilait, jotka sääntelevät oikeutta korvaukseen työtapaturmasta ja liikennevahingosta, eroavat esimerkiksi siltä osin, että liikennevakuutuksesta maksettava ansionmenetykskorvaus perustuu suoraan ansionmenetykseen ja tapaturmapuolella 85 prosentin laskennalliseen vuosityöansioon. Muutoksenhakijan kannalta yhtäältä liikennevakuutuksesta maksettava korvaus on määrällisesti korkeampi mutta toisaalta tapaturmavakuutus on ensisijainen korvaaja suhteessa liikennevakuutukseen.

Artikkelin teemaa lähestytään kahden käytännön oikeustapauksen avulla. Kyseessä on tapaustutkimus, jossa vertaillaan 29.12.2006 (jäljempänä myös "auto-onnettomuus") ja 3.5.2011 (jäljempänä myös "traktorionnettomuus") sattuneiden tapaturmien oikeudenkäyntien ratkaisuja ja perusteluja. Kummasakin tapauksessa korvausta haettiin sekä lakisääteisestä liikennevakuutuksesta että tapaturmavakuutuksesta, mutta lopputulokset poikkesivat toisistaan.

Auto-onnettomuutta koskeneessa tapauksessa vakuutusosoikeus hylkäsi valituksen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan antamasta hylkäävästä päätöksestä, jossa vakuutuslaitoksen jo myöntämiä enempiä korvauksia ei myönnetty. Helsingin kärjäoikeus oli hylännyt kanteen liikennevakuutuskorvauksista, mutta Helsingin hovioikeus päätyikin kantajalle myönteiseen ratkaisuun. Traktorionnettomuutta koskeneessa tapauksessa vakuutusosoikeus hylkäsi valituksen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä, jossa vakuutuslaitoksen jo myöntämiä enempiä korvauksia ei ollut myönnetty eikä vakuutusosoikeus katsonut tapaturman takia aiheutuneen korvattavaa kuntoutuksen tarvetta. Turun hovioikeus sen sijaan pysytti Pirkanmaan kärjäoikeuden aiemman tuomion, jolla liikennevakuutuskorvauksia olikin määrätty maksettavaksi vakuutetulle. Eri tuomioistuinlinjojen ratkaisujen lopputulokset

olivat vakuutettujen kannalta näin ollen vastakkaiset. Yhteistä käsiteltävillä tapauksilla on, että lääketieteellistä tietämystä edellyttänyt seikka niissä oli väitetty aivovamma ja sen mahdollinen syy-yhteys sattuneeseen tapaturmaan. Aivovammojen diagnostiikka on tunnetusti vaikeaa, ja näiden asiaryhmien riittäisyyksistä on käyty oikeutta lukuisissa tapauksissa. Lisäksi auto-onnettomuutta koskeneessa tapauksessa kyse oli myös psyykkisen sairauden arvioinnista ja siitä, oliko se syy-yhteydessä vahinkotapahtumaan.

Käsiteltävien tapausten kaikkea oikeudenkäyntimateriaalia ei ole käytetty artikkelin laatimisessa, vaan tarkastelu on rajattu ainoastaan suoraan päätöksistä ja tuomioista ilmenevien perustelujen ja seikkojen arviointiin. Artikkelin tarkoitus ei ole toimia empiirisenä selvityksenä aiheesta. Vaikkakaan riidanalaiset etuudet eivät käsiteltävissä tapauksissa ole olleet myöntämisedellytyksiltään yhdenmukaiset eivätkä vaaditut etuudet samoja, on kyse ollut kuitenkin samasta vakuutustapahtumasta eli loukkaantumisesta ja siitä vakuutetulle seuranneiden vammojen korvaamisesta. Tämä raja on perusteltavissa riittäväksi otsikon teeman kannalta, mutta on syytä erikseen tästä seikasta huomauttaa. Käsiteltävät kaksi oikeustapausta ovat sinällään siis riittäviä havainnollistamaan otsikon teemaa. Niiden perusteella on todettavissa tuomioistuinlinjojen päällekkäisyyden seurauksena muodostuvat riskitilanteet, jotka saattavat heikentää oikeusturvan saavutettavuutta (access to justice).

Tarkastelluissa tapauksissa on oikeudellisesti kyse myös siitä, että työtapa-turma-asiassa aiemmin annetulla kielteisellä ratkaisulla ei ole oikeusvoimaa liikennevakuutuslain nojalla ratkaistavassa asiassa. Yleensä lainvoimainen hallintopäätös saa oikeusvoiman eli se on pysyvä ja sitova estäen taannehtivan puuttumisen hallintopäätöksellä ratkaistuun asiaan. Artikkelissa pyritään selvittämään seikkoja, jotka saattavat auttaa paremmin ymmärtämään, miksei kumpainkin tuomioistuinlinja päätynyt tapauksissa samanlaiseen ratkaisuun. Miten ratkaisut voivat näin perustavalla tavalla poiketa toisistaan? Eikö tämä ole kohtuutonta ja osoitus muutoksenhakujärjestelmien rikkinäisyydestä? Tehdäänkö erityistuomioistuimessa huolimatonta työtä vai onko yleisen tuomioistuimen myöntökynnys perusteettoman matalalla erityisesti aivovammata-pauksissa?

Vaikka nykyistä muutoksenhakujärjestelmää näissä asioissa luonnehdin dualistiseksi, saattavat rinnakkaiset valitustiet yhtyä korkeimmassa oikeudessa. Korkein oikeus voi valitusluvan myönnettyään ratkaista sekä vakuutus-oikeuden että hovioikeuden tai poikkeuksellisesti jo kärjäoikeuden aikaisemmin ratkai-seman asian ohi hovioikeuden.

Valtaosassa tapauksista hovioikeuden ja vakuutusosoikeuden ratkaisut jäävät lopullisiksi. Hovioikeuden ja vakuutusosoikeuden antamat ratkaisut ovat siksi varsin merkittävä oikeuslähde. Tästä syytä on perusteltua tuoda esiin alempien muutoksenhakuasteiden oikeuskäytäntöä näissä asioissa. Lisäksi muita kuin nimenomaan korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä koskevia tapauksia ei ole aiemmin juuri käsitelty oikeustieteellisessä keskustelussa. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä, etenkin niissä työtapaturma-asioissa, joissa korkein oikeus on muuttanut tai kumonnut vakuutusosoikeuden päätöksen, on käsitelty enemmän. Välillä korkein oikeus päättyy vastakkaiseen ratkaisuun työtapaturman syy-yhteydestä vahinkotapahtumaan, erityisesti aivovammatapauksissa, kuin vakuutusosoikeus. Vakuutettu saakin vakuutusosoikeuden aiemmin häneltä epäämän etuuden. Tällaiset ratkaisut ovat olleet kriittisen oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena, erityisesti koska kyseiset ratkaisut usein julkaistaan ja niistä käydään julkistakin keskustelua.¹

Artikkelin tarkoituksena ei ole osoittaa, minkä tuomioistuinlinjan ratkaisu olisi ollut aineellisesti oikein. Artikkelin taustaoletuksena ei ole yhden ainoan oikean ratkaisun ideaali. Tausta-ajatuksena, jota vasten käsiteltäviä teemoja peilataan, on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Eri muutoksenhakujärjestelmien vastakkaiset ratkaisut saattavat heikentää yleistä luottamusta muutoksenhakujärjestelmän toimivuuteen. Päällekkäiset tuomioistuinprosessit aiheuttavat lisäkustannuksia osapuolille ja pidentävät oikeudenkäyntien kokonaiskestoa. Artikkelissa esitetään muutoksia nykyisen muutoksenhakujärjestelmän ratkaisukokoonpanoihin ja prosesseihin. Artikkelissa esitetään liikennevahinkokuntoutusasioiden asiallisen toimivallan muuttamista nykyisestä. Esitän siis muutamia korjausehdotuksia, joita vastakkaisten ratkaisujen ehkäisemiseksi saattaisi olla kustannustehokkaimmin ja ripeimmin tehtävissä.

Artikkelin aiheen valinnan taustalla on asessoreille (tuomarikoulutettaville) marraskuussa 2022 pidetty kurssi asiantuntemustiedon käytöstä ja arvioinnista. Kurssilla käsiteltiin edellä mainittua traktorionnettomuutta koskenutta tapusta. Olen pyrkinyt käyttämään hyväkseni kurssia varten jaettua materiaalia sekä muistumia kurssilla käydyistä keskusteluista ja esityksistä. Anekdoottina totean, että kurssilla käytiin vilkasta keskustelua siitä, miten eri prosessilajit saattavat vaikuttaa käytännön lainkäyttöön ja ratkaisujen onnistuneisuudesta.

¹ Ks. esim. Jaana Norio-Timosen vuonna 2014 julkaistu artikkeli ”Miksi työtapaturmien syy-yhteyksysymykset työllistävät korkeinta oikeutta” (Defensor Legis N:o 6/2014).

2. Asiallisen toimivallan erojen lähtökohdista

Prosessilajeilla on erilaiset oikeudelliset lähtökohtansa, lainsäädännölliset viitekehyksensä, yleiset oppinsa ja oikeusperiaatteensa, jotka ovat osin oikeudenalakohtaisia.

Tuomioistuinten välisen asiallisen toimivallan jaon pääsäännön mukaan yleinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään kaikkia sellaisia asioita, joita ei ole nimenomaisesti siirretty pois niiden toimivallasta.²

Työtapaturmien muutoksenhaku on lailla säädetysti keskitetty erityistuomioistuimeen eli vakuutusoikeuteen ja sen alaiseen tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Tuomioistuinlain (673/2016) 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vakuutusoikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sille lain nojalla kuuluvissa asioissa.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 238 §:n 1 momentin mukaan asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta kirjallisella valituksella. Asianosainen, joka ei tyydy tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen, saa hakea siihen muutosta vakuutusoikeudelta kirjallisella valituksella.³ Vakuutusoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa käytävästä prosessista on säädetty laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) sekä joissain erillislaeissa kuten työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015).

Oikeusalaajaottelun mukaisesti työtapaturma-asian muutoksenhaku kuuluu hallintoprosessin alle vaikkakin kyse on substanssinsa vuoksi erityislaatuisesta hallintoprosessista tai sosiaalivakuutusprosessista.⁴ Hallinto-oikeudessa oikeusvarmuudella tarkoitetaan julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Perustuslain (731/1999) 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ennakoitavuuden merkitys korostuu oikeudenkäynnin osapuolten näkökulmasta. Tuomioistuimen näkökulmasta ennakoitavuus toteutuu pääpiirteissään yhdenvertaisuusperiaatteen välityksellä niin, että samantyyppisessä asiassa noudetaan voimassa olevaa oikeuskäytäntöä, jollei siitä ole asiallisia ja riittäviä perusteita poiketa.

² Mikko Vuorenpää, Prosessioikeuden perusteet, Alma Talent, 2 uud. painos, s. 25.

³ Pykälän kolmannen momentin mukaan vakuutusoikeuden päätökseen, jos siinä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako vamma, sairaus tai kuolema tämän lain mukaiseen korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus maksettava, saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Tässä artikkelissa ei käsitellä korkeimman oikeuden päätöksiä työtapaturma- tai liikennevahinkoasioissa.

⁴ Ks. lisää prosessilajeista Goebel et al., Muutoksenhaku toimeentuloturvassa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusoi-
keuden toimialalla, Edita Publishing 2021, s. 49–50.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 luvun 37 §:n mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa käsiteltävä liikennevakuutuskorvausasia käsitellään lähtökohtaisesti oikeudenkäymiskaaren (4/1734), liikennevakuutuslain (460/2016) sekä vahingonkorvauslain (412/1974) nojalla. Oikeusaloittelun näkökulmasta kyse on siviiliprosessista.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 2 §:n (642/2021) 1 momentin mukaan yhtiötä, yhdistystä, säätiötä tai muuta yksityisoikeudellista oikeushenkilöä taikka muuta julkisoikeudellista oikeushenkilöä kuin valtiota, hyvinvointialuetta tai kuntaa vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä oikeushenkilöllä on kotipaikka tai oikeushenkilön hallintoa pääasiallisesti hoidetaan.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 7 §:n (135/2009) mukaan muuhun kuin sopimussuhteeseen perustuvaa vahingonkorvausta koskeva asia voidaan tutkia myös käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirin alueella vahingon aiheuttanut toimi suoritettiin tai laiminlyöty toimi olisi ollut suoritettava taikka vahinko ilmeni. Edellä 1 momentissa tarkoitettu asia voidaan tutkia myös käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä korvausta vaativalla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka, jos korvausvaatimus perustuu liikennevakuutuslakiin (279/1959).

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan riita-asiassa asianosaisen on näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu.

Liikennevahinkojen osalta voimassa olevassa liikennevakuutuslaissa (460/2016) on useita viittaussäännöksiä vahingonkorvauslakiin. Liikennevahinkojen osalta edellytetään ”todennäköistä syy-yhteyttä”, mutta sellaista määritelmää ei ole liikennevakuutuslaissa eikä vahingonkorvauslaissa. So-

veltamisessa kai tässä tarkoituksessa viitataan usein korkeimman oikeuden ennakkopäätöksistä ilmeneviin oikeusohjeisiin kuten korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO 2018:50, jonka kohdassa 172 on käytetty ilmaisua ”todennäköinen syy-yhteys”.

Työtapaturmien osalta sen sijaan sovelletaan ”todennäköistä lääketieteellistä syy-yhteyttä”. Voimassa olevan työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 4 luvun 16 §:n mukaan vahinkotapahtuman korvaamisen edellytyksenä on todennäköinen lääketieteellinen syy-yhteys vahinkotapahtuman ja vamman tai sairauden välillä, jollei jäljempänä toisin säädetä. Syy-yhteyden arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti lääketieteelliset löydökset ja havainnot, vahingon sattumistapa sekä aikaisemmat vammat ja sairaudet. Jo aiemmin eli tapaturmavakuutuslain (608/1948) perusteella ja viitaten oikeuskäytäntöön katsottiin, että korvauksen edellytys täyttyi, jos ”tapaturman ja vamman tai sairauden välillä on lääketieteellisesti arvioiden todennäköinen syy-seuraussuhde.”

Syy-yhteyсарviointi näyttäisi edellä todettuun nähden olevan enemmän lääketieteellistä vakuutusoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa kuin käräjäoikeudessa ja hovioikeudessa. Toki korkein oikeus voi saman henkilön asioissa arvioida korvausoikeuden kannalta sekä ”todennäköistä syy-yhteyttä” käsitellessään liikennevahinkoa että ”todennäköistä lääketieteellistä syy-yhteyttä” käsitellessään työtapaturma-asiaa ikään kuin yhdistäen arvioinnin.

Vaikka liikennevahinkoasia käsitellään yleisen tuomioistuimen puolella, saattaa siihen perustuvan kuntoutusasian muutoksenhaku ohjautua erityistuomioistuinjaalle. Liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) 16 §:n 1 momentin mukaan joka ei tyydy vakuutuslaitoksen antamaan päätökseen, saa hakea siihen muutosta vakuutusoikeudelta kirjallisella valituksella viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä sen päivän jälkeen, jona valittaja on saanut tiedon päätöksestä.

3. Vuonna 2006 sattunut auto-onnettomuus

Tapauksessa henkilö oli ollut liikenneonnettomuudessa 29.12.2006 ja vakuutuslaitos oli maksanut hänelle 28.1.2007 saakka päivärahaa rintakehän ruhjeen ja päälaen pinnallisen ruhjeen johdosta sekä korvausta sairaanhoitokuluista 30.12.2006 saakka. Lisäksi vakuutuslaitos oli maksanut henkilölle muun

muassa lääkärikäynneistä sekä tutkimuksista korvausta. Vakuutuslaitos ei ollut maksanut päivärahaa ja sairaanhoitokuluja enää 28.1.2007 jälkeen. Henkilö valitti tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan vaatien vakuutuslaitoksen päätöksen muuttamista ja tapaturmaeläkkeen maksamista 1.2.2012 alkaen korotettuna laillisine viivästyskorvauksineen ja kertonut, että hänellä oli tutkimuksissa todettu aivovamman jälkitilaan liittyen laaja-alainen ja vahva-asteinen neurologinen oirekuva.

Muutoksenhakulautakunta oli ennen asian ratkaisemista hankkinut oma-aloitteisesti neurologian erikoislääkärin lausunnon, jonka mukaan vakuutetulla todettu aivovamman jälkitila ja neuropsykologinen oireisto eivät ole pääsääntöisesti seurausta tapaturmasta, jos tarkoitetaan nimenomaan tapaturmavammoja, vaan kokonaisuutena tapaturmalla on todennäköisimmin ollut oireistoa esiintuovaa ja laukaisevaa vaikutusta.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta oli päätöksellään 17.9.2014 (asianumero 94/2014) pysyttänyt vakuutuslaitoksen 31.10.2013 antaman päätöksen, jonka mukaan liikenneonnettomuuden 29.12.2006 seurauksena korvattavat tapaturmavammat (diagnoosit) ovat ainoastaan rintakehän ruhje ja pääläen pinnallinen ruhje. Perusteluissa oli viitattu muun muassa edellä todettuun asiantuntijalausuntoon ja todettu muun muassa, että henkilöllä oli epäilty aivovammaa vasta yli kuuden vuoden kuluttua tapaturmasta, joten se ei ollut todennäköistä seurausta tapaturmasta ottaen huomioon alkuvaiheen tilankuvaus, aivojen kuvantamistutkimuslöydökset sekä pitkällä viiveellä todettu neuropsykologinen oireilu.

Vakuutusosoikeus pysytti 31.8.2016 antamallaan päätöksellä (dnro 6649/2014/3403) tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen. Vakuutusosoikeuden päätöksen perustelujen mukaan henkilöllä välittömästi tapaturman jälkeen olleen stressireaktion jälkeinen myöhemmin todettu psyykinen oireilu ja reagointi eivät täytä kroonisen traumaattisen stressihäiriön diagnostisia kriteerejä eivätkä ne ole tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen oikeuttavassa todennäköisessä syy-yhteydessä tapaturmaan. Lisäksi vakuutusosoikeus katsoi, että vakuutetulla pitkällä viiveellä todettu neuropsykologinen oireilu ei ollut todennäköisesti tapaturman seurausta.

Vakuutettu ei vakuutusosoikeuden ratkaisuun tyytynyt, vaan oli jo valituksen vireillä ollessa vakuutusosoikeudessa nostanut kanteen Helsingin käräjäoikeudessa 1.12.2015 liikennevakuutuskorvauksesta. Käräjäoikeus antoi tuomion vasta 4.12.2020 (dnro 20/71687). Käräjäoikeus oli omasta pyynnöstään hankkinut neurologian ja kliinisen neuropsykologian erikoislääkärin lausuntoja

asiassa. Tuomion perustelujen mukaan kärjäoikeus oli antanut niille erityistä painoarvoa todeten muun muassa lausunnonantajan olevan oikeudenkäynnin osapuoliin nähden ulkopuolinen taho. Kärjäoikeus hylkäsi kanteen 4.12.2020 antamallaan tuomiolla ja päätyi sille kannalle, että asiassa oli jäänyt näyttämättä, että vakuutetulle nimenomaan vuoden 2006 liikenneonnettomuuden seurauksena oli aiheutunut PTSD. Lisäksi tuomion perustelujen mukaan kantaja oli saanut liikenneonnettomuudessa mahdollisesti lievän aivovamman, mutta sen tai sen jälkitilan ei kuitenkaan katsottu näytetyn aiheuttaneen osaksikaan kantajan silloista oirekuvaa. Lisäksi kantaja veloitettiin suorittamaan viran puolesta kohtuullistettuina oikeudenkäyntikuluina vakuutusyhtiölle 20.000 euroa korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen kuukauden kuluttua tuomion antamispäivästä lukien. Kärjäoikeus olisi leikannut vakuutuslaitoksen oikeudenkäyntikuluvaatimusta niin, että se olisi lähtökohtaisesti hyväksynyt oikeudenkäyntikuluiksi vaaditun sijaan arvonlisäveroineen 68.086,64 euroa. Vakuutuslaitoksen oikeudenkäyntikuluvaatimus kärjäoikeudessa oli ollut 82.951,24 euroa.

Kantaja valitti hovioikeuteen, joka vahvisti 21.3.2023 antamallaan (dnro S 21/456) tuomiolla, että kantaja oli oikeutettu täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen liikennevakuutuksen perusteella 29.12.2006 sattuneessa liikenneonnettomuudesta saamiensa henkilövahinkovahinkojen perusteella 25.11.2011 alkaen, määräsi vakuutusyhtiön maksamaan korvausta tilapäisestä haitasta 5.000 euroa ja pysyvästä haitasta haittaluokan 10 mukaan sekä maksamaan erääntyneille korvauksille liikennevakuutuslain 3 luvun 12 a §:n mukaista korvauksen korotusta 1.9.2014 alkaen. Lisäksi hovioikeus määräsi vakuutusyhtiön korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulua kärjäoikeudessa 70.670 eurolla arvonlisäveroineen ja hovioikeudessa 41.795,41 eurolla arvonlisäveroineen. Vakuutusyhtiö oli vaatinut hovioikeudessa, että vakuutettu veloitetaan maksamaan vakuutuslaitoksen oikeudenkäyntikulut hovioikeudessa määrältään 41.107,72 euroa. Vastauksensa perusteella vakuutusyhtiö oli ollut sillä kannalla, että kantajan oireet olivat olleet toiminnallisia, eivätkä ne selittyneet hänen liikennevahingossa saamallaan vammoilla.

Auto-onnettomuutta koskeneessa tapauksessa käsittelyaika tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa oli noin 11 kuukautta ja vakuutus oikeudessa hieman alle kaksi vuotta. Auto-onnettomuuden käsittelyaika Helsingin kärjäoikeudessa oli noin viisi vuotta ja hovioikeudessa 2 vuotta 3 kuukautta.

Auto-onnettomuutta koskeneen tapauksen pitkä oikeudenkäynnin kokonaiskesto eli yli seitsemän vuotta siitä, kun asia oli tullut vireille kärjäoikeudessa

siihen saakka, kun hovioikeuden tuomio oli annettu, on merkillepantava. Näin pitkää kokonaiskäsittelyaikaa voi pitää ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen näkökulmasta. Pelkästään ratkaisujen tekstien perusteella ei ole selvitettävissä, mikä on ollut perimmäinen syy käsittelyn pitkittymiseen Helsingin kärjäoikeudessa ja Helsingin hovioikeudessa. Näiden tuomioistuinten käsittelyn ruuhkautuminen viime vuosina on joka tapauksessa yleisesti tiedossa.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös auto-onnettomuuden korvauksista on noin kuusi sivua pitkä ja vakuutusoikeuden auto-onnettomuutta koskenut päätös on pituudeltaan noin neljä sivua. Helsingin kärjäoikeuden auto-onnettomuutta koskenut tuomio on pituudeltaan noin 32 sivua. Hovioikeuden auto-onnettomuutta koskeva tuomio on pituudeltaan noin 36 sivua.

3.1. Auto-onnettomuustapauksen ratkaisujen perusteluista

Tapauksessa keskeiseksi arvioitavaksi seikaksi nousi niin yleisen puolen tuomioistuimissa kuin erityistuomioistuinlinjan päätöksenteossa tapaturman jälkeisen tajuttomuuden tai muistiaukon syntymisen arvioiminen. Alkuvuosien eli noin viiden vuoden sisällä tapaturmasta ei sellaisista ollut terveydentilaa koskevissa selvityksissä selvää mainintaa. Viitteitä tapaturman aiheuttaneesta aivovammasta nousi esiin vasta useiden vuosien jälkeen, jolloin tätä seikkaa ei voinut vakuutusoikeudessa ottaa ratkaisun perustaksi. Sen sijaan samaa asiaa kärjä- ja erityisesti hovioikeudessa voitiin arvioida suullisen näytön vastaanottamisen perusteella, eli kuultaessa vakuutetun lähipiirissä olleita henkilöitä. Saattaa olla, että pitkälti henkilötodistelun perusteella tehtyjen johtopäätösten perusteella hovioikeuden ratkaisu poikkesi niin kärjäoikeuden kuin vakuutus-oikeuden aiemmasta ratkaisusta.

Auto-onnettomuutta koskeneessa tapauksessa Helsingin kärjäoikeus oli asian taustaa ja kysymyksenasettelua koskevassa kohdassa todennut, että todistustaakka vakuutuksenantajan korvausvelvollisuuden perustavan syy-yhteyden olemassaolosta on lähtökohtaisesti korvausta vaativalla. Lisäksi perusteluissa oli todettu, että vastapuolella ei ole vaatimuksen torjuakseen velvollisuutta osoittaa syytä vahinkoon, vaikka käytännössä asetelma voi muodostua sellaiseksi, että kanteen torjuminen edellyttää vastanäyttöä. Vielä perusteluissa oli todettu, että avainasemassa on lääketieteellinen näyttö eli lääkärien tekemät havainnot ja heidän soveltamansa kokemussäännökset, mutta että viime kädessä syy-yhteydskysymys on luonteeltaan oikeudellinen ja sen tulee olla todennäköinen. Edelleen perustelujen mukaan lääketieteellisten seikkojen ohella huomioon otetaan muitakin seikkoja, joiden perusteella voidaan tehdä päätelmiä syy-yhteyden olemassaolosta tai sen puuttumisesta.

Johtopäätösten osalta kärjääoikeuden tuomion perusteluissa on todettu, että kantajan lievä aivovamma oli mahdollisesti aiheutunut liikenneonnettomuudessa 2006, mutta sen tai sen jälkitilan ei ollut näytetty osaksikaan aiheuttavan kantajan nykyistä oirekuvaa. Traumaperäisen stressihäiriön (PTSD) osalta kärjääoikeus katsoi jääneen näyttämättä, että se olisi aiheutunut nimenomaan liikenneonnettomuudessa. Tuomion yhteenvedossa ja johtopäätöksissä on vedottu kokonaisarvioon, jonka perusteella kantajan kanteessa esittämää on pidetty mahdollisena, mutta todettu, ettei se kanteen menestymisen kannalta ole ollut riittävää. Erikseen on vielä todettu, että vakuutusyhtiön ei ole korvausvastuusta vapautuakseen ollut tarpeen näyttää, että kantajan oireet johtuvat jostain tarkoin yksilöitävissä olevasta muusta vammasta tai sairaudesta.

Helsingin hovioikeuden auto-onnettomuutta koskevien tuomion arvioinnin lähtökohtien perustelut olivat pitkälti samansisältöiset kuin kärjääoikeuden sillä lisäyksellä, että niissä oli viitattu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n säännöksiin asianosaisen näyttövelvollisuudesta sekä selostettu liikennevakuutuslain sovellettavat säännökset, täsmentäen niitä korkeimman oikeuden oikeusohjeella KKO 2018:50, kohta 139, riittävästä syy-yhteydestä. Lisäksi on mainittu, että avainasemassa on lääketieteellinen näyttö, mutta tarkennettu, että syy-yhteydskysymys on kuitenkin luonteeltaan oikeudellinen. Perusteluissa on vielä erikseen todettu, että merkitystä on vakuutusosoikeudellisilla periaatteilla, joilla pyritään vakuutustapahtumien yhdenmukaiseen käsittelyyn ja johdonmukaiseen korvauslinjaan. Päätöksessä ei kuitenkaan ole kerrottu, mitkä nämä vakuutusosoikeudelliset periaatteet ovat. Päätöksestä ei esimerkiksi ilmene, millainen korvauslinja tämänlaisissa asioissa yleensä on. Vielä perusteluissa on viitattu ennakkopäätökseen KKO 2018:50 (kohdat 143–145 viittauksineen), jossa oli lausuttu vammojen lopullisista vaikutuksista niin, että ne voivat ilmetä vasta myöhemmin. Edelleen perusteluissa oli todettu, ettei pelkkä syy-yhteyden mahdollisuus riitä (KKO 2018:50, kohta 172).

Hovioikeuden auto-onnettomuustapauksessa huomio kohdistuu siihen, mitä hovioikeus oli ymmärtänyt tapauksen näytön arvioinnin kannalta keskeiseksi selvitettäväksi asiaksi. Perustelujen mukaan jutun erityispiirre oli ollut se, että vuonna 2006 sattuneen auto-onnettomuuden ja lokakuun 2011, jolloin valittaja oli hakeutunut työterveyshuollon ja neurologin vastaanotolle, välillä käyntejä terveydenhuollossa oli ollut vain muutamia. Tästä syystä keskeistä oli hovioikeuden mukaan ollut arvioida sitä, kuinka luotettavina hakijan ja hänen läheistensä kertomuksia hakijan oirekuvasta voitiin pitää ja mikä merkitys niille oli annettava arvioitaessa hakijan välittömästi onnettomuuden jälkeen ja sitä seuranneina vuosina ilmenneitä oireita. Ilmeisesti tästä syystä hovioikeuden pääkäsittelyssä oli kuultu uudelleen hakijan lähipiirin kuuluvat neljä henki-

löö hakijan itsensä lisäksi. Hovioikeus oli näin ollen antanut käräjäoikeutta enemmän merkitystä kantajan lähipiirin henkilöiden kuulemisessa ilmenneille seikoilla. Esimerkiksi muistiaukko, josta ei löytynyt merkintöjä kirjallisista terveydentilaa koskevista selvityksistä vahinkotapahtumaa seuranneina noin viitenä vuotena, katsottiin näytetyksi lähinnä kai ainakin osin vakuutetun lähipiirin henkilötodistelulla.

Helsingin hovioikeus ei hankkinut asiassa uutta asiantuntijalausuntoa. Hovioikeuden pääkäsittelyssä oli kuultu joitain lääkäreitä sekä kantajan lähiomaisia. Tuomion perustelujen mukaan kantajan työkyvyttömyyden 25.11.2011 lukien aiheuttaneiden oireiden katsottiin johtuneen keskeisesti vuoden 2006 liikenneonnettomuuden seurauksen aiheutuneiden lievän aivovamman ja posttraumaattisen stressihäiriön yhteisvaikutuksesta. Hovioikeus katsoi siis näytetyksi, että kantaja oli saanut liikenneonnettomuuden seurauksena lievääasteisen aivovamman. Lisäksi hovioikeus katsoi näytetyksi, että kantajalle oli kehittynyt liikenneonnettomuuden 29.12.2006 seurauksena traumaperäinen stressireaktio, jonka aste oli kuitenkin jäänyt epäselväksi.

Oikeudenkäynnissä kuullut lääkärit näyttävät olleen suhteellisen yksimielisiä jutun relevanteista tosiseikoista. Toisaalta lääkärien näkemykset olivat vahvasti jakaantuneet sen osalta, oliko kantajalle aiheutunut liikenneonnettomuudessa varsin todennäköisesti aivovamma ja stressihäiriö. Hovioikeuden päätöksen perusteluissa on todettu, että "Hovioikeus toteaa, että lääketieteen asiantuntijoista enemmistö on katsonut, että [hakijalle] oli vuoden 2006 onnettomuuden seurauksena aiheutunut alkuvaiheessa akuutti stressireaktio." Perusteluissa on todettu, että myös yhtiö oli pitänyt akuutin stressireaktion aiheutumista mahdollisena ja että kaksi asiantuntijaa oli pitänyt akuutin stressireaktion astetta vaikeana. Tämän perusteella hovioikeus näyttää osin pitäneen selvitettyinä, että hakijalle oli aiheutunut onnettomuuden seurauksena vaikea-asteinen akuutti stressireaktio. Riitaiseksi hovioikeus oli ennen kaikkea katsonut sen, oliko akuutti stressireaktio kehittynyt traumaperäiseksi stressihäiriöksi.

Johtopäätösten osalta hovioikeuden perusteluissa on todettu riidattomaksi, ettei valittajalle tehdyissä aivojen kuvantamistutkimuksissa ollut ollut löydöksiä, mutta että Käypä hoito -suosituksen mukaiset aivovamman diagnostiset minimikriteerit täyttyvät. Valittajan ja hänen lähipiirinsä henkilötodistelulla hovioikeus katsoi selvitettyksi, että valittajan terveydentila ja toimintakyky oli muuttunut välittömästi auto-onnettomuuden seurauksena aiheuttaen muun muassa muisti- ja keskittymishäiriöitä.

Lääketieteen asiantuntijoiden lausunnoista ja kuulemisista ei hovioikeuden mukaan ilmennyt, etteikö aivovamma voisi sinänsä aiheuttaa kuvatuunlaisia oireita, ja hovioikeus katsoi, etteivät oireet selittyneet vakuutusyhtiön vetoamalla seikoilla. Perusteluissa on erityisesti vedottu neurologian ja kliinisen neurofysiologian erikoislääkärin käräjäoikeuden pyynnöstä laatimiin asiantuntijalausuntoihin siltä osin, ettei kyseinen asiantuntija ollut pitänyt aivovamman mahdollisuutta poissuljettuna. Vielä johtopäätöksissä oli todettu, että aivovammaa todennäköisenä pitäneet lääketieteen asiantuntijat olivat pääosin hyvin varovaisesti arvioineet sen olleen todennäköisesti enintään lieväasteinen. Hovioikeuden mukaan näihin seikkoihin nähden se oli katsonut näytetyksi, että valittaja oli saanut liikenneonnettomuuden 29.12.2006 seurauksena lieväasteisen aivovamman. Auto-onnettomuutta koskeneen tapauksen oikeudellisessa arvioinnissa Helsingin hovioikeus oli lieväasteisen aivovamman korvattavuuden osalta pitkälti perustellut ratkaisuaan käräjäoikeudessa asiantuntijalausuntoja antaneen ja hovioikeudessa kuullun neurologian ja kliinisen neurofysiologian erikoislääkärin kuulemisella. Ratkaisun ydinperustelu näyttää olleen se, ettei kyseinen asiantuntija ollut sulkenut pois aivovamman aiheutumista ja osa asiantuntijoista oli pitänyt aivovamman aiheutumista todennäköisenä. Trauma-peräisen stressihäiriön osalta vakuutusyhtiö näyttää hovioikeuden perustelujen mukaan jättäneen riitauttamatta asiantuntijalääkärin näkemystä merkityksellisiltä osin. Ratkaisu näyttää ainakin osin perustuneen todistustaakkasäännön soveltamisen ohella myös poissuljentaan siltä osin, ettei muutakaan selitystä henkilön oireille ollut näytetty kuin sattunut auto-onnettomuus.

Traumaperäisen stressihäiriön (PTSD) osalta hovioikeus totesi johtopäätöksissään lääketieteen asiantuntijoiden enemmistön katsoneen, että valittajalle oli vuoden 2006 onnettomuuden seurauksena alkuvaiheessa aiheutunut vaikea-asteinen akuutti stressireaktio. Hovioikeus katsoi akuutin stressireaktion kehittyneen traumaperäiseksi stressihäiriöksi. Perusteluissa hovioikeus viittasi tältä osin Käypä hoito -suositukseen sekä erityisesti psykiatrian erikoislääkärin käräjäoikeudessa antamaan asiantuntijalausuntoon sekä erikoislääkärin kuulemiseen hovioikeudessa. Lisäksi hovioikeuden perusteluissa on mainittu, ettei vakuutusyhtiö ollut riitauttanut erikoislääkärin lausuntoa, jonka mukaan posttraumaattiseen stressihäiriöön sopivat oireet eivät todennäköisesti selity lievän aivovamman jälkitilalla. Vielä perusteluissa todettiin, että vakuutusyhtiö oli vedonnut sekoittavina tekijöinä valittajan kuormittavaan elämäntilanteeseen, masennukseen ja ylipainoon sekä uniapnean vaikutukseen. Hovioikeus katsoi kuitenkin, etteivät nämä seikat selittäneet valittajan traumaperäiseen stressihäiriöön sopivia oireita. Valittajan toimintakyvyn muutoksen arvioinnin osalta hovioikeus piti johtopäätöksissään oirekuvaa asiassa esitetyn selvityksen

perusteella keskeisesti muuttumattomana ja loogisen jatkumon mukaisena eivätkä vakuutusyhtiön vetoamat seikat riittäneet keskeisesti selittämään valittajan oireita.

4. Vuonna 2011 sattunut traktorionnettomuus

Riidattoman tapahtumakuvauksen mukaan henkilö oli toukokuussa vuonna 2011 maatilatalouden työssä poistanut puita peltojen reunaojista ja tehnyt ne valmiiksi haloiksi ja kuljettanut niitä traktorilla ja peräkärriellä. Hän oli kuljettaessaan menettänyt traktorin hallinnan ja traktori oli pyörähtänyt katon kautta ympäri ja peräkärri oli kaatunut tielle. Vakuutettu oli lyönyt päänsä traktorin hytin rakenteisiin ja saanut vammoja selkäänsä, oikeaan käteensä ja päähänsä. Vakuutuslaitos oli myöntänyt hänelle aluksi korvauksia, mutta hylännyt korvaushakemuksen tammikuun 2012 jälkeiseltä ajalta päivärahasta ja sairaanhoitokuluista. Korvattavat diagnoosit olivat pään haava, rintaranka- ja lanneranganikamien murtumat ja oikeanpuoleiset kylkiluun murtumat.

Vahingoittunut ei tyytynyt vakuutuslaitoksen ratkaisuun vaan valitti siitä. Valitusosoituksen mukaisesti valitus ohjautui lakisääteisen tapaturmavakuutuksen muutoksenhakuun tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja viimein vakuutusosoikeuteen. Kummassakin valitusasteessa päädyttiin ratkaisuun, jonka nojalla henkilölle ei myönnetty enempää korvausta: tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksellä 14.3.2013 (asianumero 3072/2012) äänin 4–2 ja vakuutusosoikeuden päätöksellä 3.12.2014 (dnro 2480/2013/4506) yksimielisesti. Vakuutusosoikeus katsoi lisäksi, ettei henkilölle tapaturman johdosta aiheutunut korvattavaa kuntoutuksen tarveakaan.

Vakuutettu ei jättänyt asiaa tähän, vaan nosti kanteen vakuutusyhtiötä vastaan Pirkanmaan kärjäoikeudessa 16.2.2015. Pääkäsittelyssä kuultiin useita osapuolten nimeämiä lääkäreitä, mutta asiantuntijalausuntoa ei pyydetty. Kärjäoikeus katsoi kysymyksenasettelun asiassa koskeneen sitä, oliko kantaja saanut 3.5.2011 sattuneessa liikenneonnettomuudessa lievää aivovammaa vaikeamman aivovamma, ja olivatko riidattomat neuropsykologiset oireet syy-yhteydessä liikennevahinkoon, vai johtuivatko neuropsykologiset oireet liikennevahingosta riippumattomista syistä kuten todetuista rappeumasta kaularangassa ja välilevytyräsaudesta.

Kärjäoikeus päätyi 6.7.2016 antamallaan tuomiolla (dnro L 15/4716) kantajalle myönteiseen korvausratkaisuun liikennevahinkoasiassa katsoen muun

muassa, että vakuutetulle oli tullut liikennevahingon seurauksena keskivaikean aivovamma jälkitila. Käräjäoikeuden tuomion mukaan haittaluokka oli 8. Vakuutuslaitos veloitettiin korvaamaan vakuutetun oikeudenkäyntikuluina 30.843,39 euroa laillisine korkoineen.

Turun hovioikeus ei 27.2.2018 antamallaan tuomiolla (dnro S 16/1600, Nro 151) muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua vakuutuslaitoksen valitettua tuomiosta. Tuomion perusteella ei näyttäisi siltä, että asiassa olisi vastaanotettu henkilötodistelua hovioikeudessa. Hovioikeus velvoitti vakuutuslaitoksen korvaamaan vakuutetun oikeudenkäyntikuluina hovioikeudessa 3.779,80 euroa.

Lopputuloksena oli siis, että valittaja voitti juttunsa pääosin yleisellä puolella, vaikka oli hävinnyt sen kokonaan erityistuomioistuinlinjassa. Hovioikeuden tuomiosta ilmenee, että vakuutuslaitos oli pyytänyt, että hovioikeus hankkisi asiassa vakuutuslääketieteellisen asiantuntijalausannon yliopistosairaalaalta. Hovioikeus hylkäsi vaatimuksen perustellen sitä ensinnäkin sillä, että sillä oli jo käytössään lukuisia asiantuntija- ja lääkärinlausuntoja sekä viittaamalla korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 2014:15) oikeusohjeeseen, jonka mukaan syy-yhteyden arvioiminen on luonteeltaan oikeudellista harkintaa.

4.1. Traktorionnettomuustapauksen ratkaisujen perusteluista

Turun hovioikeuden tuomion perusteluissa huomio kiinnittyy asiantuntijalausannon hankkimista koskevaan ratkaisuun ja perusteluun. Perustelu sille, ettei hovioikeus pyytänyt enää asiantuntijalausuntoa asiassa, näyttää olevan ristiriidassa ensimmäisen perustelun kanssa, jonka mukaan hovioikeudella oli jo käytössään lukuisia asiantuntija- ja lääkärinlausuntoja. Jos kerran kyse olisi vain oikeudellisesta harkinnasta, niin miksi ylipäänsä on pitänyt viitata siihen, että hovioikeudella on käytössään runsaasti lääketieteellisestä selvitystä asiassa. Lääketieteellisellä selvityksellä on kiistatta keskeinen asema asian ratkaisemisessa. Ratkaisun lopputulokseen nähden enemmän asiantuntijaselvityksen hankkiminen oli tapauksessa toki ollut tarpeetonta.

Traktorionnettomuutta koskeneen valitusasian käsittelyyn kului tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa noin kymmenen kuukautta ja vakuutusoikeudessa noin vuosi ja yhdeksän kuukautta. Traktorionnettomuuden käsittelyaika oli Pirkanmaan käräjäoikeudessa noin vuosi ja viisi kuukautta ja hovioikeudessa noin vuosi ja 7 kuukautta.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätös traktoritapaturman osalta on noin seitsemän sivua pitkä ja vakuutusoikeuden päätös on pituudel-

taan noin viisi sivua. Traktorionnettomuutta koskenut Pirkanmaan kärjäoikeuden tuomio on pituudeltaan noin 37 sivua ja Turun hovioikeuden tuomio noin viisi sivua.

Traktorionnettomuutta koskeneessa Pirkanmaan kärjäoikeuden tuomiossa oli samantyyllisesti kuin Helsingin kärjäoikeuden tuomiossa selostettu aluksi lyhyesti todistustaakan jako. Aivovamman syy-yhteysarviointin johtopäätösten mukaan syy-yhteyttä lääketieteellisin perustein arvioineet asiantuntijat olivat päätyneet eri lopputuloksiin ja tuomiossa oli todettu, etteivät aivovamman lievyyteen viittaavat primääritiedot sulkeneet pois syy-yhteyden todennäköisyyttä. Perusteluissa oli kokonaisharkinnan perusteella päädytty siihen, että kantajan päänsärkyoireet ja neuropsykologinen oireisto olivat todennäköisessä syy-yhteydessä 3.5.2011 sattuneessa tapaturmassa aiheutuneeseen aivovammaan. Turun hovioikeuden tuomion perustelut ovat varsin lyhyet, ja niissä on mainittu, keiden asiantuntijalääkärien kannanotot olivat olleet syy-yhteyden puolella ja keiden toisaalta sitä vastaan. Lisäksi perusteluissa on mainittu korkeimman oikeuden ennakkopäätös KKO 2014:33 todeten, että tapaturman lopulliset vaikutukset voivat ilmetä vasta ajan kulumisen myötä. Vielä perusteluissa oli todettu, ettei henkilöllä ollut ennen liikennevahinkoa hänellä onnettomuuden jälkeen todettua neuropsykologista oireistoa. Tälle seikalla on perusteluissa nimenomaisesti annettu painava merkitys arvioitaessa oikeudellisesti syy-yhteyttä ja mainittu vielä, ettei aivovamman vakavuutta voida ratkaista ainoastaan Käypä hoito -suosituksen perusteella arvioimatta potilaan ensivaiheen tietoja.

5. Ratkaisujen keskeisistä eroista

Ratkaisujen tekstimäärät poikkesivat toisistaan. Kärjäoikeuksien ja Helsingin hovioikeuden tuomiot olivat sivumäärältään tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosastoikeuden päätöksiä selvästi pidempiä. Helsingin kärjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden ratkaisutekstit sisälsivät runsaasti näytön pöytäkirjamaista selostamista. Tähän nähden ratkaisut eivät välttämättä palvele parhaalla mahdollisella tavalla kantajaa eli onnettomuudessa loukkaantunutta, joka on käynyt kuvatuissa tutkimuksissa ja varmaan tuntee entuudestaan selvitykset, jotka asiassa oli laadittu. Turun hovioikeuden tuomion suhteellinen lyhyys selittynee sillä, ettei tuomiolla muutettu Pirkanmaan kärjäoikeuden valituksenalaista päätöstä, joten asiassa ei ollut tarpeen uudelleen selostaa esitettyä näyttöä.

Erytistuomioistuinlinjan päätösten pituuden osalta on huomattava, että toisin kuin yleisen tuomioistuinlinjan päätökset, vakuutusosoikeuden päätökset ovat niin sanottuja liitepäätöksiä. Toisin sanoen, kun vakuutusosoikeus on kummassakin päätöksessään todennut hyväksyvänsä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustelut, ovat alemman asteen päätökset samalla tulleet osaksi vakuutusosoikeuden päätöksen perusteluita. Aiempaa näyttöä ei näin ollen ole ollut tarpeen selostaa, vaan on riittänyt uuden, vasta vakuutusosoikeudessa esitetyn näytön selostaminen olennaisilta osin.

Ratkaisujen osin toisistaan poikkeaviin pituuksiin voi otaksua vaikuttaneen eri tuomioistuinlinjojen ratkaisuelinten tapa jäsentää ja arvioida näyttöä. Lääkärjäsenen puuttua yleisen tuomioistuinlinjan päätöksenteosta. Tämä saattaa olla osin selityksenä sille, minkä vuoksi yleisen puolen tuomioistuimissa on saatettu selostaa varsin runsaasti lääketieteellisistä selvityksistä ilmeneviä seikkoja. Erytistuomioistuinlinjan päätöksiä voi luonnehtia sen sijaan varsin tiiviiksi, eikä niissä ole samassa määrin selostettu näyttöä, minkä voidaan arvioida johtuvan siitä, että ratkaisukokoonpanossa on lääkärijäsenen. Ratkaisuista ei kuitenkaan ilmene erikseen lääkärijäsenen kannanottoa, vaan lääkärijäsenen kannanotto on osa ratkaisukokoonpanon eli tuomioistuimen päätöksen perusteluita.

Ratkaisujen perustelujen pituuteen voi otaksua vaikuttaneen eri prosessilajit sekä sen tuomioistuinten toisistaan poikkeavat toimintatavat. Lisäksi selittävä nä tekijänä voi otaksua olleen sekin, ketä ratkaisuelin on pitänyt ratkaisunsa lukijakuntana. Sosiaalivakuutuksen muutoksenhaussa saatetaan herkemmin ajatella, että päätöksen perustelut laaditaan niin, että muutoksenhakija, jolla voi olla tapaturmaan liittyviä tai muita tiedonprosessointia heikentäviä vammoja tai sairauksia, kykenisi perustelut helpoiten ymmärtämään. Menettely on erityistuomioistuinlinjalla kirjallista, eikä suullisia käsittelyjä juuri käytännössä järjestetä. Yleisen puolen alempien tuomioistuinten ratkaisujen kohderyhmäksi saatetaan mieltää enemmän toiset lakimiehet tai muutoksenhakutuomioistuin. Lisäksi oikeudenkäynnissä järjestetään pääsääntöisesti suullinen pääkäsittely, jossa esitetyn näytön kirjaaminen tuomioihin lisää vääjäämättä tuomioiden pituutta.

Keskeinen ero erityistuomioistuinlinjan ja yleisen puolen välillä oli oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa ei osapuolia veloitettu korvaamaan toistensa oikeudenkäyntikuluja. Oikeudenkäynti oli vakuutetulle käytännössä kuluriskitöntä vakuutusosoikeudessa sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa. Asian ajamiseen ei myöskään tarvinnut välttämättä palkata lakimiestä. Nämä

seikat ovat olleet oikeussuojan saavutettavuuden kannalta kiistatta merkityksellisiä.

Sen sijaan yleisen puolen tuomioistuimissa oikeudenkäyntikulut nousivat osin kymmeneen tuhansiin euroihin. Kulujen paisuminen saattaa liittyä paitsi asiamiesten palkkioihin myös erityisesti asiantuntijatodisteluun. Kanteen nostaminen yleisessä tuomioistuimessa voi sisältää merkittävän kuluriskin yksittäiselle henkilölle riippuen hänen varallisuusasemastaan. Tällöin oikeussuojan antaminen voi vähävaraisemman osalta jäädä yksin oikeudenkäyntiin erityistuomioistuinlinjan muutoksenhaussa. Toki vakuutusyhtiöllä on kuluriski sen hävitessä jutun, mutta suhteessa yhtiön kantokykyyn se ei ole samalla tavalla merkittävä kuin yksittäisen vakuutetun kohdalla. Kuluriski voi vaikuttaa siihenkin, että kanteet sovitaan ennen ratkaisua yleisessä tuomioistuimessa. Erityistuomioistuinlinjan mukaisessa hallintoprosessissa valituksen sopiminen ei nykyisellään ole mahdollista, mutta sovintomenettelyn ulottamisesta myös vakuutusoikeuteen on ollut keskustelua.⁵

Yleisen puolen tuomioistuinten tuomioiden taustalla näyttivät olleen todistustaakkasäännöt kuten väittämis- ja vetoamistaakka, joita oli sovellettu pääosin korvausta vaatinutta yksityishenkilöä hyödyttäneellä tavalla. Vakuutusyhtiön kannalta saattoi kuitenkin olla vaikeaa esittää riittävää näyttöä niistä muista syistä, jotka olisivat saattaneet poissulkea kantajan oireiden aiheutumisen nimenomaan sattuneesta liikenneonnettomuudesta. Silläkin näyttää olleen väliä, miten osapuolten asiamiehet olivat onnistuneet prosessaamisessa. Koska riita-asian ratkaisemiseen yleisessä tuomioistuimessa ei kuulu lääkäri- tai muita asiantuntijajäseniä, syntyy tuomio yksin juristivoimin. Sovellettavien todistustaakkasääntöjen ohella prosessia ohjaa osapuolten keskeinen toimijuus asiantuntijatodistelun hankkimisessa ja sen esittämisessä tuomioistuimelle. Osapuolet ovat liikennevahinkojutussa velvollisia esittämään itse asiantuntijatodistelunsa. Etenkin niissä tapauksissa, kun jutun lopputulos on vakuutetun kannalta myönteinen, vakuutusyhtiöön saatetaan lähettää perusteluissa ikään kuin viesti siitä, että yhtiön olisi tullut esittää parempaa vastanäyttöä asiansa tueksi.

Vakuutusoikeuden tai tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan auto-onnettomuutta koskeneista päätöksistä ei ilmene, että päätöksenteossa olisi sovellettu näyttötaakkasääntöjä. Hallintoprosessin virallisperiaatteen ja selvittämisvelvollisuuden mukaisesti vakuutusoikeusoikeus ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta pyrkivät selvittämään aineellisen totuuden asiassa ilman, että osapuolen pitäisi osata vedota johonkin seikkaan. Valittajalla on

⁵ Ks. lisää sovittelusta Goebel et al. 2021 ja siinä mainittu, s. 56–57.

asiassa vain myötävaikutusvelvollisuus. Lisäksi vakuutusoikeus tarkistaa viran puolesta, että sillä on käytössään kaikki se oikeudenkäyntimateriaali, joka on ollut käytössä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa. Tuomioistuini ei ikään kuin voi tilanteessa piiloutua sen suojaan, kenen vahingoksi tai haitaksi näyttämättä jäänyt seikka koituu. Aineellisen totuuden vaatimuksesta seuraa, että epäselvää tilannetta ei voi sietää, vaan on tarpeen mukaan reagoitava ja hankittava lisäselvitystä asiassa. Toisaalta käytännön lainkäytössä tilanne voi olla sellainen, että ratkaisupakon sanelemana ja kohtuullisen käsittelyajan asettamisessa raameissa on asiaryhmittäisiä eroja siinä, millaisissa asioissa ryhdytään hankkimaan lisäselvitystä ja millaisissa asia ratkaistaan käytettävissä olevan selvityksen perusteella. Vaikkakaan todistustaakkaa ei mainittaisi erityistuomioistuinlinjan päätöksen perusteluissa, voi sen suuntaista harkintaa löytyä ratkaisun taustalta, sillä asiaryhmien välillä on huomattavia laadullisia eroja yksittäisen vakuutetun oikeusturvakin huomioon ottaen.

Auto-onnettomuustapaukseen antamansa päätöksen perusteluissa hovioikeus oli todennut merkille pantavasti, että ”kun kysymyksessä on vakuutuskorvauksesta, merkitystä on myös vakuutusoikeudellisilla periaatteilla, joilla pyritään vakuutustapahtumien yhdenmukaiseen käsittelyyn ja johdonmukaiseen korvauslinjaan.” Hovioikeuden päätöksessä ei ole kuitenkaan tarkemmin selostettu niitä seikkoja, jotka tukisivat kyseistä väitettä, esimerkiksi käyty läpi samantyyppisten oikeustapausten korvausratkaisuja päätöksen perusteluissa. Yhdenvertaisuusperiaate on vakuutusoikeuden oikeuskäytännön kiistatta keskeisin oikeusperiaate.⁶ Samantyyppinen fraasi siitä, että yhdenmukainen käsittely on päätöksenteon keskeinen periaate, on myös tarpeen vaatiessa usein nimenomaisesti todettu vakuutusoikeuden päätösten perusteluissa. Kyse on kuitenkin viime kädessä oikeusperiaatteesta tai eräänlaisesta soft law -tyyppisestä väitteestä, eikä velvoittavasta normista.

Tilanteessa, jossa tuomari voi peilata oikeudenmukaisuutta suhteessa laajaan aiempaan tiedossaan olevaan oikeuskäytäntöön samantyyppisissä tapauksissa, oikeudenmukaisuuden aste kohoaa verrattuna tilanteeseen, jossa tuomari joutuu ratkaisemaan vain yhden tai muutamia vastaavanlaisia tapauksia, apunaan lähinnä vain erilaiset todistustaakkasäännöt sekä korkeimman oikeuden oikeusohjeet. Mikäli tuomioistuimen käytössä on laaja oikeuskäytäntö vastaavan tyyppisistä tapauksista, kuten vakuutusoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa, voi päätöksen oikeuskäytännön mukaisuus olla osoitettavissa. Yleisen puolen tuomioistuinissa ei ole vastaavan kaltaista massaa vastaavia tapauksia ratkaisun tueksi.

⁶ Ks. lisää yhdenvertaisuusperiaatteesta Goebel et al. 2021, s. 53 ja 157–158.

Eri tuomioistuinten ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisut siitä, mitä diagnooseja vahingoittuneille katsottiin tapaturmissa aiheutuneen, erosivat osin toisistaan. Auto-onnettomuutta koskeneessa tapauksessa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja vakuutusosoikeus olivat arvioineet, ettei muuta diagnoosia tullut korvattavaksi kuin rintakehän ruhje ja päälään pinnallinen ruhje. Helsingin kärjäoikeus oli katsonut, että kantajalle oli mahdollisesti aiheutunut lievä aivovamma, mutta katsoi, ettei sen tai sen jälkitilan ollut näytetty aiheuttaneen osaksikaan kantajan silloista oirekuvaa. Helsingin hovioikeus päätyi edellisten kanssa vastakkaiseen näkemykseen arvioituaan, että kantajalle oli aiheutunut keskeisesti auto-onnettomuuden vuoksi lievä aivovamma ja posttraumaattinen stressihäiriö.

Traktorionnettomuuden perusteella tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja vakuutusosoikeus olivat katsoneet korvattaviksi diagnooseiksi pään haavan, rintaranka- ja lanneranganikamien murtumat ja oikeanpuoleiset kylkiluun murtumat. Pirkanmaan kärjäoikeus ja hovioikeus sen sijaan katsoivat, että kantajalle oli aiheutunut liikennevahingon seurauksena myös keskivaikean aivovamman jälkitila.

Mikä näitä eroja voi selittää, eikö arvioinneissa olisi pitänyt päätyä samoihin lopputuloksiin korvattavista diagnooseista? Selittävänä tekijänä voi osaltaan olla ajan kulumisen ja se, mitä on ylipäänsä korvattavaksi vaadittu. Vaatimukset ovat ajan kulumisen vuoksi myös saattaneet "rikastua" siinä vaiheessa, kun asiaa ovat ryhtyneet selvittämään useammat lääketieteen asiantuntijat yhdessä asiaa hoitaneiden lakimiesten kanssa.

Vertailtaessa eri tuomioistuinlinjojen ratkaisukokoonpanoja voidaan mielestäni ongelmallisena pitää sitä, että niin kärjä- kuin hovioikeus ottivat kantaa lääketieteelliseen selvitykseen osin siitäkin näkökulmasta käsin, täyttyivätkö esimerkiksi aivovamman diagnostiset kriteerit vai oliko kyse vain toiminnallisista oireista, vaikka niiden kokoonpanossa ei ollut ollut lääkärijäsentä. Tällöin ratkaisijoiden vaativa tehtävä uskottavasti arvioida esitetyn asiantuntijaselvityksen merkitys saattaa ratketa liian ilmeiseen näyttötaakkasääntöjen soveltamisen kautta asian "kaatamiseen" jommankumman osapuolen vahingoksi. Lopputulosta voidaan yrittää perusteella kyseenalaisilla tavoilla kuten sillä, että enemmistö asiassa kuulleista asiantuntijoista tai kirjallisen lausunnon antaneista on ollut tietyllä kannalla tai että jollain asiantuntijalla on ollut korkein oppiarvo ja työkokemus. Yksin se, että jokin mielipide on ollut asiantuntijoiden keskuudessa suosituin tai sen antanut henkilö ansioitunein, ei sinänsä ole tae annetun näkemyksen oikeellisuudesta.

Silmiinpistävä ero eri tuomioistuinlinjojen ratkaisukokoonpanoissa käsiteltävissä tapauksissa on ollut, miten käsittelyssä on pyritty lainsäädännön sallimissa rajoissa varmistumaan siitä, että ratkaisukokoonpanolla on riittävä asiantuntemus. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusosoikeudessa lain nojalla asiasta huolehditaan suoraviivaisesti eli kokoonpanossa on terveydentilan arviointia edellyttävissä asioissa lääkärijäsen. Ratkaisukokoonpanon sisällä on mahdollista keskustella lääkärijäsenen kanssa neuvottelusalaisuuden turvaamalla tavalla asian ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista. Kokoonpanon lääkärijäsenen erityisasiantuntemus pyritään saattamaan vastaamaan jutun lääketieteellistä erityiskysymystä. Vakuutusosoikeus ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ovat erikoistuneet ratkaisemaan nimenomaan lääketieteellistä asiantuntemusta vaativia oikeustapauksia. Lisäksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta oli kummassakin ratkaisemassaan tapauksessa pyytänyt oma-aloitteisesti asiantuntijalausunnon. Lautakunnan ratkaisu oli kummassakin tapauksessa lausunnon mukainen.

Voimassa oleva lainsäädäntö ei sen sijaan mahdollista asiantuntijajäsenen käyttämistä käsiteltävissä asioissa yleisissä tuomioistuimissa. Käräjäoikeudessa ratkaisun asiassa oli tehnyt ainoastaan yksi ammattituomari ja hovioikeudessa kolme ammattituomaria. Asiantuntijatodistelua oli otettu vastaan pääkäsitteilyssä. Kantaja eli epäävän vakuutusyhtiön päätöksen saanut joutui, muissa kuin Helsingin käräjäoikeuden auto-onnettomuutta koskeneessa prosessissa, hankkimaan asiantuntijatodistelunsa ja vastaamaan lähtökohtaisesti asiantuntijatodistajiensa palkkioista. Kuluriski voi tästä syystä käytännössä muodostua sellaiseksi esteeksi, ettei oikeusturva toteudu, kun juttua ei rohjeta nostaa vakuutusyhtiötä vastaan yleisessä tuomioistuimessa.

Vakuutusosoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa työskentelevät lakimiehet harjaantuvat lääketieteellisten seikkojen arvioinnissa. Lisäksi lääkärijäsen, joka on kokoonpanon riippumaton ja puolueeton jäsen vakuutusosoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa, nostaa ratkaisun oikeellisuuden tasoa. Toinen asia on, miten lääketieteellistä asiantuntemusta osoitetaan muotoilemalla pääosin juristien toimesta päätöksen perustelut riittävällä tavalla niin, että ne ovat myös maallikon helposti ymmärrettävissä. Lääkärijäsenet eivät yleensä itse kirjoita lääketieteellisiä perusteluja, vaan ensimmäisen version tekee juristikoulutettu esittelijä. Perusteluja täydentävät tai muokkaavat ratkaisukokoonpanon ammattituomarit sekä tarvittaessa lääkärijäsen. Lääkärijäsen on yhtä puolueeton ja riippumaton kuin muut kokoonpanon tuomarijäsenet ja toimii tuomarinvastuulla. Hallintoprosessi

vakuutusoikeudessa tarjoaa paremmat edellytykset lääketieteellistä selvitystä sisältävien asioiden ratkaisemiseen kuin yleinen tuomioistuin sekä ratkaisukokoonpanon sisällön että käsiteltävien asioiden runsaan määrän vuoksi.

Keskeinen edellytys sille, että asia tulee oikein ratkaisua, on varmistaa, että oikeudenkäyntimateriaali on riittävä ja asianmukainen, ja että ratkaisija ymmärtää relevantit lääketieteelliset seikat ja niiden merkityksen. Lääkärjäsenet ja ns. vakuutuslääkärit saattavat pitää yleisen puolen ratkaisuja asiallisesti väärinä ja riittämättömään asiantuntemukseen perustuvina, jos käsittelyyn ei ole osallistunut lääkärijäsen tai asiantuntijalääkäriä ole kuultu. Jossain määrin tilanteen voi kääntää niinkin päin, että vallitseva oikeustila voi rapauttaa luottamusta yleisen puolen tuomioistuimiin. Määrällisesti yleisellä puolella ratkaistaan liikennevakuutuslakiin perustuvia korvauskanteita vain murto-osa siitä, mitä ratkaistaan työtapaturma- ja ammattitautilakiin perustuvia asioita vakuutusoikeuden alaisen erityistuomioistuinlinjan piirissä. Erityistuomioistuimessa on mahdollista toteuttaa yhdenvertaisuutta linjaratkaisuilla suuren oikeustapausten massan kokemuksella. Syy-yhteyskysymysten lääketieteelliseen tietämykseen nojaavassa arvioinnissa on hyödyllistä, että päätöksenteossa on lääkärijäsen. Lääkärijäsen ei ratkaise yksin toimeentuloturvan muutoksenhauksa käsiteltävää asiaa, vaan on mukana yhtenä jäsenenä vakuutusoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa. Lääkärijäsenellä on ainoastaan yksi ääni, ja ratkaisukokoonpanon muut jäsenet ovat enemmistönä.

6. Medikalisaatiosta ja liikennevakuutus-kuntoutuksesta

Sen, että erityistuomioistuinlinjan ratkaisukokoonpanoissa on lääkärijäsen, voi ainakin epäillä voivan johtaa lääkärijäsenen ylisuureen vallan kasvuun. Oikeudellisen päätöksenteon medikalisoitumisen vaara voi koskea erityisesti toimeentuloturvan muutoksenhakua. Oikeustieteellisessä keskustelussa on esitetty näkemyksiä, että medikalisaatio eli lääketieteellistyminen, olisi kielteinen ilmiö, joka olisi päässyt valtaamaan tilaa itselleen oikeudellisessa päätöksenteossa tavalla, jota lainsäätäjät ei olisi sille antanut. Medikalisaatio olisi ikään kuin ulottunut erityisesti sellaisiin oikeudenaloihin, joiden oikeudenkäyntimateriaaliin sisältyy voittopuolisesti lääketieteellistä tai tarkemmin määriteltynä henkilön terveydentilaa koskevaa selvitystä. Koulu on esittänyt, että sosiaaliturvariidat siirtyvät enenevästi lääketieteen ja lääkäreiden ratkaistavaksi, mikä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus. Hän on pitänyt tällaista suuntautu-

mista virheellisenä siitä huolimatta, että hän on pitänyt sitä yleismaailmallisena ilmiönä.⁷

Vuorenpää on arvioinut asiantuntijatodistelun ja asiantuntijaedustuksen välisiä etuja ja haittoja. Asiantuntijatodistelun haittana hän on arvioinut olevan siitä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi Vuorenpää on katsonut, ettei asiantuntijatodistelu paranna tuomioistuimen edellytyksiä tehokkaaseen prosessinjohtoon. Vielä hän on katsonut haitaksi sen, ettei asiantuntijatodistajan asiantuntemukseen voi turvautua kaikissa oikeudenkäynnin vaiheissa. Etuina asiantuntijatodistelussa hän on katsonut olevan kontradiktorisuuden toteutumisen, erityisasiantuntijan löytämisen suhteellisen helppouden ja sen, ettei asiantuntijatodistelu aiheuta epäselvyyttä tuomioistuimen asiallisen toimivallan tai riippumattomuuden suhteen. Vuorenpää on katsonut asiantuntijatodistelun jossain määrin asiantuntijakokoonpanoa paremmaksi, mutta jättänyt lopullisen paremmuuskysymyksen ratkaisematta.⁸

Koulu on esittänyt, että lääketieteelliset kokoonpanot tulisi korvata lääketieteelliseen todisteluun panostamalla.⁹ Saranpää on esittänyt, että tuomioistuimilla ”ei ole välttämättä riittävää kykyä arvioida asiantuntijalausuntojen laatua ja luotettavuutta.”¹⁰ Tarkastelun kohteena olleissa yleisen puolen tuomioistuinten ratkaisuissa on selostettu lyhyesti asiantuntijan oppiarvot ja relevanttia työhistoriaa. Tuomioista ei kuitenkaan ilmene, että asiantuntijan pätevyyttä olisi kovin syvällisesti arvioitu lääketieteellisen erityisalan näkökulmasta. Toisaalta asiantuntijoiden pätevyydestä ei ratkaisujen perusteella näytä olleen osapuolten välillä olleen riitaa. Voi hyvinkin olla, että kaikkia asiantuntijoita on pidetty kyseisen oikeusriidan kannalta merkityksellisen lääketieteellisen seikan arvioinnin kannalta pätevinä antamaan asiantuntijakannanottoja.

Tuomarin tulee kyetä arvioimaan esitetyn todistelun merkitys asian ratkaisemisen kannalta. Riittävän tiedon hankkiminen yksin lääketieteellisellä todistelulla on kuitenkin varsin kallista ja hankalaa, etenkin jos asiantuntijoita kuultaisiin suullisesti nykyisellä tavalla yleisessä tuomioistuimessa. Lääketiede ei ole eksaktia tiedettä siinä merkityksessä, ettei sen piirissä olisi niin sanottuja koulukuntariitoja. Asiantuntijana oikeudessa kuultavan on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 35 §:n (732/2015) mukaisesti oltava rehelliseksi ja alallaan taitavaksi tunnettu. Vuorenpää on katsonut, että tällaisen asiantuntijan tulee seurata niitä näkemyksiä, jotka alalla on hyväksytty.¹¹ Rautio ja Frände ovat katsoneet,

7 Risto Koulu, Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä: sovellukset 2015, University of Helsinki Conflict Management Institute, s. 34–35.

8 Mikko Vuorenpää, Asiantuntijatodistelun ongelmakohtia 2012, Alma Talent Oy ja Mikko Vuorenpää, s. 53–55.

9 Koulu 2015, s. 35.

10 Timo Saranpää, Asiantuntijat ammeeseen? Ajatuksia asiantuntijoiden vastakkainkuulustelusta ja sen toteuttamisesta 2018, s. 2–3. (Defensor Legis N:0 1/2018)

11 Vuorenpää 2012, s. 60.

että tähän on jossain määrin suhtauduttava varoen, koska koulukuntaerot voivat olla sellaisia, ettei ole tunnistettavissa, mitkä ovat yleisiä näkemyksiä.¹²

Tilanteet, joissa oikeudenkäyntimateriaali koostuu selvityksestä, jonka ymmärtämiseen juristinkoulutus ei ole antanut riittäviä välineitä, ovat tuomarille hankalia. Oikeustieteen medikalisoitumista koskevan väitteen taustalla voi olla kuitenkin myös juristien pelko oman asemansa puolesta. Lisäksi lääketieteellisen tiedon määrä on viime vuosikymmeninä kasvanut merkittävästi. Vanhoja käsityksiä joudutaan jatkuvasti päivittämään esimerkiksi uusien kuvantamistutkimusmenetelmien tai muiden vastaavien tultua yleisesti hyväksytyimmiksi. Koska terveydentilaa koskevaa selvitystä joudutaan peilaamaan suhteessa lakitekstissä asetettuihin tunnusmerkkeihin kuten todennäköisen lääketieteellisen syy-yhteyden vaatimukseen työtapaturmissa, voi mielestäni yhtyä siihen käsitykseen, että syy-yhteysarviointi on viime kädessä oikeudellista arviointia. Se ei kuitenkaan ole mahdollista ilman riittävää käsitystä substanssista.

Oman kokemukseni perusteella erityistuomioistuinlinjan piirissä työskentelystä en ole havainnut, että medikalisaatiota koskevaan huoleen olisi asiallisia perusteita. Neuvottelusalaisuuden piiriin jää, mitä lääkärijäsen on tällöin saattanut todeta esimerkiksi lausunnon antajan ammatillista pätevyyttä arvioitaessa. Joka tapauksessa selvää on, etteivät kaikki lääketieteenkään asiantuntijat ole yhtä päteviä lausunnonantajia. Yleisellä tuomioistuimella ei sen sijaan ole yleensä tällaista alan sisäistä tietoa käytettävissään. Jolleivat osapuolet itse kiistä vastapuolen asiantuntijan pätevyyttä, eikä asia tule keskusteltavaksi oikeudessa, jää seikka riidattomaksi. Lääkäreiden keskuudessa on tunnetusti kuitenkin myös erilaisia koulukuntia. Lääkärit ja vakuutusosoikeuden sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan lääkärijäsenet ovat yleensä näistä asioista tietoisia. Käypä hoito -suositukset voivat osaltaan ilmentää alalla vallitsevan konsensuksen oikeasta ja asianmukaisesta hoidosta. Jos lääketieteen sisällä vallitsee merkittävä koulukuntaero jonkin tärkeän kysymyksen osalta, asia voidaan pyrkiä ratkaisemaan enemmistön muotoileman Käypä hoito -suosituksen avulla. Selvää kuitenkin on, ettei Käypä hoito -suositus yksinään ja sellaisenaan ole korvauserusteesta riittävä näyttö.

Syy-yhteysarvioinnin ohella hankalia tuomioistuinlinjoja läpäiseviä tapauksia ovat myös liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) mukaiset muutoksenhakuasiat. Niissä muutoksenhaku vie vakuutuslaitoksesta suoraan vakuutusosoikeuteen. Ongelmalliseksi voi tällöin nousta se, että liikennevakuutus kuntoutustapauksissa korvauseruste

12 Jaakko Rautio – Dan Frände, Todistelu. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun kommentaari. 2. uud. painos 2020, s. 251.

on sitovasti jo ratkaistu yleisessä tuomioistuimessa. Liikennevakuutus kuntoutusasioiden muutoksenhaussa otetaan yleisen puolen tuomioistuimessa aiemmin myönnetty korvausperuste siis annettuna, eikä korvausperusteeseen vakuutusoikeus voi sinänsä puuttua, vaikka se olisi korvausperusteesta eri mieltä. Vakuutusoikeus ratkaisee tällöin vain kysymyksen siitä, onko vakuutetulla oikeutta hakemaansa kuntoutukseen.

Esimerkiksi tapauksessa VakO 806:2019 oli kysymys vakuutusoikeuden toimivallasta liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain mukaisessa asiassa. Vakuutusoikeus jätti valituksen tutkimatta siltä osin, mitä vammoja liikennevahingosta oli A:lle aiheutunut ja minkä asteisia liikennevahingosta katsotut vammat olivat, koska ne kuului ratkaista liikennevakuutuslain eikä liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain perusteella.

Tiedossani ei ole, että tässä käsiteltyjen oikeustapauksien seurauksena olisi ollut vireillä liikennevakuutusasiat vakuutusoikeudessa. Toki sellaisen vireille tuleminen olisi ollut tai voisi olla edelleenkin kai mahdollista. Jos liikennevakuutusasiat olisi kuvatussa tapauksessa käsitelty vakuutusoikeudessa, olisi vakuutusoikeuden kokoonpano joutunut ratkaisemaan valituksen sellaisessa asiassa, jossa vakuutusoikeuden aiempi kokoonpano katsoi, ettei henkilölle ylipäänsä ollut tapaturman johdosta aiheutunut korvattavaa kuntoutuksen tarvetta tapaturmavakuutuslainsäädännön nojalla. Tätä voidaan pitää ratkaisijan kannalta hankalana tilanteena siitä huolimatta, että oikeus kuntoutukseen olisikin aiemmin ratkaistu muodollisesti eri lakien perusteella.

7. Asiantuntijalausunnoista ja vastakkain kuulemisesta

Tuomioistuimilla ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalla oli ollut käsiteltävissä tapauksissa mahdollisuus hankkia asiantuntijalääkärin lausunto. Tuomioistuimella ei ole kuitenkaan lain nojalla velvollisuutta pyytää asiassa ulkopuolista asiantuntijalausuntoa, vaan sillä on siihen ainoastaan oikeus. Tuomioistuin voi pyytää asiantuntijalausunnon lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävässä asiassa. Terveystieteiden lain (1326/2010) 68 a §:n (581/2022) mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä vastaavat yhdessä tuomioistuimen pyytämien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta. Lausuntojen antamista varten on asiantuntijaryhmä,

jonka toiminnan hallinnoinnista vastaa Pohjois-Savon hyvinvointialue. Kaikilla yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä hyvinvointialueilla ja HUS-yhtymällä on velvollisuus nimetä asiantuntijaryhmään asiantuntijoita, joilla on riittävä osaaminen tarvittavilta lääketieteen aloilta. Pohjois-Savon hyvinvointialue voi nimetä asiantuntijaryhmään myös muita lääketieteen asiantuntijoita tai tapauskohtaisesti pyytää lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja asiantuntijaryhmän ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Pykälän 3 momentin mukaan aluehallintovirasto maksaa korvauksen Pohjois-Savon hyvinvointialueelle hakemuksesta kahdesti vuodessa.¹³

Asiantuntijalausunnon oli hankkinut omasta aloitteestaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta kummassakin tapauksessa. Vakuutusosoikeus ei ollut enää hankkinut uutta asiantuntijalausuntoa. Oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudesta annetun lain (677/2016) 16 §:n (888/2018) mukaan vakuutusosoikeudessa on tuomioistuinlain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen jäsenten lisäksi vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusosoikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon. Vakuutusosoikeus on syy-yhteyden arviointia koskeneissa ja neurologista asiantuntemusta edellyttäneissä asioissa hankkinut viime vuosina varsin usein terveydenhuoltolaissa tarkoitetun asiantuntijalausunnon Pohjois-Savon hyvinvointialueen kautta. Lääketieteellisiä tai vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja on varsin usein pyydetty syy-yhteyden arviointia koskevissa asioissa viimeistään korkeimmassa oikeudessa. Alemmat yleiset tuomioistuimet ovat saattaneet myös pyytää lausunnon esimerkiksi liikennevakuutukseen perustuvia asioita käsitellessään.

Sille, että tuomioistuin pyytäisi vireillä olevassa asiassa asiantuntijalausunnon, on puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja. Osapuolet voivat nimetä asiantuntijatodistajia oikeudenkäyntiin, ja tuomioistuin voi pyytää asiantuntijalausunnon, mutta viime kädessä tuomioistuimen on selvitettävä asiantuntijan pätevyys ja tarvittaessa hankittava siitä lisäselvitystä.¹⁴ Ongelmalliseksi tilanne voi muodostua sitä kautta, että tuomioistuimen on käytännössä vaikea arvioida pyytämänsä asiantuntijalausunnon pätevyyttä. Kovin yleistä ei ole, että tuomioistuin poikkeaisi pyytämästään asiantuntijalausunnosta, joka saa tosiasiallisesti usein varsin keskeisen merkityksen päätöksenteossa.

Aaltonen on tutkinut vuonna 2011 hovioikeuden ja korkeimman oikeuden eräitä syy-yhteyttä koskeneita tapauksia. Aaltosen mukaan vanhimmissa tapauksissa entisen Terveysturvakeskuksen lausunnoille oli

¹³ Ks. lisää asiantuntijalausunnoista vakuutusosoikeudessa Goebel et al. 2021, s. 233–234.

¹⁴ Petteri Plosila, Asiantuntijatodistelun muutos – todistaja vai asiantuntija?, artikkeli teoksessa: ”Valittuja kysymyksiä rikos- ja prosessioikeudesta II” 2019, Helsingin hovioikeus, s. 222–224.

annettu keskeinen painoarvo jopa niin, että ratkaisussa oli saatettu todeta, että viraston lausunnon oikeellisuutta ei ole aihetta epäillä tai ettei lausunnon ole osoitettu perustuneen virheellisiin tosiseikkoihin eikä kanteen tueksi esitetty selvitys ole kumonnut tai olennaisesti järkyttänyt lausuntoja. Aaltosen näkemyksen mukaan todisteiden painoarvon punnitseminen oli tuomioissa jäänyt asianmukaisesti tekemättä, eikä niissä ollut perusteltu syy-yhteyden jäämistä näyttämättä. Aaltosen mukaan korkein oikeus oli vuodesta 2005 lähtien antamissaan ennakkopäätöksissä alkanut kiinnittämään huomiota todistustaakan jakoon ja todistusharkintaan näissä asioissa.¹⁵

Saranpää on yhtynyt näkemykseen siitä, että kirjallisella asiantuntijalausunnolla lääketieteellistä tietämystä edellyttävässä asiassa on monia etuja ja se ”rikastuttaa” jutun tosiseikkoja. Saranpään mukaan hyvä asiantuntijalausunto ”kertoo laatijastaan enemmän kuin pelkkä suullinen kuuleminen”.¹⁶

Yhtäältä yhdyin Saranpään näkemykseen asiantuntijalausuntojen hyödyllisyydestä. Erityisesti terveydenhuoltolain perusteella laaditut asiantuntijalausunnot, joita olen käsitellyt, ovat pääsääntöisesti olleet varsin seikkaperäisiä sisältäen asianmukaiset viittaukset tieteelliseen lähdeaineistoon. Lähtökohtaisesti ne on laadittu Valviran antamia ohjeita noudattaen. Asiantuntijalausunnon on antanut useimmiten kyseisen lääketieteellisen erityisalan professori tai vastaavan tason lausunnonantaja. Lausunnon laatimiseen kuluu aikaa kuitenkin usein kuukausia.

Asiantuntijalausunto edesauttaa asian selvittämistä ja säästää osapuolten oikeudenkäyntikustannuksia. Toisaalta asiantuntijalausunnon pyytäminen lisää tuomioistuimen kustannuksia. Vuonna 2014 arvioitiin, että mikäli vakuutusoi-keuteen luotaisiin kokonaan ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä yksin lausunnonantajien palkkioihin, noin 300–600 euroa lausunnonlaadinnasta, kuluisi noin 2,7 miljoonaa euroa vuodessa.¹⁷ Lisäksi lausunnon antaminen vääjäämättä pidentää asian käsittelyaikaa, kun osapuolille on muu muassa varattava tilaisuus lausua asiantuntijalausunnosta.

Kehittämiskohteena vakuutusoi-keuden menettelyssä asiantuntijalausuntopyyntöjen osalta voi mielestäni pitää sitä, että nykyisellään osapuolet eivät pääse osallistumaan lausuntopyyntöissä esitettävien kysymysten laatimiseen tai kommentointiin vaan saavat vasta valmiin asiantuntijalausunnon nähtäväkseen. Tähän nähden kyse on tuomioistuimen selvittämisvelvollisuudesta ja sen

15 Pirjo Aaltonen, Lääketieteellisen lausunnon merkityksestä oikeudellisessa päätöksenteossa, artikkeli teoksessa: ”Asiantuntijalausunto ja asiantuntijat oikeudessa” 2011, Helsingin hovioikeus, s. 51–52.

16 Saranpää 2018, s. 2.

17 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusoi-keuslain muuttamisesta 104/2014 vp, s. 21.

prosessinjohtoon kuuluvasta seikasta. Nimenomaan kysymysten sisällöllä on kuitenkin vaikutusta siihen, millainen vastaus ja lausunto on asiassa odotettavissa. Kysymyksillä voi yrittää johdatella asiantuntijaa. Lisäksi kun otetaan huomioon, että asiantuntijalausunnon antajaa ei käytännössä kuulla suullisesti oikeudenkäynnissä vakuutusosoikeudessa, voidaan kirjallisilla kysymyksillä otaksua olevan suurempi merkitys asian ratkaisemisen kannalta kuin yleisen puolen lainkäytössä. Pääkäsittelyssä yleisen puolen tuomioistuimessa voidaan tarvittaessa suullisesti asiantuntijalle esittää kysymyksiä myös asiantuntijalausunnosta. Toisaalta edellä kuvatuinen muutos nykyiseen käytäntöön pidentäisi sekin käsittelyaikaa vakuutusosoikeudessa ja lisäisi kustannuksia.

Saranpää on Australiassa alun perin ja sittemmin Englannista levinneen esimerkin mukaisesti suositellut toteuttamaan asiantuntijoiden kuulemisen vastakkain sen sijaan, että asiantuntijoita kuultaisiin erikseen peräkkäin. Hänen mukaansa kuultaessa asiantuntijoita peräjälkeen ei tuomioistuimelle muodostu kovin selkeää kuvaa kantojen erojen syistä.¹⁸

Yleisellä puolella voisi menetellä niin, että kun asian ratkaisemisen kannalta lääketieteelliseen syy-yhteyteen liittyvä seikka on katsottu keskeiseksi, tuomioistuin viran puolesta pyytäisi aina asiantuntijalausunnon asiassa. Lääketieteellistä tietämystä edellyttävissä asioissa osapuolet voisivat tarvittaessa nimetä tuomioistuimen pyytämän asiantuntijalausunnon antaneen edelleen kuultavaksi oikeudenkäynnissä. Asiantuntijan kuuleminen tapahtuisi vastakkain osapuolten mahdollisten asiantuntijoiden kanssa. Tuomioistuimen pyytämä asiantuntija on osapuolten hankkimia asiantuntijoita lähtökohtaisesti luotettavampi ja pätevämpi siksi, ettei lausunnonantajalla ole toimeksiantajansa intressiä huomioitavanaan.

Sen sijaan, että yleinen tuomioistuin kuulisi kummankin osapuolen nimeämiä asiantuntijoita peräkkäin, saattaisi olla tehokkaampaa rajata esitettävää asiantuntijatodistelua niin, että osapuolet voisivat teemoittain jäseneltynä nimetä yhden tai kaksi asiantuntijaa kuultavaksi vastakkain, esimerkiksi tuomioistuimen pyytämän asiantuntijan kanssa. Vastakkain kuulemisessa asiantuntijat voisivat päästä keskinäisen vuoropuhelun kautta täsmentämään kantojaan niin, että ratkaisun kannalta keskeiset seikat olisi saatavissa mahdollisimman riidattomiksi.

18 Saranpää 2018, s. 18.

8. Johtopäätökset

Artikkelin tarkoituksena on ollut pohtia päällekkäisen muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta oikeustapauksien kautta tilanteessa, jossa eri tuomioistuinlinjojen ratkaisut poikkesivat toisistaan oikeudesta korvaukseen liikenteessä sattuneen vahinkotapahtuman korvattavuudesta. Niin traktorionnettomuutta kuin auto-onnettomuutta koskeneet valitukset oli hylätty sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa että vakuutusosoikeudessa. Auto-onnettomuutta koskenut kanne oli hylätty myös Helsingin kärjäoikeudessa, mutta se hyväksyttiin Helsingin hovioikeudessa. Traktorionnettomuutta koskenut kanne oli hyväksytty Pirkanmaan kärjäoikeudessa, eikä Turun hovioikeus muuttanut sitä vakuutusyhtiön valituksen johdostakaan.

Vaikka ratkaisut osin poikkesivat toisistaan, on syytä korostaa, että etuuden perustava lainsäädäntö on käsitellyissä tapauksissa poikennut jonkin verran. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen etuusperusteet on nykyisellään kirjattu varsin tarkkaan lakiin. Sen sijaan liikennevakuutuksen perusteella maksettavien korvausten perusteet ovat väljemmin lakiperustaisia ja saattavat antaa enemmän liikkumavaraa lainsoveltajalle, erityisesti korkeimman oikeuden ennakkoratkaisukäytännön valossa.

Ratkaisujen perusteella voidaan perustellusti esittää kysymys siitä, miksi toisesta järjestelmästä myönnetty etuus ei ole riittävä seikka etuuden laukaisemisesta myös toisen järjestelmän piiristä. Lainsäädännön harmonisointi vähentäisi päällekkäisten oikeudenkäyntien tarvetta. Ainakin syy-yhteysarvioinnin voisi mielestäni harmonisoida niin, että se olisi yhteneväinen niin työtapaturmassa kuin liikennevahingossa. Käsiteltyjen tapauksien perusteella liikennevahinkopuolen ”todennäköinen syy-yhteys” ei saanut perusteluissa poikkeavaa merkitystä suhteessa työtapaturmapuolen ”todennäköiseen lääketieteelliseen syy-yhteyteen”, jos sellaisena ei pidetä sitä, että jälkimmäisen arviointiin osallistui ammattituomareiden ohella myös lääkärijäsen.

Lopputuloksien oikeellisuudesta voi olla erilaisia näkemyksiä. Osin vastakaisista ratkaisuista huolimatta ei ole ainakaan näiden tapauksien perusteella osoitettavissa, että jommankumman tuomioistuinlinjan prosessi olisi ollut tarkoituksella niin järjestetty, että se olisi tuottanut näissä tapauksissa ikään kuin vääriä lopputuloksia. Pelkästään sen perusteella, että hakija on voittanut juttunsa toisessa oikeudenkäynnissä ei tee toista oikeudenkäyntiä lopputulokseltaan huonoksi. Muutoksenhaun tulee tuottaa tietty määrä alemman asteen

päätöksiä kumoavia ja muuttavia uusia päätöksiä. Tasapaino löytyy siten, että jonkin verran päätöksiä kumoutuu tai muutetaan muutoksenhaussa, mutta ei liiaksi.

Ratkaisujen osittainen vastakkaisuus on voinut seurata yksin jo siitä, että prosessit olivat jakautuneet käsiteltäviksi siviiliprosessin ja hallintoprosessin välille. Hallintoprosessi ja siviiliprosessi eroavat käsittelytavoiltaan toisistaan. Eri tuomioistuinlinjat kohtaavat vasta korkeimmassa oikeudessa niissä harvoissa tapauksissa, jotka korkein oikeus valitusluvan myönnettyään ratkaisee. Siihen saakka hallinto- ja siviiliprosessit työtaturma- ja liikennevakuutuskorvausasioissa ovat toisistaan irrallaan tuomioistuinlaitoksen sisällä.

Ratkaisutekstien pituudessa oli olennaisia eroja. Käräjäoikeuksien ja Helsingin hovioikeuden tuomioissa oli selostettu runsaasti näyttöä, ja tuomiot vaikuttivat etenkin tästä syystä olleen varsin pitkiä. Ratkaisutekstien pituudelle ei sinänsä voi antaa erityistä merkitystä ratkaisujen oikeellisuuden arvioinnin kannalta. Selvää mielestäni kuitenkin on, että näytön pöytäkirjamaista selostamista sivukaupalla olisi syytä välttää. Kantajan tai vakuutetun kannalta näytön selostamisen sijaan merkityksellisempää on näytön arviointi ja sen perustelemineen. Turun hovioikeuden tuomio ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosituksen päätökset olivat varsin lyhyitä. Erityislinjan lainkäytössä, jossa käsitellään runsaasti samantyyppisiä juttuja, muodostuu vääjäämättä tietynlaisia peukalosääntöjä, eikä lääketieteellistä näyttöä ole tarvetta ikään kuin pöytäkirjata näkyviin muutoksenhakuastetta varten. Toimeentuloturvan muutoksenhaussa käsitellään vuosittain tuhansia tapauksia, joissa toistuvat samankaltaiset tilanteet. Tähän nähden puhutaan vakuutusosikeudellisista periaatteista, joista keskeisin on yhdenvertaisuusperiaate. Oikeudenkäynnin kohteena oleva tapaus on ratkaistava samalla tavalla kuin aiempi ratkaisu samantyyppisessä tapauksessa. Ratkaisujen on oltava yhdenvertaisia toisiinsa nähden.

Käsiteltävissä tapauksissa korostui lääketieteellisen tietämyksen merkitys päätöksenteossa. Kyse on alan asiantuntemusta edellyttävästä ratkaisutoiminnasta, jossa yleinen elämäkokemus ei ole yksin riittävä pohja asianmukaisen lopputuloksen aikaansaamiseksi. Ratkaisukokoonpanoilta edellytettiin perehtyneisyyttä ja ymmärrystä käsiteltävästä substanssista eli lääketieteellistä tietämystä liittyen esimerkiksi aivovammoihin ja psyykkisten sairauksien syy-yhteysarviointiin. Tarvittava asiantuntemus hankittiin käsitellyissä tapauksissa kolmen erilaisen menettelyn välityksellä: joko niin, että ratkaisukokoonpanossa oli lääkärijäsen, asiassa pyydettiin asiantuntijalääkärilausunto tai oikeudenkäynnissä kuultiin asianosaisten nimeämiä lääkäreitä.

Oikeudenkäyntimenettelyjä säätelivät erilaiset säännöt. Yleisen puolen tuomioistuimissa ratkaisut tekivät ammattituomarit. Lääketieteelliseen selvitukseen perustuvien johtopäätösten tekeminen on lääketieteellisissä asioissa maallikolle haasteellista. Tuomareille saattaa muodostua turhan optimistinen käsitys omista kyvyistään lääketieteellisten seikkojen arvioinnissa, jopa niin, että ratkaisuissa näyttää jollain tavoin asetetun ”diagnooseja” siitä, onko kantajalla minkä asteinen aivovamma tai jokin psyykinen sairaus sekä siitä, onko kyseinen tila syy-yhteydessä vahinkotapahtumaan. Ratkaisuja lukemalla näyttäisi siltä, että perusteluissa pääpaino oli pitkälti kuitenkin todistustaakkasääntöjen soveltamisessa, kantajan ja hänen mahdollisen lähipiirinsä kuulemisen selostamisessa sekä asiantuntijatodistelusta saatujen seikkojen arvioinnissa. Lisäksi Helsingin käräjäoikeus oli hankkinut asiassa asiantuntijalausuntoja erikoislääkäriltä, mitä voi sinänsä pitää hyvänä asiana.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta oli hankkinut kummassakin käsittelemässään valitusasiassa asiantuntijalausunnon. Suullista käsittelyä ei järjestetty kummassakaan tapauksessa erityistuomioistuinlinjan oikeudenkäynneissä, mitä voi pitää sinänsä ongelmallisena, mutta on ymmärrettävissä hallintoprosessin luonteella. Lisäksi ratkaisukokoonpanoissa niin muutoksenhakulautakunnassa kuin vakuutusosoikeudessa oli ollut mukana lain nojalla lääkärijäsen.

Käsittelyajoissa oli olennaisia eroja eri lainkäyttöelimien välillä niin, että Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden kokonaiskäsittelyaika auto-onnettomuustapauksessa, yli seitsemän vuotta, poikkesi huomattavasti muiden tuomioistuinten ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan käsittelyajoista. Onnettomuudessa loukkaantuneen oikeusturvan kannalta pitkiä käsittelyaikoja ei voi pitää suotavana.

Riitely yleisessä tuomioistuimessa voi korkeiden kulujen vuoksi olla riskialtista yksittäiselle vahingonkärsineelle. Kuluriski voi johtaa siihen, että vain harvalla on mahdollisuuksia ryhtyä oikeudenkäyntiin yleisessä tuomioistuimessa vakuutusyhtiötä vastaan. Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä vakuutusosoikeudessa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa oikeudenkäynti on valittajalle lähtökohtaisesti maksutonta ja prosessata voi ilman lainopillista asiamiestä.

Vallitseva oikeustila, jossa samaa vahinkotapahtumaa koskeva asia voidaan käsitellä päällekkäin yleisen tuomioistuimen ohella erityistuomioistuimessa, on oikeussuojan tosiasiallisen saavutettavuuden kannalta ongelmallinen. Asiallisen toimivallan jakaantuminen ei ole lain systematiikan kannalta myöskään

toivottava tilanne. Nykyisen kaltainen kahden tuomioistuinlinjan asiallisen toimivallan jakautuminen samaan vahinkotapahtumaan liittyen on omiaan aiheuttamaan sekaannusta, joka olisi vältettävissä. Vakuutusosoikeuden ja yleisen tuomioistuinlinjan välillä ei ole virallista yhteistyötä tuomioiden ja päätösten teossakaan. Vakuutusosoikeuden päätöksellä ei ole oikeusvoimaa yleisen tuomioistuimen tuomionharkintaan eli se ei ole sitä sitova. Perusteltujen oikeusturvaodotusten vuoksi saattaisi olla aiheellista säätää tuomioistuimen asiallisesta toimivallasta niin, että vastakkaisten ratkaisujen mahdollisuus poistetaan. Paras ratkaisu mielestäni olisi, että ratkaisukokoonpanossa näissä asioissa olisi lääkärijäsen myös yleisellä puolella. Tällaisella ratkaisulla olisi ratkaisutoiminnan sisäistä laatua kohottava vaikutus. Lisäksi se olisi omiaan vähentämään yksittäisen vakuutetun oikeudenkäyntikuluriskiä ja oikeudenkäyntikulujen määrää sekä lyhentäisi todennäköisesti käsittelyaikoja.

Liikennevahinkokorvauksia koskevat asiat ja työtapaturmat olisi tarkoituksenmukaisinta käsitellä yhden tuomioistuinlinjan muutoksenhaussa. Tätä järjestelyä puoltaisi sekin, että nykyisin liikennevakuutuslain nojalla määrättävistä korvauksista päätetään viimekädessä yleisessä tuomioistuimessa, mutta kuntoutuksen korvaamisesta annetusta vakuutuslaitoksen päätöksestä valitetaan vakuutusosoikeuteen. Ongelmallista voi olla, että vakuutusosoikeus joutuu päättämään kuntoutukselta sellaisen vamman osalta, jonka syy-yhteys tapaturmaan ei vakuutusosoikeuden arvion mukaan ole selvä. Liikennevakuutuslain mukaisia asioita ratkaistaan nykyisin määrällisesti myös varsin vähäinen määrä verrattuna toimeentuloturvan muutoksenhaussa ratkaistaviin massa-asioihin.

Hallintoprosessi soveltuu mielestäni ainakin lähtökohtaisesti paremmin runsaasti lääketieteellistä selvitystä sisältävän juttukannan hoitamiseen kuin riita-asian käsittelyjärjestys suhteellisen nopeutensa ja kulurakenteeseensa keveyden vuoksi. Hallintoprosessia ohjaa virallisperiaate ja selvittämisvelvollisuus, joiden perimmäisenä tavoitteena on kohentaa yksittäisen vakuutetun mahdollisuuksia oikeudenkäynnissä päästä oikeuksiinsa vakuutuslaitosta vastaan. Lisäksi asiallisesti korkeampi ammattitaito lääketieteellisissä kysymyksissä on erityistuomioistuimessa kuten vakuutusosoikeudessa, jossa ratkaisukokoonpanon jäsenenä on tuomarinvakuutuksen antanut lääkärijäsen.

Toki sellainenkin vaihtoehto jossain määrin parantaisi nykyistä tilannetta, jossa käräjäoikeuden ja hovioikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluisi lääkärijäsen. Toimiva vaihtoehto saattaisi olla myös sellainen, jossa vakuutusosoikeus ja hovioikeus muodostaisivat näissä asioissa yhteisen ratkaisukokoonpanon. Oikeusturvan tasoa olisi nostettavissa siltäkin, että yleisen puolen tuomioistuin

pyytäisi aina asiantuntijalausunnon syy-yhteyteen liittyvissä riitaisissa korvausasioissa. Jos osapuolet haluaisivat kuulla suullisesti lausunnonantajaa tai nimeämiään asiantuntijoita, olisi kuuleminen suoritettava niin, että osapuolten asiantuntijoita kuultaisiin vastakkain teemoittain, tarvittaessa yhdessä asiantuntijalausunnon antaneen asiantuntijalääkärin kanssa. Lisäksi olisi mielestäni syytä harkita sitä, että asiantuntijalausunnon kysymysten laatimisessa osapuolilla olisi nykyistä keskeisempi rooli vakuutusosoikeudessa. Vähintään mielestäni tulisi säätää säännös, jonka nojalla muutoksenhakutie korvausperusteesta, eli liikennevahingon aiheuttaneesta vammasta, ja sen pohjalta annettavasta kuntoutuksesta olisi yhteen tai samaan muutoksenhakuasteeseen, mieluiten vakuutusosoikeuteen. Nykyinen oikeustila, jossa toimivalta on hajautettuna kahteen eri tuomioistuinlinjaan ja prosessilajiin, ei palvele tarkoituksenmukaisimmalla tavalla oikeussuojan antamista työtapaturmissa ja liikennevahinkokorvausasioissa

Vakuutusoiikeus ja kohtuus

Maija-Liisa Goebel

Tiivistelmä

Kirjoituksessa tarkastellaan vakuutusoiikeuden mahdollisuutta huomioida kohtuullisuutta erityisesti rahamääräisiä perusturvaetuuksia ja niiden takaisinperintää koskevien valitusasioiden käsittelyssä. Kirjoituksessa esitellään vakuutusoiikeuden käytössä olevia menettelyn kohtuullisuutta lisääviä keinoja kuten valituksen matalaa tutkimiskynnystä, tuomioistuimen selvittämisvelvollisuutta, valitusmääräaikojen joustavuutta, aiempien päätöksentekovaiheiden menettelyn valvontaa sekä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä. Lisäksi kirjoituksessa kuvataan vakuutusoiikeuden mahdollisuuksia valvoa viranomaisten harkintaa ja soveltaa takaisinperinnän kohtuullistamista koskevaa lainsäädäntöä.

Sammandrag

I artikeln granskas försäkringsdomstolens möjlighet att beakta skäligheten särskilt vid behandlingen av besvärssärenden som gäller penningbaserade grundskyddsförmåner och återkrav av dem. I artikeln presenteras de metoder som försäkringsdomstolen har till sitt förfogande för att öka skäligheten i förfarandet, såsom tröskeln för prövning av besvär, domstolens utredningsskyldighet, flexiblare besvärstider, övervakning av förfarandet i tidigare beslutsskeden samt gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. I artikeln beskrivs dessutom försäkringsdomstolens möjligheter att övervaka myndigheternas prövning och tillämpa lagstiftningen om jämkning av återkrav.

1. Kohtuusperusteella tehty valitus

Kohtuuteen tavalla tai toisella vetoavia valituksia esiintyy melko yleisesti kaikissa tuomioistuimissa. Peruste jää silti tavallisesti käytännön työssä syvällisemmän tutkinnan ulottumattomiin. Tarkastelen tässä kirjoituksessani vakuutusoiikeuden menettelyihin liittyvää kohtuullisuutta sekä vakuutusoiikeuden mahdollisuuksia huomioida kohtuuserviointiin liittyviä vaatimuksia valitusasian käsittelyssä. Osana kohtuutta valittajan kannalta pidän myös valituksen kohtuullisen käsittelyajan turvaavaa mahdollisimman tehokasta käsittelyä sen kaikissa vaiheissa.

Tuomioistuinkäsittely on korostuneen oikeudellista. Kun valittajan tilannetta tarkastellaan muutoksenhaussa, yksilöllisiä olosuhteita voidaan huomioida vain oikeudellisissa puitteissa. *Pauli Rautiainen ja Ida Koivisto* ovat avatessaan käsitystään oikeuden maailman henkilöahmoista kuvanneet osuvasti, kuinka oikeusjärjestys siivoaa ihmisenä olemisen monimuotoisuutta hallittavaan muotoon, jolloin hänen oikeutensa ja velvollisuutensa jäsennetään oikeuden maailman hahmon kautta.¹ Tällä tavalla tulee myös selitetyksi, kuinka oikeuden maailman hahmolle kuuluvien velvollisuuksien rikkominen voi laukaista oikeudellis-yhteiskunnalliset *normalisointimekanismit*, mikä voi tarkoittaa muun ohella sitä, että hahmon on alistuttava erilaisten suunnitteluasiakirjojen mukaiseen normalisointiprosessiin. Mitä enemmän normalisointi epäonnistuu tai hahmo toimii käsikirjoituksensa vastaisesti, sitä ankarampaa normalisointimispakkoa häneen usein kohdistetaan.²

Etuuksia käytetään usein myös mekanismina, jolla ihminen ohjataan hahmon mukaiseen käyttäytymismalliin. Tämä kaventaa ihmisen itsemääräämisoikeutta ja saattaa särkeä luottamusta yhteiskuntaan. Muutoksenhaulta odotetaan tällöin suojaa hankalaan tilanteeseen. Omien havaintojeni mukaan muutoksenhakuun ohjautuu tyypillisesti ihmisiä, joiden kohdalla nämä normalisointimekanismit eivät ole toteutuneet heille kuvitellun käsikirjoituksen mukaisesti. Heidän kohdallaan esimerkiksi vammasta toipuminen on voinut osoittautua tavallista hitaammaksi tai työllistämistoimet eivät ole johtaneet tavoiteltuihin tuloksiin.³ Joissain tilanteissa kyse on myös siitä, ettei normalisointimekanismi johda henkilön mielestä tarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Muutoksenhakijoiden ryhmä on heterogeeninen, mutta kyse on silti yleisesti henkilöistä, joiden tilanteeseen ovat johtaneet erilaiset haavoittuvuudelle altistavat tekijät ja elämäntilanteet. Kyse on usein myös suoranaisesti haavoittuvassa asemassa oleviin väestöryhmiin kuuluvista henkilöistä, joilla ei eri tekijöiden vuoksi ole samoja mahdollisuuksia kuin muilla ja joilla on tästä syystä riski joutua eriarvoiseen asemaan. Vakuutusosoikeudessa tällaisia ryhmiä ovat erityisesti heikossa taloudellisessa asemassa olevat, pitkäaikaissairaat, ikääntyneet, rikosten uhrin sekä maahanmuuttajataustaiset henkilöt. Ei siis ihme, että monessa valituksessa kysytään: onko tämä kohtuullista?

Vakuutusosoikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimien, joka toimii pääsääntöisesti ylimpänä oikeusasteena sille lain nojalla kuuluvissa asioissa.⁴

1 Pauli Rautiainen – Ida Koivisto, Oikeuden maailmaan kuviteltu ihminen ja hänen itsemääräämisoikeutensa rajat. Oikeus 4/2018, s. 465–481 ja s. 466–467.

2 Rautiainen – Koivisto 2018, s. 468–469.

3 Kirjoitukseni taustalla vaikuttaa noin kahdenkymmenen vuoden kokemukseni toimeentuloturvaa koskevien valitusten käsittelystä eri muutoksenhakulautakunnissa, vakuutusosoikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa sekä kanteluiden käsittelystä oikeuskanslerinvirastossa. Omia havaintojani vastaavia tarinoita erityisesti työttömyysturvan käytännön kokemuksista on kerätty myös Sari ja Lena Näreen teokseen Työttömyys sattuu – Arjen kamppailuja työllistämistoimien rattaissa, Gaudeamus 2022.

4 Vakuutusosoikeudesta säädetään tuomioistuinlain (TIL, 673/2016) 7 luvussa. Menettelyyn vakuutusosoikeudessa sovelletaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki, HOL, 808/2019) samoin kuin ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivissa muutoksenhakulautakunnissa (HOL 2 §). Valitusasiat käsitellään hallintolainkäyttöasioina. Asioiden käsittelystä vakuutusosoikeudessa säädetään lisäksi oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetussa laissa (VakOikL, 677/2016).

Vakuutusoikeuden asiakohtainen toimivalta muutoksenhakutuomioistuimena perustuu aina etuuslainsäädäntöön. Pääsääntöisesti asioissa on kyse valituksesta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimineen lautakunnan päätökseen.

Vakuutusoikeuden käsittelemissä asioissa on kyse perustuslain (PL, 731/1999) 19 §:n mukaisista perusoikeuksista. Kyse on pääasiallisesti perustuslain 19.2 §:n mukaisesta lakiin perustuvasta toimeentuloturvajärjestelmästä, joka ei turvaa suoraan subjektiivista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon itsessään kuten perustuslain 19.1 §. Vakuutusoikeuden käsittelemissä etuuksissa on keskeisesti kyse niin sanotusta *perusturvasta*, joskin käsiteltäviin asiaryhmiin kuuluvat myös tämän käsitteen ulkopuolelle jäävät opintotukietuudet, kotihoidontuki sekä asumisen tuet. Perustuslain esitöiden mukaan lainkohdan 1 momenttiin liittyy säännönmukaisesti yksilökohtaista tarveharkintaa. Lainkohdan 2 momentissa tarkoitettu turva on sen sijaan yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Esitöissä todetaan säännöksen edellyttävän kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmien laatimista myös siten kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinpuotoajaryhmiä.⁵ Suoraan perustuslaista voidaan siis myös vakuutusoikeudessa sovellettavan toimeentuloturvalainsäädännön osalta katsoa seuraavan tulkintaa ohjaava edellytys, jonka mukaan huomiota tulisi kiinnittää siihen, ettei väliinpuotoajaryhmiä synny.

Edellä mainittuun lainsäädäntöön liittyy myös säännöksiä, joissa puhutaan suoraan kohtuullistamisesta. Tällaisia ovat erityisesti liikaa maksetun etuuden takaisinperintään liittyvät säännökset, joissa on kyse *etuutta saavan* tai *saa-neen* tilanteen kohtuullistamisesta. Kohtuuteen valitusperusteena liittyy usein myös ajatus *sovittelusta*, johon muutoksenhaussa pyritään lähinnä *laintulkinnan* avulla. Varsinaisia sovittelusäännöksiä toimeentuloturvalainsäädännössä ei esiinny.

Tutkin tässä kirjoituksessani sitä, miten kohtuullisuus voidaan ottaa muutoksenhaun käytettävissä olevina keinoina huomioon vakuutusoikeudessa. Tutkimuksessani keskityn erityisesti rahamääräisiin toimeentuloturvaetuuksiin ja niiden takaisinperintään.

Sosiaaliturvaan sisältyvät sekä toimeentuloturva että palvelut. Muutoksenhaku näiden osalta ohjautuu hallintotuomioistuihin, mutta hajautuu samalla siten, että toimeentuloturvaetuuksien osalta muutosta haetaan toimeentulotukea⁶

⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 70.

⁶ Viimesijaiseen taloudellisen tuen tarpeeseen vastataan toimeentulotukijärjestelmällä, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo sekä edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuessa on kysymys PL 19 §:ssä perusoikeutena turvatus välttämättömän toimeentulon turvaamisesta eli niin sanotusta vähimmäisturvasta. Kela vastaa perustoimeentulotuesta, hyvinvointialueet täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta.

lukuun ottamatta vakuutusosoikeudesta ja palvelujen osalta alueellisista hallinto-oikeuksista. Asioiden käsittelyssä erityistuomioistuimena toimivassa vakuutusosoikeudessa ja hallinto-oikeuksissa on eroja. Oikeudenkäynnin prosessilakina toimiva hallintoprosessilaki on sama, mutta valitusasian käsittely poikkeaa siinä, noudatetaanko valituksen käsittelyssä itseoikaisu- vai oikaisuvaatimusmenettelyä. Tällä on merkitystä myös kohtuusperusteella tehtyjen valitusten kannalta. Tarkastelen tässä kirjoituksessa vain muutoksenhakua vakuutusosoikeudessa käsiteltävien toimeentuloturva-asioiden osalta ja hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä asiaryhmiä ainoastaan siltä osin kuin on tarpeen erojen osoittamiseksi.

Tämän johdannon jälkeen tarkastelen ensin jaksossa kaksi sitä, miten oikeustieteellisessä tutkimuksessa on tarkasteltu kohtuusperiaatetta ja tuomioistuimen roolia sen soveltamisessa. Tämän jälkeen kuvaan jaksossa kolme vakuutusosoikeuden käytettävissä olevia keinoja kohtuullisuuden huomioon ottamiseen. Tarkastelen myös sitä, poikkeako hallinto-oikeuksiin ohjautuvien sosiaalioikeudellisten asioiden käsittely tältä osin vakuutusosoikeudessa sovellettavasta lainsäädännöstä. Päätelmäni esitän jaksossa neljä.

Kohtuus itsessään on osin subjektiivinen käsite. Sen sisältö riippuu tilanteesta ja vaatimuksen esittäjästä. Kyse on myös eettisestä arviosta, joka liittyy toimeentuloturva-asioissa osin poliittisiin tavoitteisiin. En tästä syystä arvioi kirjoituksessani kohtuullisuutta sinänsä, vaan tarkastelen ainoastaan sitä, millaisia keinoja kohtuullistamisvaatimuksen käsittelyyn on tarjolla.

2. Kohtuusperiaatteesta ja tuomioistuimen roolista sen soveltamisessa

Oikeustiede jaetaan perinteisesti yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Yksityisoikeudessa on kyse yksityishenkilöiden välisistä oikeussuhteista ja julkisoikeus puolestaan on oikeudenala, joka sääntelee viranomaisten ja yksityisten ihmisten välistä suhdetta. Tässä kirjoituksessa tarkastelemani sosiaalivakuutus kuuluu julkisoikeuteen.

Eron tekeminen yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välillä on olennaista, kun kohtuus ymmärretään heikomman osapuolen suojana, sillä keinot, joilla oikeussuhteen heikompaa osapuolta pyritään suojaamaan, poikkeavat toisistaan. Yksityisoikeuden puolella heikomman suojaamista on esimerkiksi velallisen,

kuluttajan, vuokralaisen ja työntekijän suoja. Siinä missä yksityisoikeus pohjautuu sopimusvapauteen ja heikomman suojaaminen ilmenee sopimusvapauden rajoituksina ja kohtuullistamissäännöksinä, julkisoikeuden puolella suoja ilmenee sitomalla julkista valtaa käyttävän viranomaisen valtaa korostetun lakisidonnaiseksi. Vakuutusosoikeuden käsittelemässä asioissa sovellettava ai-neellisoikeudellinen lainsäädäntö sijoittuu sosiaalioikeuden alaan, eikä kyse ole vakuutussovituksista tai niiden sitovuuden arvioinnista, vaikka kyseessä voi-kin olla esimerkiksi työnantajan tietystä vakuutusyhtiöstä ottama työtapatur-mavakuutus. Edellä mainittuihin etuuksiin ei siten voida soveltaa vakuutus- tai muihinkaan sopimukseen soveltuvia sovittelusäännöksiä. Myös sosiaalivakuutuk-sen puolella on kuitenkin havaittavissa velallisen suojaa muistuttavia keinoja esimerkiksi takaisinperintäasioissa sosiaalisen suoritusesteiden tilanteessa, jos seurauksesta olisi muodostumassa inhimillisesti ja taloudellisesti kohtuuttoman raskas.

Heikomman asemaankin voi toisaalta liittyä väärinkäyttöä. Ajatusmalli voi olla vääristynyt esimerkiksi niin, että sosiaalisen aseman katsotaan oikeuttavan suoraan siihen, että yksilön ottama riski voitaisiin siirtää muun yleisvastuun kantajan, kuten viime kädessä veronmaksajien kannettavaksi.⁷

Oikeusnormit voivat olla joko *oikeussääntöjä* tai *oikeusperiaatteita*. Oikeus-sääntöä on sovellettava aina kun se soveltuu ratkaistavaan tapaukseen. Oi-keusperiaatteet puolestaan ohjaavat ratkaisutoimintaa ja sen tavoitteita laa-jemmalti ja voivat toisaalta olla myös ristiriidassa keskenään. Kohtuusperiaate ei ole itsenäinen hallintolain (HL, 434/2003) 6 §:ssä tai muuallakaan mainittu oikeusperiaate, vaan se on liitetty lähinnä suhteellisuusperiaatteeseen, jonka mukaan toimien on oltava oikeassa suhteessa päämäärään nähden. Kohtuus-periaatteen on katsottu kuitenkin kuuluvan oikeusjärjestelmään myös ylei-semmin ja saavan sisältönsä oikeusala- ja tilannekohtaisesti. Esimerkiksi *Juha Karhu* on 2000-luvun oikeuslähdeoppia koskevassa tutkimuksessaan pitänyt yleisiin oikeusperiaatteisiin sisältyvää *kohtuusperiaatetta* esimerkkinä monilla oikeudenaloilla vahvistuneesta yleisestä periaatteesta, jonka katsotaan olevan voimassa silloinkin, kun sitä ei ole laissa mainittu. Oikeusperiaatteet tulevat kuitenkin luokitelluksi *heikosti velvoittaviin asialähteisiin*.⁸

Toomas Kotkas on katsonut, että *sosiaalioikeudelliseen lainsäädäntöön kuulu-vat kohtuullistamissäännökset* tarjoavat vahvan institutionaalisen tuen yleiselle sosiaalioikeudelliselle kohtuusperiaatteelle, joka soveltuu myös tilanteisiin, joita ei koske erillinen kohtuullistamissäännös. Tähän yleisen sosiaalioikeudellisen

⁷ Tuomas Lehtinen "Heikomman suojattomuudesta", teoksessa Heikomman suojusta – Yksityisoikeudellisia kirjoituksia, Turun yliopiston tiedekunnan julkaisuja 1995, s. 147.

⁸ Juha Karhu, Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia. Lakimies 7–8/2020, s. 1017–1034, s. 1028.

kohtuusperiaatteen sisältöön kuuluu, että jos viranomaisen tekemä päätös osoittautuu yksilön sosiaalisen ja/tai taloudellisen tilanteen, viranomaisen tekemän virheen tai muun syyn vuoksi kohtuuttomaksi, voidaan päätöstä muuttaa tai kumota.⁹ Hän on kuitenkin myös todennut, että tilanteissa, joita ei koske erityinen kohtuullistamissäännös, mutta joissa on kyse yksilön suojaamisesta viranomaisten toiminnan kohtuuttomuuksilta, yksilön oikeutettujen odotusten suojaamisesta tai välttämättömän toimeentulon turvaamisesta, tulisi soveltaa ensisijaisesti suhteellisuusperiaatetta, luottamuksensuojaperiaatetta tai vastaavasti perustuslain 19.1 §:ää yleisen sosiaaioikeudellisen kohtuusperiaatteen sijasta. Tämä siksi, että edellä mainituilla on varsin vahva asema kansallisessa (ja kansainvälisessä) lainsäädännössä ja Kotkas on katsonut niiden voivan tarjota abstraktia kohtuusperiaatetta vahvemman legitimaation hallintotuomioistuinten yksittäisille ratkaisuille.¹⁰

Kotkas on tarkastellut tutkimuksessaan erityisesti sosiaaioikeudellisia säännöksiä, jotka oikeuttavat yksittäistapauksissa kohtuusharkinnan perusteella poikkeamaan laissa muuten ilmaistusta selkeästä pääsäännöstä. Toimeentuloturva-asioissa tällainen löytyy takaisinperintäsäännöksistä.¹¹ Pelkästään kohtuusperiaatteen olemassaolo sinänsä ei kuitenkaan vastaa kysymykseen siitä, miten tuomioistuin todellisuudessa suhtautuu valituksiin, joissa vedotaan tavalla tai toisella kohtuusperiaatteeseen liittyviin valitusperusteisiin. Kuten Kotkas toteaa, nimenomaan aiheettomasti maksettujen sosiaalisten etuuksien takaisinperinnästä luopumista koskevat säännökset ovat antaneet oikeuskirjallisuudessa aiheen puhua yleisestä sosiaaioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta.¹²

Edellä mainittu saattaa synnyttää samalla odotuksen siitä, että vakuutus-oikeudella olisi sosiaaioikeudellisia asioita käsittelevänä tuomioistuimena mahdollisuus ottaa huomioon kohtuusperiaate yleisemminkin. Mahdollisuutta kohtuullistaa etuuden saajalle perusteetta maksetun etuuden takaisinperintää on kuitenkin pidetty yleensä etuuden myöntämisestä erillisenä toimintana.¹³

Tuomioistuimen kannalta ristiriidan kohtuusperiaatteen vapaalle soveltamiselle asettaa se, että tuomioistuimen on noudatettava toiminnassaan oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti lakia. Samalla tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia siitä, että sen tarkasteltavana olevassa viranomaisen harjoittamassa julkisen vallan käytössä on noudatettu tarkoin lakia (PL 2.3 §). Toimeentuloturvan

9 Toomas Kotkas, Sosiaaioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? *Lakimies* 5/2009, s. 761–778, s. 771.

10 Kotkas 2009, s. 775–776.

11 Kotkas on maininnut esimerkkinä asumistukilain (408/1975) takaisinperinnän kohtuullistamista koskevat säännökset. Kotkas 2009, s. 764–765. Vastaava säännös on myös nykyisessä laissa yleisestä asumistuesta (938/2014).

12 Kotkas 2009, s. 765.

13 Vrt. myös verojen kohtuullistamista koskeva veronkantalaki (11/2018) 8 luku ”Verosta vapauttaminen”.

muutoksenhaussa kohteena on aina päätös, jossa viranomainen on käyttänyt julkista valtaa. Lainsäädännöllä pyritään paitsi turvaamaan oikeus sosiaaliturvaetuksiin niihin oikeutetuille myös estämään sosiaaliturvan joko tahallinen tai tahaton väärinkäyttö sekä sosiaaliturvan toimintaperiaatteiden vastainen toiminta ja sosiaaliturvasuunnittelu eli kaikenlainen sellainen toiminta, jolla pyritään saamaan etuuksia, joihin henkilö ei ole oikeutettu.¹⁴ Sosiaaliturvan luonne asettaa siten erityispiirteitä myös siihen kohdistuvalle muutoksenhaulle, eikä muutoksenhaunkaan avulla voida lähtökohtaisesti muuttaa sellaista oikeudenkäynnin kohteena olevaa viranomaisen ratkaisua, joka on lainmukainen, vaikka ratkaisusta seuraisi valittajan kohtuuttomaksi kokema tilanne. Tuomioistuimen ratkaisuilta vaaditaan myös ennakoitavuutta. Lainsäädännön sisältö asettaa siten rajoituksen sille, miten toimeentulonsa kanssa vaikeuksiin joutuneen henkilön tilannetta voidaan muutoksenhaunkaan avulla muuttaa.

Tuomioistuimille on asetettu perustuslaissa tehtäväksi arvioida myös voimassa olevan lain perustuslainmukaisuutta lainkäytössä. Tehtävää toteutetaan ensisijaisesti siten, että kaikessa tulkinnassa on etusijalla perustuslaista johdettava perusoikeusmyönteinen laintulkinta. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.¹⁵ Tuomioistuin voi myös jättää käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltamatta. Tämän se voi tehdä kuitenkin vain, mikäli laki on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Lisäksi se voi jättää asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen soveltamatta, mikäli säännös on ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa (PL 107 §).

Perinteisen legalistisen käsityksen mukaan tuomioistuinten tulee olla uskollisia lainsäätäjän tarkoitukselle lain soveltamisessa ja suhtautua passiivisesti oikeuden kehittämistehtävään ilman säädetyin lain tukea. Eduskunnan tehtävänä on lainsäätäjänä tuottaa lakeja ja niiden muutoksia sille perustuslaissa säädetyin säädösvallan turvin (PL 3.1 §). Lainsäädännön korjaamista tai kohtuullistamista muun kuin lain tulkinnan kautta ei ole pidetty tuomioistuinten tehtävänä, sillä tällöin kyse olisi tosiasiallisesti perustuslakiin kuulumattomasta lainsäädäntövallan käyttämisestä. Ratkaisemissaan asioissa vakuutuslainsäädäntö on toiminut yleisesti tämän perinteen mukaisesti siitäkin huolimatta, että sen toimialaan

14 Tahalliseksi väärinkäytössä kyse on esimerkiksi etuuden hakemisesta tietoisena siitä, ettei ole etuuteen oikeutettu. Tapoja väärinkäyttää sosiaaliturvaa ovat esimerkiksi väärin tietojen antaminen kotitalouden koostumuksesta tai tulojen määrästä tai tarkoituksellisesti ilmoittamatta jättäminen esimerkiksi työsuhteesta. Kelassa tehtyjen tutkimusten mukaan sosiaaliturvan väärinkäyttöepäilyjä on suhteessa myönnettyihin etuuksiin vain vähän ja esimerkiksi tulorekisterin käyttöönotto on vähentänyt väärinkäyttöepäilyjä vuodesta 2019 lähtien. Vuosina 2018–2022 väärinkäyttöepäilyjen osuus maksetuista etuuksista on ollut 0,55–0,84 promillea. Lähde: Kelan etuuksien väärinkäytön vuosiraportti 2022.

15 Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 25/1994) vp, s. 4.

kuuluvasta toimeentuloturvalainsäädännöstä merkittävä osa on valmisteltu *korporatistisen kolmikantaperiaatteen* mukaisesti, lain tavoitteet ovat vaihteleviin hallitusohjelmiin sidotusti sosiaalipoliittisia ja tavoitteena on yleensä etuuden hakijoiden mahdollisimman lyhytaikainen tukeminen sekä etuuden saajien ohjaaminen mahdollisimman pian tuesta riippumattomiksi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että laintulkinnan pohjautuessa ensisijaisesti lainsäätäjän tarkoituksen määrittämiseen, lain esitöistä ilmenevä tarkoitus menee auktoriteettinsa perusteella yleensä kohtuusperiaatteen soveltamisen edelle.

Toisaalta vaatimus *aineellisen oikeusturvan* toteutumisesta edellyttää, että tehtävät ratkaisut ovat lainmukaisuuden lisäksi sisällöltään oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja hyväksyttäviä. *Jussi Syrjänen* on tarkastellut kriittisesti legalistisen, lainsäätäjälle uskollisen perusasenteen oikeutusta kysyen, onko perusteltua vaatia käsitysten tarkistamista sen suhteen, mikä on tuomioistuinten legitiimi rooli suhteessa lainsäätäjään ja onko perusteltua vaatia käsitysten muuttamista tuomioistuinten yhteiskunnallisesta roolista oikeudellisena toimijana.¹⁶ Hän on tarkastellut vallitsevaa vallan kolmijakoon perustuvaa tulkintaa ja todennut, että mikäli aineellisen oikeusturvan vaatimus otetaan vakavasti, on edellytettävä mahdollisuutta myös laista poikkeamiseen. Hän on myös katsonut, että tuomioistuimille tulee jättää mahdollisuus joustavuuteen onnistuneen ongelmanratkaisun nimissä.¹⁷ Syrjänen on tekemänsä lainsäädäntöprosessin todellisuuden tarkastelun myötä esittänyt johtopäätöksensä, että tuomioistuinten on pidettävä yllä kriittistä asennetta lain esitöihin ratkaisun perusteluna, eikä demokratia-argumentti perustele ehdotonta lain sanamuotoihin tukeutumista. Sen sijaan tuomioistuinten ratkaisutoiminnan pitäisi palvella yhteiskunnallisen kanssakäymisen onnistunutta organisointia yhdessä ja rinnan lainsäädännön kanssa.¹⁸

Mielenkiintoisen näkökulman tuomioistuimen ratkaisuharkintaan antaa myös *Juha Karhu*, joka on esittänyt oikeuslähdeoppia tuomarin näkökulmasta tarkastellessaan väitteen, jonka mukaan oikeuslähdeoppiimme tarvitaan muun ohella yhteiskunnan muutosten vuoksi myös *oikeudellinen kokemus* oikeuslähteenä.¹⁹ Hänen ajatustaan mukaillen valitusprosessi voi auttaa ottamaan huomioon valittajan oman kokemuksen asiasta sekä sen ratkaisemisesta ja vaikuttaa näin ylipäätään kansalaisten kokemukseen oikeudenmukaisesta järjestelmästä.

16 Jussi Syrjänen, Tuomarin harkinnan rajat – Irti legalismin taakasta, *Oikeustiede Jurisprudentia XLV 2012*, Suomalainen Lakimiesyhdistys, s. 339–390 ja s. 347–348.

17 Syrjänen 2012, s. 349–350.

18 Syrjänen 2012, s. 383.

19 Juha Karhu, *Oikeudellinen kokemus oikeuslähteenä*. *Lakimies 7–8/2019*, s. 1068–1075.

3. Vakuutusosoikeuden käytössä olevat keinot kohtuusperiaatteen soveltamiseksi

Toimeentuloturvan muutoksenhaussa tuomioistuimeen pääsyn kynnyks on matala, eikä muutoksenhakua käytännössä rajoiteta. Oikeusturvan saatavuus on monia hallinto-oikeuksissa käsiteltäviä sosiaaliasioita parempaa, kun valitusasteita on kaksi, eikä valittamiseen toisessa muutoksenhakuasteessa vaadita valituslupaa.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 oli asetettu tavoitteeksi toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen kokonaisvaltaisesti siten, että vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden määrää voidaan vähentää. Tämän katsottiin edellyttävän erityisesti ensiasteen päätöksentekomenettelyn ja muutoksenhakulautakuntien toiminnan kehittämistä. Näin vakuutusosoikeuden roolin katsottiin voivan aidosti painottua oikeuskäytännön ohjaamiseen ja tulkinnanvaraisten oikeus- ja näyttökysymysten ratkaisemiseen.²⁰ Järjestelmää on kehitetty, mutta varsinaista strategista tiekarttaa edellä mainitun tavoitteen toteutumiseksi ei ole uudistamisohjelman jälkimmäisinä vuosina enää aktiivisesti työstetty.

Nykyisissä olosuhteissa kohtuus ilmenee näkemykseni mukaan juuri keskeisimmin laajassa mahdollisuudessa saattaa viranomaisen antama etuus päätös muutoksenhaun kohteeksi samoin kuin tämän menettelyn joustavuudessa. Ryhmittelen alla vakuutusosoikeuden keskeisimpinä pitämiäni keinoja kohtuuden edistämiseksi.

3.1. Matala valituksen tutkimiskynnys

Hallintoprosessilain lähtökohtana on, että valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen (HOL 13.1 §). Hallintoprosessilain esitöiden mukaan hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan valituksen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuutta. Hallintotuomioistuin ei ota valituksen johdosta antamassaan päätöksessä kantaa esimerkiksi siihen, onko päätöksen lopputulos tarkoituksenmukainen. Muulla kuin lainmukaisuusperusteella tehty valitus jätetään tutkimatta. Lain perusteluissa on mainittu esimerkkeinä lainvastaisuudesta:

²⁰ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013: Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, s. 24. Vakuutusosoikeuden asiamäärien vähentämisen myötä katsottiin tuolloin olevan lisäksi pitkällä aikavälillä mahdollista siirtää vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi.

1. viranomaisen virheellinen lain soveltaminen tai väärä lain tulkinta, joka voi johtua myös siitä, ettei viranomainen ole päätöstä tehdessään noudattanut perustuslain, Euroopan unionin oikeuden tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia,
2. viranomaisen HL 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen harkintavallan käyttö,
3. päätöksen perustuminen puutteelliseen tai virheelliseen selvitykseen taikka tosiseikkojen tai asiassa esitetyn selvityksen virheelliseen arviointiin ja
4. asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe.²¹

Lain esitöissä mainitut esimerkit havainnollistavat päätöksen lainvastaisuuden laajaa käsitettä ja valitusperuste täyttyy käytännössä, mikäli viranomaisen tai muutoksenhakulautakunnan päätös olisi kyseisellä perusteella muutettavissa tai kumottavissa. Kyseiset esimerkit eivät kuitenkaan muodosta tyhjentävää luetteloa. Valituksen tutkimiskynnys on käytännössä matala, eikä valitusta tavallisesti jätetä tutkimatta ainakaan varaamatta valittajalle ensin mahdollisuutta täydentää valitusperustettaan (HOL 40 §).²²

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät toimeentuloturva-asioita muistuttavat sosiaalasiat koskevat esimerkiksi toimeentulotuen myöntämistä tai takaisinperintää, elatusturvaa, kehitysvammaisten erityishuoltoa, vammaispalvelua, päihdehuoltoa tai omaishoidon tukea. Näiden etuuksien muutoksenhausta säädetään sosiaalihuoltolaissa ja muutoksenhaku tapahtuu hallintolain 7 a luvussa esitetyn oikaisuvaatimusmenettelyn mukaisesti. Oikaisuvaatimuksen perusteita ei laissa rajata, joten oikaisuvaatimuksen voi tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen perusteella annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintoprosessilain mukaisesti.

Vakuutusosoikeuden toimivallan perustavissa etuuslaeissa on muutoksenhakua koskevia menettelysäännöksiä, joihin ei sisälly hallintoprosessilakia vastaavaa valitusperusterajausta. Etuuslakien perusteella pelkkä *tyytymättömyys* muutoksenhakulautakunnan päätökseen riittää, eikä laissa edellytetä erityisiä valitusperusteita. Esimerkiksi sairausvakuutuslain (SVL 1224/2004) 17 luvun 1 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeuteen siirrettävissä asioissa ensi asteen päätöksen antanut viranomainen antaa sille toimitetun valituksen johdosta uuden valituskelpoisen *oikaisupäätöksen*, vain mikäli se hyväksyy valituksessa sille esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa viranomainen siirtää valituksen ja lausuntonsa vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi. Vakuutusosoikeuden käsittelemissä toimeentuloturva-asioissa valittajan itseoikaisuvaiheessa esittämät vaatimukset siirtyvät siten sellaisinaan myös vakuutusosoikeuden käsiteltäviksi.

21 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 29/2018 vp, s. 82.

22 Myös hallinto-oikeuksissa valituksen tutkimiskynnystä on pidetty matalana.

Koska vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa ei noudateta vastaavaa sosiaalihuoltolain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä, jossa oikaisuvaatimus ja valitus ovat erillisiä vaiheita, hallintoprosessilain 13.1 §:n merkitys vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei ole yhtä selvä kuin hallinto-oikeudessa käsiteltävissä sosiaaliasioissa. Hallintoprosessilaki on luonteeltaan yleislaki ja muussa laissa olevia poikkeavia säännöksiä sovelletaan hallintoprosessilain asemesta (HOL 3 §). Vaikka hallintoprosessilaki on tullut voimaan vasta 2020, hallintoprosessilain 13.1 § vastaa sisällöltään myös aiemmin voimassa ollutta hallintolainkäyttölain (586/1996) 7.2 §:ää. Kyseessä ei siten ole vain hallintoprosessilakiin kuuluva myöhempi yleissäännös.

Tapio Määttä on analysoinut oikeudellisen ratkaisun teorian sääntöä, jonka mukaan erityissäännös syrjäyttää yleislain ja kehittänyt tämän säännön käyttöön perustuvan ristiriitamallin vaihtoehdoksi yhteensovittamismalliksi kutsumaansa laintulkinta-asennetta. Hän on katsonut ristiriitamallille olevan käyttöä eniten prosessuaalisten säännösten tulkinnassa.²³ Toisaalta hän on myös todennut hallinto-oikeudessa olevan muuten lähtökohtana yleissäädösten täydentävä soveltaminen erityislainsäädännön kanssa.²⁴

Ristiriidan näkeminen hallintoprosessilain 13.1 §:n ja vakuutusosoikeudessa sovellettavien etuuslakien välillä ei voi nähdäkseni syrjäyttää perus- ja ihmis-oikeuksiin perustuvaa valittajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin rajaamalla tuomioistuimeen pääsyä. Pidän siten nykyisen lainsäädännön valossa ainoana mahdollisena tulkintana yhteensovittamista ja sitä, että toimeentuloturva-asioissa valitusperusteiden lainvastaisuusperusteita tulee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan myötä soveltaa mahdollisimman laajasti ja siten ensisijaisesti etuuslakien mukaisten sanamuotojen perusteella. Tämä johtaa siis käytännössä siihen, ettei valituksen tutkimiseksi edellytetä erityisiä valitusperusteita.

Pelkkä *tyytymättömyys* tai jopa etuuslainsäädännön soveltamisen väitetty *epätarkoituksenmukaisuus* yksittäistapauksessa esiintyy valitusperusteena toimeentuloturva-asioissa melko usein, joskaan peruste ei ole välttämättä pääasiallinen tai ainoa. Yksinomaan *tarkoituksenmukaisuudesta* käsitteenä kyse on yleensä vain, mikäli sitä on etuuslainsäädännössä käytetty ja tuolloin muutoksenhaun kohteena on nimenomaan lain soveltamisessa tehty arvio etuuden maksamisen tarkoituksenmukaisuudesta.²⁵ Valitusperusteena tyytymättömyys ilmenee usein eri tavoin muotoiltuna. Valittaja saattaa esimerkiksi vedota

23 Tapio Määttä, Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191 ja s. 190.

24 Määttä 2013, s. 187.

25 Käsitettä ”tarkoituksenmukaisuus” käytetään esimerkiksi arvioitaessa ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta työntekijän eläkelain (TyEL, 395/2006) mukaan tai takaisinperinnän jatkamista tilanteessa, jossa perinnän jatkamisen kustannukset nousisivat perittävään summaan nähden kohtuuttomiksi.

päätöksen kohtuuttomuuteen tilanteessaan, jolloin päätöksen tarkoituksenmukaisuudella tai kohtuullisuudella pyritään kyseenalaistamaan viranomaisen lain tulkinnan perusteella tekemän ratkaisun soveltuvuus hänen tilanteeseensa. Käytännössä kyse on usein valittajan kokemuksellisen oikeudenmukaisuuskäsityksen vastaisesta tilanteesta, jossa etuuden myöntämisedellytykset eivät viranomaisen ratkaisun perusteella täyty. Valittaja on esimerkiksi tyytymätön, koska hänelle ei myönnetä työkyvyttömyyseläkettä, vaikka hänen työllistymismahdollisuutensa ovat hänen terveydentilansa vuoksi heikot, tai kun työttömyysetuutta ei myönnetä sillä perusteella, että hänen katsotaan toimivan päätoimisena opiskelijana tai yrittäjänä, vaikka opiskelu tai yritystoiminta ei hänen mielestään estä palkkatyön vastaanottamista ja aktiivisuus parantaisi työllistymismahdollisuuksia.²⁶

Myös edellä mainituissa tilanteissa peruste voidaan kuitenkin katsoa lain tulkintaan liittyväksi laillisuusperusteeksi.

Vaikka vakuutusosoikeudessa valittaja on yleensä etuuden hakija tai saaja, valitusosoikeus on myös muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymättömällä ensi asteen päätöksen antaneella viranomaisella. Muutoksenhaun kohteena on tällöinkin muutoksenhakulautakunnan lainkäyttöratkaisu, joten myös viranomaisen tyytymättömyys päätökseen kohdistuu muutoksenhakulautakunnan laintulkintaan.

3.2. Tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus

Vahvan valitusosoikeuden lisäksi menettelytapojen kohtuullisuutta ilmentää erityisesti oikeudenkäynnissä lähtökohtana oleva tuomioistuimen prosessinjohto, jonka mukaan tuomioistuin huolehtii siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tämän huolehtimisvelvollisuutensa perusteella tuomioistuin osoittaa tarvittaessa asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Tuomioistuimen on lisäksi hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat (HOL 37 §).

Valituksessa esitetyt vaatimukset eli se, miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi, kohdentavat selvittämisvelvollisuutta riidanalaisiin seikkoihin. Mikäli valituksen lainvastaisuusperuste ei ilmene vaatimuksista ja sen perusteluista ja vaatimuksia joudutaan päättelemään ensisijaisesti valituksenalaisesta päätöksestä ja muusta asiakirja-aineistosta, valituksen tutkiminen vakuutusosoikeudessa saattaa painottua käytännössä muutoksenhakulautakunnan päätöksen uudelleen tutkintaan,

²⁶ Käsitely perustuu omaan käytännön kokemukseeni toimeentuloturvan muutoksenhaussa esiin nousevista tyyppikysymyksistä.

eikä asian tutkiminen samoilla perusteilla välttämättä tuota tällöin lisäarvoa. Mikäli kyse ei ole lisäksi vakuutusoikeudelle tässä vaiheessa toimitetun uuden selvityksen vaikutuksen arvioimisesta asiaan, muutoksenhaku saattaa jäädä tällaisessa tilanteessa melko vaikutuksettomaksi, mikäli muutoksenhakulautakunnan päätös voidaan todeta lain ja oikeuskäytännön mukaiseksi. Tämä asian tutkiminen uudelleen myös toisessa muutoksenhakuasteessa ilman valitusoi-keuden rajaamista on silti erityisesti toimeentuloturva-asioiden muutoksenha-kuun liittyvä kohtuullisuutta ilmentävä oikeuksiin pääsyn vahvistus, joka lisää todennäköisesti myös kokemuksellista oikeudenmukaisuutta.²⁷

Hallintolainkäytössä ei ole väittämistäakkaa²⁸, joten tuomioistuin voi perustaa päätöksensä myös seikkaan, johon valittaja ei ole vaatimuksensa tueksi itse vedonnut. Tuomioistuin voi myös perustaa ratkaisunsa laintulkintaan, jota osapuolet eivät ole tuoneet itse esiin. Hallintolainkäytölle ominaiseen tapaan asioissa ei voida tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden vuoksi myöskään soveltaa tiukkoja todistustaakkasäännöksiä. Tästä huolimatta erityisesti etuu- den hakemisessa kyse on lähtökohtaisesti hakemusasiasta, jossa asianosaisen on jo hallintomenettelyssä esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen (HL 31 §). Mikäli siis viranomaisen voidaan katsoa jo huolehtineen asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ja tuomioistuimen arvion mukaan muuta asiaan vaikuttavaa selvitystä ei olisi enää saatavissa, myös tuomioistuimen on määritettävä ratkaisunsa viime kädessä todistustaakkasäännösten mukaisesti. Tällöin riittävän näytön puuttuminen olennaisista tosiseikoista voi koitua valit- tajan vahingoksi.

3.3. Valitusmääräaikojen joustavuus

Keskeisenä oikeuksiin pääsyä edesauttavana toimeentuloturva-asioiden erityis- piirteenä on myös valitusmääräaikojen joustavuus. Valitus voidaan ottaa tietyin edellytyksin tutkittavaksi, vaikka se olisi saapunut valitukselle laissa säädetyn määräajan toimittamisen jälkeen. Kun muutoksenhakulautakuntien päätökset annetaan tiedoksi pääsääntöisesti postitse, ja valitusaika alkaa kulua päätök- sen tiedoksisaannista, päätöksen tiedoksisaantia koskeva seitsemän päivän tiedoksisaantiolettama voidaan riitauttaa esittämällä esimerkiksi luotettavaa selvitystä postinkulun häiriöstä tai valittajan poissalosta kotiosoitteestaan²⁹.

27 Menettely poikkeaa muista tuomioistuinlinjoista, sillä hallinto-oikeuksien hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HOL 107 §). Myös hovioikeudessa asiassa tarvitaan eräin poikkeuksin jatkokäsittelylupa, kun kärjäoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla (oikeudenkäymiskaari, OK, 4/1734, 25 a:5 §, 386/2015) ja hovioikeuden ratkaisusta valittamista varten on pyydettyä korkeimmalta oikeudelta valituslupa, jos valitus koskee hovioikeuden muutoksenhakuasteena ratkaisemaa asiaa tai tällaisen asian yhteydessä antamaa ratkaisua (OK 30:2.1, 666/2005).

28 Vrt. OK 24:3.2: Tuomioistuin ei saa tuomita muuta tai enempää kuin asianosainen on vaatinut (165/1998). Asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomiota ei saa perustaa seikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut (768/2002).

29 Postinkulun häiriöstä voidaan esittää selvitystä esimerkiksi postin antamalla todistuksella ja poissaolosta kotiosoitteesta esimerkiksi matka-asiakirjoilla, jotka todentavat poissaolon keston.

Mikäli postitetulle päätökselle voidaan osoittaa olettamasta poikkeava tiedoksisaanpäivämäärä, valittamiselle varattu määräaika alkaa kulua tästä ajankohdasta. Toisena vaihtoehtona valittaja voi osoittaa, että asiassa on painavia syitä valituksen tutkimiselle sen myöhästymisestä huolimatta. Vakuutusoikeuden ratkaisukäytännössä painavan syyn tulkinta vastaa jossain määrin laillista estettä koskevaa tulkintaa. Lainsäädännössä tällaista rinnastusta ei silti ole. Kun laista ei myöskään löydy tietoa siitä, mitä voidaan pitää painavana syynä, muutoksenhakua vireille pantaessa arvio siitä, voisiko valittajalla olevia syitä valituksen myöhästymiselle pitää painavina syinä, on valittajan omassa harkinnassa. Määräajan jälkeen saapuneita valituksia tulee vakuutusoikeudessa vireille merkittävän paljon. Lisäksi päätöksistä, joilla muutoksenhakulautakunta on jättänyt valituksen määräajan jälkeen tutkimatta, on rajoitukseton valitusoikeus vakuutusoikeuteen.

Käytännössä lain sanamuoto, jonka mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön saa valittaa päätöksestä vakuutusoikeuteen, vaikuttaisi synnyttävän ajoittain myös virheellisen käsityksen siitä, mitä muutoksenhaku vakuutusoikeuteen tarkoittaa siinä tapauksessa, että muutoksenhakulautakunta on jättänyt valituksen määräajan jälkeen saapuneena tutkimatta. Vaikka muutoksenhakulautakunnan ratkaisuun, jolla se on jättänyt valituksen tutkimatta, saa hakea muutosta vakuutusoikeudelta, muutoksenhaun kohteena on tässä tapauksessa viranomaisen asiaratkaisun sisältäneen päätöksen sijaan vain muutoksenhakulautakunnan ratkaisu tutkimatta jättämisestä. Tyytymättömyys siihen, ettei muutoksenhakulautakunta ole tutkinut valitusta, ei siis johda kuitenkaan siihen, että vakuutusoikeudella olisi toimivalta tutkia viranomaisen päätöstä muutoksenhakulautakunnan sijaan.

3.4. Menettelyn valvonta

Viranomaisen menettelyn yleinen tutkiminen ei kuulu valitusasioita käsittelevän vakuutusoikeuden toimivaltaan. Tältä osin oikeussuojaa tarjoavat hallintolain 8 a §:n mukainen hallintokantelu sekä kantelu ylimmille laillisuusvalvojille eli valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle.³⁰ Viranomaisen menettelyllä on kuitenkin merkitystä myös aineellisten oikeuksien toteuttamisessa ja suojaamisessa, sillä menettelyvirhe aiheuttaa päätöksen lainvastaisuuden. Päätöksen kumoamisen edellytyksenä on oikeuskäytännössä vakiintuneen periaatteen mukaan, että menettelyvirhe on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Päätös on yleensä kumottava, mikäli asiassa olisi ilman menettelyvirhettä ollut käytettävissä vähintään yksi muun sisältöinen asiaratkaisu. Yleisimpiä syitä päätöksen kumoamiselle menettelyvirheen vuoksi ovat

30 Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen työnjaosta annetun lain (330/2022) 3 §:n 8 kohdan mukaan yksilön oikeuksien toteutumista sosiaalivakuutuksessa koskevat asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri valvoo 3 §:ssä säädetyn estämättä perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa.

puutteet kuulemisessa tai asian muussa selvittämisessä. Myös puutteellisuus päätöksen perustelemisessa saattaa johtaa päätöksen kumoamiseen.

Menettelyllisillä oikeuksilla muutoksenhaussa tarkoitetaan käytännössä perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvaa koskevia oikeuksia sekä hallintoprosessilain ja hallintolain mukaisia menettelyvaatimuksia. Vakuutusosoikeuden toimialaan kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa ei ole kyse sosiaalihuollosta, eikä menettelyyn näissä asioissa sovelleta esimerkiksi lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (sosiaalihuollon asiakaslaki, 812/2000). Etuusasian menettelyyn ei siten sovelleta myöskään esimerkiksi kyseisen asiakaslain 2 luvun säännöksiä asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista, joissa painotetaan erikseen asiakkaan oikeutta saada kohtelua, jossa kunnioitetaan muun ohella hänen vakaumustaan ja otetaan huomioon hänen toivomuksensa, mielipiteensä, etunsa ja yksilölliset tarpeensa sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. Nämäkin seikat otetaan kuitenkin huomioon osana muutoksenhakijan perusoikeuksien kunnioittamista.³¹

3.5. Viivästymisen hyvittäminen

Tärkeänä menettelyllisenä keinona on myös viivästymisen hyvittämistä koskeva sääntely, joka ohjaa tuomioistuinkäsittelyä tehokkuutena ilmenevään kohtuullisuuteen. Hyvityksen tarkoituksena on korvata viivästymisen aiheuttamaa huolta ja epävarmuutta, joten näyttöä esimerkiksi siitä, että viivästymisestä olisi aiheutunut muuta vahinkoa, ei edellytetä. Oikeussuojakeinona oikeudenkäynnin viivästymiseen muutoksenhaussa sovelletaan lakia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009).

3.6. Viranomaisten lakiin perustuvan harkinnan valvonta

Vakuutusosoikeus arvioi ratkaisuisaan viranomaisten päätöksentekoa sisällöllisesti ohjaavien oikeusnormien noudattamista. Samalla se arvioi erityisesti muutoksenhakulautakuntien laintulkintaa. Kyseinen tehtävä laajentaa vakuutusosoikeuden käytettävissä olevia keinoja menettelyllisestä kohtuullisuudesta kohti aineellisoikeudellisen kohtuullisuuden tulkintaa.

Toimeentuloturvalainsäädännössä lain tarkoitus on kirjattu usein lakiin ja tämä tarkoitus ohjaa tulkintaa myös muutoksenhaussa. Valituksessa voi olla kyse myös siitä, että viranomaisen päätöksen väitetään perustuvan tosiseikkojen tai asiassa esitetyn selvityksen virheelliseen arviointiin. Lisäksi päätös voi olla lainvastainen myös sillä perusteella, että se on jonkin muun kuin etuuslain nimen-

³¹ Esimerkiksi vakuutusosoikeuden päätöksessä 16.1.1997/1713:96 katsottiin, ettei musliminainen aiheuttanut omalla menettelyllään työsopimuksen syntymättä jättämistä, kun hän oli työhaastattelussa kertonut uskontonsa vuoksi käyttävänsä huntua myös työssä.

omaisen säännöksen vastainen. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun valituksessa esitetään, että päätös on yhdenvertaisuuslain (1325/2014) vastainen.

Merkittävä osa toimeentuloturvalainsäädännöstä on luonteeltaan teknistä tai kirjoitettu sanamuodoltaan muuten sellaiseksi, ettei säännösten soveltaminen jätä soveltajalleen merkittävää mahdollisuutta kohtuusharkintaan. Näissä tapauksissa asianosaisen on mahdollista riitauttaa tulkinta lain soveltamisesta kyseisissä olosuhteissa, mutta valitus ei voi yleensä menestyä yksinomaan sillä perusteella, että asianosainen kokee päätöksen lopputuloksen osaltaan kohtuuttomaksi ja vaatii sen kohtuullistamista jättämällä lain kohdallaan soveltamatta. Tällaisissa tilanteissa annettua asiaratkaisua on saatettu perustella vakuutusosoikeudessa esimerkiksi toteamalla, ettei sovellettava lainsäädäntö mahdollista kohtuusharkintaa. Koska päätöksen muuttaminen kohtuusperiaatteen nojalla on ollut mahdotonta, valitusperuste on jäänyt näissä tilanteissa käytännössä vaikutuksettomaksi.

Viranomaisille on kuitenkin annettu usein harkintavaltaa lainsäädännön toimeenpanemiseksi, sillä lainsäädännön ei voi odottaa olevan kirjoitettu niin aukottomaksi, että se tarjoaisi ennakolta vastauksen jokaiseen yksittäistapaukseen. Toimeentuloturvaetuuksien yhtenäistä lainsoveltamista pyritään edistämään käytännössä viranomaisten sisäisillä soveltamisohjeilla. Näistä osa on annettu suoraan lakiin perustuvan säännöksen perusteella. Osa on suositusluonteisia eri toimijoiden soveltamiskäytännön yhtenäistämiseen pyrkiviä ohjeita³², osa taas ensisijaisesti yhtenäisen sisäisen ratkaisukäytännön tarpeisiin laadittuja³³. Ohjeet toimivat myös muutoksenhaussa osoituksena ratkaisukäytännöstä ja viranomaisen yleisesti hyväksyttäväksi ajatellun harkintavallan rajoista, joskaan etuuksien käsittelyyn liittyvä harkintakäytännön ohjaaminen lakia tulkitsevalla ohjeistuksella ei voi muodostua asiallisesti lakiin rinnastuvaksi tosiasialliseksi oikeuslähteeksi. Nämä ohjeet auttavat tuomioistuinta arvioimaan, onko viranomaisen ratkaisukäytäntö yksittäistapauksessa ollut yhdenvertaista. Muutoksenhaussa lainkäyttö on silti korostetusti oikeudellisiin näkökohtiin sidottua, joskin ratkaisukokoonpanolla on myös lähtökohtaisesti perusoikeuksien ja oikeusperiaatteiden rajaamaa harkintavaltaa.

Lainsäädäntö ei itsessään merkittävästi ohjaa etuuslainsäädännön kohtuullisuuden määrittämistä. Muutoksenhaussa kohtuusperusteella tehty valitus tuokin tutkittavaksi laintulkinnan osalta erityisesti viranomaisen harkintavallan

32 Esimerkiksi Eläketurvakeskuksen ja Tapaturmavakuutuskeskuksen ohjeet.

33 Kansaneläkelaitoksen etuusohjeet.

rajoja. Onko viranomaisen ratkaisuharkinta ollut lainmukainen vai onko se vaarantanut valittajan oikeusturvan? Mahdollistavatko laissa esiintyvät käsitteet tulkinnan? Harkintavallan väärinkäytössä on kyse samanlaisen kohtelun vaatimuksesta, ja kohtuusajattelu painottaa yksittäistapauksellista arviointia siitä, missä määrin viranomaisen on tehtävä kohtuuden vaatimukset täyttävä ratkaisu.³⁴ Kohtuuttomuutta arvioidaan hallinnon asiakkaan näkökulmasta.³⁵

Vakuutusoikeuden toimialalla käsiteltäviin toimeentuloturvaetuuksiin ei kuitenkaan liity lähtökohtaisesti samanlaista harkintaa kuin esimerkiksi hallinto-oikeuksissa käsiteltäviin viimesijaisena tukena maksettavaan toimeentulotukeen tai sosiaalipalveluihin kohdistuviin valituksiin.³⁶

3.7. Takaisinperinnän kohtuullistaminen

Edellä mainittujen kohtuullisuutta lisäävien menettelysääntöjen ja viranomaisen harkintavallan valvonnan lisäksi vakuutusoikeudella on myös suoraan lakiin perustuvaa toimivaltaa kohtuusarviointiin. Toimeentuloturvalainsäädännössä harkintavaltaa on erityisesti aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperintää koskevissa asioissa, joissa virheellisen etuusmaksun kohtuuttomuuteen voidaan puuttua etuuslainsäädäntöön liittyvillä liikamaksun takaisinperinnästä luopumista koskevilla säännöksillä.

Liikamaksun kohtuullistamisen ehdottomana edellytyksenä on, ettei liikamaksu ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa *vilpillisestä menettelystä*. Kohtuusharkintaa koskeva lainsäädäntö poikkeaa tältä osin myös tilanteesta, jossa on kyse yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävästä rikoslain mukaisesta väärinkäytöstapauksesta petosoikeudenkäynnissä ja korvausvastuuta arvioidaan rikoksella aiheutettua vahinkoa koskevien yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden nojalla. Yksinomaan etuuslainsäädännön perusteella vilpiksi katsottu tilanne, joka ei päädy yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäväksi, jää siis lain perusteella suoraan kaikenlaisen mahdollisen kohtuullistamisen ulkopuolelle.³⁷

Etuuslakien perusteella takaisinperinnästä voidaan luopua joko ennen takaisinperinnän aloittamista tai sen aikana. Esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaan

34 En pohdi kirjoituksessani tarkemmin viranomaisen harkintavallan rajoja. Tältä osin viittaan Laura Kalliomaa-Puhan, Toomas Kotkaksen ja Marketta Rajavaaran toimittamaan Kansaneläkelaitoksen tutkimusosaston kustantamaan, vuonna 2014 julkaistuu teokseen ”Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen”.

35 Aer Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus 2000, s. 253.

36 Ks. esim. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2018:136 ja KHO 2018:135, joissa se on arvioinut kunnan harkintavaltaa omaishoidon tuen myöntämisessä.

37 Vilppiä ei ole yksiselitteisesti lainsäädännössä määritelty. Esimerkiksi aikuiskoulutusetuuksista annetun lain (1276/2000) esitöissä (HE 150/2000 vp, s. 21) on todettu, ettei liikamaksun takaisinperinnästä luopuminen yleisten periaatteiden mukaisesti olisi mahdollista, jos aiheeton maksaminen on johtunut hakijan vilpillisestä menettelystä tai törkeästä tuottamuksesta. Tämän perusteella vilpin voisi siten katsoa vastaavan tahallisuusasteeltaan lähinnä törkeää tuottamusta.

takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset (SVL 15:18.2).

Takaisinperinnän aloittamisen jälkeen tehtävässä luopumisessa on kyse sosiaalista suoritusestettä vastaavasta velallisen suojaa koskevasta periaatteesta. Vakuutusoikeudessa muutoksenhaussa on kuitenkin tyypillisesti kyse tilanteesta, jossa takaisinperintää ei ole vielä aloitettu. Tällöinkin viranomaisen on annettava ensin etuuden määrän muuttamista tai maksatuksen lopettamista koskeva päätös lainmukaisella perusteella. Valituksella voidaan tällaisessa tilanteessa hakea muutosta joko tähän etuuden maksatusta koskevaan *perustepäätökseen* riitauttamalla takaisinperinnän peruste tai viranomaisen antamaan liikamaksun *takaisinperintäpäätökseen* esittämällä perusteita liikamaksun kohtuullistamiseksi.

Silloin kun takaisinperintä nähdään etuuspäätöksestä erillisenä hallintotoimena ja viranomainen antaa takaisinperinnän perustepäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen eri aikoina siten, että valittajalla on mahdollisuus valittaa perustepäätöksestä ennen takaisinperintäpäätöksen antamista, perustepäätöstä koskevan muutoksenhaun vireilläolo lykkää yleensä samalla viranomaisen takaisinperintäpäätöksen antamista. Tällöin ajan kuluminen voi tarjota valittajalle mahdollisuuden varautua tulevaan takaisinperintään paremmin myös taloudellisesti. Toisaalta ajan kuluminen voi vaikuttaa etuudensaajan taloudelliseen tilanteeseen myös sitä heikentävästi. Kun viranomainen ei tässä tilanteessa ole kuitenkaan tehnyt vielä varsinaista takaisinperintäpäätöstä, mahdolliseen tulevaan takaisinperintään liittyviä valitusperusteita ei voida ottaa muutoksenhaussa huomioon ja valitus on jätettävä tältä osin ennenaikaisena tutkimatta. Mahdolliset liikamaksun takaisinperinnän kohtuullistamisperusteet voidaan ottaa huomioon vasta, jos valittaja hakee muutosta myös viranomaisen myöhemmin antamaan takaisinperintäpäätökseen. Viranomaisten menettelystä ei ole perustepäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen antamisen osalta etuuslaeissa säädetty, vaan menettely perustuu viranomaisohjeistukseen.³⁸ Mikäli viranomainen antaa takaisinperintäpäätöksen ennen kuin perustepäätös

38 Suurin osa vakuutusoikeuden käsittelemistä takaisinperintäasioista koskee Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimeenpanemia etuuksia. Kela toimii etuusohjeidensa mukaan siten, että se antaa ensin perustepäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen vasta, kun perustepäätös on tullut lainvoimaiseksi (eli viime kädessä vasta vakuutusoikeuden päätöksen jälkeen). Esimerkiksi työttömyuskassat antavat kuitenkin perustepäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen tavallisesti siten, että etuuden saaja voi hakea päätöksiin muutosta samanaikaisesti.

on tullut lainvoimaiseksi, etuuden saaja voi hakea päätöksiin muutosta samanaikaisesti. Vain tällöin muutoksenhaussa voidaan käsitellä takaisinperinnän perusteen lainmukaisuus ja liikamaksun takaisinperinnän kohtuullistamista koskeva kysymys kokonaisuutena.

3.8. Takaisinperinnän kohtuullistamisessa huomioitavat seikat

Vakuutusoikeuden suurin valta aineellisoikeudellisessa kohtuullistamisessa liittyy tilanteeseen, jossa takaisinperittäväksi määrätyn liikamaksun ei katsota johtuvan valittajan vilpillisestä menettelystä. Vaikka takaisinperinnästä luopumista koskevassa arvioinnissa tarkastellaan tällöin ensisijaisesti takaisinperinnän kohtuullisuutta etuutta saaneen taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen kannalta, kohtuullisuutta koskevassa arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös liikamaksuun johtaneet syyt.³⁹ Tämä lisää liikkumavaraa arvioitaessa valittajan tilanteen kohtuullisuutta silloin, kun arvioitavana on takaisinperittävän etuuden määrä. Kyseessä ei ole silti tässäkään tapauksessa tilanne, jossa voitaisiin korvata virheelliseksi osoittautuneesta etuuden maksamisesta ja siitä seuraavasta takaisinperinnästä syntyvää mielipahaa tai tulevasta liikamaksusta aiheutuvaa haittaa. Kyse on enemmänkin siitä, että tilanteessa, jossa takaisinperintä arvioidaan valittajan ajankohtainen taloudellinen tilanne huomioon ottaen kohtuuttomaksi, liikamaksuun johtaneet seikat voivat joko korostaa valittajan omaa huolellista ja vilpitöntä toimintaa tilanteessa tai osoittaa seikkoja, jotka viittaavat hyötymistarkoitukseen. Näistä vain ensin mainitut painavat vaaka kohtuullistamisen puolelle.

Koska pääsääntönä kuitenkin on, että liikaa maksetussa etuudessa on kyse perusteettomasta edusta, joka on perittävä takaisin, keskeisin arviointiperuste on arvio tulevan takaisinperinnän tarkoituksenmukaisuudesta. Tässä painavin peruste on valittajan taloudellinen tilanne.⁴⁰ Arviointi perustetaan lähtökohtaisesti toimitettuun selvitykseen. Tuomioistuinaloitteiseen lisäselvityksen hankkimiseen on suhtauduttu yleensä varovaisesti, sillä lisäselvitys ei varmuudella lisäisi valituksen menestymisen mahdollisuuksia. Valituksen menestymisen kannalta vastuu taloudellisen selvityksen toimittamisesta on siis käytännössä yleensä valittajalla itsellään.⁴¹

Takaisinperintää koskevissa valituksissa toistuu usein valittajan kokemus siitä, että hän on saanut viranomaisen edustajalta virheellistä ohjeistusta. Tällaisella

³⁹ Kyseinen lähtökohta on kirjattu auki hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi aikuiskoulutustuesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 150/2000 vp, s. 21.

⁴⁰ Heikki Launiemi on analysoinut Kelan ratkaisukäytäntöä lisensiaattitutkimuksessaan Maksat minkä jaksat – Yhdenvertaisuuden toteutuminen Kelan takaisinperinnästä luopumista koskevassa ratkaisukäytännössä, Turun yliopisto 2009. Vakuutusoikeuden takaisinperinnän luopumisen edellytyksistä käytännössä ks. tarkemmin Jussi Zhang-Lehtisen kirjoitus teoksessa Goebel et al., Muutoksenhaku toimeentuloturvasa – Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutusoikeuden toimialalla. Edita Publishing Oy 2021, s. 163–168.

⁴¹ Ajankohtaisesta taloudellisesta tilanteesta selvitystä voi saada esimerkiksi sosiaalitoimen lausunnosta tai tulorekisteritiedoista.

neuvolla tai ohjeistuksella ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, eikä viranomaisen ole velvollinen tekemään virheelliseksi havaitun neuvon myötä lainvastaista päätöstä. Virheelliselle neuvolle annettu merkitys kohtuullistamisarvioinnissa jää muutoksenhaussa tuomioistuimen ratkaistavaksi. Vaikka etuus päätöksellä olisi syntynyt asianosaiselle vahingonkorvauksena hyvitetävää, saatavaa ei voida silti esimerkiksi kuitata edellyttämällä etuuslaitosta soveltamaan etuuslainsäädäntöä lainvastaisesti.⁴² Tällaisen korvauksen määräämisen ei ole katsottu kuuluvan yleensä myöskään vakuutusosoikeuden toimivaltaan.⁴³

4. Johtopäätökset

Kohtuus ilmenee vakuutusosoikeudessa keskeisimmin menettelyllisissä seikoissa. Vakuutusosoikeuden menettelyjen kohtuullisuuden, kuten valittajan laajan vapauden päättää asian vireillepanosta, valitusperusteista ja asiaan toimitettavasta selvityksestä, voi arvioida vaikuttavan positiivisesti valittajien kokemukselliseen oikeudenmukaisuuteen. Vapaan tuomioistuimeen pääsyn kääntöpuolena on toisaalta jatkuva vaara tuomioistuimen ruuhkautumisesta ja siitä seuraavasta käsittelyaikojen kohtuuttomasta pitkittymisestä. Kun myös tehokkuus nähdään osana kohtuullisuutta, kohtuullisuutta on nähdäkseni kuitenkin mahdollista lisätä prosessinjohtokäytäntöjä kehittämällä.

Menettelyjen kohtuullisuus ei silti yksin välttämättä täytä valittajien odotuksia, kun tavoitteena on ensisijaisesti valituksen hyväksyminen eli ratkaisujen aineellisoikeudellinen kohtuus. Tähän nähden vakuutusosoikeuden parhaat edellytykset kohtuullistamiselle liittyvät lainsoveltajan harkinnan mahdollistaviin laintulkintatilanteisiin sekä liikamaksun takaisinperinnän luopumista koskeviin vaatimuksiin.

Nähdäkseni olisi löydettävissä myös tehokkuutta lisääviä ratkaisuja, jotka eivät heikentäisi järjestelmän muuta kohtuullisuutta valittajan kannalta. Muutoksenhaun kohtuullisuutta olisi mahdollista lisätä ainakin saattamalla sekä takaisinperinnän perustepäätöksen oikeellisuus että takaisinperinnän

42 Vrt. laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2022) 11 § 1 mom., jonka mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Hyvitysesitys on tehty muun muassa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/6108/2022, jossa oli kyse huolellisuuden laiminlyönnin ja pitkän käsittelyajan aiheuttamasta haitasta työttömyysetuusasiassa. Myös apulaisoikeuskansleri on suosittanut hyvitystä esimerkiksi Kelan menettelyä perustoimeentulotukiasiassa koskevassa asiassa OKV/2081/1/2018 huomioon ottaen oikeussuojakeinojen puuttuminen toimeentulotukiasian Kelassa tapahtuvan käsittelyn viivästymisen hyvittämiseksi ja oikeuskanslerin perustuslain 108 §:ssä säädetty perustuslaillinen toimeksianto valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvojan esittämä hyvitys on kuitenkin ainoastaan suositus, ja hyvityksen määrän on katsottu kuuluvan viranomaisen harkintavaltaan OKV/201/10/2020. Hyvitykset eivät ole olleet euromääräisesti suuria.

43 Oikeuskäytännön mukaan julkisyhteisön menettelystä johtuneesta perus- ja ihmisoikeuden loukkauksesta on sinänsä voitu määrätä suoritettavaksi vahingonkorvausta nimenomaisen vahingonkorvaussäännöksen puuttumisestakin huolimatta (ks. KKO 2016:20, kohdat 22–23).

kohtuullisuus muutoksenhaussa tutkittavaksi samaan aikaan. Valittaja saisi näin valitusperusteensa tutkituksi kerralla ja asiansa käsitellyksi ilman useita valituskierroksia.

