

KOMITEANMIETINTÖ 2001:9

*Toimeentuloturvan muutoksenhaku*

*Ändringssökande i beslut om social  
trygghet*

*Toimeentuloturvan muutoksenhaku*

*Ändringssökande i beslut om social  
trygghet*

ISSN 0356-9470  
ISBN 951-53-2361-4  
Oikeusministeriö  
Helsinki

Julkaisija  
Oikeusministeriö  
31.10.2001

**KUVAILEHTI**  
Julkaisun päivämäärä 31.10.2001

|  |                |  |                                |
|--|----------------|--|--------------------------------|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)<br>Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea<br>Puheenjohtaja Pekka Nurmi<br>Sihteerit Arja Manner, Jaana Hemminki, Martti Hauvonen, Reijo Hyvönen   |                | Julkaisun laji<br>Komiteanmietintö     |                                |
|  |                | Toimeksiantaja<br>Valtioneuvosto       |                                |
|  |                | Toimielimen asettamispäivä<br>2.2.2000 |                                |
| Julkaisun nimi<br><br>Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9. Ändringssökande i beslut om social trygghet. Betänkande av kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet KB 2001:9  |                |  |                                |
| Tiivistelmä<br><br>Komitean ehdotusten lähtökohtana on, että kaikissa toimeentuloturva-asioissa on kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä oikeusasteena toimii muutoksenhakulautakunta ja toisena oikeusasteena vakuutusosikeus.<br><br>Tuomioistuinvaiheen osalta komitea on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi vakuutusosikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Esitysluonnokseen sisältyvät säännösehdotukset komitean toimeksiantoon kuuluvista kysymyksistä siltä osin kuin ne ovat välittömästi toteutettavissa. Vakuutusosikeuden sisäisen organisaation kehittämistä on selvitetty erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka on omalta osaltaan esittänyt ehdotuksensa hallituksen esityksen muodossa. Komitea on käsitellyt joitakin työryhmän ehdotukseen sisältyviä kysymyksiä ja ottanut niihin kantaa omassa ehdotuksessaan. Komitea on lähtenyt siitä, että ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta voidaan valmistella yhtenäinen hallituksen esitys vakuutusosikeuslaiksi.<br><br>Muutoksenhakulautakuntien osalta komitea on laatinut ehdotuksensa kehittämislinjoiksi. Alustava luonnos laiksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnista on mietinnön liitteenä. Lautakuntien osalta uudistuksen yksityiskohtainen valmistelu edellyttää jatkotyötä. |                |  |                                |
| Avainsanat<br><br>Toimeentuloturva, muutoksenhaku, vakuutusosikeus   |                |  |                                |
| Muut tiedot OM 4/061/2001  |                |  |                                |
| Sarjan nimi Komiteanmietintö   |                | ISSN<br>0356-9470                      | ISBN<br>951-53-2361-4          |
| kokonaissivumäärä  | Kieli<br>Suomi | Hinta                                  | Luottamuksellisuus<br>Julkinen |
| Jakaja<br>Edita Publishing Oy  |                | Kustantaja<br>Oikeusministeriö         |                                |

## V a l t i o n e u v o s t o l l e

Valtioneuvosto asetti 2 päivänä helmikuuta 2000 komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta.

Komitean tuli selvittää toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeet kokonaisuutena, johon kuuluvat muutoksenhaun eri vaiheet.

Muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena toimivat nykyisin lautakuntatyypiset muutoksenhakuelimet. Toimeentuloturva-asioita koskevien valitusten suuren määrän vuoksi lautakuntajärjestelmä on tarkoituksenmukaista säilyttää. Komitean tuli kuitenkin tehdä kokonaisselvitys muutoksenhakumenettelystä eri lautakunnissa ja selvittää mahdollisuuksia lautakuntajärjestelmän ja niissä noudatettavan menettelyn selkeyttämiseen ja yhdenmukaistamiseen.

Muutoksenhakulautakuntien päätöksistä voidaan nykyisin tavallisesti valittaa vakuutusoi-keuteen. Vakuutusoikeyden toimii yleensä myös viimeisenä oikeusasteena. Komitean tuli selvittää, onko tarvetta lähentää toimeentuloturva-asioiden muuhun hallintolainkäytön järjestelmään. Samalla tuli selvittää vakuutusoikeyden asemaa suhteessa ylimpiin tuomioistuimiin. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon myös näiden asioiden erityispiirteet. Tuomioistuinvaiheen osalta ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.

Komitean tuli selvittää myös toimeentuloturva-asioiden vaatiman erityisasiantuntemuksen turvaamiseen liittyviä kysymyksiä.

Komitean tuli työn eri vaiheissa kuulla ainakin muutoksenhakulautakuntien, eläketurvakeskuksen, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön, Työeläkelaitosten Liiton ja Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton edustajia. Komitea voi tarvittaessa kuulla myös muita asiantuntijoita.

Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin osastopäällikkö, ylijohdaja Pekka Nurmi oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta. Jäseniksi kutsuttiin apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, hallitusneuvos Veikko Liuksia valtiovarainministeriöstä, toimistopäällikkö, hallitusneuvos Raija Merikalla oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, hallintoneuvos Heikki Kanninen korkeimmasta hallinto-oikeudesta, vakuutusyhtiöasiantuntija Lea Kärhä vakuutuslaitosten keskusliiton edustajana, hallinto-oikeustuomari Anja Sahla Helsingin hallinto-oikeudesta, suunnittelupäällikkö Olli Valpola Kansaneläkelaitoksesta, puheenjohtaja Outi Antila tapaturmalautakunnasta, puheenjohtaja Timo Havu eläkelautakunnasta, valtiokuntaneuvos Pentti Arajärvi eduskunnasta, professori Raija Huhtanen Tampereen yliopistosta, professori Kaarlo Tuori Helsingin yliopistosta, asiamies, oikeustieteen kandidaatti Jukka Karhu Palvelutyönantajat ry:stä, lakimies Markku Kojo Akava ry:stä, lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, varatuomari Mikko Nyyssölä Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta ja sosiaalisuhteiden tutkimuskeskus Veikko Simpanen Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä. Hallitusneuvos Veikko Liuksialle myönnettiin 10 päivänä lokakuuta 2000 pyynnöstä ero komitean jäsenyydestä ja hänen tilalleen komitean jäseneksi kutsuttiin hallitussihteeri Erik Strömberg valtiovarainministeriöstä.

Komitean sihteeriksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä (pääsihteeri), nuorempi vakuutusasiantuntija Martti Hauvonen vakuutuslaitosten keskusliiton edustajana, esittelijä Jaana Hemminki korkeimmasta oikeudesta ja lakimies Reijo Hyvönen Kansaneläkelaitoksesta.

Komitean tuli saada työnsä päätökseen 31 päivään lokakuuta 2001 mennessä.

Komitea otti nimekseen toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea. Komitea on kokoontunut 38 kertaa.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on kuullut muutoksenhakujärjestelmän käytännön toimintaa koskevista kysymyksistä valtion eläkelautakunnasta toimistopäällikkö Sinikka Kauppista, kuntien eläkelautakunnasta toimistopäällikkö Kristiina Piilolaa, työttömyysturvavaltuutuksesta toimistopäällikkö Niina Jussilaa, tarkastuslautakunnasta puheenjohtaja Pekka Humaltoa, opintotuen muutoksenhakulautakunnasta lakimies Jyrki Juvosta, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslaitosten keskusliiton edustajana puheenjohtaja Heikki T. Hämäläistä sekä lääkärijäsenenä tapaturmalautakunnasta professori Juhani Juntusta ja vakuutuslaitosten keskusliiton edustajana ylilääkäri Jorma Niemistä.

Tämän jälkeen komitea on kuullut muutoksenhakujärjestelmän kehittämissuunnitelmista opetusministeriön edustajana neuvottelevaa virkamiestä Leena Koskista, työministeriön edustajana hallitusneuvos Raili Hartikkaa, ympäristöministeriön edustajana hallitussihteeri Raimo Kärkkäistä, valtion eläkelautakunnan edustajana toimistopäällikkö Sinikka Kauppista, kuntien eläkelautakunnan edustajana toimistopäällikkö Kristiina Piilolaa, tarkastuslautakunnan edustajana puheenjohtaja Pekka Humaltoa, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslaitosten keskusliiton edustajana puheenjohtaja Heikki T. Hämäläistä, Länsi-Suomen sosiaalivakuutuslaitosten keskusliiton edustajana varapuheenjohtaja Matti Hahtoa ja esittelijä Tuula Alataloa, työttömyysturvavaltuutuksesta vakuutuslaitosten keskusliiton edustajana ylilääkäri Jorma Niemistä.

takunnan edustajana esittelijä Heimo Mielosta, opintotuen muutoksenhakulautakunnan edustajana lakimies Jyrki Juvosta, eläketurvakeskuksen edustajana osastopäällikkö Helena Tapiota, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton edustajana toiminnanjohtaja Tapani Miettistä, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön edustajana toiminnanjohtaja Juhani Talosta, Työeläkevakuuttajat Telan edustajana lakimies Marja-Liisa Pelanderia, Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton edustajana lakimies Hannu Ijästä, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen edustajana työmarkkinalakimies Lauri Niittylää, Kuntien eläkevakuutuksen edustajana eläkejohtaja Päivi von Platoa, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:n edustajana johtaja Kaarina Knuutia, Sakki ry:n edustajana opiskelija Petri Mustakalliota, Sotainvalidien Veljesliitto ry:n edustajana lakimies Seppo Savolaista, Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijoiden Liitto SAMOK ry:n edustajana sosiaalipoliittista vastaavaa Piia Mäkilää, Suomen Lukiolaisten Liiton edustajana varapuheenjohtaja Pauli Rautiaista, Suomen Merimies-Unionin edustajana sopimussihteeri Klaus Lustia, Suomen Varustamoyhdistys ry:n edustajana osastopäällikkö Henrik Lönnqvistiä, Suomen Ylioppilaskuntien Liitto SYL:n edustajana sosiaalipoliittista sihteeriä Jukka Pajarista, Suomen Yrittäjät ry:n edustajana lainopillista asiamiestä Tytti Peltoista, Valtakunnallisten eläkeläisjärjestöjen neuvottelukunnan edustajana neuvottelevaa virkamiestä Ismo Suksea sekä Valtion Yhteisjärjestö VTY ry:n edustajana talous- ja sosiaalipoliittista sihteeriä Ikka Alavaa.

Lisäksi Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ovat toimittaneet komitealle lausunnon muutoksenhakujärjestelmän kehittämislinjoista.

Komitea on laatinut ehdotuksensa tuomioistuinvaiheen osalta hallituksen esityksen muotoon toimeksiantonsa mukaisesti. Esitysluonnokseen sisältyvät säännösehdotukset komitean toimeksiantoon kuuluvista kysymyksistä siltä osin kuin ne ovat välittömästi toteutettavissa.

Vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämistä on selvitetty erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka on antanut raporttinsa 14 päivänä syyskuuta 2001. Raporttissaan työryhmä on esittänyt omalta osaltaan ehdotuksensa vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämiseksi hallituksen esityksen muodossa. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on käsitellyt joitakin työryhmän ehdotukseen sisältyviä kysymyksiä ja ottanut niihin kantaa omassa ehdotuksessaan.

Komitea on lähtenyt siitä, että ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta voidaan valmistella yhtenäinen hallituksen esitys vakuutusosoikeuslaiksi.

Muutoksenhakulautakuntien osalta komitea on laatinut ehdotuksensa kehittämislinjoiksi. Alustava luonnos laiksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnista on mietinnön liitteenä. Lautakuntien osalta uudistuksen yksityiskohtainen valmistelu edellyttää jatkotyötä. Muutoksenhakulautakuntia koskevat komitean uudistusehdotukset vaikuttavat myös vakuutusosoikeuden toimintaan ja sitä koskevaan sääntelyyn. Kokonaisuutena ehdotukset luovat edellytykset sille, että kaikissa toimeentuloturva-asioissa on kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä oikeusasteena toimivat toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena toimii vakuutusosoikeus.

Mietintöön liittyy professori Raija Huhtasen ja professori Kaarlo Tuorin eriävät mielipiteet.

Saatuun työnsä päätökseen komitea kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä valtioneuvostolle.

Helsingissä 31 päivänä lokakuuta 2001

Pekka Nurmi

Tuulikki Haikarainen

Erik Strömberg

Raija Merikalla

Heikki Kanninen

Lea Kärhä

Anja Sahla

Olli Valpola

Outi Antila

Timo Havu

Pentti Arajärvi

Raija Huhtanen

Kaarlo Tuori

Jukka Karhu

Markku Kojo

Janne Metsämäki

Mikko Nyssölä

Veikko Simpanen

Arja Manner

Martti Hauvonen

Jaana Hemminki

Reijo Hyvönen



## **1 KOMITEAN TYÖN LÄHTÖKOHDAT**

### **1.1 Komitean tehtävä**

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean tehtävänä on toimeksiannon mukaan selvittää toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeet kokonaisuutena, johon kuuluvat muutoksenhaun eri vaiheet, sekä laatia ehdotus toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta.

Sosiaaliturva on perinteisesti jaoteltu sosiaalivakuutukseen, sosiaaliavustukseen ja sosiaalihuoltoon. Niiden väliset rajat eivät kuitenkaan ole täysin vakiintuneita tai yksiselitteisiä. Komitean asettamis päätöksen taustamuistiossa toimeentuloturva-etuuksilla tarkoitetaan lähinnä sosiaalivakuutusetuuksia ja sosiaaliavustuksia. Toimeksiannon ulkopuolelle jäävät ainakin pääosin sosiaalihuoltoa koskevat asiat, jotka voidaan jaotella toimeentulotukeen, yleisiin sosiaalipalveluihin ja eräiden väestöryhmien erityispalveluihin.

Sosiaalivakuutus voidaan jakaa kansanvakuutukseen ja ansioperusteiseen vakuutukseen. Sosiaaliavustuksella tarkoitetaan lähinnä tasakorvausperiaatteeseen perustuvia etuuksia, joiden kohderyhmänä on koko väestö ja jotka rahoitetaan pääasiassa verovaroilla.

Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa toimivat muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena nykyisin lautakuntatyypiset muutoksenhakuelimet. Komitean toimeksiannossa todetaan, että lautakuntajärjestelmä on toimeentuloturva-asioita koskevien valitusten suuren määrän vuoksi tarkoituksenmukaista säilyttää. Komitean tulee kuitenkin tehdä kokonaisselvitys muutoksenhakumenettelystä eri lautakunnissa ja selvittää mahdollisuuksia lautakuntajärjestelmän ja niissä noudatettavan menettelyn selkeyttämiseen ja yhdenmukaistamiseen.

Muutoksenhakulautakuntien päätöksistä voidaan nykyisin tavallisesti valittaa vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus toimii yleensä myös viimeisenä oikeusasteena. Komitean tulee selvittää, onko tarvetta lähentää toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää muuhun hallintolainkäytön järjestelmään. Samalla tulee selvittää vakuutusoikeuden asemaa suhteessa ylimpiin tuomioistuimiin. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon myös näiden asioiden erityispiirteet. Tuomioistuinvaiheen osalta ehdotus tulee laatia hallituksen esityksen muotoon.

Komitean tulee selvittää myös toimeentuloturva-asioiden vaatiman erityisasiantuntemuksen turvaamiseen liittyviä kysymyksiä.

## 1.2 Aikaisemmat selvitykset

*Eläketurvan muutoksenhakukomitea* (KM 1989:14) selvitti mahdollisuuksia uudistaa eläkejärjestelmien muutoksenhaun organisaatiota ja menettelysäännöksiä. Komitea ehdotti muun muassa itseoikaisumenettelyn laajentamista ja sitä, että viimeiseksi muutoksenhakuasteeksi myös julkisyhteisöjen henkilöstöeläkeasioissa tulisi vakuutusosoikeus. Nämä komitean ehdotukset ovat myöhemmin toteutuneet.

Komitea kiinnitti huomiota eläkeasioiden käsittelyssä noudatettavan menettelyn yhdenmukaistamiseen ja ehdotti, että hallintomenettelylakia sovellettaisiin myös yksityisen eläkejärjestelmän eläkelaitosten ja kunnallisen eläkelaitoksen päätöksenteossa. Komitea selvitti niitä periaatteita, joita tulisi ottaa huomioon eläketurvaa koskevassa muutoksenhakujärjestelmässä. Eläkkeiden muutoksenhakujärjestelmälle asetettavat tavoitteet ovat komitean mukaan samansisältöisiä kuin muullekin hyvälle oikeussuojajärjestelmälle asetettavat vaatimukset. Komitea korosti kuitenkin käsittelyn nopeuden ja menettelyn yhdenmukaisuuden merkitystä eläkeasioiden ratkaisemisessa.

Komitea piti oikeusturvanäkökohdista lähtien edelleen tarkoituksenmukaisena, että muutoksenhakuasteita olisi kaksi. Viimeisen oikeusasteen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää tulisi kuitenkin komitea mukaan pyrkiä vähentämään tehostamalla eläkelaitosten ja ensimmäisen muutoksenhakuasteen työtapoja siten, että valitustarve vähenisi.

Eläketurvan muutoksenhakukomitea tutki myös mahdollisuutta yhdistää eläkeasioiden muutoksenhakulautakuntia, sillä eri eläkejärjestelmien piirissä tehdyt ristiriitaiset ratkaisut voivat olla vakuutettujen oikeusturvan kannalta ongelmallisia. Komitea selvitti muun muassa mahdollisuutta yhdistää kolme eri ansioeläkejärjestelmiin kuuluvia eläkkeitä käsittelevää lautakuntaa yhdeksi ansioeläkelautakunnaksi sekä mahdollisuutta ohjata kaikki eläkeasiat yhteen lautakuntaan. Komitea selvitti erilaisten yhdistämisvaihtoehtojen etuja ja haittoja, mutta ei ehdottanut lautakuntien yhdistämistä. Komitean mukaan lautakuntien tuli kuitenkin lisätä keskinäistä tietojen vaihtoa ristikkäisten ratkaisujen välttämiseksi.

*Hallintotuomioistuintoimikunnan* (Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö. KM 1997:4) tehtävänä oli laatia ehdotus hallintotuomioistuinten järjestelmän kehittämiseksi niin, että yleiset ensi asteen hallintotuomioistuimet toimisivat mahdollisimman tehokkaasti ja että korkein hallinto-oikeus toimisi nykyistä harvemmissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuinasteena. Toimikunnan tuli ehdotusta laatiessaan selvittää muun muassa yleisten ensi asteen hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi kuuluvia asiaryhmiä ja sitä, mitkä valituslautakunnissa käsiteltävistä asioista voitaisiin siirtää hallintotuomioistuihin.

Hallintotuomioistuintoimikunta selvitti lyhyesti myös muutoksenhakua sosiaalivakuutus- ja sosiaalivakuutusasioissa sekä muissa sosiaaliasioissa. Tältä osin toimikunta ehdotti, että valmistellaan uudistus, jossa vakuutusosoikeudesta ja sen alaisista lautakunnista siirretään yleisiin alueellisiin hallintotuomioistuihin

lapsilisää, lasten kotihoiton tukea, äitiysavustusta, sotilasavustusta, yleistä asumistukea, lapsen hoitotukea ja vammaistukea koskevat asiat. Toimikunta ehdotti myös, että kokonaisuutena selvitetään, miltä osin ja millä tavoin sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioiden muutoksenhakujärjestelmää voitaisiin lähentää muuhun hallintolainkäytön järjestelmään.

*Selvitysmies Pentti Arajärven muistiossa* (Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1998:17) tarkasteltiin toimeentuloturvan etuusjärjestelmää koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamista ja selkeyttämistä. Muistiossa käsiteltiin pääasiassa etuuskien määräytymisen sääntelyä, mutta muistioon sisältyy myös ehdotuksia menettelysäännösten yhdenmukaistamiseksi. Muistiossa ehdotetaan vakuutusoikeutta ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvia lautakuntia koskevien säännösten kokoamista yhteen lakiin. Luonnos uuden lain rakenteeksi sisältyy muistion liitteisiin. Muistiossa todetaan, että muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen muodostaa siten itsenäisen kokonaisuuden, että se voitaisiin toteuttaa erillisenä ja muusta uudistuksesta riippumattomana. Selvitystyössä tulisi kiinnittää huomiota muun muassa siihen, ovatko kaikki nykyiset erilliset lautakunnat tarpeellisia. Muistiossa ehdotetaan myös, että vakuutusoikeuden asemaa tulisi selvittää.

Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitoksella on oikeusministeriön toimeksianosta laadittu alustava *selvitys muutoksenhausta toimeentuloturvaetuuksia koskevissa asioissa* (Juha Salomaa: Toimeentuloturvaetuuskien muutoksenhakujärjestelmä. Tampereen yliopisto. Syyskuu 1998). Selvityksessä tarkastellaan sekä organisatorisia että prosessuaalisia kysymyksiä. Muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on selvityksen mukaan kaksi päälinjaa: vakuutusoikeuden aseman vahvistaminen sosiaalietuuksien ylimpänä tuomioistuimena tai kaikkien sosiaalietuuksien muutoksenhaun keskittäminen yleisiin hallintotuomioistuihin. Kolmantena vaihtoehtona selvityksessä esitetään uudistus, jossa hallintotuomioistuihin siirretään osa toimeentuloturva-asioista. Näitä voisivat olla lähinnä sellaiset sosiaaliavustusasiat, joiden ratkaisemisessa ei tarvita lääketieteellistä asiantuntemusta.

## **2 SUOMALAISEN TOIMEENTULOTURVAJÄRJESTELMÄN PÄÄPIIRTEET**

### **2.1 Suomalaisen sosiaaliturvan järjestämismalli**

Yleinen sosiaalivakuutus sai alkunsa 1880-luvulla Saksassa, missä se ensimmäisenä kehittyi järjestelmälliseksi yhteiskunnalliseksi toiminnaksi kattaen sairaus-, tapaturma-, vanhuuseläke- ja työkyvyttömyyseläkevakuutuksen. Historiallisesti vanhimpia muuhun kuin elatusvelvollisuuteen ja syytinkijärjestelmään perustuneen toimeentuloturvan muotoja Suomessa ovat tapaturmavakuutus sekä virkasuhteeseen ja myöhemmin myös työsuhteeseen tai apukassojen jäsenyyteen perustuneet eläkkeet. Varsinaisesti yleinen sosiaalivakuutus alkoi toteutua 1930-luvulta alkaen, jolloin kansaneläkkeistä säädettiin laintasoisesti. Tehtävien käytännön toteuttajaksi tuli eduskunnan alaisuuteen vuonna 1937 perustettu Kansaneläkelaitos.

Toisen maailmansodan jälkeiset vuosikymmenet merkitsivät Suomessa julkisyhteisöjen vastuun lisääntymistä useista kansalaisten hyvinvointipalveluista ja sosiaaliturvaan liittyvistä kansalaisoikeuksista, joista säädettiin eduskuntalaeilla. Kansaneläkejärjestelmä uudistettiin vuonna 1956 ja työeläkejärjestelmä toteutettiin vuonna 1961. Myös työttömyysturvaa uudistettiin 1960-luvun alussa ja vuonna 1963 tuli voimaan pakollinen sairausvakuutus. Vuosina 1982-1985 uudistettiin mm. sairausvakuutuksen päiväraha järjestelmä sekä tapaturmavakuutus-, työttömyysturva- ja kansaneläkejärjestelmä samalla kun etuudet muutettiin veronalaisiksi. Taloudelliset ja sosiaaliset perusoikeudet tulivat Suomessa perustuslakiin pääosin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa; sitä ennen perustuslaissa oli säädetty vain oikeudesta työhön ja työvoiman suojasta.

Nykyinen suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä rakentuu peruseriaateiltaan niin sanottuun pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin. Sen keskeisimpänä tunnusmerkkinä pidetään asumisperusteisuuden ja sosiaalivakuutuksen yhdistämistä sekä valtion suurta roolia sosiaaliturvan järjestäjänä ja sosiaalietuuksien laajaa kattavuutta. Pohjoismaisten sosiaaliturvajärjestelmien mukaisesti suomalainen sosiaaliturva muodostuu perustoimeentuloturvan ja ansiosidonnaisen turvan yhdistelmästä. Perusturva perustuu tavallisesti asumiseen. Ansiosidonnaisilla etuuksilla, jotka rahoitetaan ansioista erikseen perittävillä vakuutusmaksuilla, pyritään turvaamaan työelämään osallistuneiden vakuutettujen palkkaan tai yrittäjätuloon pohjautuva kulutustaso. Ansiosidonnainen osuus yhdessä perusturvan kanssa toteuttaa suhteellista tasa-arvotavoitetta palkansaajien keskuudessa. Myös verorahoitteisella kunnallisella terveydenhoitojärjestelmällä on Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa keskeinen merkitys kansalaisten tasa-arvoisessa mahdollisuudessa saada julkisia palveluita ja siten terveydenhoidosta aiheutuvien kulujen tasaamisessa. Kansaneläkelaitoksen hoitama sairausvakuutusjärjestelmä täydentää osaltaan verorahoitteista julkista terveydenhuoltojärjestelmää.

## 2.2 Toimeentuloturva-asiat

Toimeentuloetuksia annetaan yleensä tilanteissa, joissa henkilöllä on yhteiskunnallisesti hyväksyty syy, jonka vuoksi hän ei ansaitse elantoaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (ns. syyperusteisuus). Historiallisesti sosiaaliturva koostuu sosiaalivakuutuksesta, sosiaaliavustuksista, sosiaalihuollosta ja sosiaalipalveluista. Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huoleenpitoon (1 mom.). Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella (2 mom.).

Toimeentuloturva-asioita voidaan ryhmitellä eri tavoin. Toimeentuloturvaetuksia voidaan jakaa niiden rahoitus- ja myöntämisperusteen mukaan vakuutusmuotoisiin, aiempiin ansioihin suhteutettuihin etuuksiin ja verorahoitteisiin, tavallisesti tasasuuruisiin vähimmäisetuuksiin. Vähimmäisetuuksiin saattaa liittyä tarveharkintaa tai etuudet saatetaan suhteuttaa samanaikaisesti saataviin muihin etuuksiin. Ansioetuuksien olennainen piirre on, että ne rahoitetaan palkkaperusteisesti työntekijöiden ja palkansaajien maksuilla. Vähimmäisetuuksilla turvataan niiden henkilöiden toimeentulo, jotka eivät ole kyenneet hankkimaan omalla työllään toimeentuloaan tai joiden ansiot ovat jääneet vähäisiksi. Ne ovat verorahoitteisia etuuksia, joilla taataan henkilön toimeentulo lailla määritellyissä tilanteissa. Etuudet saattavat myös olla kulukorvaustyypisiä kuten esimerkiksi vammaisetuudet, sairaanhoitokorvaukset, lapsilisä ja asumistuki.

Komitean asettamiskirjelmän taustamuistiossa toimeentuloturva-asioilla tarkoitetaan sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioita. Perinteisessä jaottelussa sosiaalivakuutus on jaettu kansanvakuutukseen ja ansioperusteiseen vakuutukseen. Sosiaaliavustuksilla on tarkoitettu lähinnä tasakorvausperiaatteeseen perustuvia etuuksia, joiden kohderyhmänä on koko väestö ja jotka rahoitetaan pääasiassa verovaroilla. Komitean toimeksiannon ulkopuolelle jäävät sosiaalihuoltoa koskevat asiat, joihin kuuluvat sosiaalipalvelut ja viimesijaisena toimeentuloturvana toimeentulotuki.

## 2.3 Sosiaalivakuutus ja sosiaaliavustukset osana toimeentuloturva-järjestelmää

Sosiaalivakuutus on viime vuosikymmeninä kehittynyt lakisääteiseksi, työssäolokaikaisen tulotason huomioon ottavaksi ansioon suhteutetuksi vakuutukseksi ja vähimmäisturvan takaavaksi perusturvaksi. Ansioon suhteutetut etuudet rahoitetaan lakisääteisesti palkkaperusteisilla ja osittain myös vakuutettavaan riskiin suhteutetuilla maksuilla. Vähimmäisturva puolestaan rahoitetaan pääosin veroluonteisin maksuin. Monista muista maista poiketen oikeus vähimmäisturvaan ei edellytä vakuutusmaksujen maksamista.

Pääosasta vähimmäisturvaa huolehtii Kansaneläkelaitos. Pääosa työeläkejärjestelmästä kuuluu yksityisen vakuutusjärjestelmän piiriin. Merkittävä osa täydentävistä lisävakuutuksista hoidetaan sairauskassoissa, eläkekassoissa ja eläkesäätiöissä. Organisaatioltaan Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmä poikkeaa näin ollen myös muiden Pohjoismaiden järjestelmistä, jotka ovat jonkin verran yhtenäisempiä ja enemmän valtion hoidossa.

Sosiaalivakuutukseen luetaan lakisäätteiset kansan- ja työeläkevakuutus, sairausvakuutus, tapaturmavakuutus ja työttömyysturva. Kummassakin eläkejärjestelmässä maksetaan mm. vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä, perhe-eläkettä ja työttömyyseläkettä. Työeläkejärjestelmän tarkoituksena on taata eläkkeelle siirryttäessä aikaisempaan ansiotasoon suhteutettu tulotaso. Kansaneläkejärjestelmällä on tarkoitettu taata eläkkeensaajalle vähimmäiseläketurva.

Työeläkevakuutuksesta huolehtivat eläkeyhtiöt, eläkekassat ja eläkesäätiöt. Yksityisen sektorin työeläkevakuutuksen rekisterit, etuuksiin liittyvä valvonta ja muut yhteiset asiat hoidetaan Eläketurvakeskuksessa. Valtion palveluksessa olevien eläkkeet maksaa valtiokonttori ja kuntien palveluksessa olevien eläkkeet Kuntien eläkevakuutus. Kaikkia ansioeläkejärjestelmiä valvoo Vakuutusvalvontavirasto. Kansaneläkejärjestelmän toimeenpanosta huolehtii Kansaneläkelaitos ja sitä valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut.

Sairausvakuutusjärjestelmällä korvataan lyhytaikaisesta työkyvyttömyydestä aiheutuvaa työansion menetystä. Sairausvakuutuslain mukainen päiväraha on sairauspäivärahaa, äitiysrahaa, isyysrahaa, vanhempainrahaa, erityisäitiysrahaa tai erityishoitorahaa. Sairausvakuutuksesta huolehtii Kansaneläkelaitos. Järjestelmä korvaa myös sairaanhoitoa ja siitä aiheutuvia matkakustannuksia.

Lakisäätteisellä tapaturmavakuutusjärjestelmällä turvataan työntekijän tai hänen omaistensa toimeentulo työkyvyttömyyden ja kuoleman varalta työtapaturman tai ammattitaudin jälkeen. Korvausten pääryhmät ovat ansionmenetyskorvaus työkyvyttömyysajalta, sairaanhoitokulujen korvaaminen, haittarahakorvaus sekä kuntoutusetuudet ja kuolemantapauksessa eläketurva omaisille. Lakisäätteisestä tapaturmavakuutuksesta huolehtivat yksityiset vakuutusyhtiöt. Valtion palveluksessa olevien tapaturmavakuutus hoidetaan valtiokonttorissa ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutus Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa.

Työttömyysvakuutuksella turvataan työttömän työnhakijan toimeentulo. Ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan edellytyksenä on työvoimapolitiittisten edellytysten, työssäoloehdon ja vakuutusehdon (kassan jäsenyys) täyttäminen. Ansioihin suhteutettua työttömyysvakuutusta hoitavat ammattijärjestöjen yhteydessä toimivat työttömyyskassat. Työttömyysajan vähimmäisturvasta (peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) huolehtii Kansaneläkelaitos.

Toimeentuloturvaan kuuluu myös muita etuuksia, jotka on tarkoitettu turvaamaan henkilön toimeentuloa tietyissä, lailla määritellyissä tilanteissa. Tällaisia pääosin sosiaaliavustuksen tyyppejä, lähinnä tasakorvausperiaatteeseen perustuvia etuuksia ovat yleinen asumistuki, lapsiperheiden yleinen tuki (äitiysavustus,

lapsilisä, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki), vammaisetuudet, osa kuntoutusetuuksista, osa työttömyysajan perusturvaan liittyvistä etuuksista, opintotuki ja koulumatkatuki sekä sotilasavustus. Näistä etuuksista huolehtii pääosin Kansaneläkelaitos. Erityisenä toimeentuloturvaan liittyvinä korvausjärjestelminä voidaan pitää sotilasvammalain ja rikosvahinkolain mukaisia korvausjärjestelmiä.

### **3 OIKEUSTURVAN LÄHTÖKOHDAT TOIMEENTULO- TURVA-ASIOISSA**

#### **3.1 Yleistä**

Sosiaalipolitiikan lähtökohdaksi on Suomessa samoin kuin muissakin teollistuneissa länsimaissa omaksuttu hyvinvointivaltion kehittäminen. Hyvinvointivaltiossa julkinen valta kantaa osaltaan vastuuta hyvinvoinnin perustason turvaamiseksi tarvittavista palveluista ja etuuksista. Nämä palvelut ja etuudet voivat liittyä esimerkiksi asumiseen, sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja koulutukseen. Pohjoismaisille hyvinvointivaltion malleille on ollut ominaista, että sosiaalipolitiikassa on korostettu julkisia palveluja enemmän kuin tulonsiirtoja.

Hallinto-oikeudellisten oikeusturvakysymysten sääntelyssä on keskeisenä lähtökohtana oikeusvaltion periaate, jolle on perinteisesti pidetty ominaisena vaatimusta julkisen vallan lainalaisuudesta. Myös oikeudellinen yhdenvertaisuus kuuluu oikeusvaltion piirteisiin, samoin oikeusvarmuuden periaate sekä yksilöiden oikeuksien turvaamiseksi perustettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuinlaitos. Yksilön oikeuksien suojaaminen suhteessa julkiseen valtaan on viime vuosina vahvistunut hallinnon oikeusturva-ajattelussa.

Sosiaalipolitiikan ja oikeusturvan keskeiset lähtökohdat ilmenevät myös 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleesta Suomen perustuslaista (731/1999). Perustuslaissa säädetään muun muassa hallinnon lainalaisuudesta (2.3 §), perusoikeuksista (6 - 23 §), tuomioistuinlaitoksen ja muun lainkäytön perusteista (3.3 §, 98 - 105 §), laillisuusvalvonnasta (106 - 118 §) sekä hallinnon järjestämisestä (119 - 126 §). Perustuslaissa lueteltuihin perusoikeuksiin kuuluvat esimerkiksi yhdenvertaisuus lain edessä, oikeus omaan kieleen, oikeus sosiaaliturvaan sekä oikeusturva.

Uuteen perustuslakiin siirrettiin hallitusmuodon perusoikeussäännökset käytännössä sellaisinaan, koska hallitusmuodon perusoikeussäännökset oli kokonaisuudessaan uudistettu vuonna 1995 voimaan tulleella lailla (969/1995). Perustuslain perusoikeussäännösten taustana ovat osaltaan ne ihmisoikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut.

Suomi on vuonna 1990 liittynyt Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen (Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, SopS 18/1990), jonka 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja 13 artikla oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Suomi teki sopimukseen liittyessään 6 (1) artiklaan varauksen, joka koski oikeutta suulliseen käsittelyyn. Yleisten hallintotuomioistuinten velvollisuudesta suullisen käsittelyn järjestämiseen säädettiin vuonna 1996 voimaan tulleessa hallintolainkäyttölaissa. Näiden tuomioistuinten osalta suullista käsittelyä koskeva varaus on poistettu. Vakuutus oikeuden ja tarkastuslautakunnan osalta varaus on enää voimassa vain



asioissa, joissa ne toimivat viimeisenä valitusasteena, ja joissa valitus on tullut vireille ennen 1.4.1999 voimaan tullutta lainmuutosta, jolla hallintolainkäyttölain mukainen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisen pyynnöstä ulotettiin koskemaan niitä.

Oikeusturvasäännöksiä sisältyy myös Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä syntyneeseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen eli KP-sopimukseen (SopS 8/1976), joka tuli Suomessa voimaan 1976. KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus takaavat yksilöille välittömästi subjektiivisia oikeuksia. Niihin liittyy valvontajärjestelmä, jossa yksilövalitukset ovat mahdollisia.

Samana vuonna KP-sopimuksen kanssa tuli voimaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli TSS-sopimus (SopS 6/1976), johon sisältyy määräyksiä muun muassa lastensuojelusta, oikeudesta tyydyttävään elintasoon ja siitä, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. Tämäkin sopimus on laadittu Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä. TSS-sopimus velvoittaa lähinnä valtioita eikä sen valvontajärjestelmään liity yksilövalitusmahdollisuutta.

Euroopan sosiaalinen peruskirja ja siihen liittyvä lisäpöytäkirja tulivat Suomessa voimaan vuonna 1991 (SopS 44/1991). Peruskirja sisältää määräyksiä muun muassa lasten ja nuorten oikeudesta suojeluun, oikeudesta sosiaaliturvaan, oikeudesta sosiaali- ja lääkärinapuun sekä oikeudesta käyttää sosiaalipalveluja.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vuoden 1995 alusta ja jo ETA-jäsenyys vuoden 1994 ajan ovat kytkenet Suomen Euroopan taloudelliseen yhdentymiseen. Euroopan unionin tavoitteisiin sisältyy jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien koordinointi työvoiman vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi. Tavoitteena on, että jäsenvaltiosta toiseen muuttavat työntekijät ja yrittäjät ovat aina yhden jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän piirissä. Sen sijaan EU-jäsenyys ei velvoita Suomea muuttamaan sosiaaliturvajärjestelmämme rakennetta tai sosiaalisten etuuskien tasoa.

Suomen EU-jäsenyys ei myöskään vaikuta sosiaaliturvan rahoituksen, hallinnon tai muutoksenhaun järjestämiseen, sillä yhteisön oikeudessa on lähtökohtana, että kansallinen oikeus määrittelee yhteisön oikeuden kansallisen täytäntöönpanon puitteet. Tavoitteena on kuitenkin yhteisön oikeuden tehokas ja yhdenmukainen toteutuminen kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteisön oikeudessa onkin asetettu oikeusturvavaatimuksia, joiden lähtökohtana ovat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräykset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Euroopan unionissa on hyväksytty Euroopan perusoikeuskirja, jossa oikeusturvan lähtökohtien osalta viitataan Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perusoikeuskirja on luonteeltaan jäsenvaltioiden yhteinen julistusasiakirja, jonka noudattamiseen jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, vaikka asiakirjalla ei olekaan välitöntä oikeudellista sitovuutta. Perusoikeuskirjassa on määräyksiä muun

muussa sosiaaliturvasta, sosiaaliavusta, oikeudesta hyvään hallintoon sekä oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

### **3.2 Toimeentuloturvaan liittyvät perusoikeudet**

#### *Yhdenvertaisuus*

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yleislauseke ilmaisee yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon pääperiaatteen. Tähän periaatteeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

Vaatimus yhdenvertaisuudesta lain edessä toimii tuomioistuinten ja muiden viranomaisten harkintavaltaa rajoittavana periaatteena. Yhdenvertaisuusperiaate kohdistuu kuitenkin myös lainsäätäjään. Periaatteella on merkitystä sekä myönnettäessä henkilöille etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan laki voi olla ristiriidassa yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, jos se asettaa joitakin henkilöitä tai ryhmiä toisia edullisempaan asemaan ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua joka suhteessa, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaiset (ks. PeVL 2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp).

Yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täydentää perustuslain 6 §:ssä syrjäntäkieltö, jossa mainitaan eräitä kiellettyjä erotteluperusteita. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei estä tietyn ryhmän positiivista erityiskohtelua tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi. Pykälässä on lisäksi erityissäännökset lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä ja sukupuolten tasa-arvosta.

Syrjäntäkieltösäännös sisältyy myös useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan syrjäntäkieltösäännös koskee vain sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia; niiden nauttiminen taataan ilman syrjäntää. Kattavampi tasa-arvosäännös on KP-sopimuksen 26 artiklassa, joka täydentää saman sopimuksen 2 artiklan mukaista syrjäntäkieltöä.

#### *Oikeus omaan kieleen*

Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kaksikielisyyden periaatteesta säädetään perustuslain 17 §:ssä. Jokaisen oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa turvataan lailla. Lisäksi pykälässä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan sekä saamelaiden, romanien ja muiden ryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Pykälässä viitataan myös siihen, että saamelaiden oikeudesta käyttää saamenkieltä viranomaisessa

säädetään lailla ja että viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja kääntämisapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Pykälässä viitataan kielellisten oikeuksien turvaamiseen lailla, joten se saa yksityiskohtaisemman sisältönsä kielilaista (148/1922) ja muusta kielilainsäädännöstä. Valtioneuvoston asettama kielilakikomitea on ehdottanut uuden kielilain säätämistä (Uusi kielilaki. Kielilakikomitean mietintö. KM 2001:3). Uusi kielilaki ja siihen liittyvä laki henkilöstön kielitaitovaatimuksista on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2004 alusta. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat perustuslain edellyttämän kielellisen yhdenvertaisuuden takaaminen, kielilainsäädännön selkeyttäminen ja käytännön epäkohtien poistaminen. Lisäksi saamelaiskäräjät on asettanut työryhmän valmistelemaan saamen kielen käyttämisestä viranomaisissa annetun lain (516/1991) uudistamista.

Kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä sisältyy myös muuhun lainsäädäntöön. Esimerkiksi tapaturmavakuutuslain 41 c §:ssä säädetään vakuutuslaitoksen velvollisuudesta antaa työntekijälle korvausasiassa tapaturmavakuutuslain edellyttämä neuvonta ja palvelu hänen omalla kielellään joko suomeksi tai ruotsiksi. Työntekijällä on myös oikeus käyttää tätä kieltä vakuutuslaitoksen kanssa asioidessaan. Jos vakuutuslaitos ei noudata tätä säännöstä, on Tapaturmavakuutuslaitosten liiton annettava työntekijälle tässä säännöksessä tarkoitettua neuvontaa ja palvelua.

### ***Oikeus sosiaaliturvaan***

Jokaisen oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, oikeudesta perustoimeentulon turvaan sekä oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin säädetään perustuslain 19 §:ssä. Lisäksi pykälä sisältää säännökset julkisen vallan velvollisuudesta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä edistää jokaisen oikeutta asuntoon.

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on 19 §:n 1 momentin mukaan subjektiivinen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. Oikeus on toissijainen, sillä se tulee sovellettavaksi vasta, jos henkilö ei kykene muulla tavoin hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Säännöksellä on yhteys Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaan sekä TSS-sopimuksen 11 artiklaan.

Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestämiseen tarvitaan käytännössä alemmanasteista lainsäädäntöä, jolla säädetään tukimuodoista, niiden saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Nykyisistä tukijärjestelmistä toimeentulotuki turvaa jokaisen oikeutta välttämättömään toimeentuloon. Henkilöllä on toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada

toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä turvaavat myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet sekä oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon.

Oikeus perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lailla taattavaan perustoimeentulon turvaan liittyy perusoikeussäännöksessä tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän tai huoltajan menetyksen vuoksi mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Tässä perustoimeentulon turvassa ei ole kyse perustuslain suoraan turvaamasta subjektiivisesta oikeudesta vaan siitä, että perustoimeentulo on edellä mainituissa tilanteissa turvattava subjektiivisena oikeutena tavallisen lain tasolla. Lailla säädetään myös etuuksien saamisen edellytyksistä ja mahdollisesta tarveharkinnasta.

Tässä perusoikeussäännöksessä taataan siinä mainittuja sosiaalisia riskitilanteita koskeva lakisääteinen sosiaaliturva. Säännös edellyttää sosiaaliturvajärjestelmien laatimista niin kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä. Perustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen toimeentulomahdollisuutensa ovat vaikeutuneet säännöksessä mainitun seikan vuoksi. Tämän perusoikeussäännöksen vaatimuksia eivät täyttäisi sellaiset tavallisen lain säännökset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista tässä perusoikeussäännöksessä suojattuun perustoimeentulon turvaan.

Perustoimeentuloa turvataan lähinnä sosiaalivakuutukseen kuuluvien taloudellisten etuuksien avulla. Työttömyyden aikana perustoimeentulo turvataan työttömyysturvalailla (602/1984) ja työmarkkinatukilailla (1542/1993). Perustoimeentulosta sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella säädetään lähinnä sairausvakuutuslaissa (364/1963), kansaneläkelaiissa (347/1956), perhe-eläkelaiissa (38/1969), työntekijäin eläkelaiissa (395/1961) sekä muissa ansioeläkelaiissa.

Julkisen vallan on pykälän 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämä säännös edellyttää, että lailla annetaan tarkempia säännöksiä asiasta, mutta säännös ei edellytä sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamista lailla subjektiivisina oikeuksina. Saman säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä sekä tuettava lapsen hyvinvoinnista vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tältä osin perustuslaissa ei säädetä siitä, millä tavoin julkinen valta voi täyttää tämän toimeksiannon. Se voi tapahtua lainsäädännöllä tai muulla tavoin.

Tarkemmat yleiset säännökset sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestelmästä ovat sosiaalihuoltolaissa (710/1982), kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoitolaissa (106/1989). Yksityisten terveyspalvelujen tuottamista sääntelevät erityisesti laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) ja

terveydenhuollon ammatinharjoittamista koskeva lainsäädäntö. Yksityisen terveydenhuollon ja lääkehuollon edellytyksiin vaikuttaa myös sairausvakuutuslainsäädäntö. Lasten hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun toteutumista turvataan esimerkiksi lasten päivähoitojärjestelmällä, lastensuojelulain (683/1983) säännöksillä sekä lapsiperheiden taloudellisella tuella, esimerkiksi lapsilisillä.

Julkisen vallan velvollisuudesta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä säädetään perustuslain 19 §:n 4 momentissa. Säännös ei turvaa oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena. Oikeutta asuntoon kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena ei ole turvattu Suomessa myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksiin. Eräissä erityistilanteissa oikeus asumiseen on kuitenkin laissa säädetty yksilön subjektiiviseksi oikeudeksi. Tällaisia säännöksiä on vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987), lastensuojelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Lisäksi on asunto-olojen kehittämiseksi ja asumiskustannusten kohtuullistamiseksi luotu useita järjestelmiä. Esimerkiksi yleisen asumistuen järjestelmässä korvataan osittain asumiskustannuksia välittömästi julkisista varoista. Yleisen asumistuen ohella on eläkkeensaajia ja opiskelijoita varten erilliset asumistukijärjestelmät.

### ***Oikeusturva***

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tästä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin säädetään perustuslain 21 §:ssä 1 momentissa. Lisäksi pykälän 2 momentissa edellytetään, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tätä luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Se ei myöskään estä sääntämisestä lailla vähäisiä poikkeuksia esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta, jos julkisuus säilyy kuitenkin pääsääntönä eivätkä poikkeukset vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen taustalla ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen määräykset oikeudesta oikeudenkäyntiin. Tämän oikeuden yhtenä ulottuvuutena on yksilön mahdollisuus saada hänen kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vastaava vaatimus sisältyy myös KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleeseen.

Ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan 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 rikossyyttestä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin:

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

Englanninkielisen sanamuotonsa mukaan artikla koskee civil rights and obligations -tyyppisiä asioita ja rikosasioita, mutta sanamuotoa on tulkittu laajasti. Artiklan piiriin kuuluvat siten monet asiaryhmät, jotka ovat kansallisen oikeuden mukaan hallinto-oikeudellisia, mutta joihin sisältyy myös yksityisoikeudellisia piirteitä. Artiklan soveltamisalan on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu ulottuvan myös moniin lakisäateistä sosiaalivakuutusta ja sosiaaliavustusta koskeviin asioihin. Suomea koskevassa käytännössä artiklaa on sovellettu esimerkiksi sotilasvammalain (405/1948) mukaisesti etuuksiin (Kerojärvi v. Suomi 19.7.1995 A 322).

Oikeudenmukaisen ja julkisen oikeudenkäynnin takeisiin on ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä katsottu kuuluvan oikeus suulliseen käsittelyyn ainakin yhdessä oikeusasteessa. Toisaalta vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä ei ole poikkeukseton. Yleensä edellytetään, että asianosainen on pyytänyt suullista käsittelyä, jos suullisen käsittelyn järjestäminen edellyttää kansallisen lainsäädännön mukaan tällaista pyyntöä. Tapauksen ja kansallisen oikeussuojajärjestelmän erityispiirteistä riippuu, edellytetäänkö suullista käsittelyä myös muutoksenhakuasteessa.

Asianosaisen kuuleminen ja asianosaisten tasapuolinen kohteleminen oikeudenkäynnissä ovat ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä olleet keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös käsittelyaikojen pituuteen. Myös oikeusavun saaminen sekä oikeus saada itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella hänen kanssaan luottamuksellisesti ovat kuuluneet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin.

Tehokkaat ja kattavat oikeusturvakeinot ovat tärkeitä myös Euroopan unionin tavoitteiden toteuttamisen kannalta. Yhteisöoikeudessa on lähtökohtana, että jäsenvaltiot päättävät itsenäisesti kansallisesta oikeusturvajärjestelmästä, mutta kansalliselle oikeusturvamenettelylle asetetaan kuitenkin joitakin vaatimuksia, jotka ilmenevät lähinnä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Oikeusturvan saatavuus, tasapuolisuus ja tehokkuus ovat keskeisiä näistä vaatimuksista.

Yhteisöoikeuteen kuuluva oikeusturvan saatavuuden periaate (access to justice) edellyttää, että jokaisella on mahdollisuus saattaa omaa oikeuttaan tai

velvollisuuttaan koskeva yhteisöoikeuden alaan kuuluva asia riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Myös ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin laadulliset takeet kuuluvat yhteisöoikeuden vaatimuksiin. Euroopan unionin perusoikeuskirja vahvistaa osaltaan ihmisoikeussopimusta vastaavien oikeusturvaperiaatteiden asemaa EU:ssa, sillä perusoikeuskirjan 47 artikla koskee oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Lisäksi perusoikeuskirjaan sisältyy hyvää hallintoa koskeva artikla (41 art.).

Oikeusturvan saatavuutta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin laatua koskevat oikeusturvaperiaatteet ovat perustuslain 21 §:ssä, ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa ja yhteisöoikeudessa samansuuntaisia. Näiden periaatteiden soveltamisala on perustuslain 21 §:ssä jonkin verran laajempi kuin ihmisoikeussopimuksessa, sillä perustuslain oikeusturvasäännös ei tee jakoa julkis- ja yksityisoikeudellisten asioiden välillä. Yhteisöoikeudessa oikeusturvan saatavuus ja muut oikeusturvaperiaatteet koskevat nimenomaan yhteisöoikeuden alaan kuuluvia asioita. Oikeusturvaperiaatteiden soveltamisalaan ei yhteisöoikeudessa vaikuta se, ovatko ne luonteeltaan julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia. Käytännössä yhteisöoikeuden alaan sisältyvät asiat kuuluvat Suomessa usein hallintoasioiden ja hallintolainkäytön piiriin.

Suomessa on tavallisen lain tasolla säädetty lähemmin siitä, millä tavoin asia voidaan saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolainkäytössä keskeisiä ovat hallintolainkäyttölain (586/1996) sekä kuntalain (365/1995) yleissäännökset muutoksenhausta. Hallintolainkäyttölain ja kuntalain mukaan valitus hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään hallintotuomioistuimeen. Toimeentuloturvan muutoksenhaku ohjautuu toimeentuloturva koskevien etuuslakien muutoksenhakusäännösten mukaisesti lähinnä muutoksenhakulautakuntiin ja vakuutusoikeyteen.

Hallintolainkäyttölakiin sisältyvät muun muassa säännökset asianosaisen kuulemisesta, suullisesta käsittelystä ja päätöksen perusteleminen. Eräistä hallintolainkäyttömenettelyn oikeussuojatakeista säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa (945/1984), maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetussa laissa (87/1973) ja yleisestä oikeusavusta annetussa laissa (104/1998). Myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999) sisältyy lainkäytön julkisuutta ja avoimuutta koskevia säännöksiä.

Oikeusministeriö on 24.5.2000 asettanut toimikunnan valmistelemaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista. Toimikunnan määräaika päättyy 31.12.2001. Tavoitteena on ottaa huomioon muun muassa yleisön ja tiedotusvälineiden entistä laajempi kiinnostus oikeuslaitosta kohtaan, yksityisyyden suoja koskevan lainsäädännön kehittyminen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntö.

Myös yleistä oikeusapujärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan. Hallituksen esitys oikeusapulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on eduskunnan käsiteltävänä (HE 82/2001vp). Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen oikeusapu ja maksuton oikeudenkäynti korvataan uudella yhtenäisellä

oikeusapujärjestelmällä, jonka puitteissa kustannetaan valtion varoin oikeusapupalveluita kaikille sellaisille kansalaisille, joiden ei voida olettaa taloudellisen asemansa vuoksi kykenevän itse kokonaisuudessaan vastaamaan tarvitsemansa oikeusavun kustannuksista.

Hallintomenettelyn oikeussuojatakeista säädetään nykyisin lähinnä hallintomenettelylaissa, johon sisältyvät muun muassa säännökset asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Tarkoituksena on uudistaa hallintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä niin, että uudessa hallintolaissa turvattaisiin nykyistä täsmällisemmin hyvän hallinnon takeet. Samaan hallintolakiin koottaisiin myös yleiset säännökset päätöksen tiedoksiannosta. Oikeusministeriön ehdotus hallintolaksi on lähetty syyskuussa 2001 laajalle lausuntokierrokselle.

### **3.3 Lainkäytölle asetettavat vaatimukset**

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Säännös liittyy valtiollisten tehtävien jakoon, sillä saman pykälän 1 momentissa säädetään eduskunnan toimivallasta ja 2 momentissa hallituksen ja tasavallan presidentin toimivallasta. Säännös ilmaisee myös sen, että Suomen tuomioistuinjärjestelmä perustuu jaottelulle yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin.

Tuomioistuinlaitoksen perusrakenteesta säädetään tarkemmin perustuslain 98 §:ssä. Sen mukaan tuomioistuinlaitokseen kuuluvat yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet ja erityistuomioistuimet. Yleisiä tuomioistuihin ovat korkein oikeus, hovioikeus ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuihin ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuinista säädetään lailla. Lisäksi pykälässä kielletään satunnaisten tuomioistuinten asettaminen.

Ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään lähemmin 99 ja 100 §:ssä. Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttöasioissa. Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ylimmän tuomiovallan uskomisen eräissä asioissa erityistuomioistuimille, kuten työtuomioistuimelle tai markkinatuomioistuimelle, ei ole ristiriidassa perustuslain 99 §:n kanssa. Toimivallan jakautuminen ylimpien tuomioistuinten ja erityistuomioistuimen kesken määräytyy tarkemmin lain perusteella.

Ylimmille tuomioistuimille kuuluvan lainkäytön valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaisyksikkönä. Valvontatehtävä ei merkitse sitä, että ylin tuomioistuin voisi puuttua yksittäisen jutun käsittelyyn alemmassa oikeusasteessa, vaan tämä tapahtuu pelkästään muutoksenhakujärjestelmän rajoissa. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten



valvontatehtävään kuuluu esimerkiksi lainkäytön käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.

Lainkäytön riippumattomuus ja puolueettomuus kuuluvat perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksessä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja KP-sopimuksen 14 artiklassa turvatuun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin edellytyksiin. Näiden edellytysten täyttymisen arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, näyttääkö lainkäyttö ulospäin riippumattomalta ja puolueettomalta.

Riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta toimeenpanovallasta, osapuolista ja lainsäätäjistä. Läheinen organisatorinen yhteys lainkäyttöelimen ja toimeenpanovallan tai lainkäyttöelimen ja osapuolena olevan viranomaisen välillä voi merkitä sitä, että lainkäyttöelimen ei täyty tätä riippumattomuuden vaatimusta, vaikka sen voitaisiin osoittaa tosiasiasa toimineen ratkaisutoiminnassaan itsenäisesti.

Ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisuisaan määritellyt eräitä riippumattomuuden keskeisiä tekijöitä. Näitä ovat esimerkiksi lainkäyttöelimen jäsenten nimitysmenettely ja jäsenten toimikauden pituus. Myös jäsenten erottamattomuus heidän toimikautensa aikana kuuluu riippumattomuuden takeisiin. Riippumattomuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota myös siihen, millä tavoin lainkäyttöelimen on turvattu ulkopuoliselta painostukselta ja siihen, näyttääkö lainkäyttöelimen riippumattomalta ulospäin (Piersack 1.10.1982 A 53 sekä Campbell ja Fell 28.6.1984 A 80).

Tuomarin määräaikaisuus ei ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan sinänsä vaarana lainkäyttöelimen riippumattomuutta, jos tuomari on toimikautensa aikana erottamaton lainsäädännön tai käytännön perusteella. Erityisen lyhyt määräaikaisen tuomarin toimikausi voisi olla ongelmallinen riippumattomuuden kannalta, mutta ihmisoikeustuomioistuin ei ole pitänyt ongelmallisena ainakaan viiden tai kolmen vuoden toimikausia. Myös selvästi näitä lyhyempiä toimikausia on joissakin tapauksissa pidetty hyväksyttävänä. Ihmisoikeustuomioistuin on toimikauden pituutta koskevissa ratkaisuisaan kiinnittänyt huomiota niihin käytännön syihin, joiden vuoksi jäsenten toimikaudet ovat olleet lyhyitä.

Myöskään maallikkojäsenten tai intressitahojen edustajien kuuluminen lainkäyttöelimen kokoonpanoon ei ole vastoin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, jos kokoonpano on valittajan kannalta tasapuolinen. Tasapuolisuutta tarkastellaan tapauskohtaisesti (Langborger 22.6.1989 A 155). Käytännössä on 6 artiklan vaatimukset täyttävänä pidetty esimerkiksi lautakuntaa, jossa oli kolme ammattituomaria ja viisi virkamiestä asiantuntijajäseninä. Virkamiesten jäsenyyden arvioinnissa on tällöin kiinnitetty huomiota siihen, että osapuolena prosessissa ei ollut mikään niistä viranomaistahoista, joista asiantuntijajäsenet olivat (Ettl ym 22.10.1984 A 84.). Sopimuksen 6 artiklaa on katsottu loukatun, jos lainkäyttöelimen jäsenenä on virkamies, joka on osapuolena olevaa viranomaistahoa edustavan virkamiehen alainen (Sramek 22.10.1984 A 84).

Kotimaisessa lainsäädännössä lainkäytön riippumattomuutta turvaavat osaltaan perustuslain säännökset tuomareiden nimittämisestä (102 §) ja tuomareiden virassapysymisoikeudesta (103 §). Vakinaiset tuomarit nimittää tasavallan presidentti laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) mukaan muiden vakinaisten tuomareiden kuin ylimpien tuomioistuinten presidenttien ja jäsenten virkojen täyttämistä varten on riippumaton tuomarivalintalautakunta, jonka tehtävänä on valmistella viran täyttämistä ja tehdä perusteltu esitys tuomarin virkaan nimittämisestä. Esitys toimitetaan valtioneuvostolle, joka esittelee ratkaisuehdotuksensa tasavallan presidentille.

Tuomaria ei voida muiden virkamiesten tavoin irtisanoa. Hänet voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräässä tai työkykynsä menetettyään samoin kuin muista tuomareiden virkasuhteen perusteista säädetään perustuslain mukaan laissa. Nämä säännökset ovat valtion virkamieslain (750/1994) 12 luvussa.

Tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja roolia käsitellään myös Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 1994 antamassa suosituksessa nro R (94) 12. Siinä kiinnitetään huomiota muun muassa tuomareiden nimitysmenettelyyn, tuomareiden ratkaisutoiminnan riippumattomuuden turvaamiseen ulkopuoliselta painostukselta ja muulta epäasialliselta vaikuttamiselta sekä juttujen jakamiseen tuomioistuimessa tuomareiden kesken tavalla, johon asianosaiset eivät voi vaikuttaa.

Lainkäytön riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseen liittyvät myös tuomareiden esteellisyyttä koskevat säännökset. Uudet oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännökset tuomarin esteellisyydestä ovat tulleet voimaan 1.9.2001 (441/2001). Samoja esteellisyyssäännöksiä sovelletaan myös toimeentuloturvasioiden muutoksenhaussa ja muussa hallintolainkäytössä. Esteellisyyssäännösten uudistamisessa on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan pohjalta syntynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies toimivat Suomessa ylimpinä laillisuusvalvojina perustuslain 108 ja 109 §:n mukaisesti. Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat useissa ratkaisuissaan käsitelleet lainkäyttöelinten puolueettomuuskysymyksiä. Muutamat näistä ratkaisuista ovat koskeneet sosiaalivakuutuksen muutoksenhakua.

Kanteluasiaan antamassaan ratkaisussa 29.10.1999 dnro 1051/4/97 eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että suomalaisessa oikeuskäytännössä on omaksuttu periaate, jonka mukaan sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuasteina toimivien lautakuntien ratkaisumenettelyn on täytettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset. Ratkaisussa 19.12.2000 dnro 1124/2/99 eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että

muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten ei tulisi lainkaan toimia vakuutusyhtiöissä vakuutuslääkäreinä.

Valtioneuvosto on 20.6.2001 asettanut komitean laatimaan selvitystä tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista. Selvityksen avulla ennakoitaisiin, millaisia vaatimuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille tulevaisuudessa, miten niihin pitäisi varautua ja mitä asioita painottaa tuomioistuinten kehittämisessä seuraavien 10-15 vuoden aikana. Myös tuomioistuinorganisaation kehittämistarpeiden selvittäminen kuuluu komitean tehtäviin. Komitean määräaika päättyy 31.8.2003.

### 3.4 Muutoksenhakujärjestelmän tavoitteet toimeentuloturva-asioissa

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on osa hallintolainkäytön järjestelmää. Tavoitteena on oikeussuojan antaminen asianosaisille ja etuuspäätösten lainmukaisuuden turvaaminen valitusviranomaisena. Toimeentuloturva-asioissa oikeussuojajärjestelmän tulee täyttää samat oikeusturvan perusvaatimukset kuin muun hallintolainkäytön. Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä on kuitenkin riittävästi otettava huomioon myös näiden asioiden erityispiirteet.

*Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvasäännökset* asettavat vaatimuksia valitusviranomaisten organisatoriselle asemalle ja kokoonpanolle sekä lainkäyttöasioiden käsittelyssä noudatettavalle menettelylle toimeentuloturva-asioissa samoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa. Keskeisiä näistä vaatimuksista ovat asian ratkaiseminen viivytyksettä tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimestä sekä asianosaisen oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös asiassaan.

Toimeentuloturva-asioissa korostuu käytännössä kiireellisyys, sillä esimerkiksi eläkeasioissa ja päiväraha-asioissa voi olla kyse henkilön perustoimeentulosta. Tällaisen valitusasian hoitamisesta ei myöskään saa aiheutua asianosaiselle suuria kustannuksia. Kustannusten riski voisi estää asianosaista käyttämästä valitusoikeuttaan. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä onkin yhtenä tavoitteena, että yksityinen asianosainen voi hoitaa valitusasiansa ilman avustajaa tai asiamiestä.

Valitusviranomaisten riittävän *asiantuntemuksen turvaaminen* toimeentuloturva-asioissa samoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa edellyttää, että kyseessä olevien asiaryhmien asettamat asiantuntemusvaatimukset otetaan huomioon valitusviranomaisten kokoonpanosäännöksissä.

Oikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi on otettava huomioon lääketieteellisen asiantuntemuksen sekä mahdollisen muun erityisen asiantuntemuksen tarve. Tämä vaihtelee asiaryhmittäin. Muuta kuin oikeudellista erityisasiantuntemusta vaativissa asioissa on lainkäytössä mahdollista käyttää myös asiantuntijalausuntomenettelyä, mutta tämä ei saa hidastaa luonteeltaan kiireellisten asioiden käsittelyä.

Oikeussuojan antamiseen kuuluu myös *yhdenmukaisuuden* turvaaminen. Yhdenmukaisuuden tarve liittyy sekä menettelyyn että aineellisiin ratkaisuihin. Toimeentuloturva-asioissa yhdenmukaisuuden tulisi toteutua eri etuusjärjestelmien sisällä niin, että samanlaiset tapaukset ratkaistaan samalla tavoin eikä ratkaisuissa ole alueellisia eroavuuksia. Yhdenmukaisuuden tulisi toteutua samanlaisissa kysymyksissä myös etuusjärjestelmien välillä ja suhteessa muuhun hallintolainkäyttöön.

Yhdenmukaisuuden turvaaminen kuuluu oikeusturvataivoitteisiin myös hallintopäätösten tekemisen ensi vaiheessa. Näiden päätösten tekeminen hajaantuu useille eri tahoille, esimerkiksi eri viranomaisiin, Kansaneläkelaitokseen (Kelaan) ja yksityisiin vakuutuslaitoksiin. Valitusviranomaisilla on yhdenmukaisuuden turvaamisessa suuri merkitys, sillä valitusvaiheessa annetuilla päätöksillä on myös päätöksenteon ensi vaihetta ohjaavaa vaikutusta. Erityisen suuri merkitys yhdenmukaiseen käytäntöön ohjaamisessa on ylimmällä tuomioistuimella.

Asianosaisten ja yleisön *luottamus lainkäyttöön* toimeentuloturva-asioissa on omiaan vahvistamaan toimeentuloturvajärjestelmän ja oikeuslaitoksen legitimitettä, vaikka muutoksenhaku ei aina olekaan oikea keino vastaamaan kaikkiin oikeusturvaodotuksiin. Asianosaisten luottamus valitusviranomaiseen ja valituksen käsittelyssä noudatettuun menettelyyn voi myös vähentää tarvetta jatkovalituksen tai kantelun tekemiseen tai siihen, että asia saatetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

*Muutoksenhakujärjestelmän selkeys* turvaa osaltaan asioiden nopeaa ja asianmukaista käsittelyä valitusvaiheessa. Järjestelmän selkeys liittyy myös siihen, miltä toimeentuloturvajärjestelmä ja sen toteutumista turvaavat oikeussuojakeinot näyttävät ulospäin. Muutoksenhakujärjestelmän organisatorinen selkeys ja sitä koskevan sääntelyn ajanmukaisuus ja selkeys turvaavat järjestelmän avoimuutta ja sitä, että asianosaiset osaavat käyttää heille kuuluvia oikeussuojakeinoja.

## 4 TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKU ERÄISSÄ MAISSA

### 4.1. Yleistä

Mietinnön liitteessä II tarkastellaan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa, Belgiassa, Ranskassa ja Englannissa. Selvitykseen on valittu Pohjoismaiden lisäksi eri periaatteisiin perustuvia järjestelmiä edustavia maita. Kaikki selvitykseen valitut valtiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusosapuolia.

Selvityksestä käy ilmi, että toimeentuloturvan muutoksenhaku on järjestetty eri maissa hyvin eri tavoin. Myös toimeentuloturvan hallinnon järjestäminen vaihtelee. Hallintojärjestelmän samankaltaisuus kahdessa maassa ei näytä viittaavan samankaltaisuuteen muutoksenhakujärjestelmässä.

Toimeentuloturvan hallinnossa on sekä keskusjohtoisia järjestelmiä (Ruotsi) että järjestelmiä, jotka rakentuvat lähinnä vakuutuskassojen varaan (Saksa). Muutoksenhaku saattaa tapahtua esimerkiksi sosiaaliturva-asioita käsittelevissä erityisissä hallintotuomioistuimissa (Saksa), yleisissä hallintotuomioistuimissa (Ruotsi) tai lähes kokonaan hallinnon sisäisesti (Norja).

Liitteenä olevan selvityksen ulkopuolelle on rajattu yleistä sosiaaliturvaa mahdollisesti täydentävät järjestelmät. Esimerkiksi Ruotsissa kaikki työehtosopimusten puitteissa työskentelevät ovat lisäksi sopimusvakuutusten piirissä (ryhmäsairausvakuutus, johon liittyy maksuvapautusvakuutus, turvavakuutus työvahingon varalta, perhe-eläkevakuutus, erorahavakuutus ja työpaikan ryhmähenkivakuutus).

### 4.2 Organisaatio

*Ruotsissa* toimeentuloturvan muutoksenhaku tapahtuu pääosin yleisissä hallintotuomioistuimissa. Valitusta edeltää oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle hallintoelimelle. Hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiasteinen. Ensimmäisenä oikeusasteena toimivat lääninoikeudet (länsrätterna), toisena asteena kamarioikeudet (kammarrätterna) ja ylimpänä asteena regeringsrätten. Regeringsrätteniin valittaminen edellyttää valitusluvan saamista, ja valituslupa tarvitaan myös kammarrätteniin useissa asiaryhmissä, joihin kuuluvat sosiaalivakuutus- ja sosiaaliapuasiat.

Ruotsissa oli aikaisemmin kaksiportainen vakuutusosoikeusjärjestelmä. Järjestelmä perustettiin 1979. Alemman asteen vakuutusosoikeudet lakkautettiin 1992 ja vakuutusylioikeus 1995. Sosiaalivakuutuksen valitusasiat siirrettiin yleisten hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi. Uudistukseen liittyi myös hallinto-oikeuksien kapasiteetin laajentaminen.

Yleistä sosiaaliturvaa täydentävää sopimusvakuutusta koskeissa asioissa on ryhmäsairausvakuutusta, työvahinkovakuutusta, perhe-eläkevakuutusta, erorahavakuutusta ja työpaikan ryhmähenkivakuutusta varten oma vahinkolautakuntansa, joka antaa asian ratkaisemisesta suosituksen. Jos asiakas ei tyydy lautakunnan suositukseen perusteella annettuun ratkaisuun, hän voi viedä asian erityiseen välityslautakuntaan. Välityslautakunnan ratkaisu on lopullinen.

*Norjassa* muutoksenhaku toimeentuloturva-asioissa on pääasiassa hallinnon sisäistä muutoksenhakua. Norjassa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Yleiset tuomioistuimet käsittelevät hallintoasioita varsin vähän. Hallintopäätösten muutoksenhakua varten on muodostettu tuomioistuimia muistuttavien toimielinten järjestelmä.

Toimeentuloturvapäätökseen haetaan ensin muutosta hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimusmenettely on tuomioistuinjärjestelmän edellytys. Oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä valitetaan Trygderetteniin, joka on muodollisesti hallintoelin, mutta toimii riippumattomana tuomioistuinena. Trygderettenin päätöksestä voi valittaa yleiseen tuomioistuimeen, mutta tämä on käytännössä erittäin harvinaista.

Myös *Tanskassa* toimeentuloturvan muutoksenhaku on lähinnä hallinnon sisäistä. Tanskassa ei ole hallintotuomioistuimia. Paikallisen lautakuntatyypin sosiaalitoimielimen (det sociale utvalg) päätökseen tyytymättömän tulee ensin hakea oikaisua toimielimeltä itseltään. Päätöksestä voi sitten valittaa alueelliseen lautakuntatyypin valituselimeen (det sociale nævn). Ylimpänä valituselimenä toimii den Sociale Ankestyrelse, joka käsittelee lähinnä laintulkintaan liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Hallintoviranomaisen päätös voidaan periaatteessa saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi, mutta tämä on käytännössä erittäin harvinaista.

*Saksan* tuomioistuinlaitos on perustuslaissa (Grundgesetz) jaettu viiteen järjestelmään: yleisiin tuomioistuihin, työtuomioistuihin, yleisiin hallintotuomioistuihin, sosiaalituomioistuihin ja verotuomioistuihin. Toimeentuloturva-asioissa muutosta haetaan oikaisumenettelyn jälkeen sosiaalituomioistuimesta. Tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Osavaltion ja liittovaltion ylimmät viranomaiset antavat itse oikaisuvaatimuksen hylkäävän päätöksen. Muussa tapauksessa hylkäävän päätöksen antaa alkuperäisen päätöksen antaneen viranomaisen lähin ylempi viranomainen.

Sosiaaliasioissa tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat, hallintoviranomaisista erilliset erityiset hallintotuomioistuimet. Tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Ensimmäisen ja toisen asteen tuomioistuimet (Sozialgerichte ja Landessozialgerichte) toimivat osavaltiotasolla. Kolmas aste on liittovaltiotasolla toimiva Bundessozialgericht.

Tuomioistuinvaihetta edeltää pääsääntöisesti esivaihe (Vorverfahren), joka vastaa oikaisumenettelyä. Oikeutta saattaa asia Sozialgerichtiin ei ole rajoitettu, mutta muutoksenhaku osavaltion tuomioistuimeen (Landessozialgericht) edellyttää

lupaa, jos asian taloudellinen intressi alittaa tietyn määrän. Muutoksenhaku liittovaltion tuomioistuimeen (Bundessozialgericht) edellyttää lupaa. Liittovaltion tuomioistuin ratkaisee vain oikeuskysymyksiä ja on siten asiakysymyksissä sidottu alemman oikeusasteen päätökseen.

*Alankomaissa* haetaan toimeentuloturvapäätöksiin muutosta oikaisumenettelyn jälkeen piirioikeuksien (Arrondissementsrechtbank) hallintoasioita käsittelevältä jaostolta. Piirioikeuden päätöksestä valitetaan toimeentuloturva-asioita käsittelevään hallintotuomioistuimeen (Centrale Raad van Beroep). Oikeuskysymyksistä voi valittaa edelleen korkeimpaan yleiseen tuomioistuimeen (Hoge Raad). Valittaminen ylimpään oikeusasteeseen ei edellytä valituslupaa, mutta Hoge Raad voi hylätä valituksen tutkimatta sitä.

Piirioikeudet ovat yleisiä toisen oikeusasteen tuomioistuijia, mutta toimeentuloturva-asioissa ne toimivat ensimmäisenä oikeusasteena. Aikaisemmin toimeentuloturva-asioissa toimivat ensimmäisessäkin oikeusasteessa toimeentuloturva-asioita käsittelevät hallintotuomioistuimet. Alankomaissa ei ole ollut yhtenäistä hallintotuomioistuinjärjestelmää, vaan tuomioistuijia on perustettu tarpeen mukaan. Viime vuosina tuomioistuinjärjestelmän uudistamisessa on ollut tavoitteena hallintotuomioistuinten integrointi yleisiin tuomioistuijiin ja erityistuomioistuinten vähentäminen.

*Belgiassa* muutoksenhaku tapahtuu työtuomioistuimissa, jotka käsittelevät työoikeudelliset sekä sosiaaliturvaan ja sosiaaliapuun liittyvät asiat. Päätöksen tehnyt laitos voi myös oikaista päätöksensä valitukselle asetetussa määräajassa tai oikeuskäsittelyn kuluessa. Ensimmäisenä asteena toimivat työtuomioistuimet (arbeidsrechtbanken), joiden päätöksistä voi valittaa ylempiin työtuomioistuijiin (arbeidshoven). Ylemmän tuomioistuimen päätöksestä voi valittaa korkeimpaan yleiseen tuomioistuimeen (Hof van Cassatie), joka käsittelee vain oikeuskysymyksiä.

*Ranskassa* muutoksenhaun ensimmäinen vaihe on eräänlainen oikaisumenettely. Vaatimus osoitetaan päätöksen tehneen viranomaisen yhteydessä toimivalle commission de recours amiablelle, joka harkitsee asian uudelleen. Tämän jälkeen asian voi viedä tuomioistuin käsittelyyn, jossa ensimmäinen aste on Tribunal des affaires de sécurité sociale. Tietyin edellytyksin tämän tuomioistuimen päätöksestä voi valittaa toisen oikeusasteen yleiseen tuomioistuimeen (Cour d'appel, chambre sociale) ja edelleen oikeuskysymyksissä Cour de cassationiin (chambre sociale). Ranskassa on myös erityisiä muutoksenhakuelimiä eräitä toimeentuloturvan asiaryhmiä varten, esimerkiksi työkyvyttömyyden tasoa ja invalideettiprosenttia koskeissa asioissa.

*Englannissa* toimeentuloturvapäätökseen haetaan muutosta ensi asteessa tuomioistuinjärjestelmään kuuluvalta Appeals Servicen tribunaalilta. Ennen käsittelyä asia annetaan päätöksen tehneen laitoksen uudelleen harkittavaksi, joten Englannissakin voidaan sanoa olevan tietynlainen oikaisumenettely. Oikeuskysymyksistä voi valittaa valitusluvalla Social Security Commissionerille. Valituksen voi viedä edelleen valitusluvalla Court of Appealiin ja House of Lordsiin.

Toimeentuloturvan valituselimet kuuluvat Englannin oikeusjärjestelmässä erityisiin hallintotribunaaleihin. Niitä ei pidetä varsinaisina tuomioistuimina, muttei myöskään hallintoeliminä.

### 4.3 Kokoonpano

Toimeentuloturva-asioiden ratkaisukokoonpano tuomioistuimissa vaihtelee maittain ja eri oikeusasteissa. Lakimiestuomareiden ohella ratkaisukokoonpanoon kuuluu useissa vertailumaissa muita jäseniä.

*Ruotsin* lääninoikeudessa ja kamarioikeudessa on lautamiestyypisiä jäseniä. Ylimmässä oikeusasteessa ei ole lautamiehiä. Sopimusvakuutusjärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa on mukana etutahojen edustajia.

*Saksan* sosiaalituomioistuimissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu kaikissa oikeusasteissa työmarkkinatahoja tai muita etutahoja edustavia luottamusmiestuomareita. Ensimmäisessä oikeusasteessa ratkaisukokoonpanoon kuuluu virkatuomarin lisäksi kaksi tällaista jäsentä. Toisessa ja kolmannessa oikeusasteessa kokoonpanoon kuuluu kolme virkatuomaria ja kaksi luottamusmiestuomaria. Myös *Belgian* työtuomioistuimissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineen puheenjohtajan lisäksi kaksi työmarkkinatahoja edustavaa jäsentä.

*Alankomaissa* kaikki toimeentuloturva-asioita käsittelevät tuomioistuinten jäsenet ovat virkatuomareita.

*Ranskassa* kuuluu oikaisuvaatimuksia käsittelevän toimielimen (commission de recours amiable) ratkaisukokoonpanoon neljä jäsentä, joista puolet on työntekijöiden ja puolet työnantajien edustajia. Ensimmäisessä tuomioistuinasteessa (Tribunal des affaires de sécurité sociale) kokoonpanoon kuuluu puheenjohtajana toimivan tuomarin lisäksi kaksi työmarkkinatahoja edustavaa jäsentä. Toinen tuomioistuinaste (Cour d'appel, chambre sociale) ja ylimpänä oikeusasteena toimiva kassaatioistuimisto (Cour de cassation, chambre sociale) muodostuvat virkatuomareista.

Norjassa ja Tanskassa ei yleisissä tuomioistuimissa ole erityiskokoonpanoa toimeentuloturva-asioissa, mutta käytännössä näitä asioita käsitellään lähes yksinomaan hallinnon sisäisissä muutoksenhakuelimissä, joiden kokoonpanoon kuuluu muitakin kuin lakimiesjäseniä. *Norjassa* hallinnon sisäisen valituselimen (Trygderetten) kokoonpanoon kuuluu pääsäännön mukaan lainoppineen puheenjohtajan lisäksi toinen jäsen, joka voi olla lainoppinut tai lääketieteeseen tai kuntoutukseen perehtynyt. Vaikeammassa asioissa kokoonpano voi olla kolmi- tai viisijäseninen, jolloin siihen voi kuulua enintään kaksi maallikkoa. Puolet maallikoista on nimettävä käsiteltäviin asioihin liittyvää asiantuntemusta omaavista henkilöistä. *Tanskassa* ensi asteen valituselimen kokoonpanoon kuuluu hallinnon, työmarkkinatahojen sekä vammaisjärjestöjen esittämiä jäseniä. Toisessa muutoksenhakuasteessa ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja on



tavallisesti lainoppinut henkilö. Hänen lisäksi kokoonpanoon kuuluu kaksi etutahojen ehdotuksesta nimettyä jäsentä.

*Englannissa* toimeentuloturvaluksia käsittelevien ensi asteen hallintotribunaalien kokoonpano vaihtelee käsiteltävänä olevan etuuden mukaan. Lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa asioissa kokoonpanoon kuuluu lainoppineen puheenjohtajan lisäksi yksi tai kaksi lääkäriä. Toisena muutoksenhakuasteena toimiva Social Security Commissioner on oikeustieteellisen tutkinnon suorittanut henkilö, joka on toiminut ammatissa vähintään kymmenen vuoden ajan.

## **5 TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄ LAINKÄYTÖN OSANA**

### **5.1 Oikeusturvajärjestelmä**

#### **5.1.1 Tuomioistuinlaitos**

##### *Yleiset tuomioistuimet*

Yleisten tuomioistuimen järjestelmässä on kolme oikeusastetta: käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Korkein oikeus on toiminut prejudikaattituomioistuimena vuodesta 1980 alkaen.

Yleiset tuomioistuimet käsittelevät riita- ja rikosasioita. Riita-asioina käsitellään muun muassa potilasvahinkolaissa (585/1986) tarkoitettuun lakisääteiseen potilasvakuutukseen ja liikennevakuutuslaissa (279/1959) tarkoitettuun liikennevakuutukseen perustuvaa vahingon korvaamista koskevat asiat.

Yleisissä tuomioistuimissa sovelletaan oikeudenkäyntimenettelyssä oikeudenkäymiskaarta ja lakia oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997). Niissä sovelletaan myös maksuttomasta oikeudenkäynnistä annettua lakia (87/1973) ja lakia yleisestä oikeusavusta (104/1998). Avustajan määräämistä yleisenä oikeusapuna on kuitenkin rajoitettu hakemusasioissa ja yksinkertaisissa rikosasioissa. Hallituksen esitys oikeusapulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 82/2001 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.6.2002.

##### *Käräjäoikeudet*

Käräjäoikeuksia on 66. Niissä ratkaistiin vuonna 2000 yhteensä noin 862 000 asiaa, joista suurin osa ratkaistiin tuomioistuimen kansliassa. Suurimpia asiaryhmiä olivat kansliassa käsiteltävät kiinteistöasiat ja velkomusasiat. Istunnossa käsiteltiin noin 90 000 asiaa.

Käräjäoikeudessa toimii lainoppineiden tuomareiden lisäksi maallikoita lautamiehinä. He osallistuvat rikosasioiden ja perheoikeudellisten riitojen ratkaisemiseen. Jos riita-asiaa ei ratkaista kirjallisessa tai suullisessa valmistelussa, järjestetään pääkäsittely, jossa voidaan kuulla todistajia. Jos pääkäsittely pidetään suullisen valmistelun yhteydessä, valmisteluistuntoa johtanut tuomari käsittelee asian loppuun. Jos pääkäsittely järjestetään erikseen, käräjäoikeus muodostuu kolmesta tuomarista. Perheoikeudellisissa asioissa käräjäoikeuden kokoonpano koostuu kuitenkin kolmesta lautamiehestä ja lainoppineesta puheenjohtajasta.

Lautamiehet valitsee kunnanvaltuusto toimikaudekseen eli neljäksi vuodeksi. Tavoitteena on, että lautamiehet edustavat tasapuolisesti kunnan väestöä. Lautamieheksi voidaan valita 25 - 63 -vuotias Suomen kansalainen, joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Lautamieheksi ei voida valita henkilöä, jolla on virka yleisessä tuomioistuimessa tai rangaistuslaitoksessa tai joka toimii syyttäjänä tai asianajajana. Lautamiehenä ei myöskään saa toimia, jos hoitaa ulosotto- tai poliisitehtäviä tai tullivalvontaa.

Muutamissa käräjäoikeuksissa on asunto-oikeuksia, jotka käsittelevät huoneenvuokra-asioita. Asunto-oikeus on päätösvaltainen, kun siinä on lainoppinut puheenjohtaja ja kaksi maallikkojäsentä. Maallikkojäsenet valitsee kunnanvaltuusto neljäksi vuodeksi kerrallaan. Toinen jäsenistä edustaa vuokranantajia ja toinen vuokralaisia. Hallituksen esityksessä 31/2001 vp asunto-oikeuksien lakkauttamisesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi ehdotetaan, että huoneenvuokra-asoiden käsittelyn erillisorganisaatiota koskevat säännökset kumotaan. Maallikkojäseniä ei enää olisi, joten huoneenvuokra-asiat käsiteltäisiin käräjäoikeuksissa samanlaisessa kokoonpanossa kuin muut riita-asiat. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan intressitahojen edustukseen tuomioistuimissa ei nykyään riippumattomuusvaatimuksen korostuessa ole tarvetta huoneenvuokraa koskevissa asioissa. Hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan kolmen kuukauden kuluttua sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Kiinteistötoimituksista aiheutuvia riitoja ja valituksia käsitellään käräjäoikeudessa. Maa-oikeudet itsenäisinä erityistuomioistuimina lakkautettiin maaliskuun alussa 2001 ja niiden tehtävät siirrettiin kahdeksaan käräjäoikeuteen. Käräjäoikeudessa maa-oikeusasioita käsittelevää kokoonpanoa nimitetään maa-oikeudeksi. Kokoonpanoon kuuluvat tuomari, maa-oikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä. Kokoonpanossa voi kuitenkin olla toinen lainoppinut jäsen ja toinen maa-oikeusinsinööri, jos asian laatu vaatii sitä. Lautamiehinä toimivat käräjäoikeuden lautamiehet. Maa-oikeuksista säädetään kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995).

Sotilasoikeudenkäyntiasioissa käräjäoikeuden kokoonpanoon kuuluu tuomarin lisäksi kaksi sotilasjäsentä. Heistä toisen tulee olla upseeri ja toisen opistoupseeri, aliupseeri, sotilasammattihenkilö tai miehistöön kuuluva sotilas. Heidät määrää hovioikeus maanpuolustusalueen komentajan esityksestä kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

Meriasioissa ja patenttiasioissa käräjäoikeudessa toimii tuomioistuimen apuna erityisasiantuntijoita. Patenttiasioiden osalta on säädetty, että asiantuntijat antavat lausunnon, joka otetaan käräjäoikeuden pöytäkirjaan. Käräjäoikeus määrää asiantuntijat kahdeksi vuodeksi kerrallaan.

### *Hovioikeudet*

Hovioikeuksia on kuusi: Turun, Vaasan, Itä-Suomen, Helsingin, Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet. Hovioikeuksissa ratkaistaan vuosittain noin 12 000 asiaa. Hovioikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä.

Huoneenvuokra-asioiden ja sotilasoikeudenkäyntiasioiden käsittelyyn osallistuu hovioikeudessa lainoppineiden tuomareiden lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä. Sotilasoikeudenkäyntiasioissa he ovat sotilasjäseniä, joiden tulee olla vähintään majurin arvoisia upseereita. Sotilasjäsenen määrää korkein oikeus kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Huoneenvuokra-asioissa toinen heistä edustaa vuokranantajia ja toinen vuokralaisia. Huoneenvuokra-asioiden asiantuntijajäsenen määrää tasavallan presidentti neljäksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksen esityksessä 31/2001 vp asunto-oikeuksien lakkauttamisesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi ehdotetaan, että hovioikeuden erityiskokoonpanoa huoneenvuokra-asioissa koskevat säännökset kumotaan.

### *Korkein oikeus*

Korkeimman oikeuden tärkein tehtävä on oikeuskäytäntöä yhtenäistävien ennakkoratkaisujen antaminen. Korkeimmassa oikeudessa käsiteltävät riita-asiat voivat koskea esimerkiksi vahingonkorvausta, työsuhdetta, perheoikeutta, velkasuhteeseen liittyviä kysymyksiä tai ulosottoa. Lisäksi korkeimpaan oikeuteen voidaan valittaa valitusluvalla sellaisista vakuutus-oikeuden työtapaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- ja sotilastapaturma-asioissa antamista päätöksistä, jotka koskevat oikeutta korvaukseen, korvausvelvollisen määräämistä tai perustevalitusta. Korkein oikeus käsittelee myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat, joissa on kyse rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/1973), tapaturmavakuutuslain (608/1948) tai sotilasvammalain (404/1948) soveltamisesta.

Hovioikeuksien ja maa-oikeuksien ratkaisusta sekä edellä mainituista vakuutus-oikeuden ratkaisusta voidaan valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valituslupa. Valituslupa voidaan myöntää, jos

- lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman oikeuden ratkaistavaksi (ennakkoratkaisuperuste),
- jos siihen on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava (purkuperuste), tai
- jos valituslupa myöntämiseen on muu painava syy.

Käytännössä ennakkoratkaisuperuste on tärkein valituslupa myöntämisen perusteista. Purkuperuste ja muu painava syy tulevat harvoin sovellettaviksi.

Korkeimpaan oikeuteen saapui vuonna 2000 yhteensä 2 128 valituslupahakemusta, joista 1 152 koski riita-asiaa ja 976 rikosasiaa. Valituslupa myönnettiin yhteensä 219 asiassa. Vakuutus oikeuden päätöstä koskevia valituslupa-asioita saapui vuonna 2000 yhteensä 180. Valituslupa-asioiden lisäksi korkeimmassa oikeudessa käsitellään ylimääräistä muutoksenhakua ja muita hakemusasioita sekä esimerkiksi asioita, joissa hovioikeus toimii ensimmäisenä ja korkein oikeus toisena oikeusasteena.

Keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2000 valituslupa-asioissa 15 kuukautta silloin, kun valituslupa on myönnetty ja valitus tutkittu. Jos valituslupaa ei myönnetty, keskimääräinen käsittelyaika oli noin 5,2 kuukautta. Maa-oikeusasioissa keskimääräiset käsittelyajat olivat pidemmät kuin muissa asiaryhmissä. Ylimääräisessä muutoksenhaussa keskimääräinen käsittelyaika oli 7,1 kuukautta.

Korkeimmassa oikeudessa on lain mukaan presidentti ja vähintään 15 jäsentä. Nykyisin jäseniä on 20. Korkeimman oikeuden jäsenet ovat oikeusneuvoksia. Heiltä edellytetään oikeustieteellistä tutkintoa ja lainsäädännön tuntemusta. Korkeimmassa oikeudessa ei ole erityisiä asiantuntijajäseniä.

Korkeimmassa oikeudessa sovelletaan asian käsittelyssä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Tämä koskee niitäkin asioita, joissa on kyse muutoksenhausta vakuutus oikeuden antamaan päätökseen ja joissa on aikaisemmissa oikeusasteissa sovellettu hallintolainkäyttölakia.

Valituslupa-asian käsittelyssä on kaksi vaihetta. Valituslupavaiheessa kaksi jäsentä päättää valituslupan myöntämisestä. Eräissä tilanteissa lupa-asia voidaan siirtää kolmen jäsenen kokoonpanoon. Jos valituslupahakemus hylätään, asian käsittely päättyy siihen ja edellisen oikeusasteen päätös jää lopulliseksi. Jos valituslupa myönnetään, pääasia ratkaistaan tavallisesti viiden jäsenen kokoonpanossa, mutta vakuutus oikeuden päätöksistä tehdyt valitukset voidaan ratkaista kolmen jäsenen kokoonpanossa, jos jäsenet ovat ratkaisusta yksimielisiä. Periaatteellisesti tärkeän asian ratkaiseminen tai aikaisemmin annetusta ennakkoratkaisusta poikkeavan ratkaisun antaminen tapahtuu 11 jäsenen vahvennetussa jaostossa tai kaikkien jäsenten muodostamassa täysistunnossa.

Valituslupan myöntäminen ja pääasian ratkaiseminen tapahtuu esittelijän valmistelun ja ratkaisuehdotuksen pohjalta. Asian käsittely on yleensä kirjallista, mutta korkein oikeus voi tarvittaessa toimittaa suullisen käsittelyn tai järjestää katselemuksen.

Korkein oikeus julkaisee ennakkoratkaisut vuosikirjoissaan sekä internetissä valtion säädöstietopankissa. Säädöstietopankissa julkaistiin vuonna 2000 yhteensä 129 korkeimman oikeuden ratkaisua.

### ***Yleiset hallintotuomioistuimet***

Yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmässä on kaksi oikeusastetta: hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Yleiset hallintotuomioistuimet käsittelevät

hallinto-oikeudellisia valitusasioita sekä muita hallintolainkäyttöasioita, joita ovat lähinnä alistusasiat, hallintoriita ja ylimääräinen muutoksenhaku.

Muutoksenhaun painopistettä hallintoasioissa on pyritty siirtämään mahdollisimman aikaiseen menettelyn vaiheeseen. Tehokkaan oikaisumenettelyn voidaan arvioida vähentäneen tarvetta tuomioistuinkäsittelyyn esimerkiksi veroasioissa. Muutoksenhaku ohjautuu alueelliseen hallintotuomioistuimeen myös lääninhallitusten ja valtakunnallisten hallintoviranomaisten päätöksistä, joista aikaisemmin valitettiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on käytössä valituslupajärjestelmä muutamissa asiaryhmissä, esimerkiksi toimeentulotukiasioissa ja veroasioissa.

Hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletaan oikeudenkäyntimenettelyssä hallintolainkäyttölakia. Näissä tuomioistuimissa on nykyisin mahdollista saada maksuton oikeudenkäynti kaikissa asiaryhmissä. Avustajan määräämistä yleisenä oikeusapuna on kuitenkin rajoitettu hakemusasioissa, eräissä veroasioissa ja kunnallisasioissa. Käytännössä asianosaiset käyttävät hallintotuomioistuimissa yhä useammin asiameistä.

Yksityisellä asianosaisella voi olla oikeus saada oikeudenkäyntikulujen korvausta, jos hän voittaa juttunsa, mutta tämä oikeus ei ole yhtä kaavamainen kuin yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolainkäyttölain tultua voimaan oikeudenkäyntikulujen korvausta on myönnetty yksityiselle asianosaiselle entistä useammassa tapauksissa ja nämä korvaukset ovat olleet suurempia kuin aikaisemmin.

### *Hallinto-oikeudet*

Nykyiset kahdeksan hallinto-oikeutta muodostettiin 1 päivänä marraskuuta 1999 hallinto-oikeuslailla (430/1999) aikaisemmista yhdestätoista lääninoikeudesta. Hallinto-oikeudet sijaitsevat Helsingissä, Turussa, Hämeenlinnassa, Vaasassa, Kouvolassa, Kuopiossa, Oulussa ja Rovaniemellä. Hallinto-oikeudet voivat tarvittaessa järjestää istuntoja myös muilla paikkakunnilla. Hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston päätöksellä (490/1999). Ne muodostuvat yhdestä tai useammasta maakunnasta.

Samassa yhteydessä lakkautettiin vesiasioiden valtakunnallisena erityistuomioistuimena toiminut vesiyläoikeus. Vaasan hallinto-oikeus muodostettiin Vaasan lääninoikeudesta ja vesiyläoikeudesta.

Ahvenanmaan maakunnassa toimii yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä. Hallintotuomioistuimen kokoonpanoon kuuluu puheenjohtajana hallintotuomari sekä muina jäseninä Ahvenanmaan käräjäoikeuden laamanni ja käräjätuomari. Hallintotuomioistuin perustettiin vuonna 1994, jolloin tuli voimaan laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994). Tähän tuomioistuimeen sovelletaan, mitä hallinto-oikeuslaissa tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään hallinto-oikeudesta.

Hallinto-oikeuksiin on ohjautunut viime vuosina paljon uusia asiaryhmiä, sillä hallintolainkäyttölain mukaan valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvien viranomaisten päätöksistä valitetaan alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Hallinto-oikeuteen valitetaan siten sekä paikallisten ja alueellisten että valtakunnallisten valtion viranomaisten päätöksistä. Kuntien viranomaisten päätöksistä valitukset ohjautuvat hallinto-oikeuksiin kuntalain (365/1995) perusteella. Uusia asiaryhmiä ovat hallinto-oikeuksiin tuoneet myös erityislakien muutokset sekä uudet säädökset, kuten laki holhoustoimesta (442/1999), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä ympäristönsuojelulaki (86/2000).

Hallinto-oikeuksiin on 1990-luvulla ohjattu myös uusia asiaryhmiä, joissa valitukset aikaisemmin ohjautuivat muutoksenhakulautakuntaan tai erityistuomioistuimeen. Tällaisia asiaryhmiä ovat arvonlisäveroasiat, tulliveroasiat ja turvapaikka-asiat, jotka nykyisin ohjautuvat Helsingin hallinto-oikeuteen, sekä Vaasan hallinto-oikeuteen ohjautuvat vesiasiat.

Hallinto-oikeuksissa käsitellään nykyisin vuosittain yhteensä lähes 20 000 asiaa. Näistä sosiaaliasioiden osuus on noin kolmannes. Muita suuria asiaryhmiä ovat veroasiat, rakennus- ja ympäristöasiat, julkisia maksuja koskevat asiat sekä kunnallisasiat. Keskimääräinen käsittelyaika on nykyisin noin 6,5 kuukautta. Käsittelyajat vaihtelevat kuitenkin asiaryhmittäin. Hallinto-oikeudet järjestivät vuonna 2000 yhteensä 259 suullista käsittelyä ja 102 katselmusta.

|                                 | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000   |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------|
| Saapuneet asiat                 | 19 380       | 19 728       | 19 122       | 19 550       | 20 164 |
| - joista<br>sosiaaliasioita     | - ei tietoja | - ei tietoja | - ei tietoja | 3 353        | 5 848  |
| Ratkaistut asiat                | 21 522       | 20 204       | 19 476       | 18 654       | 18 217 |
| - joista<br>sosiaaliasioita     | - ei tietoja | - ei tietoja | - ei tietoja | 3 053        | 5 866  |
| Ratkaisematta                   | 9 806        | 9 207        | 9 014        | 9 794        | 11 484 |
| Keskimääräinen<br>käsittelyaika | 8 kk         | 6 kk         | 6 kk         | 6 kk         | 6,5 kk |
| - joista<br>sosiaaliasioissa    | - ei tietoja | - ei tietoja | - ei tietoja | - ei tietoja | 4,8 kk |
| Kustannukset<br>mk/asia         | 4 571        | 4 908        | 6 110        | 6 836        | 6 819  |

*Taulukko 1: Hallinto-oikeudet 1996 - 2000*

Hallinto-oikeuksiin saapuvat sosiaaliasiat koskevat useimmiten sosiaalihuoltoa tai mielenterveyslain mukaista henkilön määräämistä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta. Sosiaalihuoltoasioissa voi olla kyse esimerkiksi lasten huostaanotosta tai huostassapidon lakkauttamisesta, vammaispalveluista tai toimeentulotuesta. Valituksen tai alistuksen kohteena sosiaalihuoltoasioissa on kunnallisen viranomaisen päätös. Eräissä näistä asiaryhmistä muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu, joten hallinto-oikeuden päätös jää lopulliseksi.

Hallinto-oikeudessa on ylituomari sekä muina jäseninä hallinto-oikeustuomareita. Hallinto-oikeus voi toimia jaostoihin jakaantuneena. Pääsääntönä on, että lainkäyttöasiat ratkaistaan kolmen lakimiesjäsenen kokouksessa. Asia voidaan tarvittaessa siirtää käsiteltäväksi vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon. Asian valmistelee ja esittelee tavallisesti lakimiesesittelijä, mutta mahdollista on myös, että yksi jäsenistä toimii esittelijänä.

Muutamissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmissä osallistuu asian ratkaisemiseen lakimiesjäsenten lisäksi yksi sivutoiminen asiantuntijajäsen. Näitä asiaryhmiä ovat

- lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitetut lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapidon lakkaamista tai yhteydenpidon rajoittamista koskevat asiat,
- kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitetut vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevat asiat,
- asiat, jossa on kysymys mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitetusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta,
- asiat, jossa on kysymys päätöksestä, jolla henkilö on päihdehuoltolain (41/1986) 11 tai 12 §:n mukaisesti määrätty hoitoon tahdostaan riippumatta sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitetut asiat, ja
- tartuntatautilaissa (583/1986) tarkoitetut asiat.

Asiantuntijajäsenet edustavat kyseessä olevien asioiden alalla muuta kuin oikeudellista erityisasiantuntemusta. Heidän kelpoisuusvaatimuksistaan säädetään hallinto-oikeuslain 8 §:ssä seuraavasti:

- lastensuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, lastensuojeluun perehtyneitä henkilöitä;
- kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, kehitysvammaisten erityishuoltoon perehtyneitä henkilöitä;
- mielenterveyslaissa tarkoitetuissa asioissa psykiatriaan perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä;
- päihdehuoltolaissa tarkoitetuissa asioissa tehtävään soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita, päihdehuoltoon perehtyneitä henkilöitä; ja
- tartuntatautilaissa tarkoitetuissa asioissa tartuntatauteihin perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä.

Valtioneuvosto määrää asiantuntijajäsenet ja heidän varajäsenensä tehtävänsä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoista säädetään. He vannovat tuomarinvalan tai antavat tuomarinvakuutuksen samalla tavoin kuin tuomarit. Heihin sovelletaan myös samoja esteellisyysäännöksiä kuin tuomareihin.

Asiantuntijajäsenten valintamenettelystä ei ole yksityiskohtaisia säännöksiä. Käytännössä hallinto-oikeudet tekevät ehdotuksen asiantuntijoista oikeusministeriölle, jonka esityksestä asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnoissa.

Asiantuntijajäsenet tutustuvat ennen hallinto-oikeuden istuntoa niiden juttujen asiakirjoihin, joiden käsittelyssä he ovat mukana. Kaikki asiakirjat kiertävät etukäteen asiantuntijajäsenellä tai ne toimitetaan hänelle kopioituina etukäteen ainakin asioissa, joihin liittyy laaja asiakirjamateriaali tai joissa järjestetään suullinen käsittely.

Vaasan hallinto-oikeudessa on myös muita kuin edellä mainittuja asiantuntijajäseniä, sillä vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain (106/2000) mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuu päätoimisina tuomareina lainoppineiden tuomareiden lisäksi vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden erityisasiantuntijoita. He ovat päätoimisia hallinto-oikeustuomareita, mutta heidän kelpoisuusvaatimuksensa poikkeavat lainoppineiden jäsenten kelpoisuusvaatimuksista. Heillä tulee olla soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. Lisäksi heiltä edellytetään perehtyneisyyttä sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluviin tehtäviin. Pääsääntönä on, että vesi- ja ympäristöasioiden käsittely tapahtuu neljän jäsenen kokoonpanossa, jolloin kaksi tuomareista on lainoppineita ja kahdella on vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden erityisasiantuntemusta.

Asian käsittelyssä hallinto-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Hallinto-oikeuden on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvityksiä asiassa tulee esittää (HLL 33 §). Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely (HLL 37 §). Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton (HLL 38 §). Valitusviranomainen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta (HLL 40 §).

Hallinto-oikeus voi määrätä asianosaisen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Päätöksen tehnyt hallintoviranomainen voidaan tällöin rinnastaa asianosaiseen. Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta (HLL 74 §).

Hallinto-oikeuksien ratkaisuja julkaistaan Finlexissä FLOT-rekisterissä. Tässä rekisterissä julkaistiin vuonna 2000 yhteensä 123 hallinto-oikeuden ratkaisua.



### *Korkein hallinto-oikeus*

Korkein hallinto-oikeus toimii hallinto-oikeudellisissa asioissa ylimpänä tuomioistuimena. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan rajoituksetta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ellei laissa erikseen säädetä valituskiellosta tai valitusluvasta. Valitusluvasta on säädetty lähinnä veroasioissa ja eräissä yleishallinto-oikeuden asiaryhmissä. Valitusluparajoitus on myös esimerkiksi toimeentulotukiasioissa, joissa korkein hallinto-oikeus voi myöntää valitusluvan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

|                              | 1996  | 1997  | 1998   | 1999   | 2000    |
|------------------------------|-------|-------|--------|--------|---------|
| Saapuneet asiat              | 4 377 | 3 910 | 4 904  | 4 372  | 3 691   |
| Ratkaistut asiat             | 4 526 | 3 852 | 3 565  | 4 701  | 4 574   |
| Ratkaisematta                | 2 742 | 2 764 | 4 054  | 4 094  | 3 183   |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 8 kk  | 9 kk  | 10 kk  | 8,5 kk | 13,5 kk |
| Kustannukset mk/asia         | 8 200 | 9 900 | 10 500 | 8 000  | 9 200   |

*Taulukko 2: Korkein hallinto-oikeus 1996 - 2000*

Sosiaaliasioita korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2000 yhteensä 472, joten niiden osuus saapuneista asioista oli noin 14 prosenttia. Sosiaaliasioiden määrä oli edelliseen vuoteen verrattuna selvästi kasvanut. Vuoden 1999 alussa tuli voimaan sosiaalihuoltolain muutos, jonka mukaan toimeentulotuen antamista tai määrää koskevista päätöksistä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Aikaisemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei saanut valittaa näistä päätöksistä lukuun ottamatta takaisinperintäasioita.

Vuonna 2000 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemista asioista 1 016 eli noin 22 prosenttia kuului valituslupajärjestelmän piiriin. Näistä 250 asiassa eli noin 25 prosentissa hakija sai valitusluvan ja asiassa annettiin myös asiaratkaisu.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja jäsenenä 20 vakinaista hallintoneuvosta. Lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vuosittain muutamia ylimääräisiä hallintoneuvoksia. Korkein hallinto-oikeus toimii nykyisin kolmena jaostona. Jaostot ovat osittain erikoistuneet eri asiaryhmiin, mutta ne voivat käsitellä kaikkia asioita.

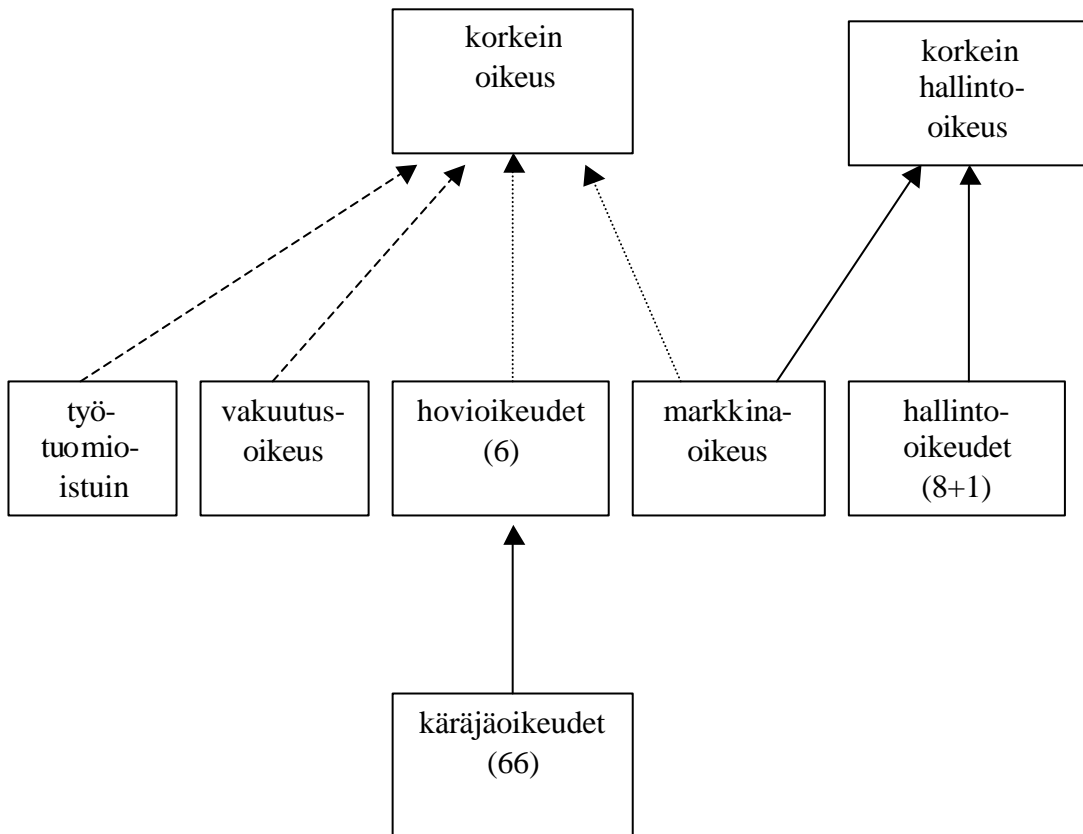
Pääsääntönä on, että korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen viiden lakimiesjäsenen kokoonpanossa. Asia voidaan tarvittaessa siirtää käsiteltäväksi laajempaan jaostokokoonpanoon tai täysistuntoon. Asian valmistelee ja esittelee lakimiesesittelijä. Kolme jäsentä voi päättää valitusluvan myöntämisestä ja täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä koskevasta asiasta.

Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa sekä patenttia, hyödyllisyysmallia ja integroidun piirin piirimallia koskevissa asioissa osallistuu asian ratkaisemiseen lakimiesjäsenten lisäksi kaksi kyseessä olevan alan erityisasiantuntijaa sivutoimisina asiantuntijajäseninä. Tasavallan presidentti nimittää heidät kolmen tai neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan.

Korkein hallinto-oikeus voi järjestää asian selvittämiseksi myös katselmuksen tai suullisen käsittelyn. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisen pyynnöstä silloin, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Katselmuksia järjestetään lähinnä ympäristöön liittyvissä asioissa. Vuonna 2000 ei järjestetty suullisia käsittelyjä eikä katselmuksia.

Korkein hallinto-oikeus tiedottaa merkittävimmistä ratkaisuistaan sekä perinteiseen tapaan vuosikirjoissa sekä internetissä omilla kotisivuillaan ja valtion säädöstietopankissa. Vuonna 2000 julkaistiin 77 vuosikirjapäätöksen lisäksi 119 muusta ennakkopäätöksestä ratkaisuselosteet korkeimman hallinto-oikeuden internet-sivuilla. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten ratkaisuselosteet vuodesta 1944 lähtien ovat saatavilla muun muassa Valtion säädöstietopankissa Finlexissä.

#### KAAVIO TUOMIOISTUINJÄRJESTELMÄSTÄ



1 Markkinaoikeuden perustamista koskevan hallituksen esityksen (HE 105/2001 vp) mukaan muutosta markkinaoikeuden päätökseen kilpailu- ja hankinta-asioissa haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muissa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa muutosta haettaisiin korkeimmalta oikeudelta valitusluvalla.

2 Muutoksenhaussa hovioikeuden ja markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan oikeuteen tarvitaan valituslupa (muussa kuin hovioikeuden ensimmäisenä oikeusasteena ratkaisemassa asiassa).

3 Vakuutusosoikeuden ja työtuomioistuimen päätökseen ei tavallisesti saa hakea muutosta. Vakuutusosoikeuden päätöksestä voidaan tapaturmavakuutusasiassa valittaa korkeimpaan oikeuteen valitusluvalla, jos kyse on oikeudesta korvaukseen, korvausvelvollisuudesta tai perustevalituksesta. Tapaturmavakuutus-, sotilasvamman- ja rikosvahinkoasioissa voidaan muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen hakea korkeimmalta oikeudelta ylimääräisenä muutoksenhakuna. Työtuomioistuimen päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta ylimääräisenä muutoksenhakuna.

4 Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu muutamissa asiaryhmissä. Muutosta hallinto-oikeuden päätökseen voi esimerkiksi veroasioissa ja toimeentulotukiasioissa hakea vain valitusluvalla.

### ***Erityistuomioistuimet ja muutoksenhakulautakunnat***

Yleisen kaksilinjaisen tuomioistuinjärjestelmän lisäksi lainkäyttöä varten on eräissä asiaryhmissä perustettu myös erityistuomioistuimia tai muutoksenhakulautakuntia. Erityistuomioistuimia ovat nykyisin vakuutusosoikeus, työtuomioistuin ja markkinatuomioistuin. Tuomioistuimen tyyppisiä lainkäyttöelimiä ovat kilpailuneuvosto sekä muutoksenhakulautakunnat, joita on vakuutusosoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien lisäksi myös esimerkiksi maaseutuelinkeinoja koskevissa asioissa sekä patenttiasioissa. Markkinatuomioistuin ja kilpailuneuvosto on tarkoitettu lakkauttaa ja niiden toimivaltaan kuuluvat asiat on tarkoitettu siirtämään uudelle erityistuomioistuimelle, markkinaoikeudelle.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämisen suuntana on ollut alueellisten tuomioistuinyksikköjen vahvistaminen ja niiden lukumäärän vähentämien sekä erityistuomioistuinten lakkauttaminen ja niiden tehtävien siirtäminen yleisiin tuomioistuihin tai yleisiin hallintotuomioistuihin. Liikevaihtovero-oikeus lakkautettiin vuonna 1994. Sen tehtävät siirrettiin Uudenmaan läänioikeudelle, nykyiselle Helsingin hallinto-oikeudelle. Vesiylioikeus lakkautettiin vuonna 1999, jolloin sen tehtävät siirrettiin Vaasan läänioikeudesta ja vesiylioikeudesta muodostetulle Vaasan hallinto-oikeudelle. Vesioikeudet lakkautettiin vuonna 2000. Niiden tehtävät lupaviranomaisina siirrettiin kolmelle ympäristölupavirastolle. Maa-oikeudet itsenäisinä tuomioistuinina lakkautettiin maaliskuun alussa 2001, jolloin niiden tehtävät siirrettiin kahdeksaan käräjäoikeuteen.

Vakuutusosoikeutta ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvia lautakuntia käsitellään lähemmin jaksossa 5.2.

### ***Työtuomioistuin***

Työtuomioistuimissa toimii työ- ja virkaehtosopimusasioiden erityistuomioistuimena. Se käsittelee työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) mukaan työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuslakiin (436/1946), valtion virkaehtosopimuslakiin (664/1970), kunnalliseen virkaehtosopimuslakiin (669/1970), evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista annettuun lakiin (968/1974) ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain (1166/1998) 12-16 lukuun perustuvat riita-asiat, kun kysymys on

- työ- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä, laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta,
- siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten mukainen, tai
- työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säädösten vastaisen menettelyn seuraamuksesta, ei kuitenkaan rangaistus- tai kurinpidollisesta seuraamuksesta.

Työtuomioistuimissa käsittelee ja ratkaisee myös työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun lain (56/2001) 9 §:ssä tarkoitetun valituksen työehtosopimuksen yleissitovuudesta.

Työtuomioistuimissa on päätoimisena puheenjohtajana presidentti tai työtuomioistuinneuvos, joiden kelpoisuusvaatimuksiin ja nimittämiseen sovelletaan tuomareiden nimittämistä annettua lakia. Työtuomioistuimissa on myös neljätoista sivutoimista jäsentä, joista

- kaksi valitaan henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäetua,
- neljä työsuhteisiin perehtynyttä jäsentä nimitetään työnantajajyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä,
- neljä työsuhteisiin perehtynyttä jäsentä nimitetään työntekijäin ja toimihenkilöiden edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä,
- kaksi virkasuhteisiin perehtynyttä jäsentä nimitetään asianomaisen ministeriön, kunnallisen työmarkkinalaitoksen, evankelis-luterilaisen kirkon sopimusvaltuuskunnan ja Suomen Pankin esityksestä, ja
- kaksi virkasuhteisiin perehtynyttä jäsentä nimitetään valtion ja Suomen Pankin virkamiesten sekä kunnallisten ja kirkollisten viranhaltijain ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen esityksestä.

Työtuomioistuimen päätösvaltaisuudesta on yksityiskohtaiset säännökset, joiden mukainen vähimmäiskokoonpano määräytyy asian laadun perusteella. Työtuomioistuimen presidentti ja jäsenet nimitetään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Työtuomioistuimen tuomio on lopullinen. Siihen ei voida hakea muutosta valittamalla, mutta ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen on mahdollinen soveltuvin osin samalla tavoin kuin oikeudenkäymiskaassa säädetään. Työtuomioistuimissa on hallinnollisesti korkeimman oikeuden alainen.

Asian käsittelystä on erityissäännöksiä työtuomioistuimesta annetussa laissa. Siltä osin kuin oikeudenkäyntimenettelystä ei ole erityissäännöksiä, sovelletaan

oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Käsiteltäessä työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa tarkoitettuja valitusasioita, noudatetaan valituskirjelmää, valitusasian käsittelyä ja selvittämistä sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia hallintolainkäyttölain säännöksiä.

### *Markkinaoikeus*

Kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat on tarkoitettu siirtää uuden erityistuomioistuimen, markkinaoikeuden, käsiteltäväksi. Hallituksen esitys 105/2001 vp markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi on eduskunnan käsiteltävänä. Esitys liittyy valtion talousarvioehdotukseen vuodelle 2002 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Markkinaoikeuden perustaminen merkitsee kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen lakkauttamista.

Nykyisin kilpailuneuvosto käsittelee ja ratkaisee kilpailuneuvostosta annetun lain (481/1992) mukaisesti asiat, jotka kuuluvat sille kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) tai julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) mukaan. Nämä asiat voivat olla muutoksenhakuasioita, joissa haetaan muutosta Kilpailuviraston päätöksiin, tai muita kilpailuasioita, joissa kilpailuneuvosto toimii ensimmäisenä viranomaisasteena.

Markkinatuomioistuimella toimii nykyisin erityistuomioistuimena, joka käsittelee ja ratkaisee markkinatuomioistuimesta annetun lain (41/1978) 1 §:ssä mainitut asiat. Markkinatuomioistuimelle kuuluvista asioista säädetään lähemmin esimerkiksi laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978) ja kuluttajansuojalaissa (38/1978). Markkinatuomioistuimessa käsiteltävien asioiden määrä on jatkuvasti pysynyt vähäisenä.

Uuden markkinaoikeuden toimintaa johtaisi ylituomari, minkä lisäksi tuomioistuimessa olisi neljä markkinaoikeustuomaria. Asioiden valmisteluun osallistuisi lisäksi neljä markkinaoikeussihteeriä. Markkinaoikeus olisi päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Kilpailuasian käsittelyyn osallistuisi lisäksi vähintään yksi ja enintään kolme sivutoimista asiantuntijajäsentä. Julkisia hankintoja ja muita markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvia asioita ratkaistaessa kokoonpanoon kuuluisi asian laadun sitä edellyttäessä sama määrä asiantuntijajäseniä. Hankinta-asioita ja markkinatuomioistuimen toimivaltaan aikaisemmin kuuluneita markkinaoikeudellisia asioita voitaisiin käsitellä myös suppeammassa kahden tuomarin ja enintään kahden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa, jos ratkaistavassa asiassa oikeuskäytäntö on vakiintunutta. Markkinaoikeus olisi päätösvaltainen yhden ja enintään kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, kun päätetään asian jättämisestä sillensä tai tutkimatta, väliaikaisista kielloista ja valmistelutoimista.

Markkinaoikeuden ylituomari ja markkinaoikeustuomarit nimitettäisiin virkoihinsa kuten muut tuomarit. Valtioneuvosto määräisi markkinaoikeuteen riittävän määrän sivutoimisia asiantuntijajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Sivutoimisten asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksena olisi

kilpailu- ja hankinta-asioissa soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen lisäksi perehtyneisyys kilpailuoikeuteen, hankintatoimeen, taloustieteeseen, elinkeinoelämään tai taloudellisiin kysymyksiin. Muilta asiantuntijajäseniltä edellytettäisiin soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon lisäksi perehtyneisyyttä kuluttajansuojaan, markkinointiin, elinkeinoelämään tai taloudellisiin kysymyksiin.

Markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden käsittelyjärjestyksestä säädettäisiin uudessa laissa eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä sekä kilpailunrajoituksia, julkisia hankintoja, kuluttajansuojaa, mainontaa ja sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskevassa lainsäädännössä. Kilpailu- ja hankinta-asioissa käsittelyjärjestystä täydentäisivät hallintolainkäyttölain säännökset. Muissa asioissa käsittelyjärjestystä täydentäisivät oikeudenkäymiskaaren säännökset riita-asioiden käsittelystä.

Muutosta markkinaoikeuden päätökseen kilpailu- ja hankinta-asioissa haettaisiin nykyiseen tapaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muissa tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa muutosta haettaisiin valitusluvalla korkeimmalta oikeudelta. Kilpailu- ja hankinta-asioissa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus perustuisi nykyiseen tapaan hallintolainkäyttölakiin. Muissa asioissa osapuolet vastaisivat itse oikeudenkäyntikuluistaan. Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain mukaisissa asioissa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovellettaisiin oikeudenkäymiskaarta.

#### *Muutoksenhakulautakunnat*

*Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta* toimii itsenäisenä valitusviranomaisena, jolta haetaan muutosta maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain (1992/1203) mukaisesti esimerkiksi työvoima- ja elinkeinokeskusten päätöksiin maaseutuelinkeinoja ja luontaiselinkeinoja koskevissa asioissa sekä Metsähallituksen, riistanhoitopiirin, riistanhoitoyhdistyksen ja kalastusalueen hallintopäätöksiin.

Valituslautakuntaan kuuluvat päätoimisina puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä sivutoimisena kolmas jäsen, joka voi vaihdella asiaryhmittäin. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Puheenjohtajan tulee lisäksi olla perehtynyt tuomarin tehtäviin tai hallintolainkäyttöön. Kolmannella jäsenellä tulee olla kyseessä olevien asioiden tuntemusta. Eläinlääkintähuoltoa koskevissa asioissa hänen tulee kuitenkin olla eläinlääkärin tutkinnon suorittanut henkilö. Lisäksi lautakunnassa on esittelijöitä. Jäsenet ja esittelijät toimivat tuomarin vastuulla.

Tasavallan presidentti nimittää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan viiden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Kolmantena jäsenenä toimivat sivutoimiset jäsenet ja heidän varajäsenensä määrää valtioneuvosto samoin viideksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan jäsenen ja varajäsenen oikeudesta pysyä virassaan tai tehtävässään toimikautenaan on voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään.

Lautakunta on päätösvaltainen tavallisesti puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja kolmannen jäsenen muodostamassa kokoonpanossa. Asetuksella säädettyissä asioissa voi lautakunta kuitenkin jakaantua jaostoksi, jossa puheenjohtajana on varapuheenjohtaja ja muina jäseninä edellä mainittu sivutoiminen jäsen tai sihteeri sekä asian esittelijä.

Menettelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Lautakunta voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen. Lautakunnalla on vastaava velvollisuus kuin hallinto-oikeudella järjestää suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä. Lautakunnan päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta eräissä asiaryhmissä muutoksenhakua on rajoitettu.

Patentti- ja rekisterihallituksen yhteydessä toimivassa *patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa* käsitellään valitukset patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä, jotka koskevat patentin hyväksymistä, mallin, integroidun piirimallin, hyödyllisyysmallin tai tavaramerkin rekisteröintiä tai edellä mainittuja suojauskohteita koskevaa muuta lopullista päätöstä. Valituslautakunta ratkaisee myös valitukset niistä patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä, jotka koskevat kaupparekisteriin tai yhdistysrekisteriin tehdyn ilmoituksen epäämistä.

Lautakunnasta säädetään patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetussa laissa (576/1992) ja asetuksessa (800/1992). Puheenjohtajana toimii patentti- ja rekisterihallituksen pääjohtaja tai linjanjohtaja taikka muu patentti- ja rekisterihallituksen virkamies, sen mukaan kuin pääjohtaja määrää. Puheenjohtajan lisäksi lautakunnan kokoonpanoon kuuluu kaksi jäsentä, joiden tulee olla valtion virkamiehiä. Puheenjohtajan ja jäsenten pätevyysvaatimuksista on säädetty laissa yksityiskohtaisesti. Käytännössä jäsenet ovat tavallisesti patentti- ja rekisterihallituksen virkamiehiä.

Asian käsittelyssä noudatetaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Valituslautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, mutta sen järjestämiseen ei lautakunnalle ole velvollisuutta. Lautakunnan päätöksistä valitetaan rajoituksetta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valituksia käsitellään jonkin verran myös *kutsunta-asiain keskuslautakunnassa* ja *valtion tilintarkastuslautakunnassa*.

### **5.1.2 Hallinnon oikeusturvajärjestelmän pääpiirteet**

#### ***Hallinnon lainalaisuus ja yksilön oikeusturva***

Hallinnon oikeusturvajärjestelmän yhtenä keskeisenä lähtökohtana on perinteisesti ollut hallinnon lainalaisuus ja siihen liittyvä virkavastuu. Hallinnon oikeusturvajärjestelmän tehtävänä on myös huolehtia yksilön oikeuksien toteutumisesta suhteessa julkiseen hallintoon.

Yksilön oikeusturvan näkökulma on hallintolainkäytössä viime vuosina vahvistunut. Tähän on osaltaan vaikuttanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja sen pohjalta syntynyt ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö, jonka mukaan hallintoasia rinnastetaan 6 artiklaa sovellettaessa usein riita-asiaan. Vastaava rinnastus on omaksuttu myös vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus korostaa oikeusriidan osapuolten tasapuolista kohtelua ja riippumattomien tuomioistuinten asemaa hallintolainkäytössä.

Hallintoasioissa tulevat yleistä lainkäyttöä useammin sovellettaviksi EY-oikeuden säännökset. Jäsenvaltioiden tulkintakäytännön yhdenmukaisuuden kannalta tärkeä ennakkoratkaisumenettely perustuu EY-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyöhön. Epäselvissä tapauksissa ylimmillä tuomioistuimilla on velvollisuus ennakkoratkaisun pyytämiseen ja muillakin tuomioistuimilla tai niihin rinnastettavilla riippumattomilla lainkäyttöelimillä on oikeus pyytää sitä. Mahdollisilla muilla kansallisilla lainkäyttöviranomaisilla ei ole oikeutta ennakkoratkaisun pyytämiseen, joten ennakkoratkaisumenettelykin vahvistaa riippumattomien tuomioistuinten roolia hallintoasioiden muutoksenhaussa.

Yleinen laillisuusvalvonta kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Heidän tulee perustuslain mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (108 ja 109 §). Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (124 §). Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Lakisäateisten sosiaalivakuutusasioiden ratkaiseminen yksityisissä vakuutuslaitoksissa on julkisen tehtävän hoitamista, joten eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri voivat valvoa yksityisiä vakuutusyhtiöitä niiden harjoittaessa lakisäateisiä tehtäviään esimerkiksi eläke- ja tapaturmavakuutusasioissa.

Laillisuusvalvonta voi olla myös hallinnonalan sisäistä valvontaa, josta ei ole täsmällisiä säännöksiä. Erikseen säädetään esimerkiksi tietosuojavaltuutetusta, tasa-arvovaltuutetusta, ulkomaalaisvaltuutetusta ja potilasasiamiehestä sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivasta perusturvalautakunnasta.

Yleisen laillisuusvalvonnan keinojen avulla ei virheellistä päätöstä saada välittömästi muutetuksi. Yksilön oikeusturvan kannalta keskeisiä ovat mahdollisuudet hakea muutosta virheelliseen päätökseen. Tällaisia keinoja ovat oikaisun hakeminen hallintoviranomaiselta sekä säännönmukainen valitus ja ylimääräinen muutoksenhaku.

### ***Oikeusturva hallintomenettelyssä***



Asian ensimmäinen käsittelyvaihe hallintoviranomaisessa on oikeusturvan kannalta tärkeä. Jos päätöksentekomenettely tässä vaiheessa täyttää asianosaisen oikeusturvaodotukset, hän voi arvioida päätöksen perustelujen pohjalta tarvetta hakea muutosta ratkaisuun. Menettelyvirheeseen tai väärinkäsitykseen perustuvien valitusten määrän voidaan arvioida tällöin vähenevän.

Hallintomenettelylaissa (598/1982) säädetään virkamiehen esteellisyydestä, asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta ja muusta hallintopäätöstä tehtäessä noudatettavasta menettelystä. Julkisuusperiaatteesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Lisäksi menettelyä koskevia säännöksiä on eri asiaryhmiä koskevissa erityislaeissa.

Virheellinen päätös voidaan hallinnon sisäisessä oikaisumenettelyssä korjata nopeammin ja joustavammin kuin hallintolainkäytössä. Hallintomenettelylaissa säädetään päätöksessä olevan kirjoitusvirheen ja asiavirheen korjaamisesta. Viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, jollei korjaaminen johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen (HMenL 27 §). Asiavirheensä viranomaisen voi korjata, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Asiavirheen korjaaminen edellyttää asianosaisen suostumusta (HMenL 26 §).

Joissakin asiaryhmissä on muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena hallintoviranomaiselle tehtävä oikaisuvaatimus. Yhtenä oikaisun muotona on valituksen käsitteleminen päätöksen tehneessä viranomaisessa oikaisuasiana ennen kuin valituskirjelmä toimitetaan lainkäyttöviranomaiselle. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä. Tämä koskee myös asioita, joissa oikaisuvaatimusta ei käsittele päätöksen tehnyt viranomaisen, vaan ne käsitellään muusta hallinnosta erillisessä oikaisulautakunnassa.

### ***Hallintolainkäytön pääpiirteet***

#### *Oikeus hakea muutosta*

Hallinnon oikeusturvajärjestelmässä on keskeisenä periaatteena, että hallintopäätökseen voidaan hakea valittamalla muutosta tuomioistuimelta tai siihen rinnastettavalta riippumattomalta lainkäyttöelimeltä. Tätä mahdollisuutta edellytetään myös perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa silloin, kun kyse on henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista.

Hallintolainkäyttöasiat rinnastetaan ihmisoikeussopimusta sovellettaessa tavallisesti riita-asioihin, joten niitä koskevat samat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset kuin yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvaa riita-asioden käsittelyä. Hallinnollisia sanktioita koskevat asiat rinnastetaan kuitenkin toisinaan tässä suhteessa rikosasioihin, jolloin ihmisoikeussopimuksen seitsemäs lisäpöytäkirja saattaa edellyttää muutoksenhaussa kahta riippumatonta tuomioistuinastetta.

### *Hallintolainkäyttöviranomaiset*

Hallintolainkäyttöviranomaisen tehtävänä on oikeusriidan ratkaiseminen, oikeussuojan antaminen ja sen vahvistaminen, mikä on yksittäisessä tapauksessa lainmukaista. Nämä tehtävät ovat vastaavia kuin yleisillä tuomioistuimilla.

Hallintolainkäytöstäkin huolehtivat pääosin tuomioistuimet. Lainsäädännön kehittämisessä on ollut suuntana hallinnon oikaisukeinojen kehittäminen sen sijaan, että hallintoviranomaiset toimisivat valitusviranomaisina. Muutamissa asiaryhmissä valitukset ohjautuvat kuitenkin edelleen ensin hallintoviranomaiseen tai sen yhteydessä toimivaan muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätöksestä voidaan tavallisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä toisin kuin yleisessä lainkäytössä, jossa tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä tuomioistuimena poikkeaa korkeimman oikeuden asemasta. Korkein hallinto-oikeus ei ole luonteeltaan prejudikaattituomioistuin, vaan sen tehtäviin kuuluu myös antaa laajasti oikeusturvaa yksittäisissä tapauksissa. Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu valitusluvalla vain muutamissa sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakuaineita on pidetty riittävinä.

Tuomareiden kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet sekä tuomareiden nimityksessä noudatettava menettely ovat hallintolainkäytössä vastaavat kuin yleisessä lainkäytössä. Kaikkiin tuomareihin sovelletaan samoja esteellisyyssäännöksiä. Myös tuomareiden oikeus pysyä virassaan on hallintolainkäytössä samanlainen kuin yleisissä tuomioistuimissa.

### *Asioiden laatu*

Hallintolainkäyttöasiassa on tavallisesti kyse säännönmukaisesta muutoksenhausta hallintopäätökseen. Tällöin valituksen kohteena on hallintoviranomaisen antama kirjallinen ja perusteltu päätös. Hallintopäätöksellä tarkoitetaan tavallisesti viranomaisen hallintoasiassa tekemää yksipuolista ratkaisua, mutta toimivaltaa hallintopäätösten tekemiseen on voitu antaa myös muulle kuin viranomaiselle perustuslain mukaisesti (124 §). Hallintopäätöksiin samoin kuin muihin hallintotoimiin liittyy julkisen vallan käyttämistä.

Lainkäyttövaihetta edeltää eräissä asiaryhmissä oikaisuvaihe, joka voi käytännössä muistuttaa valituksen käsittelyä. Hallintolainkäytössä ensimmäinen oikeusaste toimii siten tavallisesti toisena tai kolmantena asiaa käsittelevänä viranomaisena.

Valitusten ohella hallintolainkäytössä ratkaistaan myös muita asioita kuten alustusasioita, hallintoriita-asioita ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevia asioita. Hallintoriita-asioissa käsittelyn pohjana ei ole hallintopäätöstä, joten niiden käsittely hallinto-oikeudessa muistuttaa tältä osin riita-asian käsittelyä kärjäoikeudessa.

Hallintolainkäytössä käsitellään erilaisia asiaryhmiä ja sovelletaan laajasti eri hallinnonaloja koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Hallintolainkäytön asiaryhmiä ovat esimerkiksi rakennus- ja maankäyttöasiat, ympäristönsuojeluasiat, elinkeinotoiminnan valvontaan liittyvät asiat, sosiaaliasiat, välitöntä ja välillistä verotusta koskevat asiat, kunnallisasiat, ulkomaalaisasiat ja virkamiesoikeudelliset asiat. Hallintolainkäyttöasioihin liittyy usein myös EY-oikeuden soveltamista koskevia kysymyksiä.

#### *Asianosainen ja valitusoikeus*

Hallintolainkäyttölain mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (HLL 6 §).

Asianosaisen käsite on hallintolainkäytössä usein vaikeampi kysymys kuin yleisessä lainkäytössä, jossa asianosaisen asema määräytyy muodollisella perusteella. Riitaprosessiin verrattava kaksiasianosaissuhde on yleensä vain hallintoriita-asioissa.

Hallintolainkäytössä asianosainen ei kaikissa tapauksissa saa muodollisesti vastapuolekseen toista asianosaista. Hallintolainkäytön piiriin kuuluu kuitenkin erilaisia asiaryhmiä. Joissakin asiaryhmissä voi olla useita asianosaisia tai asianosaistahoja; tällainen moniasianosaissuhde voi olla esimerkiksi lastensuojeluasioissa tai rakennus- ja maankäyttöasioissa ja muissa ympäristöasioissa.

Päätöksen tehneen viranomaisen asema vastaa monessa suhteessa asianosaisen asemaa. Tämä viranomaisen antaa asiasta lausuntonsa, sen edustaja kutsutaan suulliseen käsittelyyn ja oikeudenkäyntikulujen määräämisessä asianosaisen maksettavaksi päätöksen tehnyt viranomaisen rinnastetaan asianosaiseen.

#### *Asian selvittäminen ja ratkaiseminen*

Hallintolainkäyttöasian käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Tätä lakia sovelletaan myös silloin, kun valitusviranomaisena toimii muu toimielin kuin tuomioistuin. Lähtökohtana on, että suullista käsittelyä koskevia hallintolainkäyttölain säännöksiä sovelletaan vain tuomioistuimissa, mutta suullisesta käsittelystä muussa viranomaisessa voidaan säätää erikseen.

Hallintolainkäyttöön kuuluvat pääosin samat prosessuaaliset periaatteet kuin yleisessä lainkäytössä. Asianosaisen kuuleminen ja päätösten perustelevuus ovat keskeisiä oikeusturvatekijöitä.

Todistustaakan jakaantumista koskevilla säännöillä ei ole hallintolainkäytössä samanlaista merkitystä kuin yleisessä lainkäytössä. Lainkäyttöviranomaisen tehtävänä on huolehtia, että asiassa on saatu riittävästi selvitystä ratkaisun

tekemisen pohjaksi. Käytännössä tämä merkitsee lähinnä sitä, että tuomioistuimien pyytää tarvittavan lisäselvityksen asianosaiselta tai päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi asiantuntijalausuntojen toimittamista tuomioistuimelle. Hallintolainkäytössä voidaan hankkia selvitystä myös viran puolesta, mutta vain siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kirjallinen käsittely, jota suullinen käsittely voi täydentää. Hallintotuomioistuin voi järjestää suullisen käsittelyn tarvittaessa. Jos yksityinen asianosainen pyytää suullista käsittelyä, se on järjestettävä ainakin ensimmäisessä tuomioistuinasteessa, ellei sen järjestäminen ole asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolainkäytössä valitusviranomaisen toimivaltaa rajaavat sekä muutoksenhaun kohteena oleva hallintopäätös että valituksessa esitetyt muutosvaatimukset. Valittaja ei tosin ole kaikissa tapauksissa sidottu valituksessa esittämiinsä vaatimuksiin. Valitusviranomainen voi antaa ratkaisun vain niistä vaatimuksista, joihin siltä pyydetään ratkaisua, mutta valitusviranomainen voi ratkaisua antaessaan ottaa huomioon myös sellaisia perusteita, joihin asianosaiset eivät vetoa.

### *Menettelyn joustavuus*

Hallintolainkäytön sääntelyssä on ollut yhtenä tavoitteena, että asianosainen voi hoitaa asiansa itse ilman oikeudellista apua. Tämä edellyttää menettelyltä sellaista joustavuutta, ettei asianosaiselle aiheudu helposti oikeudenmenetyksiä, vaikka hänen toiminnassaan olisi prosessuaalisia puutteita.

Oikeudenkäyntikulujen korvausta koskevat säännökset ovat hallintolainkäytössä joustavammat kuin yleisessä lainkäytössä. Hallintolainkäytössä voidaan asianosainen määrätä korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Päätöksen tehnyt viranomainen rinnastetaan tällöin asianosaiseen. Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta (HLL 74 §).

### **5.1.3 Tuomareiden asema ja esteellisyys**

#### *Tuomarin nimittäminen ja virassapysymisoikeus*

Tuomioistuinten puolueettomuuden turvaamisen kannalta keskeisiä ovat Suomen perustuslain säännökset tuomareiden nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta. Tuomioistuinten toiminnan puolueettomuutta yksittäisissä tapauksissa turvataan myös tuomareiden esteellisyyttä koskevilla menettelysäännöksillä.

Tuomareiden nimittämisestä säädetään Suomen perustuslain 102 §:ssä. Sen mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Tasavallan presidentti tekee nimittämispäätöksensä perustuslain 58 §:n mukaisesti valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla.

Tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000) säädetään lähemmin tuomareiden nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Muiden vakinaisten tuomareiden kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja jäsenten virkojen täyttämistä varten on riippumaton tuomarinvalintalautakunta, jonka tehtävänä on valmistella viran täyttämistä ja tehdä perusteltu esitys tuomarin virkaan nimittämisestä. Esitys toimitetaan valtioneuvostolle nimitysasian tasavallan presidentille esittelemistä varten.

Tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä on osoittanut, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtäväalaa sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Tuomioistuimen tai sen jaoston päällikön virkaan nimitettävältä edellytetään myös johtamistaitoa.

Tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään myös tuomarin virkaan nimitettäväksi esitettävän henkilön velvollisuudesta antaa ennen nimittämistä selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, sivutoimistaan ja muista virkaan kuulumattomista tehtävistään sekä muista sidomaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Vakinaiseen tuomarin virkaan nimitetyllä henkilöllä on velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksissa tapahtuneista muutoksista.

Tuomarin virassapysymisoikeudesta säädetään Suomen perustuslain 103 §:ssä. Tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Lailla säädetään tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään.

Valtion virkamieslakia (750/1994) sovelletaan myös tuomareihin. Heihin ei kuitenkaan sovelleta kaikkia valtion virkamieslain säännöksiä. Esimerkiksi virkamiehen irtisanomista ja lomauttamista koskevia valtion virkamieslain säännöksiä ei sovelleta tuomareihin.

### ***Tuomarin esteellisyys***

Tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa, joka on uudistettu syyskuun alusta 2001 alkaen (441/2001). Samoja säännöksiä sovelletaan yleisten tuomioistuinten ohella myös hallintolainkäytössä, sillä hallintolainkäyttölain 76 §:n mukaan asiaa käsittelevän henkilön esteellisyydestä sekä esteellisyysväitteen esittämisestä ja käsittelystä on soveltuvien osin voimassa,

mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Näitä säännöksiä sovelletaan myös vakuutus oikeuden ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien jäsenten esteellisyyteen, sillä niissä sovelletaan asian käsittelyssä hallintolainkäyttölakia.

Tuomareiden esteellisyyssäännökset koskevat myös tuomioistuinten sivutoimisia jäseniä sekä esittelijöitä. Niiden soveltamisen ulkopuolelle jäävät asian käsittelyyn liittyvät tavanomaiset toimistotyöt, jotka eivät vaikuta asiassa tehtävään ratkaisuun.

Ennen uudistusta olivat voimassa vuoden 1734 säännökset tuomarin esteellisyydestä. Uudet esteellisyyssäännökset ovat entisiä säännöksiä yksityiskohtaisemmat. Ne kattavat pääosan laissa aikaisemminkin mainituista esteellisyystilanteista. Esteellisyystilanteisiin vaikuttavaa sukulaisten piiriä on kuitenkin supistettu ja tuomarin mahdollisuuksia käsitellä hänen omaa asiaansa vastaava asia on laajennettu entisestä. Lisäksi uudet säännökset kattavat tilanteita, joita vanhoissa säännöksissä ei oltu otettu huomioon.

Uudistuksessa on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan pohjalta syntynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, jossa on kiinnitetty huomiota sekä puolueettomuuden subjektiiviseen että objektiiviseen puoleen. Tuomarin tulee yksittäistapauksessa toimia puolueettomasti, mutta tuomioistuimen tulee myös näyttää puolueettomalta ulkoisten seikkojen perusteella arvioituna (Delcourt 17.1.1970 A 11). Oikeuskäytännössä esimerkiksi palvelusuhde toiseen asianosaaiseen on ollut peruste siihen, että epäilyä tuomarin puolueettomuudesta on pidetty oikeutettuna, kun lainkäyttöelimen jäsen oli viranomaista oikeudenkäynnissä edustaneen virkamiehen alainen (Sramek 22.10.1984 A 84).

Säännösten mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään omia ja läheistensä asioita. Tuomarin perhepiiriin kuuluvien henkilöiden ja heidän edustamiensa yhteisöjen asioissa tuomari on aina esteellinen, mutta muiden sukulaisten asioiden osalta kiinnitetään esteellisyyсарvioinnissa huomiota myös asian laatuun. Asianosaaisen avustamisen ja edustamisen aiheuttama esteellisyys säännellään entistä kattavammin. Laissa on myös säännökset yhteisöjäävistä ja siitä, millaisissa tilanteissa tuomarin aikaisempi toiminta samassa asiassa sekä tuomarin ja asianosaaisen välinen palvelussuhde tai muu erityinen suhde aiheuttaa esteellisyyden.

Lakiin sisältyy ehdottomien esteellisyyssperusteiden lisäksi yleislauseke harkinnanvaraisesta esteellisyydestä silloin, kun on erityisestä syystä perusteltua aihetta epäillä tuomarin puolueettomuutta. Tämä yleislauseke on hajautettu niin, että se mainitaan osittain niiden ehdottomien esteellisyyssperusteiden yhteydessä, joita se täydentää. Tuomarin erityinen suhde asianosaaiseen voi olla esteellisyyssperusteena, jos se antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (6.1 § 2 k). Harkinnanvarainen esteellisyyssperuste voi syntyä myös, jos tuomarilla on käsiteltävänä samanlainen asia kuin hänellä itsellään on vireillä (7.1 §) tai jos on perusteltua epäillä hänellä olevan ennakoasenne hänen asiassa aikaisemmin tekemänsä ratkaisun tai muun erityisen

syyn perusteella (7.2 §). Tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu ehdottomiin esteellisyysperusteisiin rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (7.3 §). Säännökset harkinnanvaraisesta esteellisyydestä tarvitaan, jotta ennakoimattomat tilanteet ja ihmisoikeussopimuksen kehittyvä soveltamiskäytäntö voidaan ottaa huomioon.

Esteelliseksi väitetty tuomari ei yleensä saa itse tutkia väitettä. Hän voi kuitenkin ratkaista väitteen esteellisyydestään, jos tuomioistuimien ei ole ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytyksiä saatavissa esteetöntä tuomaria. Esteelliseksi väitetty tuomari voi myös ratkaista väitteen, joka on selvästi perusteeton.

Uusia esteellisyyssäännöksiä koskevan hallituksen esityksen (HE tuomarin esteellisyyttä koskeva lainsäädännöksi 78/2000 vp) käsittelyssä lakivaliokunta on todennut, että vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien käsittelemät asiat ovat yksityisen ihmisen sosiaaliturvan ja hänen toimeentulonsa kannalta erittäin merkittäviä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksissään todennut esteellisyyteen liittyviä epäkohtia. Tämän vuoksi erityisesti muutoksenhakulautakuntien jäsenten esteettömyyteen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Esteellisyytilanteita on lakivaliokunnan mukaan pyrittävä estämään myös ennakolta lääkäri- ja maallikkojäsenten nimitysvaiheessa (LaVM 6/2001).

## **5.2 Hakemuksen käsittelyn ja muutoksenhaun pääpiirteet toimeentuloturvasasioissa**

### **5.2.1 Hakemuksen käsittely sosiaaliturvalaitoksessa**

#### ***Toimeentuloturvaa hoitavat sosiaaliturvalaitokset***

Kela on käytännössä keskeisin toimeentuloturvaa hoitavista organisaatioista. Se hoitaa kansanvakuutuksen periaatetta noudattavat sosiaalivakuutuksen etuudet sekä useimmat sosiaaliavustuksista. Kela ei kuulu valtioneuvoston alaiseen valtionhallinnon organisaatioon. Se on eduskunnan alainen itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Kelan aluehallintoon kuuluu viisi vakuutusaluetta, joissa toimii Kelan aluekeskus. Paikallishallintoon kuuluu 88 vakuutuspiiriä, joissa on yhteensä 263 toimistoa. Yksittäiset etuspäätökset tehdään tavallisesti näissä toimistoissa.

Opintotuen hallintoon kuuluvat myös korkeakoulujen opintotukilautakunnat, joilla on lain mukaan velvollisuus antaa Kelalle sitovia lausuntoja siitä, täyttääkö yksittäinen opiskelija päätoimisen opintojen harjoittamisen ja opinnoissa edistymisen kriteerit. Opintotukilautakunnat voivat myös hoitaa opintotukihakemusten käsittelyn Kelan puolesta, jos siitä on sovittu Kelan kanssa. Käytännössä opintotukilautakunnat hoitavat nykyisin korkeakouluopiskelijoiden opintotukihakemusten käsittelyn lähes kaikissa yliopistoissa.

Työttömyysturvan ja työmarkkinatuen toimeenpanoon osallistuvat Kelan ohella paikalliset työvoimatoimikunnat ja työvoimatoimistot, jotka antavat Kelalle ja työttömyyskassoille sitovan lausunnon siitä, täyttääkö hakija sen saamiselle säädetyt työvoimapoliittiset edellytykset. Ansioperusteista työttömyysturvasta huolehtivat työttömyyskassat.

Lakisääteistä yksityisen sektorin työeläkevakuutusta (TEL, LEL, TaEL, MYEL, YEL ja MEL) hoitavat yksityiset eläkelaitokset, jotka voivat olla työeläkevakuutusyhtiöitä, eläkekassoja tai eläkesäätiöitä. Eläketurvakeskuksen yleisenä tehtävänä on toimia yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhteiselimenä ja edistää tämän järjestelmän täytäntöönpanoa ja kehittämistä.

Valtion henkilöstöeläkkeistä huolehtii Valtiokonttori, joka kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan. Kuntien henkilöstön eläkkeistä huolehtii kunnallinen eläkelaitos, Kuntien eläkevakuutus. Se on sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluva julkinen laitos.

Lakisääteistä tapaturmavakuutusta hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt. Niiden tulee kuulua Tapaturmavakuutuslaitosten liittoon, joka hoitaa tapaturmavakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden yhteistoimintaa. Valtion tehtävissä tapahtuneisiin tapaturmiin ja niissä saatuihin ammattitauteihin perustuvista valtion varoista maksettavista korvauksista päättää Valtiokonttori. Maatalousyrittäjien eläkelaitos (MELA) toimii maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitoksena.

Vakuutus- ja eläkelaitosten samoin kuin muiden vakuutusalalla toimivien valvontaa ja tarkastusta varten on Vakuutusvalvontavirasto.

### ***Hakemuksen käsittely***

Toimeentuloturvassa on kyse taloudellisista etuuksista, joita haetaan kirjallisesti etuutta hoitavalta sosiaaliturvalaitokselta. Hakemus on tavallisesti jätettävä etuutta hoitavaan vakuutus- tai eläkelaitokseen. Kelalle osoitettu hakemus voidaan toimittaa mihin tahansa Kelan toimistoista. Kela ottaa vastaan myös ansioeläkelakien mukaisia etuuksia koskevia hakemuksia ja toimittaa ne edelleen kyseessä olevaan eläkelaitokseen.

Kelassa ja Valtiokonttorissa sovelletaan etuushakemuksen käsittelyssä hallintomenettelylakia. Muissa toimeentuloturva hoitavissa eläke- ja vakuutuslaitoksissa sovelletaan yksilölle myönnettävää etuutta koskevien asioiden käsittelyssä niitä hallintomenettelylaista ilmeneviä periaatteita, joihin etuuslainsäädännössä viitataan. Viittaukset hallintomenettelylaista ilmeneviin periaatteisiin on lisätty yksityisten vakuutus- ja eläkelaitosten hoitamaa sosiaalivakuutusta koskevaan lainsäädäntöön 1990-luvulla. Ansioeläkkeitä ja tapaturmavakuutusta koskevassa lainsäädännössä nämä viittaukset kattavat seuraavat hallintomenettelylain säännökset:

- viranomaisen neuvontavelvollisuus (4 §),
- asiamiehen ja avustajan käyttäminen (6 §),
- asiakirjassa olevan puutteen poistaminen (9 §),
- esteellisyys (10 ja 11 §),



- vajaanvaltaisen ja edunvalvojan puhevallan käyttäminen (16, 16 a ja 16 b §),
- asianosaiselle asetettava määräaika (21 §) sekä
- päätöksen sisältö ja perusteleminen (23 ja 24 §).

Eräissä etuuslaeissa viitataan muihinkin hallintomenettelylain säännöksiin. Esimerkiksi työttömyysturvalain (602/1984) 28 §:ssä viitataan myös asiamiehen, avustajan ja näiden apulaisen salassapitovelvollisuutta (6 a §), asian siirtoa (8 §), selvityspyyntöä (12 §), selvittämiselvöllisyyttä (17 §), asianosaisen suullista lausumaa (18 §) ja eräiden tietojen asiakirjaan merkitsemistä (20 §) koskeviin hallintomenettelylain säännöksiin, joista ilmeneviä periaatteita asian käsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin.

Etuuslakeihin sisältyy myös omia säännöksiä hakemuksen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Esimerkiksi yksityisen sektorin ansioeläkettä koskevan hakemuksen siirtämisestä säädetään erikseen työntekijäin eläkeasetuksessa (183/1962).

Hallintomenettelylain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä (17 § 1 mom.). Velvollisuus selvityksen esittämiseen jakaantuu asianosaisen ja viranomaisen kesken siten, että asianosaisen on tarvittaessa esitettävä tosiasiaselvitys vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle (17 § 2 mom.). Asian selvittämisestä huolehtiessaan viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä selvitystä tämän on esitettävä ja annettava asianosaiselle tilaisuus tämän selvityksen esittämiseen. Selvityksen esittämisestä on eräiden etuuksien osalta omia säännöksiä toimeentuloturvaan koskevassa lainsäädännössä (esimerkiksi työntekijäin eläkelain, 395/1961, 10 a §).

Tietojen saamisesta säädetään yleisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki, 621/1999). Toimeentuloturva-asiaa käsittelevän viranomaisen oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta säädetään asianomaisissa etuuslaeissa.

Asianosaisen kuuleminen on keskeinen oikeusturvatekijä hallintomenettelyssä. Etuuden myöntämistä koskevassa asiassa asianosainen voi tavallisesti esittää oman käsityksensä asiasta jo hakemuksessaan, joten erillinen kuuleminen ei ole tarpeen, ellei asiassa ole muita asianosaisia ja jos ratkaisu perustuu pelkästään asianosaisen esittämään selvitykseen. Jos viranomaisen hankkii toimeentuloturva-asiaa täydentävää selvitystä viran puolesta, hallintomenettelylaki edellyttää asianosaisen kuulemistä tästä selvityksestä, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta eikä kuulematta jättämiseen ole muuta hallintomenettelylaissa mainittua perustetta (15 §). Asianosaisen kuuleminen on oikeusturvan kannalta tärkeää myös esimerkiksi etuuden takaisinperimistä koskevissa asioissa. Toimeentuloturvaan koskevassa lainsäädännössä on kuulemisvelvollisuus kuitenkin usein rajoitettu tilanteisiin, joissa se on asianosaisen edun vuoksi ilmeisen tarpeellista (esimerkiksi työntekijäin eläkelain 10 c §).

Virkamiehen esteellisyttä koskevia hallintomenettelylain 10 ja 11 §:stä ilmeneviä periaatteita sovelletaan myös niissä toimeentuloturvaa hoitavissa vakuutus- ja eläkelaitoksissa, joissa ei sovelleta välittömästi hallintomenettelylakia. Toimeentuloturvaa koskevassa lainsäädännössä on kuitenkin täsmennetty joitakin esteellisyysäännöksiä. Esimerkiksi työntekijäin eläkelain mukaan eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen toimihenkilö tai hallituksen jäsen voi käsitellä asiaa, joka koskee eläkelaitoksessa eläketurvan järjestänyttä työnantajaa tai tällaisen työnantajan palveluksessa olevaa työntekijää tai yrittäjää (työntekijäin eläkelain 10 c §). Työttömyysturvalain 28 §:ssä säädetään, että työttömyyskassan toimihenkilö voi käsitellä asiaa, joka koskee työttömyyskassaa työnantajana. Vastaava säännös on myös esimerkiksi tapaturmavakuutuslaissa (608/1948), jonka 41 a §:n mukaan vakuutuslaitoksen toimihenkilö voi käsitellä asiaa, joka koskee vakuutuslaitosta työnantajana.

Toimeentuloturvaetuutta koskevaan kirjalliseen hakemukseen on annettava kirjallinen päätös. Hallintomenettelylaissa ei ole asiasta nimenomaista säännöstä, mutta hakijan oikeusturvan voidaan katsoa edellyttävän tätä. Eduskunnan oikeusasiamiehen käytännössä on toimeentulotuen osalta katsottu, että hakijalle tulee antaa kirjallinen päätös silloinkin, kun hakemus on tehty suullisesti eikä hakija erikseen pyydä kirjallista päätöstä. Päätöksen sisällöstä ja perustelemisesta säädetään hallintomenettelylaissa (23 ja 24 §). Päätöksestä on käytävä selkeästi ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Päätös on perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

Velvollisuudesta perustella päätös on säädetty hallintomenettelylaissa eräitä poikkeuksia. Perustelu voidaan jättää esittämättä, kun päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kun asia koskee sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin. Päätös voidaan jättää perustelematta myös, jos perusteleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta tai jos perustelua ei voida laatia viivyttämättä huomattavasti päätöksen antamista. Käytännössä nämä poikkeusperusteet merkitsevät sitä, että osittain tai kokonaan kielteinen päätös on tavallisesti perusteltava. Kielteisen päätöksen perustelut voitaneen jättää esittämättä vain poikkeuksellisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa samalle hakijalle on juuri annettu perusteltu päätös samanlaisessa asiassa.

Päätökseen tulee liittää ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä tai valitusosoitus, jos päätökseen voidaan hakea muutosta oikaisuvaatimuksella tai valittamalla. Oikaisuvaatimusohjeen liittämistä päätökseen säädetään yleisesti hallintomenettelylaissa (24 a §) ja valitusosoituksesta hallintolainkäyttölaissa (14 §). Sosiaalihuoltolain mukaista oikaisuvaatimusta koskevista ohjeista säädetään sosiaalihuoltolaissa (710/1982, 45 §). Valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomaisen, valitusaika ja mistä se lasketaan sekä se viranomaisen, jolle valituskirjelmä on toimitettava. Valitusosoituksessa on myös selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Jos valittaminen on kielletty erityisen säännöksen perusteella, päätöksessä on ilmoitettava valituskiellosta.

Hallintopäätös on hallintomenettelylain mukaan annettava tiedoksi asianosaiselle (25 §). Päätöksen tiedoksiannosta säädetään yleisesti tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966), joka edellyttää todisteellista tiedoksiantoa silloin, kun valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika alkaa päätöksen tiedoksisaannista. Sosiaaliavustusta ja sosiaalivakuutusta koskevassa lainsäädännössä säädetään kuitenkin erikseen siitä, että päätökset voidaan antaa tiedoksi kirjeellä. Asianosaisen katsotaan saaneen tiedon päätöksestä seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä, jollei muuta osoiteta. Vastaava menettely koskee kuntalain (365/1995) mukaan myös kunnallisten päätösten antamista tiedoksi.

### ***Etuuden takaisinperintä***

Toimeentuloturvaetus voidaan periä takaisin, jos se on myönnetty tai maksettu aiheuttomasti. Takaisinperinnästä ei ole yleisiä säännöksiä, vaan siitä säädetään eri etuuslaeissa. Nämä säännökset ovat eri etuuslaeissa periaatteiltaan yhdenmukaisia. Aiheuttomasti maksettu etuus on yleensä perittävä takaisin.

Tavallisesti toimeentuloturvaetuuksien takaisinperintäsäännöksiin sisältyy myös säännös siitä, että takaisinperinnästä voidaan luopua, kun se on olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista tai kun perittävä määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä luopuminen kohtuusperusteella edellyttää tavallisesti sitä, ettei etuuden aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan vilpillisestä menettelystä.

Kohtuusperiaatteen voidaan katsoa ulottuvan myös niiden etuuksien takaisinperintään, joita koskevassa lainsäädännössä ei mainita kohtuullisuutta takaisinperinnästä luopumisen perusteena. Oikeuskirjallisuudessa on pidetty takaisinperinnästä luopumisen kohtuusharkintaan vaikuttavina tekijöinä muun muassa etuuden myöntämisen ja maksamistilanteen olosuhteita, takaisinperintätilanteen olosuhteita sekä aiheuttomasta suorituksesta kulunutta aikaa. Kyseessä on useiden näkökohtien pohjalta tapahtuva kokonaisarviointi.

Jos etuuden aiheeton suorittaminen perustuu virheelliseen päätökseen, on tätä päätöstä oikaistava ennen kuin takaisinperintään voidaan ryhtyä. Jos etuuden myöntänyt sosiaaliturvalaitos ei voi itse oikaista päätöstään, sen on tehtävä asianomaiselle muutoksenhakuelimelle esitys päätöksen poistamisesta. Jos aiheuttoman suorituksen syynä on virhe etuuden maksatuksessa, takaisinperintä ei edellytä myöntämispäätöksen oikaisemista. Jos suorituksen aiheettomuus perustuu olosuhteiden muutokseen, etuus on lakkautettava ja sen määrästä on annettava uusi tarkistettu päätös.

Takaisinperinnästä on tehtävä kirjallinen päätös, joka annetaan tiedoksi asianosaiselle. Kela voi hoitamiensa toimeentuloturvaetuuksien osalta päättää myös etuuksien takaisinperinnästä. Myös ansioeläkkeissä ja tapaturmavakuutuksessa sovelletaan vastaavia säännöksiä, joiden mukaan sosiaaliturvalaitos voi päättää takaisinperinnästä. Lainvoiman saanut päätös voidaan tällöin panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

### 5.2.2 Päätöksen oikaiseminen

Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa on muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena nykyisin laajasti käytössä oikaisumenettely. Muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutusosikudelle osoitettu valitus toimitetaan päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle, jonka tulee oikaista päätös, jos se hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset. Jos päätöksen tehnyt sosiaaliturvalaitos ei hyväksy kaikkia valituksessa esitettyjä vaatimuksia, sen on siirrettävä valitus 30 päivän kuluessa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Tällöin päätöksen tehnyt viranomainen tai eläke- tai vakuutuslaitos liittyy valitukseen myös oman lausuntonsa. Valituksen siirtämisen määräaika voidaan pidentää 60 päivään, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää.

Sosiaaliturvalaitos voi väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta.

Päätöstä voidaan oikaista hakijan eduksi siinäkin tapauksessa, että valitus on tehty vasta valitusajan päättymisen jälkeen. Oikaisupäätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla. Oikaisumenettely ei koske niitä tilanteita, joissa sosiaaliturvalaitos hakee muutosta vakuutusosikudelta. Oikaisusäännöksiä ei sovelleta myöskään silloin, kun vakuutusosikuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan oikeuteen.

Säännökset valituksen oikaisukäsittelystä otettiin 1990-luvulla käyttöön kaikissa keskeisissä sosiaalivakuutuksen ja sosiaaliavustuksen etuuksia koskevissa laeissa. Säännöstä oikaisumenettelystä ei kuitenkaan sisälly sotilasvammalakiin (404/1948). Oikaisuvelvollisuus on vähentänyt muutoksenhakuelinten käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja nopeuttanut virheiden korjaamista ainakin selvissä tapauksissa. Muutoksenhakuelinten käsittelyyn ohjautuvat vain asiat, joissa ei ole kyse selvästä virheestä.

Oikaisuvelvollisuutta koskevan säännöksen lisäksi toimeentuloturva koskevissa etuuslaeissa on tavallisesti säännös siitä, että sosiaaliturvalaitos voi aikaisemman päätöksensä estämättä käsitellä asian uudelleen silloin, kun kyse on evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä.

Etuuslaeissa on tavallisesti myös säännös siitä, että sosiaaliturvalaitos voi asianosaisen suostumuksella oikaista päätöstään, jos se perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Lisäksi etuuslaeissa on säännöksiä ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen korjaamisesta.

### 5.2.3 Päätöksen poistaminen ja ylimääräinen muutoksenhaku

Vakuutusosikuden ja tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei sovelleta hallintolainkäyttölain säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta.

Toimeentuloturva-asioita koskevat säännökset päätöksen oikaisemisesta, päätöksen poistamisesta ja valitusajan jälkeen saapuneen valituksen tutkimisesta korvaavat pääosin ylimääräisen muutoksenhaun. Lisäksi muutamissa asiaryhmissä voidaan hakea ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla muutosta korkeimmalta oikeudelta. Näitä asiaryhmiä ovat tapaturmavakuutusasiat, sotilasvamma-asiat sekä rikosvahinkojen korvaamista valtion varoista koskevat asiat.

Päätöksen poistamisesta säädetään etuuslaeissa. Lisäksi vakuutuslaki 9 §:n 2 momentissa on säännös siitä, että vakuutuslainvoimaisen toimivallasta poistaa lainvoimainen päätös ja määrätä asia uudelleen käsiteltäväksi säädetään erikseen. Päätöksen poistamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä voidaan päätös poistaa määräajan jälkeenkin tehdystä hakemuksesta.

Toimivalta päätöksen poistamiseen on tavallisesti vakuutuslainvoimalla. Lisäksi tarkastuslautakunta voi poistaa Kelan tai sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksen asioissa, joissa tarkastuslautakunta toimii ylimpänä muutoksenhakuviranomaisena. Näitä asioita ovat esimerkiksi sairausvakuutus-, äitiysavustus- ja sotilasavustusasiat. Työttömyysturvalautakunnalla on ylimpänä muutoksenhakuasteena oikeus purkaa koulutus- ja erorahaston lainvoimainen etuuspäätös. Sen sijaan asioissa, joissa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä voidaan valittaa vakuutuslainvoimasta, purkuvaltaa käyttää vakuutuslainvoima. Myöskään palkkaturva-asioissa, joissa on jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei työttömyysturvalautakunta ole toimivaltainen poistamaan päätöstä.

Päätös voidaan poistaa, jos se perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lain vastainen. Päätös voidaan yleensä poistaa asianosaisen hakemuksesta tai päätöksen tehneen toimielimen esityksestä. Suurin osa päätöksen poistamistilanteista koskee tapauksia, joissa päätös poistetaan sosiaaliturvalaitoksen esityksestä takaisinperinnän yhteydessä edunsaajan vahingoksi. Tavallisesti päätöksen poistaminen perustuu asiassa esitettyyn uuteen selvitykseen.

Etuuslaeissa säädetään tavallisesti myös siitä, että muutoksenhakuelin voi ottaa valituksen tutkittavakseen siitä huolimatta, että se on saapunut valitusajan päättymisen jälkeen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

## **5.2.4 Muutoksenhakulautakunnat**

Toimeentuloturvaetuuksia koskevissa asioissa on tavallisesti ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lautakuntatyyppinen muutoksenhakuelin. Näitä ovat eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, sosiaalivakuutuslautakunnat, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta sekä opintotuen muutoksenhakulautakunta. Lautakunnan päätöksestä voidaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta valittaa vakuutuslainvoimasta.

Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasiat muodostavat kokonaisuutena suuren asiaryhmän. Muutoksenhakulautakunnissa käsitellään näitä asioita vuosittain yhteensä noin 40 000, joista suurin osa koskee Kelan hoitamaa etuutta. Useimmiten on kyse asioista, joissa perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa.

Muutoksenhakulautakunnissa on tavallisesti päätoiminen tai sivutoiminen puheenjohtaja sekä sivutoimisia jäseniä, jotka valtioneuvosto tai ministeriö määrää tehtävänsä kolmen tai neljän vuoden määräajaksi kerrallaan. He toimivat tuomarin vastuulla. Heidän paikkansa vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Muutoin heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään.

Muutoksenhakulautakunnissa sovelletaan nykyisin menettelylakina hallintolainkäyttölakia. Etuuslaeissa on myös erityissäännöksiä esimerkiksi päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta ja siitä, mihin valituskirjelmä toimitetaan.

Tarkastuslautakunnassa sovelletaan myös hallintolainkäyttölain säännöksiä suullisen käsittelyn toimittamisesta asianosaisen pyynnöstä asioissa, joissa tarkastuslautakunta toimii ylimpänä valitusviranomaisena. Muutoin valituslautakunnilla ei ole velvollisuutta suullisen käsittelyn järjestämiseen, mutta ne voivat tarvittaessa järjestää suullisen käsittelyn asian selvittämiseksi. Käytännössä suullisten käsittelyjen järjestäminen on lautakunnissa harvinaista. Useissa lautakunnissa ei ole toistaiseksi järjestetty yhtään suullista käsittelyä. Asianosaiset eivät myöskään usein pyydä suullista käsittelyä asiassaan.

Asian selvittäminen tapahtuu käytännössä lähes yksinomaan kirjallisen selvityksen pohjalta. Valitusvaiheessa esitetään usein uutta selvitystä erityisesti silloin, kun on kyse työkyvyn arvioinnista tai muusta terveydentilaan liittyvästä asiasta.

Muutoksenhakulautakunnissa tulevat sovellettaviksi myös hallintolainkäyttölain säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Lautakuntien päätökset ovat maksuttomia. Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain mukaiseen maksuttomaan oikeudenkäyntiin ei ole mahdollisuutta näissä valitusviranomaisissa. Käytännössä asianosaiset hoitavat valitusasiansa muutoksenhakulautakunnissa tavallisesti itse ilman asianajajaa tai muuta avustajaa.

Muutoksenhakulautakuntien toimintamenot rahoitetaan valtion varoista tai kyseessä olevasta etuusjärjestelmästä. Sosiaalivakuutuslautakuntien toimintamenot rahoittaa Kela. Eläkelautakunnan toimintamenot rahoitetaan Eläketurvakeskuksen eläkelaitoksilta keräämistä varoista ja kuntien eläkelautakunnan toimintamenot rahoittaa Kuntien eläkevakuutus. Tapaturmalautakunnan toimintamenot peritään vakuutuslaitoksilta siten, että ne jaetaan vakuutusyhtiöiden kesken lautakunnan käsiteltäviksi tulevien asioiden määrän mukaisessa suhteessa. Muiden lautakuntien (valtion eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, työttömyysturvalautakunta ja opintotuen

muutoksenhakulautakunta) toimintamenot rahoitetaan valtion budjettitalouden kautta.

Muutoksenhakulautakunnilla on sisäisiä oikeustapausrakistereitä, joita ne voivat käyttää oman oikeuskäytäntönsä yhdenmukaisuuden turvaamiseen. Nämä rekisterit voivat olla manuaalisia tai atk-pohjaisia. Eläketurvakeskuksen, eläkelautakuntien ja vakuutusosituksen yhteinen oikeustapausrakisteri merkittävistä eläkeasioissa annetuista päätöksistä on nykyisin internetissä. Se on julkinen myös yleisölle.

### ***Eläkelautakunta***

Eläkelautakunta on ensimmäisenä valitusviranomaisena työntekijäin eläkelain (395/1961), merimieseläkelain (72/1956), lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain (134/1962), maatalousyrittäjien eläkelain (467/1969), maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain (1317/1990), yrittäjien eläkelain (468/1969), taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelain (1056/1997), luopumiseläkelain (16/1974), maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta annetun lain (1330/1992), maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain (1293/1994), kasvihuonetuotannon ja omenanviljelyn lopettamistuesta annetun lain (1297/1994) sekä maataloustuotannon lopettamistuesta annetun lain (1340/1996) mukaisissa asioissa. Eläkelautakunnan päätöksestä valitetaan vakuutusosikuteen.

Eläkelautakunnasta säädetään työntekijäin eläkelain 20 §:ssä sekä työntekijäin eläkeasetuksessa (183/1962). Lautakunta toimii Eläketurvakeskuksen yhteydessä siten, että sen toimintamenot suoritetaan Eläketurvakeskuksen varoista. Lisäksi eläkelautakunnan valmistelutoimisto kuuluu hallinnollisesti Eläketurvakeskukseen.

Lautakunnassa on puheenjohtaja ja vähintään kahdeksan jäsentä. Heidät määrää sosiaali- ja terveysministeriö enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ainakin yksi jäsenistä määrätään varapuheenjohtajaksi ja muille jäsenille määrätään myös henkilökohtaiset varajäsenet. Käytännössä lautakunnassa on nykyisin päätoimisen puheenjohtajan lisäksi 23 sivutoimista jäsentä sekä heidän 20 henkilökohtaista varajäsentään.

Puheenjohtajalta vaaditaan oikeustieteellinen tutkinto sekä perehtyneisyyttä eläkevakuutukseen. Jäsenistä ainakin kaksi määrätään työnantajajärjestöjen ja ainakin kaksi työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjen esityksestä. Muista jäsenistä ainakin yhdellä on oltava tuomarinviran hoitamiseen oikeuttava tutkinto, yhden on oltava vakuutusmatemaatikko ja kahden vakuutuslääkäri. Maatalousyrittäjien eläkelain 18 §:n mukaan laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuu maallikkojäsenenä maatalousyrittäjiä. Vastaavasti yrittäjien eläkelaisissa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn osallistuu lain 15 §:n mukaan yrittäjäjäseniä.

Työntekijäin eläkeasetuksen 20 §:n mukaan eläkelautakunta ratkaisee muutoksenhakuasiat kuusijäsenisessä jaostossa, jonka puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja. Asetuksessa on

yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä tahoja edustavien jäsenten on oltava läsnä eri asiaryhmiä käsiteltäessä. Jaosto on päätösvaltainen myös silloin, kun jaoston kokouksessa on läsnä puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä, jos asian käsittelyyn asiaryhmän perusteella tarvittavat jäsenet ovat kirjallisesti yhtyneet esittelijän esitykseen ja tällä kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet.

Eläkelautakunnassa on nykyään neljä jaostoa. Ne kokoontuvat viikoittain. Yhdessä kokouksessa ratkaistaan noin 30 asiaa. Yleiseltä kannalta merkittävät asiat käsitellään lautakunnan täysistunnossa.

Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Suullisia käsittelyjä ei käytännössä ole elokuuhun 2001 mennessä järjestetty.

Eläkelautakunnassa ratkaistiin vuonna 2000 noin 3 900 asiaa. Ratkaisuista 76 prosenttia koski työkyvyn arviointia joko työkyvyttömyyseläkkeen tai yksilöllisen varhaiseläkkeen edellytysten kannalta. Eläkelautakunta muutti valittajan eduksi noin 11 prosenttia päätöksistä ja palautti eläkelaitokseen uudelleen käsiteltäväksi noin 5 prosenttia päätöksistä.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Saapuneet asiat              | 4 966  | 4 543  | 4 307  | 4 304  | 3 873  |
| Ratkaistut asiat             | 4 885  | 4 948  | 4 502  | 4 044  | 3 966  |
| Ratkaisematta                | 1 441  | 1 141  | 941    | 1 230  | 1 138  |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 3,5 kk | 3,3 kk | 3,3 kk | 3,1 kk | 3,9 kk |
| Kustannukset mk/asia         | 1 777  | 1 736  | 1 927  | 2 093  | 2 223  |

*Taulukko 3: Eläkelautakunta 1996 - 2000*

### **Valtion eläkelautakunta**

Valtion palveluksessa olevien eläkettä koskevasta muutoksenhausta säädetään valtion eläkelaisissa (280/1966) ja valtion perhe-eläkelaisissa (774/1968). Valtiokonttorin eläkeasiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla valtion eläkelautakuntaan. Evankelis-luterilaisen kirkon palveluksessa olevilla on evankelis-luterilaisen kirkon eläkelain (298/1966) mukaan oikeus eläkkeeseen soveltuvin osin samojen säännösten mukaan kuin virka- tai työsuhteessa valtioon olevilla. Kirkkohallituksen eläkepäätökseen haetaan muutosta valittamalla valtion eläkelautakuntaan.

Valtion eläkelautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen. Valitusoikeus vakuutusoikeuteen on valtion eläkettä koskevassa asiassa myös valtiokonttorilla ja kirkon eläkettä koskevassa asiassa kirkkohallituksella.



Valtion eläkelautakunnassa on puheenjohtaja ja seitsemän jäsentä, jotka nimittää valtiovarainministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut sekä perehtynyt virkamies- ja työoikeuteen. Jäsenistä yhden tulee olla lääkäri ja kolme on määrättävä valtion virkamies- ja työntekijäjärjestöjen esittämistä henkilöistä. Puheenjohtajan ja lääkärijäsenen tulee olla riippumattomia edustettuina olevista työnantaja- ja työntekijätahoista. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Puheenjohtaja ja jäsenet ovat sivutoimisia.

Valtion eläkelautakunta toimii valtiokonttorin yhteydessä. Lautakunta toimii valtiokonttorin tiloissa ja käyttää valtiokonttorin toimistopalveluja, mutta valtiokonttori laskuttaa niistä lautakuntaa. Valtion eläkelautakunnan menoilla on valtion talousarviossa oma momentti, joten valtiokonttori ei rahoita valtion eläkelautakunnan toimintaa. Lautakunnalla ei ole myöskään yhteistä henkilökuntaa valtiokonttorin kanssa.

Valtion eläkelautakunta voi olla jakautunut jaostoihin. Käytännössä lautakunnassa ei nykyisin ole jaostoja, vaan se ratkaisee asiat täysistunnossa. Lautakunta ja sen jaosto ovat päätösvaltaisia, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet muista jäsenistä. Lautakunta ei kuitenkaan ole päätösvaltainen, ellei läsnä ole vähintään yksi järjestöjen ehdottamista henkilöistä sekä yksi jäsen, joka ei kuulu tähän ryhmään. Asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, ei saa ratkaista, ellei yksi saapuvilla oleva jäsen ole lääkäri. Käytännössä lääkärijäsen on tavallisesti mukana kaikkien asioiden käsittelyssä.

Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Käytännössä suullisia käsittelyjä ei ole elokuuhun 2001 mennessä järjestetty.

Asian selvittämiseksi lautakunta hankkii tarvittaessa kirjallista lisäselvitystä itse tai pyytää Valtiokonttoria hankkimaan lisäselvityksen. Asian selvittämiseksi voidaan pyytää lausuntoja esimerkiksi Eläketurvakeskuksesta tai valtiotyönantajilta. Yksityiseltä asianosaiselta voidaan pyytää lisäselvitystä esimerkiksi silloin, kun hän ei ole esittänyt kyseessä olevan alan erikoislääkärin antamaa selvitystä terveydentilastaan.

Valtion eläkelautakuntaan saapui vuonna 2000 yhteensä 440 valitusta, joista suurin osa koski työkyvyn arviointia. Näitä valituksia oli noin 73 prosenttia. Työkyvyn arviointiin liittyvistä valituksista hyväksyttiin 25 prosenttia, kun otetaan huomioon myös Valtiokonttorin antamat väliaikaiset päätökset ja seurannaisratkaisut. Lainopillisina asioina ratkaistiin 94 valitusta, joista hyväksyttiin noin 5 prosenttia.

|                  | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Saapuneet asiat  | 761  | 681  | 565  | 608  | 592  |
| Ratkaistut asiat | 926  | 715  | 602  | 549  | 440  |
| Ratkaisematta    | 289  | 222  | 185  | 244  | 396  |

|                              |       |       |           |       |       |
|------------------------------|-------|-------|-----------|-------|-------|
| Keskimääräinen käsittelyaika | 4 kk  | 4 kk  | ei tietoa | 4 kk  | 6 kk  |
| Kustannukset mk/asia         | 1 465 | 2 436 | 2 801     | 2 590 | 3 136 |

*Taulukko 4: Valtion eläkelautakunta 1996 - 2000*

### ***Kuntien eläkelautakunta***

Kuntien palveluksessa olevien eläkettä koskevasta muutoksenhausta säädetään kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964). Sen mukaan kunnallisen eläkelaitoksen päätökseen haetaan muutosta valittamalla kuntien eläkelautakuntaan ja kuntien eläkelautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen. Valitusosoikeus vakuutusosoikeuteen on myös eläkeasiamiehellä.

Kuntien eläkelautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä yhdeksän muuta jäsentä, jotka määrää sisäasiainministeriö neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita ja perehtyneitä virkamies- ja työoikeuteen. Jäsenistä yhden tulee olla lääkäri ja yhden perehtynyt vakuutustoimintaan. Muista jäsenistä kolme määrätään Suomen Kuntaliitto ry:n ja kolme kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen, josta on voimassa, mitä jäsenestä säädetään. Lautakunnan puheenjohtaja ja jäsenet ovat sivutoimisia.

Kuntien eläkelautakunta voi toimia jaostoihin jakautuneena. Käytännössä lautakunnassa on kaksi jaostoa. Jaostoon kuuluu puheenjohtaja ja viisi jäsentä. Tämä on käytännössä myös jaoston tavanomainen ratkaisukokoonpano. Jos jaosto ei ole täysilukuisena paikalla, ei asiaa voida ratkaista, elleivät puheenjohtaja ja vähintään kaksi jäsentä ole yksimielisiä. Jos asian ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä selvityksestä, ei sitä voida ratkaista, ellei lääkärijäsen ole paikalla.

Kuntien eläkelautakunta toimii kunnallisen eläkelaitoksen, Kuntien eläkevakuutuksen, yhteydessä. Kuntien eläkevakuutus huolehtii lautakunnan toimintamenoista. Lautakunnalla ei ole yhteistä henkilökuntaa Kuntien eläkevakuutuksen kanssa.

Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Käytännössä suullisia käsittelyjä ei ole elokuuhun 2001 mennessä järjestetty.

Kuntien eläkelautakunnassa käsiteltävien asioiden määrä on vähentynyt 1990-loppupuolella samoin kuin muissakin ansioeläkeasioita käsittelevissä lautakunnissa. Suurin osa lautakunnassa käsiteltävistä asioista koskee työkyvyn arviointia.

|                              | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      | 2000     |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| Saapuneet asiat              | 1 514     | 1 507     | 1 441     | 1 352     | 1 417    |
| Ratkaistut asiat             | 1 586     | 1 429     | 1 380     | 1 215     | 1 391    |
| Ratkaisematta                | 266       | 344       | 405       | 542       | 568      |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 3,9 kk    | 4,4 kk    | 4 - 6 kk  | 4 - 7 kk  | 4 - 7 kk |
| Kustannukset mk/asia         | ei tietoa | ei tietoa | ei tietoa | ei tietoa | 2 596    |

*Taulukko 5: Kuntien eläkelautakunta 1996 - 2000*

### **Sosiaalivakuutuslautakunnat**

Sosiaalivakuutuslautakuntaan valitetaan sairausvakuutuslain (SVL, 364/1963), lapsilisälain (796/1992), lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996), äitiysavustuslain (477/1993) ja sotilasavustuslain (781/1993) perusteella annetuista Kelan päätöksistä. Sosiaalivakuutuslautakunnista säädetään sairausvakuutuslaissa ja sairausvakuutusasetuksessa (473/1963). Sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksistä valitetaan tarkastuslautakuntaan, joka toimii näissä asiaryhmissä ylimpänä muutoksenhakuasteena.

Lapsilisää, lasten kotihoidon tukea, äitiysavustusta ja sotilasavustusta koskevat valitukset ohjattiin sosiaalivakuutuslautakuntiin 1990-luvun alkupuolella, jolloin niiden toimeenpano siirrettiin kunnilta Kelalle. Aikaisemmin ne käsiteltiin lääninoikeuksissa.

Sosiaalivakuutuslautakunnan toimialueena on Kelan vakuutusalue. Nykyisin sosiaalivakuutuslautakuntia on viisi: Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta Lahdessa, Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta Turussa, Länsi-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta Seinäjoella, Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta Kuopiossa ja Pohjois-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta Oulussa.

Sosiaalivakuutuslautakunnat toimivat Kelan aluekeskusten yhteydessä. Sosiaalivakuutuslautakuntien toimintamenot rahoittaa Kela. Lautakuntien esittelijät kuuluvat Kelan henkilökuntaan.

Sosiaalivakuutuslautakunnat asettaa valtioneuvosto neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä yksi lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen (SVL 52 §). Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan osalta on Kelalle varattava tilaisuus lausunnon antamiseen. Vastaavasti on lääkärijäsenten osalta varattava terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle tilaisuus lausunnon antamiseen. Lautakunnan puheenjohtajalla on oltava tuomarin virkaan oikeuttava kelpoisuus. Sosiaalivakuutuslautakuntien puheenjohtajat ja jäsenet ovat sivutoimisia.

Sosiaalivakuutuslautakunta on päätösvaltainen puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan ja kahden muun jäsenen saapuvilla ollessa. Käsiteltäessä

asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri.

Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Sosiaalivakuutuslautakunnat voivat järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Käytännössä suullisia käsittelyjä ei ole elokuuhun 2001 mennessä järjestetty.

Lautakunta voi hankkia asian ratkaisemiseksi tarvittavaa lisäselvitystä viran puolesta esimerkiksi Kelan asiakirjoista tai atk-tiedostoista sekä pyytämällä selvitystä muilta viranomaisilta, hoitolaitoksilta ja muutoksenhakijoilta. Lautakunta voi lähettää vakuutetun tarvittaessa tutkimuksiin terveydentilan selvittämistä tai työkyvyn arvioimista varten (SVL 31 §).

Sosiaalivakuutuslautakunnissa käsitellään nykyisin vuosittain noin 5 000 asiaa, joista lähes puolet käsitellään Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnassa. Vuonna 2 000 käsitellyistä valituksista noin 85 prosenttia koski sairausvakuutuslain mukaista asiaa. Näistä suurimman ryhmän muodostivat sairausvakuutuspäiväraha-asiat (38 %). Muita suuria ryhmiä olivat lääkekorvaukset (23 %) sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahat (10 %). Muista kuin sairausvakuutuslain mukaisista asioista suurimpia ryhmiä olivat lapsilisää sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevat asiat.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000  |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Saapuneet asiat              | 5 304  | 5 200  | 4 347  | 4 998  | 5 120 |
| Ratkaistut asiat             | 5 437  | 4 799  | 4 838  | 4 906  | 5 128 |
| Ratkaisematta                | 1 492  | 1 540  | 1 068  | 964    | 986   |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 4,2 kk | 4,2 kk | 3,3 kk | 3,1 kk | 3 kk  |
| Kustannukset mk/asia         | 891    | 982    | 1 000  | 1 052  | 955   |

*Taulukko 6: Sosiaalivakuutuslautakunnat 1996 - 2000*

### **Tarkastuslautakunta**

Tarkastuslautakunta perustettiin vuonna 1964 muutoksenhakuelimeksi sairausvakuutusasioissa ja kansaneläkeasioissa. Nykyisin se toimii useissa asiaryhmissä joko ensimmäisenä tai toisena muutoksenhakuasteena. Tarkastuslautakunnasta säädetään sairausvakuutuslaissa ja sairausvakuutusasetuksessa (473/1963) sekä tarkastuslautakunnasta annetussa asetuksessa (422/1964).

Tarkastuslautakunta ratkaisee toisena ja samalla viimeisenä muutoksenhakuasteena asiat, joissa ensimmäisenä oikeusasteena toimivat sosiaalivakuutuslautakunnat. Näitä asioita ovat sairausvakuutuslaissa, lapsilisälaissa, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa, äitiysavustuslaissa ja sotilasavustuslaissa tarkoitettut asiat.

Ensimmäisenä valitusviranomaisena tarkastuslautakunta toimii haettaessa muutosta Kelan antamaan päätökseen kansaneläkelain (347/1956), eläkkeensaajien asumistukilain (591/1978), lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969), vammaistukilain (124/1988), kuntoutusrahalain (611/1991), Kelan järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain (610/1991), perhe-eläkelain (38/1969), rintamasotilaseläkelain (119/1977), ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetun lain (988/1988), asumistukilain (408/1975) ja asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) mukaisissa asioissa.

Yleistä asumistukea koskevat valitukset kuuluivat aikaisemmin lääninoikeuksien käsiteltäviksi. Ne ohjattiin 1990-luvulla tarkastuslautakuntaan samassa yhteydessä, jossa etuuden toimeenpano siirrettiin kunnilta Kelalle.

Kansaneläkeasioissa tarkastuslautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusoikeuteen, jos päätös koskee oikeutta eläkkeeseen, hoitotukea tai takaisinperintää. Eläkkeensaajien asumistukea koskevissa asioissa saa valittaa vakuutusoikeuteen, jos kyse on takaisinperinnästä. Muista tarkastuslautakunnan ensimmäisenä valitusasteena antamista päätöksistä voidaan rajoituksetta valittaa vakuutusoikeuteen.

Tarkastuslautakunnan asettaa valtioneuvosto enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Käytännössä lautakunta on viime vuosina asetettu kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnassa on puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä tarpeellinen määrä jäseniä, joiden tulee olla sosiaalivakuutukseen perehtyneitä (SVL 54 §). Puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja vähintään kahdella jäsenellä tulee olla tuomarin virkaan vaadittava kelpoisuus. Jäsenistä ainakin kahden tulee olla lääkäreitä.

Tarkastuslautakunnan jäseniä koskevia säännöksiä täsmennetään tarkastuslautakunnasta annetun asetuksen 2 §:ssä. Asetuksen mukaan tarkastuslautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, vähintään kaksi varapuheenjohtajaa sekä tarpeellinen määrä lakimiesjäseniä, lääkärijäseniä sekä vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavia jäseniä. Jäsenten tulee olla 25 vuotta täyttäneitä. Puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja lakimiesjäsenen tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon tai vastaavan aikaisemman lainopillisen tutkinnon suorittanut sekä puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sen lisäksi tuomarin tehtäviin perehtynyt. Lääkärijäsenellä tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus harjoittaa yleislääkärin ammattia itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä. Puheenjohtajaa lukuun ottamatta jäsenet ovat sivutoimisia.

Tarkastuslautakunta voi toimia jaostoihin jakautuneena. Jaosto on päätösvaltainen nelijäsenisenä. Käytännössä lautakunta toimii tällä hetkellä neljänä jaostona. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri.

Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Asioissa, joissa tarkastuslautakunta toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena, sillä on samanlainen velvollisuus järjestää suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä kuin hallinto-oikeuksilla. Muissa asioissa tarkastuslautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn silloin, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi. Käytännössä tarkastuslautakunnassa on elokuuhun 2001 mennessä järjestetty yksi suullinen käsittely.

Tarkastuslautakunta voi määrätä Kelan korvaamaan valittajalle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja hallintolainkäyttölain mukaisesti. Käytännössä näitä kuluja on joissakin tapauksissa määrätty korvattaviksi.

Tarkastuslautakunnassa ratkaistiin vuonna 2000 yhteensä lähes 9 800 asiaa. Suurimpia asiaryhmiä olivat yleinen asumistuki (2 100 asiaa), kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke (2 054 asiaa), eläkkeensaajan hoitotuki (1 086 asiaa) ja lapsen hoitotuki (1 041 asiaa). Useimmiten tarkastuslautakunnassa ratkaistavissa asioissa on kysymys lääketieteellisen seikkojen arvioinnista. Tarkastuslautakunnan päätöksestä valitettiin vakuutusosoikeuteen noin 1 700 asiassa vuonna 2000. Näistä ratkaisuista muuttui vakuutusosoikeudessa noin 22 prosenttia.

Ylimpänä asteena käsiteltävien asioiden määrä on suhteessa kaikkiin asioihin melko vähäinen, sillä sairausvakuutusasioita on noin 10 prosenttia kaikista asioista. Näissä asioissa on usein kyse pääosin oikeudellisista kysymyksistä.

Tarkastuslautakuntaan saapuvien valitusten määrä on kääntynyt 1990-luvun lopulla selvästi laskuun. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että itseoikaisuvelvollisuus laajennettiin vuonna 1997 koskemaan kaikkia Kelan hoitamia etuuksia.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Saapuneet asiat              | 13 319 | 11 617 | 10 981 | 10 540 | 10 196 |
| Ratkaistut asiat             | 14 090 | 11 461 | 12 754 | 11 668 | 9 739  |
| Ratkaisematta                | 6 149  | 6 256  | 4 459  | 3 317  | 3 787  |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 7 kk   | 6,5 kk | 6 kk   | 5 kk   | 4 kk   |
| Kustannukset mk/asia         | 563    | 642    | 664    | 720    | 823    |

*Taulukko 7: Tarkastuslautakunta 1996 - 2000*

### ***Tapaturmalautakunta***

Muutoksenhausta vakuutuslaitoksen päätökseen säädetään tapaturmavakuutuslain (608/48) 53 a - 53 c §:ssä. Tapaturmavakuutuslain muutoksenhakusäännöksiin viitataan tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetussa laissa (625/91), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa (1026/81), sotilastapaturmalaisissa (1211/90) ja työttömyyskassalaissa (603/1984). Sairausvakuutuslain mukaisen omavastuun korvaamisesta maatalousyrittäjälle annetussa laissa (118/91) 7 §:ssä on oma säännöksensä muutoksenhausta

tapaturmalautakuntaan. Tapaturmalautakunnan toimintaa koskevat määräykset ovat tapaturmalautakunnasta annetussa asetuksessa (839/1981) ja lautakunnan työjärjestyksessä.

Vakuutuslaitoksen päätökseen haetaan muutosta tapaturmalautakunnalta ja sen antamaan päätökseen eräin rajoituksin vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeuden päätökseen, jolla on ratkaistu, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema korvaukseen, mikäli korkein oikeus myöntää valitusluvan. Myös perustevalitusasiassa saa vakuutusoikeuden päätöksestä valittaa korkeimpaan oikeuteen, mikäli korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Korvausvelvollisen vakuutusyhtiön määrittelyä koskevissa tapaturmavakuutuslain 43 §:ssä tarkoitetuissa alistusasioissa tapaturmalautakunnan päätökseen ei saa kuitenkaan hakea muutosta valittamalla. Jatkomuutoksenhakuoikeutta ei myöskään ole tapaturmalautakunnan päätöksestä, jossa on kysymys sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille.

Tapaturmalautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, vähintään kaksi varapuheenjohtajaa ja vähintään kolme lakimies- ja kolme lääkärijäsentä sekä vähintään kuusi työmarkkinajäsentä. Valtioneuvosto määrää jäsenet ja heidän henkilökohtaiset varamiehensä kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Työmarkkinajäsenistä on ainakin kolme määrättävä työnantajajärjestöjen ja ainakin kolme työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjen ehdotuksesta. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain 10 §:n mukaan laissa tarkoitettuja asioita varten lautakuntaan määrätään vastaavasti vähintään kolme jäsentä maatalousyrittäjijärjestöjen ehdotuksesta. Lautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajien ja lakimiesjäsenten tulee olla tuomarin virkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita ja tapaturmavakuutukseen hyvin perehtyneitä. Lääkärijäsenten tulee olla vakuutuslääketieteeseen perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä.

Lautakunta voi toimia jaostoihin jakautuneena. Käytännössä lautakunnassa on kolme jaostoa, joissa kussakin on kuusi jäsentä.

Lautakunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan lisäksi ovat läsnä tapaturmavakuutuslain mukaisissa asioissa työmarkkinajäsenet, maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuosuuden korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain mukaisissa asioissa maatalousyrittäjäjäsen sekä sotilastapaturmalain mukaisissa asioissa työmarkkinajäsenet ja maatalousyrittäjäjäsen. Jos asian ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, tulee myös lääkärijäsenen olla läsnä.

Tapaturmalautakunnan toimintakustannukset peritään vakuutuslaitoksilta siten, että ne jaetaan vakuutusyhtiöiden kesken lautakunnan käsiteltäviksi tulevien asioiden määrän mukaisessa suhteessa. Tapaturmalautakunnan talousarvio hyväksytään Tapaturmavakuutusten liitossa, joka kerää maksut jäseniltään ja suorittaa ne edelleen lautakunnalle.

Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Lautakunta on vuonna 2000 järjestänyt kolme suullista käsittelyä ja vuonna 2001 niitä järjestettäneen ainakin saman verran.

Tapaturmalautakunnassa ratkaistiin vuonna 2 000 noin 4 600 asiaa. Suurimpana asiaryhmänä olivat valitukset, joissa oli kyse siitä, oikeuttaako vahinkotapahtuma korvaukseen (1 500 asiaa). Suurimmassa osassa asioita oli kyse pääosin lääketieteellisen selvityksen arvioinnista. Tapaturmavakuutuksessa asioiden syy-seuraussuhteiden ratkaiseminen edellyttää tapaturman sattumisolosuhteiden tai ammattitaudin ilmenemisolosuhteiden osalta toisenlaista ja tarkempaa lääketieteellistä ja oikeudellista selvittelyä kuin ratkaistaessa yksinomaan lääketieteellistä työkyvyttömyyttä.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999  | 2000  |
|------------------------------|--------|--------|--------|-------|-------|
| Saapuneet asiat              | 5 205  | 5 212  | 5 021  | 4 975 | 5 126 |
| Ratkaistut asiat             | 5 026  | 5 305  | 5 417  | 5 101 | 4 556 |
| Ratkaisematta                | 1 691  | 1 604  | 1 220  | 1 104 | 1 692 |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 4,5 kk | 4,4 kk | 3,5 kk | 3 kk  | 4 kk  |
| Kustannukset mk/asia         | 1 668  | 1 635  | 1 627  | 1 746 | 2 039 |

*Taulukko 8: Tapaturmalautakunta 1996 - 2000*

### ***Työttömyysturvalautakunta***

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivaan työttömyysturvalautakuntaan valitetaan työttömyyskassan tai Kelan päätöksestä työttömyysturvalaissa (602/1984), työvoimapolitiisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/1990), vuorotteluvapaakokeilusta annetussa laissa (1663/1995), työmarkkinatuesta annetussa laissa (1542/1993), työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetussa laissa (1402/1997) sekä eräissä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999) tarkoitetuissa asioissa. Työttömyysturvalautakunnan päätöksestä voidaan valittaa vakuutus-oikeuteen. Valitusoikeus vakuutus-oikeuteen on myös työttömyysturvasiamiehellä, jos asia koskee työttömyyspäivärahan saamisen työvoimapolitiisia edellytyksiä.

Työttömyysturvalautakunta on valitusviranomainen myös haettaessa muutosta koulutus- ja erorahastosta annetun lain (537/1990) ja eräissä palkkaturva-asioissa palkkaturvalain (649/1973) nojalla. Eroraha-asioissa työttömyysturvalautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta. Palkkaturva-asioissa työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Työttömyysturvalautakunnassa on puheenjohtaja, joka voi olla päätoiminen, sekä tarpeellinen määrä sivutoimisia varapuheenjohtajia, lakimiesjäseniä, lääkärijäseniä sekä työvoimaviranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen edustajia, jotka



toimivat tuomarin vastuulla. Muille jäsenille kuin puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle määrätään henkilökohtaiset varajäsenet. Käytännössä puheenjohtajakin on sivutoiminen.

Valtioneuvosto määrää jäsenet ja varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Työmarkkinajäsenistä on puolet määrättävä työnantajajärjestöjen ja puolet työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjen ehdotuksesta. Puheenjohtajan, varapuheenjohtajien ja lakimiesjäsenien sekä näiden varajäsenien tulee olla tuomarinvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita ja työttömyysturva-asioihin hyvin perehtyneitä. Lääkärijäsenien ja näiden varajäsenien tulee olla vakuutuslääketieteeseen perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä.

Lautakunta voi toimia jaostoihin jakautuneena. Käytännössä lautakunnassa on kolme jaostoa. Jaosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja ja yksi työnantajajärjestöjen ja yksi työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjen ehdotuksesta määrätty jäsen sekä yksi työvoimaviranomaisten edustaja on läsnä. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, tulee yhden saapuvilla olevan jäsenen olla lääkäri.

Työttömyysturvalautakunnassa noudatettavasta menettelystä on säädetty lähemmin työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa (742/1984). Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Käytännössä suullisia käsittelyjä ei ole elokuuhun 2001 mennessä järjestetty.

Käytännössä työttömyysaste ja siinä tapahtuneet muutokset vaikuttavat vireille tulevien asioiden määrään. Vuosina 1991 - 1993 vireille tulleiden valitusten määrä kaksinkertaistui kolmen vuoden kuluessa. Nykyisin valituksia saapuu vuosittain noin 9 000 - 11 000. Suurin osa asioista koskee ansiopäivärahaa tai työmarkkinatukea. Työvoimapolitiiseen lausuntoon perustuvia valituksia on arviolta noin 40 prosenttia. Lautakunnassa on viime vuosina hyväksytty valituksista noin 11-14 prosenttia.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Saapuneet asiat              | 10 773 | 10 929 | 9 969  | 9 710  | 8 751  |
| Ratkaistut asiat             | 11 498 | 11 687 | 11 111 | 8 860  | 9 224  |
| Ratkaisematta                | 5 755  | 4 999  | 3 855  | 4 705  | 4 232  |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 7,4 kk | 6,2 kk | 6 kk   | 5,5 kk | 6,5 kk |
| Kustannukset mk/asia         | 775    | 778    | 811    | 1 039  | 977    |

*Taulukko 9: Työttömyysturvalautakunta 1996 - 2000*

### ***Opintotuen muutoksenhakulautakunta***

Opetusministeriön yhteydessä toimiva opintotuen muutoksenhakulautakunta on ensimmäisenä muutoksenhakuasteena opintotukilaissa (65/1994) tarkoitetuissa

opintotukiasioissa, joissa muutosta haetaan Kelan tai yliopiston opintotukilautakunnan päätökseen. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen.

Opintotuen muutoksenhakulautakunnalta haetaan muutosta myös Kelan päätökseen koulumatkatukea koskevassa asiassa lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain (637/1998) 9 §:n perusteella. Tällöin lautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Opintotuen muutoksenhakulautakunta voi nykyisin myös poistaa lainvoimaisen koulumatkatukea koskevan päätöksen (laki 344/2001).

Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä. Valtioneuvosto määrää heidät kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Muista jäsenistä kahdella tulee olla korkeakouluopintojen ja kahdella peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen hyvä tuntemus.

Puheenjohtaja ja jäsenet ovat sivutoimisia. Lautakunnassa ei ole varsinaisesti opetusministeriön edustajaa, mutta käytännössä puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimivat nykyisin opetusministeriön virkamiehet. Jäseninä on muun muassa yliopistojen henkilökuntaa ja opiskelijajärjestöjen edustajia.

Valitusasiat käsitellään lautakunnan täysistunnossa tai jaostossa. Täysistunto on päätösvaltainen, kun läsnä on istunnon puheenjohtaja ja vähintään neljä muuta jäsentä. Jaoston istunto on päätösvaltainen, kun istunnon puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä ovat läsnä.

Opintotuen muutoksenhakulautakunnan toiminnasta säädetään lähemmin opintotuen muutoksenhakulautakunnasta annetussa asetuksessa (272/1994) ja lautakunnan työjärjestyksessä. Menettelyssä sovelletaan pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Lautakunta voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Käytännössä suullisia käsittelyjä ei ole elokuuhun 2001 mennessä järjestetty.

Opintotuen muutoksenhakulautakuntaan saapui vuonna 2000 lähes 4 000 asiaa, joista suurin osa koski opintotuen takaisinperintää.

|                              | 1996     | 1997     | 1998     | 1999     | 2000     |
|------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Saapuneet asiat              | 1 895    | 2 287    | 3 848    | 2 864    | 3 798    |
| Ratkaistut asiat             | 1 708    | 1 800    | 2 786    | 4 198    | 3 067    |
| Ratkaisematta                | ei lukua | ei lukua | ei lukua | ei lukua | ei lukua |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 6 kk     | 7 kk     | 8 kk     | 8 kk     | 6 kk     |
| Kustannukset mk/asia         | 676      | 752      | 806      | 581      | 781      |

*Taulukko 10: Opintotuen muutoksenhakulautakunta 1996 - 2000*

### 5.2.5 Vakuutusosoikeus

Vakuutusosoikeuden tehtävänä on sosiaaliturva-asioiden erityistuomioistuimena käsitellä asioita, jotka eri sosiaalivakuutuslaeissa on määrätty sen toimivaltaan kuuluviksi. Useimmissa tapauksissa vakuutusosoikeus toimii toisena ja samalla viimeisenä valitusasteena asioissa, joissa ensimmäisenä valitusasteena toimii eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta tai opintotuen muutoksenhakulautakunta. Vakuutusosoikeudesta säädetään vakuutusosoikeudesta annetussa laissa (14/1958) ja asetuksessa (264/1982).

Vakuutusosoikeus muodostettiin vuonna 1943 vakuutusneuvostosta, joka oli perustettu vuonna 1917 tapaturmavakuutuslain uudistamisen yhteydessä vakuutettujen oikeusturvan parantamiseksi. Vaikeampien tapaturmien korvausratkaisut oli alistettava vakuutusneuvostolle, joka toimi samalla muutoksenhakuasteena. Jos asiassa oli kyse oikeudesta korvaukseen, korvaushakija saattoi hakea vakuutusneuvoston hylkäävään päätökseen muutosta Senaatin Oikeusosastolta, joka muutettiin vuonna 1918 korkeimmaksi oikeudeksi. Vakuutusneuvoston toimivalta laajeni vuonna 1919 sotilasvamma-asioihin. Vakuutusneuvosto ruuhkautui 1940-luvun alussa, jolloin neuvostossa käsiteltiin vuosittain lähes 15 000 asiaa. Ruuhkaisuuden lisäksi koettiin ongelmaksi neuvoston oikeudellinen asema sosiaaliministeriön alaisena viranomaisena. Vakuutusneuvoston muuttamisella tuomioistuimeksi pyrittiin vahvistamaan lainkäytön itsenäistä asemaa. Samassa yhteydessä säädettiin lakimiesjäsenten erottamattomuudesta.

Vakuutusosoikeuden tehtäviä on jatkuvasti lisätty, kun etuusjärjestelmät ovat laajentuneet. Vakuutusosoikeuteen on myös siirretty asiaryhmiä muista valitusviranomaisista. Julkisen sektorin henkilöstöeläkkeiden muutoksenhaku ohjattiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutusosoikeuteen 1.1.1995, jolloin pyrittiin yhdenmukaistamaan muutoksenhakua eri eläkejärjestelmiin kuuluvissa eläkeasioissa (HE laiksi valtion eläkelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi 190/1994). Yhtenä syynä valitusten määrän kasvuun on, että valitustie vakuutusosoikeuteen on avattu uusissa asiaryhmissä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen vuoksi.

Vakuutusosoikeus toimii ensimmäisenä valitusasteena eräissä sotilasvammalain (404/1948), asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta annetun lain (1309/1994), ikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/1973) ja liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) mukaisissa asioissa sekä asioissa, jotka koskevat Suomen Pankin tai Kelan palveluksessa olevien henkilöiden eläkkeitä.

Vakuutusosoikeuden päätöksestä ei tavallisesti ole jatkovalitusmahdollisuutta, joten se jää lopulliseksi. Vain eräissä tapaturmavakuutusasioissa on mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Lisäksi korkeimmalta oikeudelta voidaan hakea muutosta ylimääräisillä

muutoksenhakukeinoilla tapaturmavakuutusasioissa, sotilasvamman-asioissa ja rikosvahinkojen korvaamista valtion varoista koskevista asioista.

Vakuutusosoikeudessa on vakuutusylituomari, vanhempia ja nuorempia vakuutustuomareita sekä vakuutussihteereitä. Viimeksi mainitut toimivat asioiden esittelijänä ja esittelemisissä asioissa kolmantena lakimiesjäsenenä. Vakuutusosoikeudessa on lisäksi lääkärijäseniä ja muita maallikkojäseniä sekä tarpeellinen määrä heidän varajäseniään.

Vakuutusylituomari ja vakuutustuomarit ovat päätoimisia. Heidät nimittää tasavallan presidentti tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) mukaisesti. Heidän kelpoisuusvaatimuksensa ovat vastaavat kuin muillakin tuomareilla. Niistä säädetään tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa.

Lääkärijäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Lääkärijäsenten ja heidän varajäsentensä määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

Muut maallikkojäsenet osallistuvat vakuutusosoikeudessa asian käsittelyyn

- 1) kansaneläkelaisissa (347/1956), rintamasotilaseläkelaisissa (119/1977) ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa (988/1988) tarkoitetuissa asioissa,
- 2) työntekijäin eläkelaisissa (395/1961), lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaisissa (134/1962) sekä eräiden työsuhteissa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaisissa (662/1985) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma näiden lakien mukaiseen eläkkeeseen,
- 3) maatalousyrittäjien eläkelaisissa (467/1969) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma tämän lain mukaiseen eläkkeeseen, sekä maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetussa laissa (1317/1990), luopumiseläkelaisissa (16/1974), maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta annetussa laissa (1330/1992), maatalousyrittäjien luopumistuesta annetussa laissa (1293/1994), kasvihuonetuotannon ja omenanviljelyn lopettamistuesta annetussa laissa (1297/1994) ja maataloustuotannon lopettamistuesta annetussa laissa (1340/1996) tarkoitetuissa asioissa,
- 4) yrittäjien eläkelaisissa (468/1969) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma tämän lain mukaiseen eläkkeeseen,
- 5) merimieseläkelaisissa (72/1956) tarkoitetuissa asioissa,
- 6) kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964) tarkoitetuissa asioissa,
- 7) valtion eläkelaisissa (280/1966), valtion perhe-eläkelaisissa (774/1968), Suomen Pankista annetussa laissa (719/1997), kansaneläkelain 58 a §:ssä, evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaisissa (298/1966), evankelis-luterilaisen kirkon perhe-eläkelaisissa (258/1970), kansanedustajain eläkelaisissa (329/1967), kansanedusta-

- jain perhe-eläkelaisissa (107/1990) sekä valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä annetussa laissa (870/1977) tarkoitetuissa asioissa,
- 8) tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) ja sotilastapaturmalaisissa (1211/1990) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema näiden lakien mukaiseen korvaukseen,
- 9) maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa (1026/1981) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tämän lain mukaiseen korvaukseen,
- 10) työttömyysturvalaissa (602/1984), työvoimapolitiisesta aikuis-koulutuksesta annetussa laissa (763/1990), työmarkkinatuesta annetussa laissa (1542/1993) ja vuorotteluvapaakoikeilusta annetussa laissa (1663/1995) tarkoitetuissa asioissa sekä asiassa, jossa on työttömyyskassalain (603/1984) nojalla hylätty kassan jäseneksi pääsy tai erotettu jäsen,
- 11) opintotukilaissa (65/1994) tarkoitetuissa asioissa ja
- 12) sotilasvammalaisissa (404/1948) ja asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta annetussa laissa (1309/1994) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus, kuolema tai katoaminen näiden lakien mukaiseen korvaukseen.

Muista maallikkojäsenistä ja siitä, millä tavoin eri tahojen edustajat osallistuvat edellä mainittujen asiaryhmien käsittelyyn, säädetään yksityiskohtaisesti vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 a §:ssä. Sen mukaan vakuutusosoikeuden muiksi maallikkojäseniksi määrätään:

- 1) edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näillä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta.
- 2) edellä 2 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla työöloihin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsens. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet ja heidän varajäsenensä edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.
- 3) edellä 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi maatalousyrittäjien eläkelain mukaan vakuutettuja henkilöitä edustavaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Heidät määrätään maatalousyrittäjien taloudellisia etuja valvovien edustavimpien järjestöjen ehdotuksesta.

4) edellä 4 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi yrittäjäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Heidät määrätään edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta.

5) edellä 5 kohdassa tarkoitetuissa asioissa laivanvarustajajäsen ja merenkulkijajäsen sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla merenkulkijoiden oloihin perehtyneitä. Laivanvarustajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään laivanvarustajien sekä merenkulkijajäsenet ja heidän varajäsenensä merenkulkijoiden tunnustettujen järjestöjen ehdotuksesta.

6) edellä 6 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi palkansaajajäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla virka- tai työsuhteisiin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi palkansaajajäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään Kunnallisen työmarkkinailaitoksen sekä palkansaajajäsenet ja heidän varajäsenensä kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta.

7) edellä 7 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi palkansaajajäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla virka- tai työsuhteisiin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi palkansaajajäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään valtiovarainministeriön sekä palkansaajajäsenet ja heidän varajäsenensä valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.

8) edellä 8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla työoloihin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet ja heidän varajäsenensä edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.

9) edellä 9 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutettuja henkilöitä edustavaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Heidät määrätään maatalousyrittäjien taloudellisia etuja valvovien edustavimpien järjestöjen ehdotuksesta.

10) edellä 10 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla työttömyysturva-asioihin hyvin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet ja heidän varajäsenensä edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.

11) edellä 11 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi korkeakouluopintoihin ja kaksi muihin opintotukilain nojalla tuettaviin

opintoihin hyvin perehtynyttä jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi korkeakouluopintoihin ja yksi muihin opintoihin perehtynyt jäsen. Opintotuen asiantuntijajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään opetusministeriön ehdotuksesta.

12) edellä 12 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi sotilasjäsentä, joiden tulee olla upseerin tai toimiupseerin viran haltijoita, ja kolme korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Sotilasjäsen osallistuu käsittelyyn pääsääntöisesti vain, kun on kyse rauhanajan palveluksessa tapahtuneesta vahingoittumisesta, sairastumisesta, kuolemasta tai katoamisesta. Sotilasjäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään puolustusministeriön sekä korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.

Lääkärijäsenet ja muut maallikkojäsenet ovat sivutoimisia. Valtioneuvosto määrää heidät oikeusministeriön esityksestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Heidän paikkansa vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään.

Oikeudenkäyntiasiat käsitellään vakuutusoikeuden jaostossa, jossa on puheenjohtajana vakuutustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Jos asia koskee lääkeopillista seikkaa, on jäsenenä lakimiesjäsen ja lääkärijäsen. Lakimiesjäsenenä voi olla myös vakuutussihteeri. Lisäksi asian käsittelyyn osallistuu kaksi maallikkojäsentä sen mukaan kuin vakuutusoikeudesta annetun lain 5 a §:ssä säädetään tai jos jaosto niin päättää. Osa asioista käsitellään kolmijäsenisessä kokoonpanossa ilman maallikkojäseniä. Vakuutusoikeudessa on nykyisin kuusi vakinaista ja kolme ylimääräistä jaostoa.

Jos vakuutusoikeudessa ratkaistavalla asialla on periaatteellista merkitystä tai jos jaoston ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, voidaan asia käsitellä täysistunnossa. Täysistunnossa on puheenjohtajana vakuutusylituomari ja jäseninä muut vakuutustuomarit sekä enintään vastaava määrä asianomaisia maallikkojäseniä. Vakuutusylituomari voi määrätä asian otettavaksi puheenjohtajanaan uudelleen käsiteltäväksi myös laajennetussa jaostossa, jolloin jaoston istuntoon tulee hänen ohellaan osallistua asiaa aikaisemmin käsitelleiden lisäksi vanhemmista vakuutustuomareista virassa vanhimman. Jaosto voi jo asiaa käsitellessään päättää asian siirtämisestä laajennetussa jaostossa ratkaistavaksi.

Vakuutusoikeus on organisatorisesti korkeimman oikeuden alainen. Asian käsittelyssä sovelletaan vakuutusoikeudessa kuitenkin pääosin hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Erityissäännöksiä on esimerkiksi päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta ja siitä, mihin valituskirjelmä toimitetaan. Vakuutusoikeus voi järjestää suullisen käsitte-

lyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Vakuutusoikeus on myös velvollinen järjestämään suullisen käsittelyn, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää järjestämättä, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Käytännössä vakuutusoikeudessa on vuonna 2000 toimitettu 36 suullista käsittelyä.

Vakuutusoikeudesta annetun asetuksen 9 §:n mukaan vakuutusoikeuden lakimiesjäsen ei saa osallistua sellaisen vakuutus- tai muun laitoksen toimintaan, jonka toimialaan kuuluvia asioita vakuutusoikeus käsittelee. Maallikkojäsen saa osallistua muun paitsi sellaisen laitoksen toimintaan, jonka toimialaa koskevan lain nojalla hänet on jäseneksi määrätty. Tässä säännöksessä tarkoitettuna osallistumisena laitoksen toimintaan ei pidetä valtuuskunnan, edustajiston, hallintoneuvoston ja muun sitä vastaavan elimen jäsenyyttä.

Vakuutusoikeudessa ratkaistiin vuonna 2000 noin 10 000 asiaa. Suurimpana asiaryhmänä olivat eri eläkejärjestelmiin liittyvät ansioeläkeasiat. Eläkeasioista enemmistö koski työkyvyn lääketieteellistä arviointia. Muita suuria asiaryhmiä olivat opintotukiasiat, työttömyysturva-asiat, työtapaturma-asiat, sotilasvammasasiat ja asumistukiasiat.

Finlex-rekisterissä julkaistaan päätöslyhennelmiä tärkeimmistä vakuutusoikeuden ratkaisuksista. Vuonna 2000 rekisterissä julkaistiin 39 päätöslyhennelmää. Lisäksi vakuutusoikeuden ansioeläkeasioissa antamien merkittävien päätösten tiivistelmiä julkaistaan Eläketurvakeskuksen internet-sivuilla työeläkelakipalvelut-rekisterissä.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999       | 2000       |
|------------------------------|--------|--------|--------|------------|------------|
| Saapuneet asiat              | 12 273 | 12 409 | 11 601 | 11 533     | 11 602     |
| Ratkaistut asiat             | 12 483 | 12 842 | 12 371 | 10 679     | 10 125     |
| Ratkaisematta                | 9 394  | 8 961  | 8 191  | 9 045      | 10 540     |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 9,6 kk | 9,4 kk | 9,4 kk | noin 10 kk | noin 11 kk |
| Kustannukset mk/asia         | 1 547  | 1 672  | 1 803  | 2 215      | 2 480      |

*Taulukko 11: Vakuutusoikeus 1996 - 2000*

## 5.2.6 Ylimmät tuomioistuimet

*Korkeimpaan oikeuteen* voidaan valittaa vakuutusoikeuden päätöksestä työtapaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- sekä sotilastapaturma-asioissa siltä osin kuin vakuutusoikeuden päätöksessä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema korvaukseen tai kysymys korvausvelvollisuudesta taikka perustevalitus. Valittamiseen tarvitaan valituslupa. Valituslupaa on viime vuosina haettu noin 230 - 280 tällaisessa asiassa, joista valituslupa on



myönnetty vuosittain noin 7 - 14 asiassa. Julkaistujen ennakkoratkaisujen määrä on vaihdellut vuosittain yhdestä kuuteen.

Lisäksi korkeimmalta oikeudelta voidaan hakea muutosta ylimääräisenä muutoksenhakuna tapaturmavakuutusasioissa, rikosvahinkolaisissa tarkoitetuissa asioissa ja sotilasvamma-asioissa. Korkeimmalla oikeudella on näissä asioissa rinnakkainen purkuvalta vakuutusosoikeuden kanssa. Korkeimman oikeuden omiin päätöksiin kohdistuvat purkuhakemukset voi tutkia vain korkein oikeus. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia on viime vuosina tehty näissä asiaryhmissä vuosittain noin 10-20. Hakemukset, joissa on kyse vakuutusosoikeuden päätöksen purkamisesta asiassa esitetyn uuden selvityksen perusteella, korkein oikeus tavallisesti siirtää vakuutusosoikeudelle. Korkein oikeus tutkii kuitenkin esimerkiksi sellaiset ylimääräistä muutoksenhakua koskevat hakemukset, joissa on kyse vakuutusosoikeuden menettelystä (OK 31 luku 1 §).

Korkein oikeus soveltaa sosiaalivakuutusasioiden käsittelyssä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Korkeinta oikeutta edeltävissä valitusasteissa sovelletaan menettelylakina näiden asioiden käsittelyssä hallintolainkäyttölakia.

Muutoksenhakumahdollisuuden poistaminen korkeimpaan oikeuteen tapaturmavakuutusasioissa on ollut aikaisemmin esillä joitakin kertoja. Tapaturmalautakunnan perustamisen yhteydessä esitettiin tapaturmavakuutuksen muutoksenhakujärjestelmään laajempaa muutosta, jossa vakuutusosoikeuden päätöksestä ei enää olisi valitusmahdollisuutta korkeimpaan oikeuteen (HE 53/1981 vp). Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt tätä muutosta.

Tapaturmavakuutuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 116/1994 vp) ehdotettiin, että ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen koskisi tapaturmavakuutusasioissa vain korkeimman oikeuden antamia päätöksiä. Vakuutusosoikeuden antamiin päätöksiin ei voitaisi hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakekeinolla korkeimmalta oikeudelta. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt tätä muutosta. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta katsoi mietinnössään, että muutos saattaisi heikentää oikeussuojaa, sillä korkeimmalla oikeudella ei enää olisi toimivaltaa tutkia vakuutusosoikeuden menettelyvirhettä (StVM 20/1994 vp).

Hallintolainkäyttölain soveltamista sosiaalivakuutusasioissa käsitellyt työryhmä totesi mietinnössään, että saattaisi olla tarkoituksenmukaista luopua tapaturmavakuutusasioissa, rikosvahinkoasioissa ja sotilasvamma-asioissa muutoksenhakumahdollisuudesta korkeimpaan oikeuteen (Hallintolainkäyttölain soveltaminen sosiaalivakuutusasioissa. Työryhmän mietintö 1995). Korkein oikeus perusteli mietinnöstä antamassaan lausunnossa muutoksenhakumahdollisuuden säilyttämistä sillä, että henkilövahingon korvaamista koskevat vahingonkorvausoikeudelliset ongelmat ovat tapaturmavakuutusasioissa luonteeltaan samanlaisia kuin yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä liikennevahinkoasioissa, potilasvahinkoasioissa ja yksityistapaturmavakuutusasioissa, jotka kaikki kuuluvat korkeimman oikeuden ratkaistaviksi. Muutoksenhakujärjestelmän muuttamiseksi ei tässä vaiheessa tehty säännösehdotuksia.

Vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamista hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 83/1998 vp) todettiin hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäymiskaaren säännösten koskevan saman laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen osa-alueita eivätkä lakien periaatteet ole keskenään ristiriitaisia. Vaikka asian käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa noudatetaankin oikeudenkäymiskaarta, ei katsottu olevan estettä sille, että korkein oikeus tapaturmavakuutusasioiden ylimpänä tuomioistuimena voisi ratkaista, onko menettelyssä vakuutusoikeudessa tai tapaturmalautakunnassa noudatettu hallintolainkäyttölakia.

Korkeinta oikeutta käsitellään lähemmin jaksossa 5.1.1.

*Korkeimmalta hallinto-oikeudelta* ei nykyisin voida hakea muutosta vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa valittamalla eikä ylimääräisellä muutoksenhaulla, vaikka kyse on hallintolainkäytöstä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä palkkaturva-asiassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät sosiaaliasiat ovat lähinnä sosiaalihuoltoasioita, joissa haetaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Korkeinta hallinto-oikeutta käsitellään lähemmin jaksossa 5.1.1.

## **6 TOIMEENTULOTURVAN NYKYINEN MUUTOKSENHAKU-JÄRJESTELMÄ ASIARYHMITÄIN**

### **6.1 Ansioeläke**

#### *Yleistä*

Yksityisen ja julkisen sektorin ansioeläkejärjestelmät antavat turvaa vanhuuden, työkyvyttömyyden, työttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman varalta. Ansioeläkejärjestelmät ovat lakisääteistä, pakollista sosiaalivakuutusta. Niiden tarkoituksena on taata eläkkeelle siirryttäessä aikaisempaan ansiotasoon suhteutettu tulotaso. Järjestelmiä voidaan pitää etuusperusteisina; tietty etuus voidaan myöntää muutoinkin kuin maksun perusteella. Eläke tulee saamatta jäävän palkan (tai korvauksen) tilalle. Lopullinen eläke määräytyy työsuhteen keston ja ansion perusteella.

Ansioeläkejärjestelmille on alusta alkaen ollut ominaista, että niitä on kehitetty ja hallittu kolmikantaperiaatteen mukaisesti. Tässä toiminnassa ovat mukana toisaalta valtio ja toisaalta sekä vakuutettujen että vakuutuksenottajien edustajat.

Yksityisen sektorin työeläkkeet rahoitetaan eläkevakuutusmaksuilla, joita kerätään ansioon suhteutettuna sekä työnantajilta että työntekijöiltä tietyn palkasta

laskettavan prosenttiosuuden mukaan. Ennen vuotta 1993 työnantaja maksoi työeläkemaksut kokonaan. Työnantaja on edelleen vastuussa koko maksusta, mutta pidättää työntekijän palkasta tämän oman maksuosuuden. Tämä verotuksessa vähennettävä osuus on nykyisellään 4,5 prosenttia palkasta. Järjestelmä on osittain rahastoiva. Eläketurvasta noin neljännes kustannetaan rahastoivan järjestelmän kautta ja loppu asianomaisena vuonna kerättävillä vakuutusmaksuilla.

Yksityisen sektorin ansioeläkejärjestelmästä vastaavien eläkelaistosten keskuselimenä toimii Eläketurvakeskus (ETK), jolla on useita työntekijäin eläkelaisia määriteltyjä lakisääteisiä tehtäviä. ETK hoitaa muun muassa eläkelaitosten valvontaan liittyviä tehtäviä sosiaali- ja terveysministeriön määräysten mukaan, ylläpitää valtakunnallista keskusrekisteriä ja antaa yleisiä soveltamisohjeita. Lisäksi ETK antaa myös ensiasteen päätöksiä esimerkiksi siitä, onko ulkomailla työskentelevään henkilöön sovellettava Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä, sekä tapauksissa, joissa työnantaja on laiminlyönyt hänelle kuuluvan velvollisuutensa järjestää eläketurva työntekijöilleen.

Valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvat työnantajat suorittavat Valtiokonttorin hoidossa olevalle valtion eläkerahastolle työnantajan eläkemaksun, jonka perusteet valtioneuvosto määrää. Eläkemaksut määrätään prosentteina palkkasummasta. Valtiokonttori vahvistaa työnantajan eläkemaksuprosentit. Työntekijäin eläkemaksu on sen sijaan sama kaikissa palkansaajien lakisääteisissä ansioeläkejärjestelmissä.

Kunnallisten eläkkeiden rahoitus on olennaisesti perustunut KVTEL-järjestelmän alusta lähtien jakojärjestelmään, joten kunkin vuoden eläke- ja hallintomenot on katettu saman vuoden tuloista. Kuntien eläkevakuutuksen jäsenyhteisöiltä peritään eläkemaksuja juoksevien eläkemenojen rahoittamiseen. Vasta vuodesta 1988 lähtien on kunnallinen eläkejärjestelmä ryhtynyt keräämään rahastoja esimerkiksi suurten ikäluokkien lähitulevaisuudessa aiheuttamaa menojen huippua tasoittamaan. Vastaavanlainen rahastointi aloitettiin valtion eläkemenojen kattamiseksi vuonna 1990. Aiemmin myös VEL-järjestelmä perustui pelkästään jakojärjestelmään. Erotukseksi yksityisen sektorin eläkerahastointijärjestelmästä ei Valtiokonttorille tai Kuntien eläkevakuutukselle ole säädetty vuotuista sijoitustoiminnan vähimmäistuottoa.

Työntekijäin eläkelaki (TEL, 395/1961) on yksityisissä työsuhteissa olevia työntekijöitä koskeva yleislaki. Sen muutoksenhakusäännöksiin viitataan useissa muissa työeläkelaeissa.

Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki (LEL, 134/1962) koskee rakennus-, maatalous-, metsä- ja satama-aloilla ja eräillä niihin läheisesti liittyvillä aloilla työskenteleviä lähinnä sellaisia työntekijöitä, jotka eivät ole toimihenkilöasemassa.

Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki (TaEL, 662/1985) koskee laissa lueteltuja taiteilija- ja toimittajaryhmiä, jotka ovat vuotta lyhyemmäksi tarkoitettussa työsuhteessa, ja joiden työssä luovan taiteellisen tai

esityksellisen työn osuus on ratkaiseva. Nykyisin laki koskee kaikkia yksityisen sektorin alle kuukauden kestäviä työsuhteita. Työsuhteen pituudesta riippumatta lakia sovelletaan myös työsuhteeseen, jossa työnantajana on luonnollinen henkilö tai kuolinpesä ja jossa työ ei liity työnantajan elinkeino- tai muuhun tulonhankkimistoimintaan.

Maatalousyrittäjien eläkelaki (MYEL, 467/1969) koskee maanviljelijöitä, kalastajia ja poronhoitajia. Vakuutus otetaan Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta (MELA). MELA maksaa myös nykyisen, vuosina 2000-2002 voimassa olevaksi säädetyn luopumistukijärjestelmän mukaista luopumistukea. Aiemmin oli voimassa vastaavatyypinen luopumisjärjestelmä, jolloin voitiin myöntää sukupolvenvaihdoseläke, luopumiseläke tai luopumiskorvaus.

Yrittäjien eläkelaki (YEL, 468/1969) koskee muita itsenäisiä yrittäjiä ja ammatinharjoittajia.

Merimieseläkkeet perustuvat merimieseläkelakiin (MEL, 72/1956).

Valtion eläkkeet perustuvat valtion eläkelakiin (VEL, 280/1966) ja sitä edeltäneisiin lakeihin.

Kuntien palveluksessa olevien eläkkeet määräytyvät kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (KVTEL, 202/1964) mukaan. Eläketurvan sisältö on määritelty Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä (KES).

Kirkon palveluksessa olevien eläkkeet perustuvat evankelis-luterilaisen kirkon eläkelakiin (KiEL, 298/1966).

Näiden lisäksi ortodoksisen kirkon ja eräiden julkisoikeudellisten laitosten, kuten Suomen Pankin ja Kelan palveluksessa olevilla on erillissäännösten ja laitosten eläkesääntöjen perusteella oikeus soveltuvin osin VEL:n periaatteita vastaavaan eläketurvaan.

Työntekijällä on TEL 4 §:n 1 momentin mukaan oikeus vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja osa-aika-eläkkeeseen sekä hänen omaisillaan perhe-eläkkeeseen. Vastaavat edut on määritelty joko suoraan tai viittaussäännöksin muissa yksityisen sektorin työeläkelaeissa. Myös julkisen sektorin eli kunnan ja valtion työntekijöille on KVTEL:ssa, VEL:ssa ja valtion perhe-eläkelaeissa (VPEL) säädetty samat eläke-edut.

TEL 4 §:n 3 momentti sisältää työkyvyttömyyden määritelmän. Sen mukaan oikeus saada työkyvyttömyyseläkettä on työntekijällä, jonka

- työkyky on sairauden, vian tai vamman johdosta alentunut ainakin viidenneksellä, ja
- tämän voidaan arvioida jatkuvan yhtäjaksoisesti vähintään vuoden.

Työkyvyn alentumista arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jonka suorittamista voidaan häneltä kohtuudella edellyttää silmällä pitäen hänen koulutustaan,

aikaisempaa toimintaansa, ikäänsä ja asumisolosuhteitaan sekä näihin verrattavia muita seikkoja (sosiaaliset tekijät). Aina ei näitä sosiaalisia tekijöitä ole tarpeen harkita, mikäli sairaus, vika tai vamma kiistatta johtaa työkyvyttömyyteen.

Työkyvyttömyyseläke myönnetään sairausvakuutuslain mukaisen sairauspäivärahajakson päätyttyä määräaikaisena kuntoutustukena silloin, kun työkyvyn oletetaan palaavan hoito- tai kuntoutustoimenpitein. Muussa tapauksessa eläke myönnetään toistaiseksi. Työkyvyn määritelmä on sama riippumatta siitä, myönnetäänkö työkyvyttömyyseläke määräaikaisena vai toistaiseksi.

Työkyvyttömyyseläke myönnetään osaeläkkeenä silloin, kun arvioidaan eläkkeenhakijan työkyvyn olevan yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan alentunut vähintään kahdella viidenneksellä (2/5). Täysi työkyvyttömyyseläke myönnetään työntekijälle, jonka työkyvyn alentuman voidaan arvioida olevan vähintään 3/5. Myös kuntoutustuki voidaan myöntää osaeläkkeen suuruisena osakuntoutustukena. Osaeläke on puolet täyden työkyvyttömyyseläkkeen määrästä.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen edellytyksenä on paitsi se, että työkyky on ainakin vuoden ajan alentunut vähintään 2/5 myös se, että ansiotulot ovat pienentyneet vähintään 40 prosenttia. Työeläkelaitos seuraa osatyökyvyttömyyseläkkeen saajan ansiokehitystä. Se voi pyytää eläkkeensaajalta lisätietoja ansioiden pysyvyydestä ja tarvittaessa lakkauttaa osatyökyvyttömyyseläkkeen pelkästään ansiotulojen perusteella ilman, että terveydentilassa on tapahtunut muutoksia. Vuoden 1996 alusta lukien eläkkeenhakija on voinut saada ennakkopäätöksen oikeudestaan osatyökyvyttömyyseläkkeeseen. Tällöin hän voi myönteisen päätöksen saatuaan vielä harkita eläkkeelle siirtymistään.

Julkisen sektorin eläkesäädöksissä (VEL ja KES) työkyvyttömyys on määritelty kahdella eri tavalla sen mukaan, onko työkyvyttömyys alkanut palveluksen kestäessä vai sen päätyttyä. Jos työkyvyttömyys alkaa palveluksen kestäessä, arvioidaan, onko eläkkeenhakija sairauden, vian tai vamman johdosta tullut kykenemättömäksi omaan virkaansa tai työhönsä. Kyseessä on siis ammatillinen työkyvyttömyys. Jos julkisen sektorin palveluksessa ollut tulee työkyvyttömäksi palveluksen päätyttyä, eläkkeen saaminen edellyttää TEL:n tavoin kykenemättömyyttä työhön, jota ikä, ammattitaito ja muut seikat huomioon ottaen on pidettävä hakijalle sopivana ja kohtuullisen toimeentulon turvaavana. VEL:n ja KES:n mukaan osatyökyvyttömyyseläke voidaan myöntää samoilla ehdoilla kuin TEL:n mukainen osaeläke sekä palvelussuhteen jatkuessa että sen päätyttyä työkyvyttömäksi tullee. Määräaikainen eläke myönnetään myös julkisella sektorilla kuntoutustukena tai osakuntoutustukena.

Työkyvyttömyyseläke voidaan maksaa yksilöllisen varhaiseläkkeenä 60 vuotta täyttäneelle työntekijälle, jos hänen työkykynsä, ottaen huomioon sairaus, vika tai vamma, ikääntymiseen liittyvät tekijät, ammatissa olon pitkäaikaisuus, hänelle työstä aiheutunut rasittuneisuus ja kuluneisuus sekä työolosuhteet on pysyvästi siinä määrin alentunut, ettei hänen kohtuudella voida edellyttää enää jatkavan ansiotyötään (TEL 4 e § 1). Eläkkeen saamisen edellytyksenä on työntöön

lopettamien tai ansiotulojen vähentyminen alle tietyn markkamäärän. Lisäksi edellytetään, että hakijan työ- tai virkasuhteeseen tai yrittäjätoimintaan tulee voida liittää työeläkelakien mukainen tuleva aika.

Julkisen sektorin yksilöllistä varhaiseläkettä koskevat säännökset ovat laajemmat ja eroavat yksityisen sektorin säännöksistä julkishallinnon erityisluonteen vuoksi. VEL:ssa ja KES:ssa on vastaavat säännökset kuin TEL:ssa. Lisäksi niissä on erityissäännökset, joiden mukaan on otettava huomioon julkishallinnon tietyille tehtäville asetettavat erityiset vaatimukset, jotka liittyvät yleiseen turvallisuuteen tai työn vastuullisuuteen yleisen edun kannalta.

Yksilöllistä varhaiseläkettä koskevat säännökset ovat työkyvyttömyyseläkettä selkeämmin sidoksissa eläkkeenhakijan ammattiin. Eläke myönnetään, ellei ole enää kohtuullista vaatia hakijan jatkavan työtään tai palvelustaan. Kysymys on kohtuullisuusharkinnasta, jolloin lainsoveltajalla saattaa omaan kokemustaustansa pohjautuen olla erilaisia painotuksia ratkaisutoiminnassaan. Perimmäisenä pyrkimyksenä tulee kuitenkin olla eläkkeenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Lääketieteellinen arvio muodostaa perustan työkyvyn alentumasta, jota ilman ei synny oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai yksilölliseen varhaiseläkkeeseen.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Eläkehakemus on tehtävä ETK:n vahvistamalle lomakkeelle. Hakemukseen on liitettävä eläkelaitoksen määräämä selvitys. Haettaessa työkyvyttömyyseläkettä eläkelaitokselle on toimitettava vahvistetulle lomakkeelle hakijan terveydentilasta laadittu lääkärinlausunto, joka sisältää hoito- ja kuntoutussuunnitelman. Eläkelaitos voi kuitenkin hyväksyä muunkinlaisen lääkärinlausunnon tai sitä vastaavan selvityksen. Jos hakija on hoidettavana sairaalassa tai jos siihen on muu erityinen syy, eläkelaitos voi myös omalla kustannuksellaan hankkia lääkärinlausunnon.

Käytännössä eläkettä haetaan yleensä lähimmästä Kelan toimistosta samalla lomakkeella kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen kanssa, jolloin myös samat hakemuksen liitteet ovat mukana.

Työkyvyttömyyseläkkeen hakijalle tai saajalle on myös säädetty velvollisuus eläkelaitoksen määräyksestä käydä työkyvyttömyyden selvittämistä varten tutkittavana eläkelaitoksen määräämän lääkärin luona tai eläkelaitoksen osoittamassa sairaalassa, jolloin eläkelaitos korvaa tutkimuksesta aiheutuneet kustannukset. Jos hakija ilman hyväksyttävää syytä jättää tämän määräyksen noudattamatta, hakemuksen käsittely voidaan määrätä raukeamaan. Kun eläke on jo myönnetty, eläkelaitos voi myös tarvittaessa vaatia eläkkeensaajalta selvityksen siitä, että hän edelleen täyttää eläkkeen saamisen edellytykset. Vastaavanlaiset säännökset tulevat sovellettaviksi myös julkisen sektorin eläkkeitä haettaessa.

Pelkän lääkärinlausunnon perusteella ei voida aina päätellä oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen. Tämä aiheuttaa joskus väärinkäsityksiä, kun otetaan huomioon, että esimerkiksi verotusta, tapaturmavakuutusta ja liikennevakuutusta

varten lääkärit kirjoittavat usein haitta-asteajatteluun perustuvia työkykyarvioita. Yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä ovat olleet muodostamassa muutoksenhakuelinten ohella eläkelaitosten luottamuselimet, esimerkiksi erityiset eläkeasiain neuvottelukunnat, jotka on kokoonpantu työmarkkinajärjestöjen ja eläkelaitosten edustajista.

### ***Muutoksenhaku***

Yksityisen sektorin ansioeläkeasiassa haetaan muutosta ETK:n yhteydessä toimivalta eläkelautakunnalta, valtion ansioeläkeasiassa Valtiokonttorin yhteydessä toimivalta valtion eläkelautakunnalta ja kunnallisessa ansioeläkeasiassa Kuntien eläkevakuutuksen yhteydessä toimivalta kuntien eläkelautakunnalta. Niiden päätöksistä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen.

Eläkeasioissa on käytössä valitusten käsittely ensin itseoikaisuasiana eläkelaitoksessa samalla tavoin kuin muissakin toimeentuloturva-asioissa.

Työntekijäin eläkelakia valmistellut eläkekomitea ehdotti mietinnössään (KM 1960:11) valitusmenettelyn järjestämistä samojen periaatteiden mukaan, joita viime vuosina on kehitetty muillakin sosiaalivakuutuksen aloilla. Komitea ehdotti, että ensimmäisenä valitusasteena toimii lautakunnan tapaan kokoonpantu elin, jossa ovat edustettuina kysymykseen tulevat eri asiantuntijat sekä myös työnantajat ja työntekijät. Lautakunnan jäsenyydet suunniteltiin lähinnä sivutoimisiksi, mutta tarpeen vaatiessa katsottiin voitavan palkata päätoimisia esittelijöitä sekä päätoiminen puheenjohtaja. Tällaista organisaatiomuotoa pidettiin joustavana, koska työkapasiteettia voitiin tarvittaessa lisätä niin, että asioiden ruuhkautuminen estetään.

Eläkekomitea katsoi edelleen, että myös lääkäri- ja muut asiantuntijajäsenet olisivat sivutoimisia, jolloin tehtäviin voidaan kiinnittää pätevää työvoimaa ja vuorottelua käyttäen päästä siihen, että palvelukseen voidaan saada useiden alojen erikoislääkäreitä. Lopuksi eläkekomitea totesi mietinnössään, että lautakuntajärjestelmä on toiminut eri muunnelmina hyvin tuloksin tapaturmavakuutuksen, kansaneläkevakuutuksen ja liikennevakuutuksen aloilla. Eläkekomitea ehdotti, että toisena valitusasteena olisi vakuutusosoikeus, joka voisi keskittyä enemmän periaatteellisten ratkaisujen harkitsemiseen.

Hallituksen esityksessä laiksi valtion eläkelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 190/1994 vp) pidettiin perusteltuna keskittää eläkeasioiden käsittely vakuutusosoikeuteen, joka toimii erityistuomioistuimena sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvissa asioissa. Edelleen todettiin, että työkyvyttömyyseläkkeitä koskevien asioiden ratkaiseminen riippuu usein lääketieteellisestä arvioinnista. Tätä arviointia varten vakuutusosoikeudessa on lääkärijäseniä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tällaisia jäseniä ei ole. Sen vuoksi korkein hallinto-oikeus joutui näitä asioita ratkaistessaan usein hankkimaan Terveystieteiden tutkimuskeskuksen lausunnon. Esityksen keskeisenä tavoitteena mainittiin lainkäyttömenettelyn yhtenäistäminen eläkeasioissa. Esityksessä todettiin, että valitusten käsittely tehostuisi

kokonaisuutena arvioiden jonkin verran sen vuoksi, että saman henkilön erilaiset eläkeasiat voitaisiin valmistella ja ratkaista yhdessä.

Vakuutusosoikeuden maallikkojäsenet osallistuvat yksityisen sektorin työ-, maatalousyrittäjä- tai yrittäjäeläkettä koskevan asian käsittelyyn, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma näiden lakien mukaiseen eläkkeeseen. Merimieseläkeasiassa sekä valtion tai kunnan ansioeläkeasiassa he osallistuvat kaikkien asioiden käsittelyyn. Valtaosa eri eläkeasioissa annetuista ratkaisuista koskee työkyvyn arviointia, jolloin vakuutusosoikeuden lääkärijäsen osallistuu esittelijänä toimivan vakuutussihteerin sijasta asian käsittelyyn. Vakuutusosoikeudessa on ylilääkäri ja seitsemän muuta sivutoimista lääkärijäsentä, jotka edustavat tärkeimpiä lääketieteen erikoisaloja.

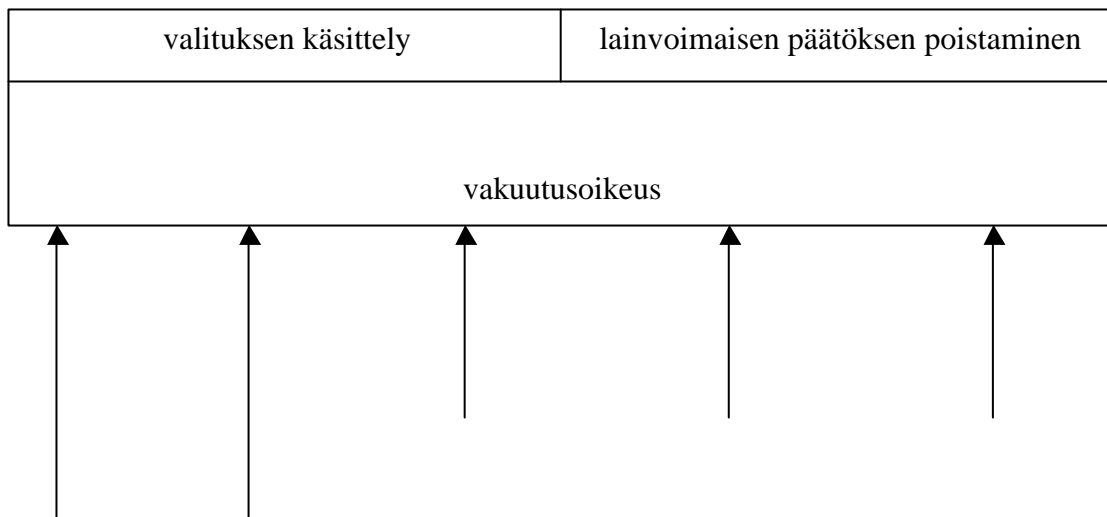
Eläkelautakunnassa ratkaistiin vuonna 2000 yhteensä 3 966 asiaa. Ratkaisuista vain noin neljännes koski muuta kysymystä kuin työkyvyn arviointia. Valtion eläkelautakunta ratkaisi vuonna 2000 yhteensä 440 asiaa. Kuntien eläkelautakunta ratkaisi vuonna 2000 yhteensä 1 391 asiaa.

Muutosprosentti oli työkyvyttömyyden arviointia koskevissa asioissa kaikissa eläkelautakunnissa noin 10. Tämän lisäksi noin viisi prosenttia asioista palautettiin eläkelaitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Nämä ratkaisut koskivat lähinnä asioita, joissa eläkelaitos oli valituksen vireille tulon jälkeen muuttanut kantaansa eläkkeenhakijan työkyvystä.

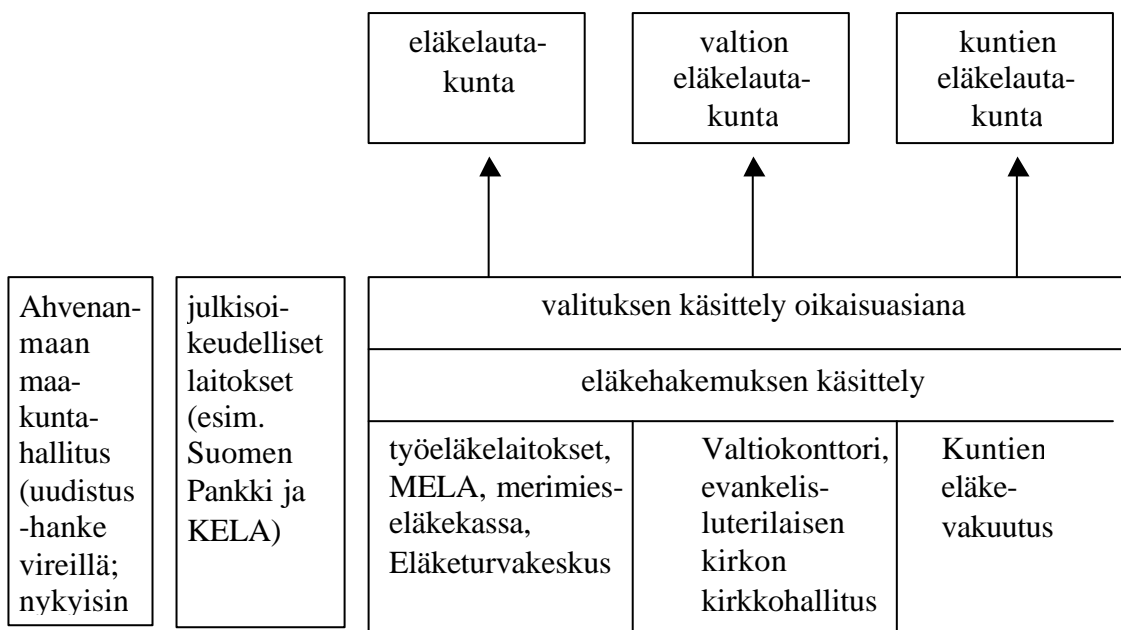
Vakuutusosoikeudessa ratkaistiin vuonna 2000 yksityisen sektorin eläkeasioita 1 499, valtion eläkeasioita 176 ja kuntien eläkeasioita 385, eli yhteensä 2 060 ansioeläkeasiaa. Muutosprosentti ansioeläkeasioissa oli 18.

Ahvenanmaan maakunnan henkilöstöeläkeasioissa valitetaan nykyisin maakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 25 §:n 2 momentin mukaisesti. Näissä eläkeasioissa muutoksenhaku poikkeaa siten muutoksenhausta muissa ansioeläkeasioissa, joissa valitukset ohjautuvat eläkeasioita käsittelevästä muutoksenhausta vakuutusosoikeuteen. Ahvenanmaan itsehallintolakia on kuitenkin tarkoitus muuttaa niin, että valitukset Ahvenanmaan maakunnan eläkeasioissa ohjautuisivat korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutusosoikeuteen.

#### KAAVIO ANSIOELÄKEASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA







1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Eläkelaitos tai Eläketurvakeskus voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos eläkelaitoksen tai eläketurvakeskuksen päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

2 Valituksen oikaisukäsittely ei koske perustevalitusta. Perustevalitus voidaan tehdä kahden vuoden kuluessa maksuunpanosta eläkelautakunnalle, jonka päätöksestä voidaan valittaa vakuutusoikeuteen. Jos perustevalitus tehdään ulosmittauksen johdosta, sovelletaan lisäksi verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annettua lakia (VeroUL, 367/1961)

## 6.2 Kansaneläke

### *Yleistä*

Kansaneläkejärjestelmään kuuluvat seuraavien lakien mukaiset etuudet: kansaneläkelaki (347/1956), perhe-eläkelaki (38/1969), rintamasotilaseläkelaki (119/1977), ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annettu laki (988/1988) sekä eläkkeensaajien asumistukilaki (591/1978).

Kansaneläkejärjestelmään kuuluvien etuuksien toimeenpanosta vastaa Kela. Etuuksien rahoituksesta vastaavat valtio sekä työnantajat kansaneläkemaksuillaan. Työnantajien kansaneläkemaksu on vuonna 2001 2,00 - 4,90 prosenttia ennakkoperinnän alaisen palkan määrästä.

Kansaneläkkeenä maksetaan vanhuuseläkettä, varhennettua vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä, kuntoutustukea (aikaisemmin määräaikainen työkyvyttömyyseläke), yksilöllistä varhaiseläkettä ja työttömyyseläkettä. Kansaneläkkeen lisänä voidaan maksaa eläkkeensaajien asumistukea ja hoitotukea sekä rintamalisää ja ylimääräistä rintamalisää. Lisäksi rintamalisää voidaan maksaa ulkomaille sitä koskevan lain perusteella. Perhe-eläkkeenä maksetaan leskeneläkettä ja lapseneläkettä.

Vuoden 1997 alusta lukien kansaneläkettä on voitu maksaa vain, jos työeläkkeen (tai siihen verrattavan korvauksen) määrä jää laissa säädettyä määrää pienemmäksi (perhesuhteista ja kuntaryhmästä riippuen noin 4 500 mk - 5 400 mk/kk). Eläkkeensaajien asumistukea ja hoitotukea sekä rintamalisää voidaan kuitenkin maksaa myös pelkästään työeläkettä saavalle. Kansaneläkkeen määrään vaikuttavat muiden eläkkeiden lisäksi perhesuhteet ja asuinkunnan kuntaryhmä.

Vanhuuseläkkeen ikäraja on 65 vuotta. Varhennettua vanhuuseläkettä voidaan maksaa 60 vuotta täyttäneelle. Tällöin eläke jää pysyvästi normaalia vanhuuseläkettä pienemmäksi (enimmillään 24 prosenttia).

Työkyvyttömyyseläkettä maksetaan 16 - 64 -vuotiaalle henkilölle, jonka sairaus, vika tai vamma estää kohtuullisen toimeentulon turvaavan työn teon tai työskentelyn omassa taloudessa tai joka on pysyvästi sokea, liikuntakyvytön tai avuton. Työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää myös määräajaksi kuntoutustukena. Työkyvyttömyyseläkettä hakevan työkyky arvioidaan yleensä lääkärinlausunnon (B-todistus) perusteella.

Yksilöllinen varhaiseläke myönnetään 60 - 64 -vuotiaalle henkilölle, jonka työkyky on pysyvästi alentunut siinä määrin, ettei hänen kohtuudella voida edellyttää enää jatkavan ansiotyötään, kun otetaan huomioon seuraavien tekijöiden yhteisvaikutus: sairaus, vika tai vamma, ikääntymisen vaikutus työssä selviytymiseen, ammatissaolon pitkäaikaisuus, työn aiheuttama rasittuneisuus ja kuluneisuus sekä työolosuhteet. Lisäksi edellytetään, että henkilö on lopettanut ansiotyön tai vähentänyt sitä niin, että se jää TEL 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä määrää pienemmäksi (1 206 mk/kk vuonna 2000).

Työttömyyseläke voidaan myöntää 60 - 64 -vuotiaalle pitkäaikaisesti työttömänä olleelle. Edellytyksenä on lisäksi, että hän täyttää työeläkelainsäädännössä säädettyt työttömyyseläkkeen saamiseen vaadittavat työssäoloehdot ja että hän on saanut työttömyyspäivärahaa työttömyysturvalain 26 §:ssä säädetyn enimmäismäärän.

Eläkkeensaajien asumistukea voidaan maksaa kansaneläkkeensaajalle sekä alle 65-vuotiaalle työeläkkeensaajalle. Asumistuen määrään vaikuttavat asumismenojen lisäksi tulot ja omaisuus, perhesuhteet ja perheen koko. Asumistukena maksetaan 85 prosenttia omavastuun ylittävistä kohtuullisista asumismenoista.

Eläkkeensaajien hoitotukea voidaan maksaa hoidon ja palvelusten sekä erityiskustannusten korvaamiseksi 65 vuotta täyttäneelle sekä alle 65-vuotiaalle,

joka saa kansaneläkelain tai työeläkelakien mukaista työkyvyttömyyseläkettä, kuntoutustukea tai yksilöllistä varhaiseläkettä. Hoitotuen myöntäminen edellyttää, että henkilön toimintakyky on alentunut yhdenjaksoisesti vähintään vuoden ajaksi. Hoitotuki on määrältään porrastettu kolmeen ryhmään avuntarpeen, ohjauksen ja valvonnan sekä erityiskustannusten määrän perusteella.

Rintamalisää maksetaan vuosien 1939-1945 sotiin osallistuneelle henkilölle, jolle on myönnetty rintamasotilas-, rintamapalvelus-, rintama- tai veteraanitunnus. Yleisenä perhe-eläkkeenä voidaan maksaa leskeneläkettä ja lapseneläkettä. Leskeneläkettä maksetaan alle 65-vuotialle leskelle ja lapseneläkettä alle 18-vuotiaalle lapselle. Lapseneläkettä voi saada myös 18 - 20 -vuotias opiskeleva lapsi. Lesken- ja lapseneläkkeeseen kuuluu vakiomääräinen perusmäärä sekä tuloista riippuvainen täydennysmäärä. Lesken jatkoeläkkeeseen perusmäärä maksetaan kuitenkin vain, jos leskellä on huollettavanaan alle 18-vuotias lapsi.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Kansaneläkettä, eläkkeensaajien asumistukea ja hoitotukea, rintamalisiä ja perhe-eläkettä haetaan Kelan toimistosta, joka antaa haettua etuutta koskevan päätöksen. Kuitenkin työkyvyttömyyseläkettä, kuntoutustukea ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevat päätökset tehdään Kelan keskushallinnossa eläke- ja toimeentuloturvaosastossa.

Vuonna 2000 tehtiin kansaneläkejärjestelmää koskevia päätöksiä seuraavasti: vanhuuseläke ja varhennettu vanhuuseläke 51 143, eläkkeensaajien asumistuki 123 518, eläkkeensaajien hoitotuki 52 953, työkyvyttömyyseläke 35 297, yksilöllinen varhaiseläke 1 879 , työttömyyseläke 10 710 ja rintamalisät 281. Leskeneläkepäätöksiä tehtiin yhteensä 5 210 ja lapseneläkepäätöksiä 8 042. Päätöksiä tehtiin siten yhteensä noin 289 000.

Kansaneläkkeensaajia oli syyskuussa 2001 yhteensä 777 979. Eläkkeensaajat jakautuivat seuraavasti: vanhuuseläke 510 200, varhennettu vanhuuseläke 22 329, työkyvyttömyyseläke 149 322 ( niistä kuntoutustuki 9 415), yksilöllinen varhaiseläke 7 118 ja työttömyyseläke 23 370. Eläkkeensaajien hoitotuen saajia oli 158 217 ja asumistuen saajia 162 699. Rintamalisän saajia oli 139 098 ja ylimääräisen rintamalisän saajia 74 677. Leskeneläkkeen saajia oli 10 561 ja lapseneläkkeen saajia 24 961.

### ***Muutoksenhaku***

Kelan hoitamassa eläketurvassa päätökseen haetaan muutosta tarkastuslautakunnalta ja sen päätökseen vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeuteen voidaan kuitenkin valittaa vain, jos päätös koskee oikeutta eläkkeeseen, hoitotukea tai takaisinperintää. Eläkkeen määrää tai eläkkeensaajien asumistukea koskevaan tarkastuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla muutoin kuin takaisinperinnän osalta. Eläkkeensaajien asumistuen takaisinperintää koskeva muutos tehtiin eläkkeensaajien asumistukilakiin 1.1.1997 lukien. Sitä ennen asumistuen takaisinperintään ei voinut hakea muutosta vakuutusoikeudelta.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 189/1996 vp) muutostarvetta perusteltiin sillä, että koska kansaneläkkeen takaisinperinnästä voidaan valittaa vakuutusoikeuteen, tulisi myös samasta syystä johtuvasta asumistuen takaisinperinnästä voida valittaa vakuutusoikeuteen. Eläkkeensaajien asumistukea koskevassa alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 81/1969 vp laiksi kansaneläkkeeseen suoritettavasta tukilisästä ja asumistuesta) asumistuen muutoksenhaku oli kytketty tukilisän muutoksenhakuun ja se esitettiin ilman perusteluja yksipuoliseksi.

Valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta. Valituskirjelmä tulee toimittaa Kelaan tämän ajan kuluessa. Kansaneläkkeitä, perhe-eläkkeitä ja muita edellä mainittuja etuuksia koskevat samat itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevat säännökset kuin muita Kelan maksamia etuuksiakin. Säännökset on yhtenäistetty 1.5.1997 lukien. Vastaavat säännökset ovat myös esimerkiksi työeläke- ja tapaturmavakuutuslainsäädännössä. Eläkkeensaajien asumistukea koskevan päätöksen poistamista haetaan muista etuuksista poikkeavasti tarkastuslautakunnalta. Kansaneläkejärjestelmää koskevia itseoikaisupäätöksiä tehtiin vuonna 2000 noin 19 000, joka on noin 6 prosenttia päätösten kokonaismäärästä.

Tarkastuslautakunnassa käsiteltiin vuonna 2000 edellä mainittuja etuuksia koskevia valituksia yhteensä 6030. Valitukset jakautuivat seuraavasti: työkyvyttömyyseläke 2 145, yksilöllinen varhaiseläke 185, eläkkeensaajien hoitotuki 1 109, muut kansaneläkeasiat 1 337, perhe-eläke 80 ja rintamalisä 1. Kohdassa "muut kansaneläkeasiat" suurimman osan asioista muodostivat eläkkeensaajien asumistuki ja kansaneläkkeen takaisinperintä. Kaikista tarkastuslautakuntaan saapuneista valituksista työkyvyttömyyseläkkeet muodostivat noin 21 prosenttia, yksilölliset varhaiseläkkeet 2 prosenttia, eläkkeensaajien hoitotuki 10 prosenttia ja muut kansaneläkeasiat 12 prosenttia.

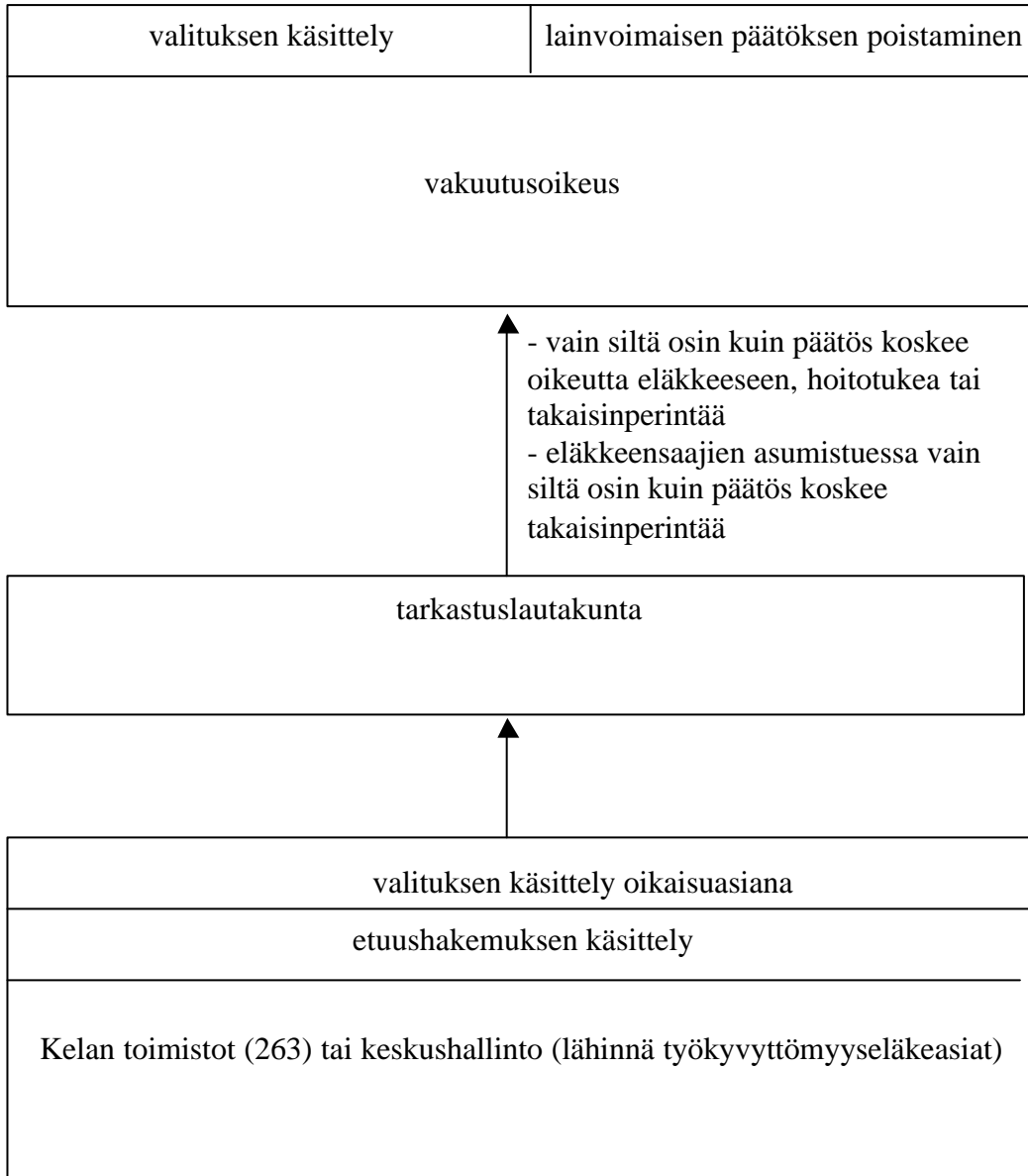
Tarkastuslautakunnassa muutettiin työkyvyttömyyseläkepäätöksistä 12,4 prosenttia, yksilöllistä varhaiseläkettä koskevista päätöksistä 25 prosenttia, eläkkeensaajien hoitotukea koskevista päätöksistä 11 prosenttia, muita kansaneläkeasioita koskevista päätöksistä 10 prosenttia ja perhe-eläke-päätöksistä 1,3 prosenttia. Rintamalisäpäätöksistä ei muutettu yhtäkään.

Vakuutusoikeudessa käsiteltiin vuonna 2000 edellä mainittuja etuuksia koskevia valituksia yhteensä 1 225. Kansaneläkkeitä koskevien valitusten määrä on vuosittain jonkin verran vähentynyt.

Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) perusteella ratkaistaan, pidetäänkö henkilöä sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa asuvana. Lain perusteella annetusta Kelan päätöksestä valitetaan tarkastuslautakuntaan ja sen päätöksestä vakuutusoikeuteen. Kuitenkin jos Suomessa asumista koskeva kysymys tulee esille etuusasian yhteydessä, myös sitä koskeva valitusmenettely noudattaa etuusasian valitusmenettelyä. Tarkastuslautakunnassa käsiteltiin vuonna 1999

yhteensä 181 Suomessa asumista koskevaa valitusta. Vakuutusoikeudessa käsiteltiin samana vuonna yhteensä 58 tällaista valitusta.

## KAAVIO KANSANELÄKEASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos Kelan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

### 6.3 Sairausvakuutus

#### *Yleistä*

Koko väestöä koskeva sairausvakuutusjärjestelmä otettiin käyttöön 1.4.1964. Jokainen Suomessa asuva henkilö on vakuutettu sairausvakuutuslain (SVL, 364/1963) mukaisesti. Sairausvakuutuksen tarkoituksena on korvata sairaudesta, raskaudesta tai synnytyksestä aiheutuneita kustannuksia ja työansioden menetystä. Sairausvakuutuslain toimeenpanosta vastaa Kela. Lisäksi sairausvakuutuslain mukaisista etuuksista huolehtivat vakuutuskassalaissa (832/1996) tarkoitetut työpaikkakassat, joita oli vuoden 2000 lopussa 82. Sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien kustannukset olivat vuonna 2000 yhteensä noin 11,5 miljardia markkaa.

Sairausvakuutuslaissa säädetään oikeudesta saada sairauden, raskauden tai synnytyksen johdosta päivärahaa tai kustannusten korvausta. Työterveyshuollosta säädetään työterveyshuoltolaissa (743/1978), mutta työterveyshuollosta aiheutuneiden kustannusten korvaamisessa työnantajalle sovelletaan sairausvakuutuslakia. Tarkempia säännöksiä muun muassa korvausten ja päivärahan perusteista sekä etuuksien hakemisesta ja maksamisesta sisältyy sairausvakuutusasetukseen (SVA, 473/1963).

Sairausvakuutuslain mukainen päiväraha on sairauspäivärahaa, vanhempainpäivärahaa (äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa), erityishoitorahaa tai erityisäitiysrahaa. Sairauspäivärahan tarkoituksena on korvata lyhytaikaisesta työkyvyttömyydestä aiheutuvaa työansion menetystä. Päivärahan suorittamiselle on säädetty enimmäismääräaika, jossa pääsääntönä on, että päivärahaa suoritetaan enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana päivärahan suorituspäivien luku nousisi 300 päivään.

Sairausvakuutuslain perusteella suoritetaan myös korvausta tarpeellisen sairaanhoidon kustannuksista. Sairaanhoitokustannuksina korvataan osa yksityisen lääkärin palkkioista ja hänen määräämiensä tutkimusten kustannuksista, yksityisen hammaslääkärin antaman hoidon ja hänen määräämiensä tutkimusten kustannuksista, lääkärin tai hammaslääkärin määräämien korvattavien lääkkeiden kustannuksista sekä sairausvakuutuslaissa tarkoitetuista matka- ja yöpymiskustannuksista.

Sairausvakuutuksen kustannukset jakaantuvat vakuutettujen, työnantajien ja valtion kesken. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu määräytyy edelliseltä vuodelta vahvistettujen veroäyrien yhteismäärän perusteella. Sen määräämisestä ja perinnästä on voimassa, mitä verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995) ja veronkantolaissa (611/1978) säädetään. Työnantajan sairausvakuutus- ja työterveyshuoltomaksu sisältyy työnantajan sosiaaliturvamaksuun, jonka työnantaja maksaa työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain (366/1963) mukaisesti palkkojen ennakkoperinnän yhteydessä. Näihin maksuihin haetaan muutosta

verotusta koskevien muutoksenhakusäännösten mukaisesti yleisiltä hallinto- tuomioistuimilta.

Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat voivat olla henkilön ainoa tulonlähde sairausaikana tai muuna päiväraha-aikana, ellei ole kyse palkansaajasta alalla, jolla työnantaja maksaa palkkaa sairausajalta. Päiväraha-asia voi siten olla valittajan kannalta kiireellinen ja tärkeä. Sairausvakuutuslain mukaisista valitusasioista enemmän kuin puolet koskee sairausvakuutuksen päivärahaa. Korvaukset lääkekuluista ja lääkäreiden palkkioista voivat olla hakijan kannalta vähäisiä ja luonteeltaan kaavamaisia. Ne voivat kuitenkin olla hakijalle merkittäviä erityisesti silloin, kun kustannukset ovat toistuvia ja markkamäärältään suuria.

Sairauspäivärahan saaminen perustuu työkyvyttömyyteen, joten sen myöntäminen edellyttää työkyvyn arviointia. Suurimpana sairausvakuutusasioiden ryhmänä tarkastuslautakunnassa ovat valitukset, jotka koskevat oikeutta päivärahaan eli sen arvioimista, onko henkilö ollut sairauden johdosta työkyvytön sinä aikana, jolle päivärahaa on haettu.

Päiväraha-asioissa haetaan muutosta myös päivärahan määrään. Tällaiset valitukset voivat koskea myös äitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa. Päivärahan määrä riippuu työtulojen määrästä. Se määräytyy yleensä vakuutetun verotuksessa vahvistetun ja yhden vuoden TEL-indeksillä korjatun työtulon perusteella. Henkilö voi hakea päivärahaa myös kuuden kuukauden aikana välittömästi ennen sairastumista saamiensa työtulojen perusteella. Tällöin otetaan huomioon vain luonteeltaan jatkuvat tulot. Hakijan tulee esittää selvitys tuloistaan ja tulonhankkimiskustannuksistaan tältä ajalta. Myös yrittäjä voi esittää verotusta tuoreemman selvityksen tuloistaan. Päivärahan määrä ei siten aina perustu pelkästään kaavamaiseen laskelmaan, vaan siihen voi liittyä säännösten tulkintaa ja selvitysten arviointia.

Matkakulujen korvauksia koskevat valitukset voivat liittyä esimerkiksi rajanvetoon yksityisen ja julkisen kulkuneuvon käytön välillä tai siihen, voidaanko lähintä hoitomahdollisuutta kauemmas tehtyä matkaa pitää aiheellisenä.

Lääkekorvauksia koskevissa valituksissa on käytännössä yleensä kyse siitä, onko valittajan sairaus niin vaikea-asteinen, että hänellä on oikeus vaikean sairauden hoidossa tarvittavan lääkkeen tai ravintovalmisteen erityiskorvaukseen.

Jonkin verran valituksia tehdään erilaisten fysikaalisten hoitojen ja hammashoidon korvaamisesta. Tarkastuslautakuntaan saapuu myös valituksia, joissa on kyse siitä, kuuluuko sairaanhoito kunnan kustantamaan terveydenhuoltoon vai Kelan korvattavaksi.

Työnantajien järjestämän työterveyshuollon korvaamista koskevien valitusten osuus kaikista sairausvakuutusasioista ei ole kovin suuri, mutta nämä valitukset ovat käytännössä usein laajoja. Niissä on yleensä kyse siitä, onko työnantajan työntekijöilleen järjestämä työterveyshuolto sellaista, että se kuuluu



työterveyshuoltona korvattavan hoidon piiriin. Tarkastuslautakunnan hyväksymien valitusten suhteellinen osuus on tässä asiaryhmässä vaihdellut vuosittain selvästi enemmän kuin muissa sairausvakuutusasioissa.

Sairausvakuutuslain mukainen päivärahoikeus liittyy muihin etuusjärjestelmiin. Se on toissijainen esimerkiksi tapaturmavakuutukseen sekä liikennevahinkojen ja sotilasvammojen korvaukseen nähden. Tällöin päiväraha maksetaan siitä vakuutusjärjestelmästä, joka on ensisijainen korvausvelvollinen. Tällöinkin henkilöllä on oikeus sairausvakuutuslain mukaiseen päivärahaan siltä osin kuin se ylittää muun lain nojalla suoritettavan korvauksen. Sairausvakuutuksen päiväraha on ensisijainen ansioeläkkeen mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden.

Sairausvakuutusasiassa voi olla kyse myös asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (soveltamisalalaki, 1573/1993) tulkinnasta. Tämän lain soveltamista koskevassa asiassa muutosta Kelan päätökseen haetaan tarkastuslautakunnalta ja vakuutusosoikeudelta. Jos sairausvakuutuslain mukaisen etuusasian ratkaiseminen riippuu siitä, onko henkilöä pidettävä Suomessa asuvana, muutosta myös soveltamisalakysymykseen voidaan hakea etuuslaissa säädettyssä järjestyksessä. Tällöin tarkastuslautakunnan päätöksestä voidaan kuitenkin soveltamisalakysymyksen osalta valittaa vakuutusosoikeuteen.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Sairausvakuutuskorvausta ja sairausvakuutuksen päivärahaa haetaan kirjallisesti Kelan toimistosta tai työpaikkakassalta. Hakemukseen on liitettävä tarvittavat selvitykset.

Työnantajalla on oikeus nostaa työntekijän sairauspäiväraha, jos työnantaja on maksanut sairausajan palkkaa. Jos palkka on pienempi kuin päiväraha, Kela maksaa erotuksen suoraan työntekijälle.

Korvauksen piiriin kuuluvien lääkärin määräämien lääkkeiden sairausvakuutuskorvaus vähennetään ostosta jo apteekissa, kun asiakas esittää Kela-kortin. Lisäksi vakuutetun maksamilla lääkekustannuksilla on kalenterivuodessa markkamääräinen raja, jonka ylittävä määrä tarpeellisista kustannuksista korvataan kokonaan. Kela lähettää vakuutetulle ilmoituksen, kun markkamääräinen raja on ylittynyt.

Työnantajan tulee liittää työterveyshuollon kustannusten korvausta koskevaan hakemukseen selvitys työterveyshuollon palvelujen toimeenpanemisesta ja toteutumisesta hakemuskautena, suunnitelma työterveyshuollon järjestämisestä seuraavana kautena sekä työsuojelutoimikunnan tai -valtuutetun lausunto tai selvitys siitä, että lausunnon antamiseen on ollut mahdollisuus (SVL 30 c §).

Sairauspäivärahan saajia oli vuoden 2000 aikana 296 311. Äitiysrahaa maksettiin 97 357 henkilölle, isyysrahaa 42 926 henkilölle ja erityishoitorahaa 7 971 henkilölle. Lääkekorvauksia maksettiin vuoden 2000 aikana yhteensä 3 321 990 hakemuksen perusteella. Sairausvakuutuskorvauksia maksettiin lääkärinpalveluista 1 393 707 hakemuksen ja hammaslääkärin palveluista 469 707

hakemuksen perusteella. Sairausvakuutuskorvauksia tutkimuksesta ja hoidosta maksettiin 739 493 hakemuksen perusteella ja matkakorvauksia 572 863 hakemuksen perusteella.

### ***Muutoksenhaku***

Hakija voi hakea päätökseen muutosta valittamalla sosiaalivakuutuslautakuntaan (53 §). Valituskirjelmä toimitetaan Kelaan, jossa se käsitellään ensin oikaisumenettelyssä (53 a §). Jos Kela hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset kaikilta osin, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Jos Kela ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä valituksen mukaisesti, sen on toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä sosiaalivakuutuslautakunnan käsiteltäväksi. Kelan päätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta kunnes valitus on ratkaistu.

Sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksestä saa valittaa tarkastuslautakuntaan (53 §). Tarkastuslautakunnan päätöksestä ei sairausvakuutusasiassa saa valittaa, joten se toimii näissä asioissa ylimpänä valitusviranomaisena. Sairausvakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmä poikkeaa siten toimeentuloturvan muutoksenhaun päälinjasta, jossa muutoksenhaussa on ensimmäisenä asteena lautakuntatyypinen toimielin ja toisena asteena vakuutusosoikeus.

Sairausvakuutusta valmistellut komitea ehdotti sairausvakuutuksen muutoksenhakuasteiksi Kansaneläkelaitoksen lisättyä hallitusta ja vakuutusosoikeutta samalla tavoin kuin vuonna 1957 toteutetussa kansaneläkeuudistuksessa (Sairausvakuutuskomitean mietintö. KM 1959:6 s. 28 ja 54). Esitystä jatkovalmistellut komitea ehdotti kuitenkin muutoksenhaun järjestämistä kansaneläkelaista poiketen muussa sosiaalivakuutuksessa toteutetun mallin mukaisesti niin, että muutoksenhaun ensimmäiseksi asteeksi perustettaisiin sairausturvalautakunta, jonka päätöksestä voitaisiin valittaa tietyin rajoituksin vakuutusosoikeuteen (Sairausvakuutuskomitean osamietintö I. KM 1961:39 s. 24).

Hallituksen esityksessä sairausvakuutuslaiksi (HE 129/1962 vp) poikettiin aikaisemmista ehdotuksista niin, että ensimmäiseksi muutoksenhakuasteeksi ehdotettiin perustettavaksi alueellisia sairausvakuutuslautakuntia ja toiseksi asteeksi tarkastuslautakunta. Sairausvakuutuslautakunnan päätöksestä säädettiin muutoksenhakumahdollisuus tarkastuslautakuntaan vain siltä osin kuin kyse oli oikeudesta etuuteen tai päivärahan tai äitiysrahan määrästä, jotta tarkastuslautakuntaa ei rasi tavallisilla asioilla. Tämä rajoitus on myöhemmin poistettu. Esityksessä ei lähemmin perusteltu uusien lautakuntien perustamista eikä sitä, ettei muutoksenhakua ohjattu vakuutusosoikeuteen. Esitykseen liittyi valitusmenettelyn yhdenmukaistamiseksi ehdotus kansaneläkelain muuttamiseksi niin, että tarkastuslautakunnasta tuli ensimmäinen muutoksenhakuaste kansaneläkeasioissa.

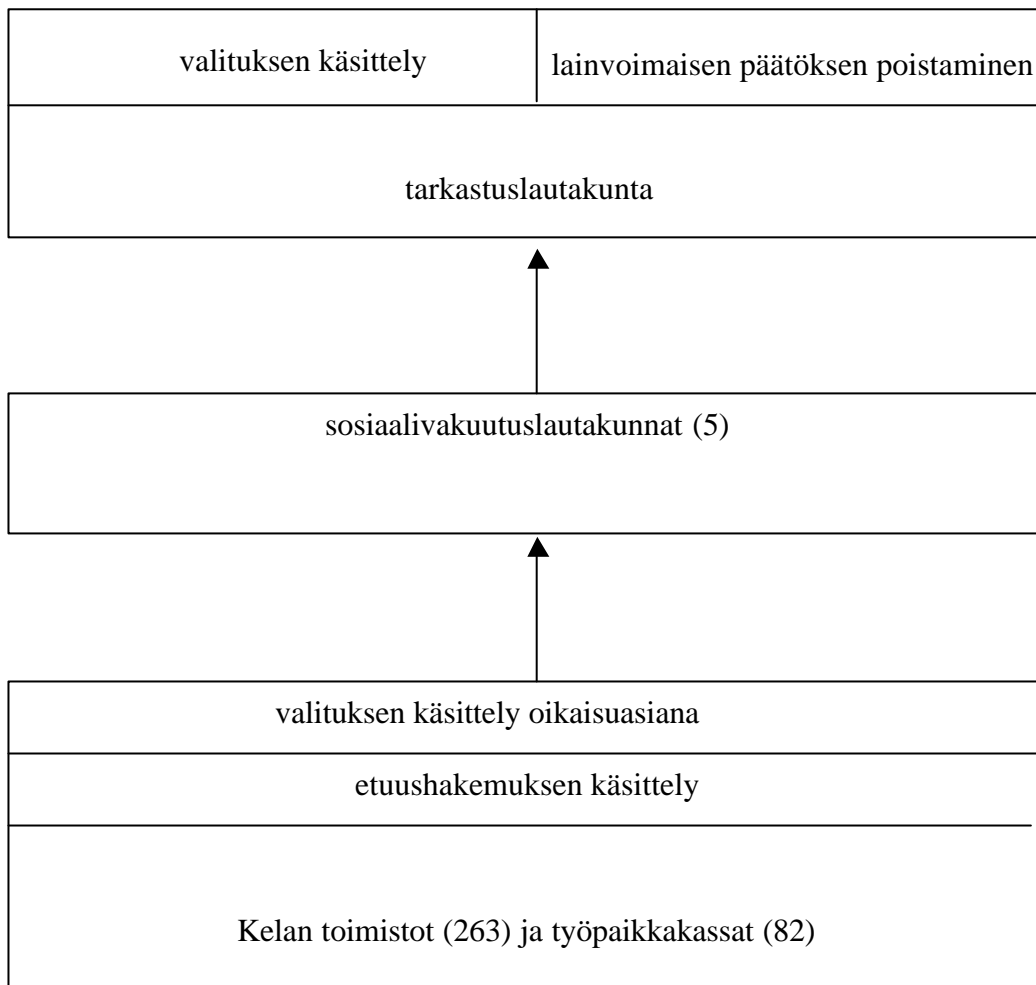
Sairausvakuutusasiat muodostavat sosiaalivakuutuslautakunnissa noin 80 prosenttia kaikista asioista. Vuosittain sosiaalivakuutuslautakunnissa käsitellään noin 4 000 sairausvakuutusasiaa. Näistä päätöksistä muuttuu sosiaalivakuutuslautakunnissa noin 20-30 prosenttia eli noin 800 - 1 200 päätöstä vuosittain.

Tarkastuslautakunnassa lääkärijäsen on mukana suurimmassa osassa sairausvakuutusasioita. Hän ei ole mukana silloin kun harkitaan päivärahan määrää tulojen perusteella tai kun asia muuten perustuu pelkästään oikeudelliseen harkintaan.

Vuosittain tarkastuslautakunnassa ratkaistaan sairausvakuutusasioita ja työterveyshuoltoasioita yhteensä noin 1 000. Nämä asiat muodostavat noin 10 prosenttia kaikista tarkastuslautakunnassa käsiteltävistä asioista. Tarkastuslautakunnassa muutetaan sosiaalivakuutuslautakunnan sairausvakuutusasioissa antamista päätöksistä noin 10-13 prosenttia eli 100-130 päätöstä vuosittain.

Työpaikkakassa voi valittaa Kelan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (SVL 65 §). Tällainen päätös voi koskea lähinnä vakuutuskassan hyväksymistä sairausvakuutuslain mukaiseksi työpaikkakassaksi tai työpaikkakassan käytettäväksi tulevan ennakon määrää. Viime vuosina ei ole tehty tällaisia valituksia. Yleisen sääntelyn mukaista olisi, että muutosta haettaisiin hallinto-oikeudelta ennen muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

#### KAAVIO SAIRAUSVAKUUTUSASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela tai työpaikkakassa voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

2 Lisäksi työpaikkakassalla on oikeus valittaa työpaikkakassaa koskevasta Kelan päätöksestä (esimerkiksi ennakkoa koskevassa asiassa) korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

## **6.4 Lakisääteinen tapaturmavakuutus**

### *Yleistä*

Lakisääteinen työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on maamme vanhin sosiaalivakuutus, jonka esikuvana on ollut Saksassa 1870-luvulla säädetty vastuunalaisuuslaki. Suomen ensimmäinen tapaturmavakuutuslaki, laki koskeva työnantajan vastuunalaisuutta ruumiinvammasta, säädettiin 1895. Nykyinen tapaturmavakuutuslaki on vuodelta 1948.

Työtapaturmasta ja ammattitaudista suoritetaan korvausta lakisääteisestä tapaturmavakuutusjärjestelmästä. Työtapaturmalla tarkoitetaan työssä, asunnon ja työpaikan välisellä matkalla tai työnantajan asioilla ollessa tai työstä johtuvissa olosuhteissa sattunutta tapaturmaa. Ammattitauti on sairaus, joka on todennäköisesti johtunut työssä esiintyvistä fysikaalisesta, kemiallisesta tai biologisesta tekijästä. Tapaturmavakuutuslainsäädännön piiriin kuuluvat myös muun muassa maatalouden työvahingot, opiskelutapaturmat ja sotilastapaturmat. Työtapaturmina korvataan erillisen asetuksen perusteella myös eräitä vammoja, jotka ovat syntyneet lyhyehkönä aikana. Työtapaturman seurauksena korvataan lisäksi aikaisemman vamman tai sairauden olennainen paheneminen työtapaturmassa. Työtapaturman tavoin korvataan myös työssä tai työstä johtuvissa olosuhteissa aiheutunut vamma tai sairaus, joka on aiheutunut pahoinpitelystä tai muusta toisen henkilön tahallisesta teosta tai tapaturma, joka on aiheutunut sodasta tai aseellisesta selkkauksesta.

Tapaturmavakuutuslain perusteella korvataan sekä lyhytaikaista työkyvyttömyyttä (päiväraha) että pitkäaikaista työkyvyttömyyttä (tapaturmaeläke). Päivärahalla korvataan ansionmenetystä ohimenevän työkyvyttömyyden ajalta tai pitkäaikaisen työkyvyttömyyden alkuvaiheessa. Tapaturmaeläke korvaa ansionmenetystä, jos työtapaturma tai ammattitauti aiheuttaa ansionmenetystä vielä päivärahakauden jälkeenkin. Haittarahaa maksetaan vamman tai sairauden aiheuttamasta pysyvästä yleisestä haitasta, jolla tarkoitetaan muuta kuin ansiotoimintaan vaikuttavaa haittaa, esimerkiksi vaikeuksia yleisessä liikkumisessa ja harrastuksissa. Tapaturmavakuutuksesta korvataan myös työtapaturmasta tai ammattitaudista aiheutunut tarpeellinen sairaanhoito ja tutkimus, lääkkeet, proteesit ja muut

vastaavat apuvälineet sekä sairaanhoidosta aiheutuneet välttämättömät matkakustannukset. Lisäksi korvauspiiriin kuuluvat lääketieteellinen ja ammatillinen kuntoutus. Tapaturmavakuutuksesta korvataan myös tapaturmasta aiheutuvia lisäkustannuksia kuten kodinhoitokustannuksia ja suoritetaan haittalisää toisen apua tarvitsevalle. Jos työntekijän kuolema on aiheutunut työtapaturmasta tai ammattitaudista, hänen edunsaajillaan on oikeus perhe-eläkkeeseen.

Tapaturmavakuutuslaki (TVL, 608/1948) on työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa virkasuhteessa olevia koskeva yleislaki, joka sisältää myös muissa tapaturmavakuutuslainsäädäntöön kuuluvissa laeissa viitatuksi menettely- ja muutoksenhakusäännökset. Myös itsenäiset yrittäjät ja ammatinharjoittajat voivat vapaaehtoisesti ottaa itselleen tapaturmavakuutuslain mukaisen turvan lain 57 §:n mukaisella vakuutuksella. Vastaava vakuutusturva voidaan ottaa myös työnantajan taloudessa vakinaisesti elävälle lähisukulaiselle, jolla ei lain mukaan ole oikeutta tapaturmakorvaukseen.

Ammattitautilaki (1343/1988) ei pääsääntöisesti sisällä korvaussäännöksiä, vaan määrittelee ammattitaudin, jonka korvaus määräytyy samoin kuin työtapaturmassakin. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki (1026/1981) koskee pääsääntöisesti samoja henkilöitä kuin maatalousyrittäjien eläkelaki. Vakuutus otetaan Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta (MELA).

Opiskelutapaturmat (opiskeluun liittyvä käytännön harjoittelutyö) korvataan TVL 3 §:n ja sen nojalla annetun asetuksen perusteella (A opiskelutapaturman korvaamisesta 851/1948).

Laki eräisiin rangaistus-, huolto- ja hoitolaitoksiin otettujen henkilöiden tapaturmakorvauksesta (894/1946) koskee tapaturmia, jotka aiheutuvat laitosten johdon ja valvonnan alaisessa hoito-ohjelmaan liittyvässä työssä. Korvaukset hoitaa Valtiokonttori.

Sotilastapaturmasta ja palvelussairaudesta vahingoittuneella on oikeus korvaukseen sotilastapaturmalain (1211/1990) mukaan. Korvaustoiminnan hoitaa Valtiokonttori. Korvauksen hakemisesta, korvausvelvollisuudesta ja muutoksenhausta ym. on soveltuvin osin voimassa, mitä tapaturmavakuutuslaissa, ammattitautilaissa ja tapaturmakorvausta saavien invalidihuollosta annetussa laissa (592/1963) säädetään.

Lisäksi on eräitä muita korvauslakeja, joiden perusteella maksetaan tapaturmakorvauksia TVL:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Näitä lakeja ovat mm. pelastustoimilaki (561/1999), laki virkatehtävässä apuna olleelle henkilölle eräissä tapauksissa suoritettavasta tapaturmakorvauksesta (625/1967) ja laki ihmishenkeä pelastettaessa sattuvan tapaturman korvaamisesta (311/1935). Näihin lakeihin perustuvat korvaukset maksetaan valtion varoista, ja korvaustoiminnan hoitaa Valtiokonttori.

Työtapaturmavakuutus on ensisijainen korvausjärjestelmä. Myös tilanteissa, joissa vahinkotapahtuma täyttää kahden vakuutusjärjestelmän tunnusmerkit, korvaus

suoritetaan ensisijaisesti työtapaturmavakuutuksesta. Tämä koskee esimerkiksi työmatkalla tapahtunutta liikennevahinkoa. Muun korvausjärjestelmän kuin tapaturmavakuutuksen mukaista korvausta suoritetaan käytännössä vain silloin, kun muun järjestelmän mukainen korvaus on tapaturmakorvausta suurempi. Järjestelmien välillä tehtävän yhteensovituksen hoitaa toissijainen korvausjärjestelmä. Tapaturmavakuutuslaissa ei ensisijaisena lakina ole yhteensovitusäännöksiä.

Lakisääteistä tapaturmavakuutusta harjoittavat yksityiset tapaturmavakuutusyhtiöt. Vastavia tehtäviä hoitavat myös Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja Valtiokonttori. Tapaturmavakuutuslaitosten yhteiselin Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto hoitaa muun muassa pienityöntajien ja vakuuttamisen laiminlyöneiden työnantajien työssä sattuneiden tapaturmien korvaamisen sekä vakuuttamistoimintaan liittyvää ohjeistusta. Liitolla on myös neuvontavelvollisuus, jos vakuutuslaitos laiminlyö neuvonnan ja palvelun, ja myös korvauksen viivästymiseen liittyviä tehtäviä.

Tapaturmavakuutuslaitoksille ilmoitettiin vuonna 2000 yhteensä 142 912 työtapaturma- ja ammattitautitapausta (3,8 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna). Samana vuonna tilastoitiin kuolemaan johtaneita tapaturmia ja ammattitautitapauksia yhteensä 160, joista 64 oli asbestin aiheuttamia keuhkosityöpiä. Vakuutuslaitosten antamia korvauspäätöksiä on vuosittain noin 300 000.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Tapaturmavakuutuslain menettelyä, päätöksentekoa, asian uudelleen tutkimista ja itseoikaisua koskevat säännökset ovat pääperiaatteiltaan samaiset kuin muussakin toimeentuloturvalainsäädännössä. Oikaisumenettely (TVL 46 §) tulee tapaturmavakuutusetuksissa useammin sovellettavaksi kuin esimerkiksi työeläke-etuuksissa.

Tapaturmavakuutuslaista johtuvien korvausasioiden käsittelyn yhdenmukaistamista ja kehittämistä varten Tapaturmavakuutuslaitosten Liiton yhteydessä toimii tapaturma-asioiden korvauslautakunta (TVL 30 b §), jonka puheenjohtajan, jäsenten, asiantuntijoiden ja varamiesten esteellisyydestä on korvauslautakunnan säännöistä annetun asetuksen (1313/1996) mukaan voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Tapaturmavakuutuslain mukaista vakuutusta harjoittavan vakuutuslaitoksen, Valtiokonttorin ja Tapaturmavakuutuslaitosten liiton on ennen korvausasian ratkaisua pyydettävä päätösehdotuksestaan tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunto, jos asia sisältää periaatteellista laatua olevan lääketieteellisen tai oikeudellisen kysymyksen tai jos asian käsittely lautakunnassa on muutoin tarpeen korvauskäytännön yhtenäisyyden saavuttamiseksi. Niillä on oikeus pyytää lautakunnan lausuntoa muistakin käsiteltävänä olevista korvaustointa koskevista asioista. Tapaturmavakuutuslaissa tarkoitettu muutoksenhakuelin voi myös pyytää lautakunnalta korvauskäytäntöä koskevaa lausuntoa käsiteltävänä olevassa tapaturmavakuutuslain mukaisessa asiassa. Lautakunta antaa lisäksi

korvauskäytäntöä koskevia yleisohjeita (asetus tapaturma-asiain korvauslautakunnan säännöistä 1 ja 2 §).

### ***Muutoksenhaku***

Vakuutuslaitoksen päätökseen haetaan muutosta tapaturmalautakunnalta ja sen päätöksestä voidaan valittaa vakuutusoikeuteen. Tapaturmalautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuelimenä lakisääteisen tapaturmavakuutuksen piiriin kuuluvissa asioissa (myös maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa ja sotilastapaturmalaisissa tarkoitetuissa asioissa) sekä sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa. Lautakunta käsittelee myös tapaturmavakuutuslain 43 §:ssä tarkoitettujen alustusasioiden, joissa on kysymys siitä, mille vakuutuslaitokselle korvausvelvollisuus kuuluu tilanteissa, joissa oikeus korvaukseen on sinänsä riidaton; näistä päätöksistä ei ole muutoksenhakuoikeutta.

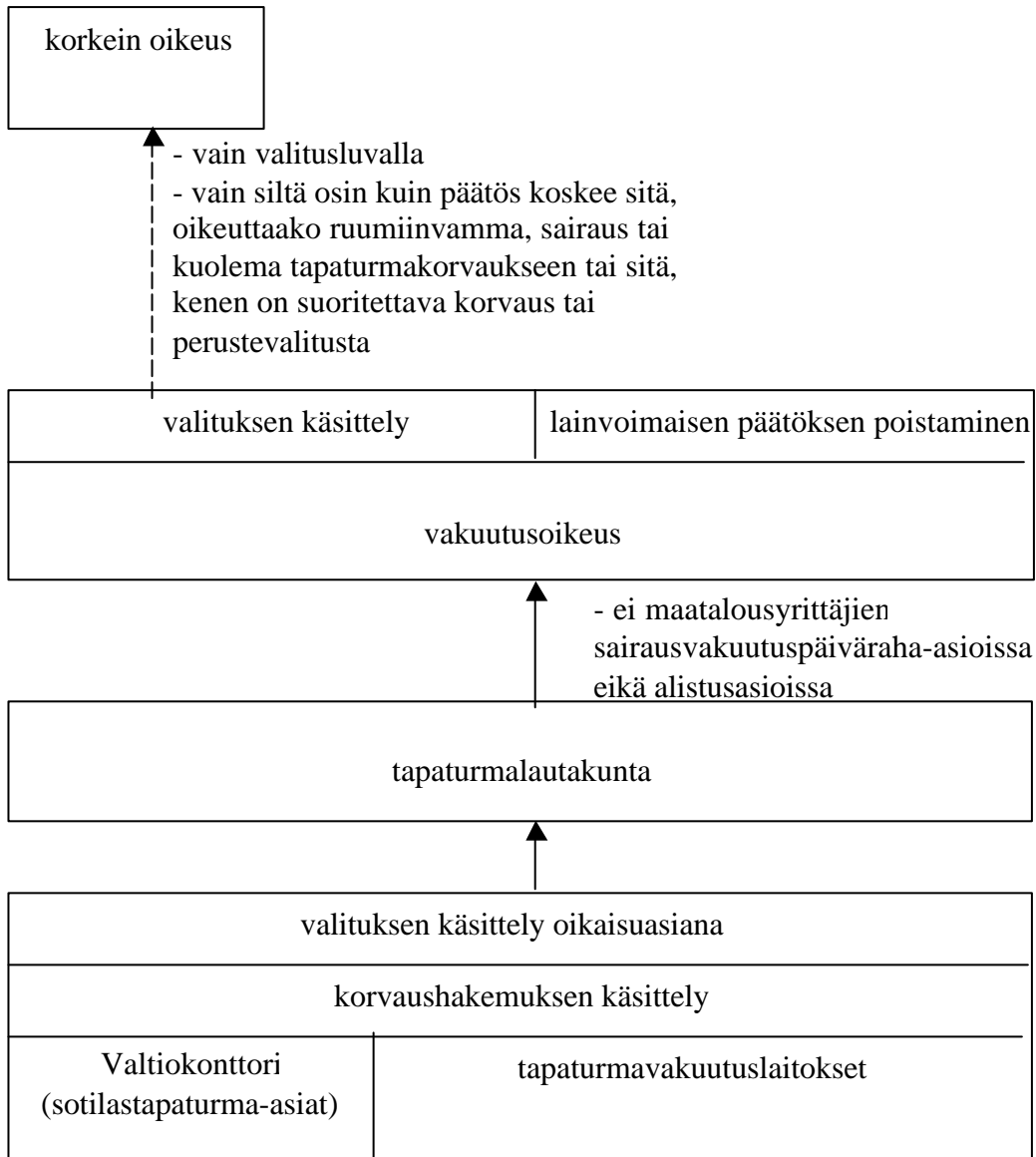
Tapaturmalautakuntaan on saapunut valituksia vuosittain noin 5 000 eli lähes kaksi prosenttia tapaturmavakuutuslaitosten antamien päätösten määrästä. Lautakunnan ratkaisemien asioiden muutosprosentti on ollut viime vuosina 12-14. Asiaryhmittäin muutosprosentti on ollut alhaisempi lääketieteellisissä kysymyksissä kuin muissa asioissa.

Vakuutusoikeudessa maallikkojäsenet osallistuvat asian käsittelyyn tapaturmavakuutuslaissa, sotilastapaturmalaisissa sekä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen.

Vakuutusoikeuteen on vuosittain saapunut 1 300 - 1 400 (vuonna 2000 yhteensä 1 322) tapaturmakorvausta käsittelevää asiaa. Muutosprosentit ovat olleet jonkin verran muita vakuutusoikeuden ratkaisemia asioita alhaisemmat vaihdellen vajaasta viidestä noin yhdeksään.

Vakuutusoikeuden työtapaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- ja sotilastapaturma-asioissa antamaan päätökseen, jolla on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema korvaukseen, korvausvelvollisuudesta tai perustevalitus, saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Korkeimpaan oikeuteen on 1990-luvun jälkipuoliskolla saapunut noin 230 - 280 tapaturmavakuutusasiaa koskevaa valituslupahakemusta vuosittain. Valituslupia on myönnetty vuosittain 7 - 14. Julkaistujen ennakkoratkaisujen määrä on vaihdellut vuosittain yhdestä kuuteen.

## KAAVIO TAPATURMAVAKUUTUSASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Vakuutuslaitos voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos vakuutuslaitoksen päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

2 Valituksen oikaisukäsittely ei koske perustevalitusta. Perustevalitus voidaan tehdä kahden vuoden kuluessa maksuunpanosta tapaturmalautakunnalle, jonka päätöksestä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen. Jos perustevalitus tehdään ulosmittauksen johdosta, sovelletaan lisäksi verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annettua lakia (VeroUL, 367/1961).



3 Lisäksi on mahdollista hakea muutosta ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla korkeimmalta oikeudelta.

## 6.5 Työttömyysturva

### *Yleistä*

Työttömyysturvasta säädetään työttömyysturvalaissa (TTL, 602/1984), jota on sen voimaantulon 1.1.1985 jälkeen lähes vuosittain muutettu ja tarkistettu. Lisäksi on säädetty uusia tukimuotoja, esimerkiksi työmarkkinatuki (laki työmarkkinatuesta 1542/1984) sekä erilaiset koulutusetuudet (laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta 763/1990 ja laki aikuiskoulutuksesta 1276/2000). Työvoiman liikkuvuuteen tähtäävät työvoimapoliittiset lähtökohdat ovat vaikuttaneet voimassa oleviin työttömyysturvan ehtoihin.

Työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha ja siihen liittyvä lapsikorotus maksetaan valtion varoista ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta (TTL 37 §). Muut työttömyysturvalain mukaiset etuudet rahoitetaan valtionosuuksilla, työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassalain (603/1984) mukaisilla jäsenmaksuilla (työttömyysetuuksien rahoituksesta annettu laki, 555/1998). Työnantajan ja palkansaajan rahoitusosuuksien järjestämiseksi ja työttömyyskassojen tukemiseksi on työttömyysvakuutusrahasto.

Työttömyysturvamenot olivat vuonna 2000 yhteensä 13,5 miljardia markkaa. Ansioturvana maksettiin 7,8 miljardia markkaa, peruspäivärahana 0,5 miljardia markkaa ja työmarkkinatukena 5,2 miljardia markkaa.

Kelan tehtävänä on huolehtia TTL:n mukaisten perusturvaetuuksien maksamisesta. Tästä huolehtivat käytännössä Kelan toimistot. Työttömyysturvalain mukaisesta ansioturvasta huolehtivat työttömyyskassat.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kelan välisestä tehtävänjaosta työttömyysturvan toimeenpanon ja hallinnon osalta on säädetty TTL 33 §:ssä. Lainkohdan mukaan STM:n tehtävänä on antaa yleiset ohjeet yhdenmukaisen käytännön aikaansaamiseksi perusturvassa ja ansioturvassa. Ministeriöllä on lisäksi oikeus antaa työttömyyskassoille sitovat määräykset menettelystä TTL:ssa tarkoitettuja etuuksia myönnettäessä. Tämänkin säännöksen tavoitteena on yhdenmukaisen käytännön turvaaminen.

### *Etuudet*

Työttömyyspäiväraha maksetaan joko peruspäivärahana (perusturva) tai ansioon suhteutettuna päivärahana (ansioturva). Työttömyyspäivärahaan on oikeus työvoimatoimistoon ilmoittautuneella, kokoaikatyötä hakevalla, työkykyisellä työttömällä henkilöllä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä ja jolle ei ole voitu osoittaa työtä tai jota ei ole voitu ottaa koulutukseen (TTL 4 §). Työttömyysturvan

saajan on säilyttääkseen oikeutensa työttömyysturvaan ilmoitettava työvoimatoimistolle sen määrämällä tavalla.

Työttömyyskassat myöntävät ja maksavat ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa enintään 500 päivältä vähintään 10 kuukautta jäseninään olleille työttömille työnhakijoille, jotka kassan jäsenyyden aikana ovat täyttäneet työssäoloehdon. Verollinen päiväraha koostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansioon suhteutetusta ansio-osasta sekä mahdollisista lapsikorotuksista. Tätäkin päivärahaa maksetaan tietyn omavastuuajan jälkeen enintään viideltä päivältä viikossa. Lisäksi työttömyyskassat voivat suorittaa jäsenilleen koulutustukea, koulutuspäivärahaa ja vuorottelukorvausta, jolloin etuuksien määrät ovat sidoksissa ansiopäivärahan suuruuteen.

Työtön 17-64 -vuotias työnhakija voi saada Kelasta

- *työttömän peruspäivärahaa*, jos hän täyttää työssäoloehdon (ollut työssä 10 kuukautta työttömyyttä edeltäneen kahden vuoden aikana) eikä kuulu työttömyyskassaan. Peruspäivärahaa maksetaan enintään 500 päivältä. Päiväraha on verollinen ja sitä maksetaan viideltä päivältä viikossa. Alle 18-vuotiasta lapsista saa lapsikorotuksen.

- *työmarkkinatukea*, jos työssäoloehto ei täyty. Työmarkkinatukea maksetaan myös työnhakijalle, joka on saanut työttömyyspäivärahaa (joko perus- tai ansiosidonnaista päivärahaa) enimmäisajan eli 500 päivää. Jos 17-vuotiaalla hakijalla ei ole ammatillista koulutusta, hänelle voidaan maksaa työmarkkinatukea vain, jos hän on työvoimakoulutuksessa tai työharjoittelussa. Vailla ammatillista koulutusta oleva 18-24 -vuotias hakija voi tämän lisäksi saada työmarkkinatukea, jos hän ei ole kieltäytynyt työvoimatoimiston tarjoamasta työstä tai koulutuksesta eikä ole jättänyt hakeutumatta hänelle soveltuvaan koulutukseen. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen siten, että lähes kaikki työttömän omat ja hänen puolisonsa tulot ja sosiaalietuudet vaikuttavat työmarkkinatuen määrään. Tuki on lisäksi vain 60 prosenttia sen täydestä määrästä, jos hakija ei ole koskaan täyttänyt työssäoloehto ja asuu vanhempiensa taloudessa. Myös työmarkkinatuki on verollista tukea. Sitäkin maksetaan vain arkipäiviltä ja siihen voi sisältyä myös lapsikorotus. Työmarkkinatuki voidaan myöntää myös työnantajalle pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymisen tukemiseksi. Se voidaan myöntää joko yksinään tai yhdistettynä työvoimatoimiston myöntämään ja maksamaan työllistämistukeen (yhdistelmätki).

- *koulutustukea*, kun työtön on ollut ennen työttömyyttä työmarkkinoilla vähintään 10 kuukautta edeltäneiden kahden vuoden aikana ja työvoimatoimisto ohjaa hänet työvoimakoulutukseen. Koulutustukea maksetaan joko perustukena tai ansiotukena sen mukaan, onko työtön henkilö työttömyyskassan jäsen. Koulutukseen osallistuja voi saada lisäksi ylläpito- ja majoituskorvausta. Kela voi maksaa tätä korvausta myös niille työvoimapolitiisessa koulutuksessa tai työharjoittelussa oleville työttömille, jotka eivät täytä työssäoloehto. Koulutuksen ajalta maksetaan tällöin työmarkkinatukea.

- *koulutuspäivärahaa*, jos pitkään työelämässä (10 vuotta palkkatyössä tai viimeiset 15 vuotta yrittäjänä) ollut työtön opiskelee päätoimisesti ja omaehtoisesti niin, että opiskelu edistää hänen ammatillisia valmiuksiaan. Koulutuspäivärahaa voidaan maksaa enintään 500 päivältä ja se on työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansioon suhteutetun päivärahan suuruinen sen mukaan, mihin hakija olisi oikeutettu työttömänä ollessaan. Koulutuspäivärahaa voi saada vain kerran ja yhteen koulutukseen. Uusi oikeus syntyy vasta, kun hakijan työssäoloa on kertynyt uudet 10 vuotta edellisen koulutuksen päättymisestä (laki työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta 1402/1997).
- *opintolainan korkoavustusta* opintonsa päättäneelle työttömälle. Avustus voidaan myöntää valtion takaamien opintolainojen erääntyneille koroille ja se voidaan maksaa suoraan myös lainan myöntäneelle pankille (valtioneuvoston päätös 33/1996 opintolainan koron maksamisesta valtion varoista työttömyyden perusteella).

Kelan maksamiin työttömyysturvaetuuksiin voidaan lukea myös:

- *kotoutumistuki* maahanmuuttajien ja pakolaisten Suomeen kotoutumisen ajalta. Tuki vastaa työmarkkinatukea, mutta siihen voi liittyä myös kuntien myöntämä toimeentulotuki. Tuen saaminen edellyttää maahanmuuttajan, hänen kotikuntansa ja työvoimatoimiston yhdessä tekemää kotoutumissuunnitelmaa, joka voi sisältää esimerkiksi koulutusta ja työharjoittelua (laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999).
- *vuorottelukorvaus* vuorotteluvapaan ajalta. Vuorotteluvapaa perustuu kokoaikatyössä olevan työntekijän ja hänen työntajansa väliseen sopimukseen. Työntekijä jää määräajaksi (yhtäjaksoisesti vähintään 90 päivää ja enintään 359 päivää) vapaalle, jolloin työnantaja sitoutuu täksi ajaksi palkkaamaan työvoimatoimistoon työttömäksi ilmoittautuneen työnhakijan. Verollinen vuorottelukorvaus vapaalle jäävälle on 70 prosenttia hänen työttömyyspäivärahansa määrästä ilman lapsikorotuksia. Vuorotteluvapaakokeilu on määräaikainen ja on tässä vaiheessa voimassa 31.12.2002 saakka, johon mennessä sopimus on tehtävä ja vapaa pidettävä vuoden 2003 loppuun mennessä (laki vuorotteluvapaakokeilusta 1663/1995).

### ***Työvoimapoliittinen lausunto***

Työvoimatoimikunta tai työvoimatoimisto antaa työttömyysturvan saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä Kelaa ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään (TTL 3 § 3 mom.). Lausuntoa on kassan tai Kelan pyynnöstä viipymättä täydennettävä. Työvoimapoliittinen lausunto annetaan useimmiten seuraavista seikoista:

- onko henkilö työmarkkinoiden käytettävissä,
- työllistyykö hän yritystoiminnassa tai omassa työssään,
- onko hän päätoiminen opiskelija,

- onko henkilö ilman pätevää syytä kieltäytynyt vastaanottamasta tarjottua työtä tai koulutusta,
- onko hän ilman pätevää syytä eronnut työstä tai koulutuksesta, tai
- onko kieltäytyminen ollut toistuvaa.

Työvoimapoliittiseen lausuntoon ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla (TTL 38 § 2). Lausunto sitoo ensimmäisen asteen päätöksentekijää, mutta ei muutoksenhakuviranomaista. Lausunnon sitovuudella on kuitenkin heijastusvaikutuksia myös muutoksenhaussa. Oikeudenkäyntikulujen määrääminen pelkästään päätöksen tehneen laitoksen maksettavaksi on ongelmallista, kun päätös on perustunut sitovaan lausuntoon. Sitovan lausunnon järjestelmä on hallinnossa poikkeuksellinen, sillä tavallisesti lausunnot eivät ole sitovia.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Työttömyyspäivärahan hakemista ja hakemusten käsittelystä on säännökset TTL 7 luvussa. Peruspäivärahaa haetaan Kelalta, jonka tulee tarvittaessa pyytää työvoimatoimikunnalta tai työvoimatoimistolta edellä mainittu työvoimapoliittinen lausunto. Perusturva koskeva hakemus voidaan jättää myös työnhakijan asuinpaikan työvoimatoimistolle, ellei sitä voida jättää Kelalle ilman kohtuutonta haittaa ( TTL 28 §).

Ansioon suhteutettua päivärahaa haetaan asianomaiselta työttömyyskassalta kirjallisella hakemuksella. Myös työttömyyskassan tulee tarpeen mukaan pyytää sitä sitova työvoimapoliittinen lausunto.

Työttömyysturvan hakijan on esitettävä henkilökohtaisesti häntä koskevat selvitykset työvoimatoimistolle, jotta työvoimapoliittinen lausunto voidaan antaa. Muustakin menettelystä voidaan työvoimatoimiston kanssa sopia. Hakija on myös velvollinen ilmoittamaan Kelalle tai työttömyyskassalle työttömyyspäivärahan tai muiden etuuksien myöntämiseksi ja maksamiseksi tarvittavat tiedot. Työttömyyspäiväraha maksetaan päivärahoikeuden syntymisestä lukien, ei kuitenkaan ilman erityisen painavaa syytä pitemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen päivärahan hakemista.

Jos ansiopäiväraha hakemus hylätään, katsotaan peruspäivärahaa koskevan hakemuksen tulleen vireille, kun hakemus työttömyyskassalle on tehty edellyttäen, että peruspäivärahaa haetaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hakija on saanut tiedon kassan hylkäävästä päätöksestä (TTL 28 § 6 mom.). Peruspäivärahaa ei makseta ajalta, jolta henkilö saa ansioon suhteutettua päivärahaa (TTL 15 §).

Peruspäivärahan ja ansioon suhteutetun päivärahan saamisesta on säädetty erityisedellytyksiä TTL:n 3 ja 4 luvuissa. Niistä tärkein on työssäoloehto, joka on määritelty erikseen perus- ja ansioturvan osalta.

### ***Muutoksenhaku***

Kelan tai työttömyyskassan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta työttömyysturvalautakunnalta ja työttömyysturvalautakunnan päätökseen tyytymätön vakuutusosoikeudelta. Vakuutusosoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Työttömyysturva-asioissa on käytössä valitusten käsittely ensin itseoikaisuasiana Kelassa tai työttömyyskassassa samalla tavoin kuin muissakin toimeentuloturva-asioissa. Työvoimapolitiittista lausuntoa edellyttävissä asioissa oikaisu edellyttää uuden, myönteisen työvoimapolitiittisen lausunnon saamista.

Ensimmäisen asteen päätöksiä työttömyysturvaan luettavissa asioissa antavat paitsi Kelan toimistot ja työttömyyskassat myös koulutus- ja erorahasto sekä työvoima- ja elinkeinokeskukset (15). Viime mainitut antavat päätöksiä palkkaturva-asioissa, joihin saa tietyissä tapauksissa hakea muutosta työttömyysturvalautakunnalta. Valitukset ohjautuvat kuitenkin palkkaturva-asioissa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (palkkaturvalaki 26 §). Koulutus- ja erorahastolain mukaisessa valitusasiassa lautakunta on ainoa muutoksenhakuaste (3 b §). Näissä asioissa lautakunnalta voidaan hakea myös lainvoimaisen päätöksen poistamista ja uudelleen käsittelyä (3 d §). Sen sijaan koulutus- ja erorahaston tehdessä päätöksen aikuiskoulutustuesta valitukset työttömyysturvalautakunnan päätöksistä ohjautuvat vakuutusosoikeuteen (laki aikuiskoulutuksesta 1276/2000, 22 §). Vakuutusosoikeus voi myös poistaa aikuiskoulutustuesta annetun lainvoimaisen päätöksen.

Huomattava osa lautakunnan ratkaisuista annetaan asioissa, joissa ensimmäisen asteen päätökset perustuvat niitä sitoviin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin. Näissä asioissa työvoimatoimistot ja työvoimatoimikunnat antavat valituksen johdosta oman lausuntonsa työttömyysturvalautakunnalle, mutta nämä lausunnot eivät ole sitovia.

Työttömyysturvalautakunnassa vireille tulevien valitusasioiden määrään vaikuttavat lähinnä työttömyysaste, toteutetut lainsäädäntöuudistukset sekä uusien asiaryhmien säätäminen lautakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Työttömyyden nopea lisääntyminen 1990-luvun alussa merkitsi sitä, että lautakunnassa vireille tulleiden asioiden määrä yli kaksinkertaistui vuodesta 1991 vuoteen 1993 mennessä. Huippu saavutettiin vuonna 1994, jolloin lautakunnassa tuli vireille 11 616 valitusasiaa. Työttömyysasteen hidaskasvu vuosikymmenen loppuun mennessä ei kuitenkaan merkinnyt kovin selvää valitusten määrän vähenemistä vaan valitusten määrä vakiintui vuosina 1995 - 1997 noin 11 000 asiaan vuodessa. Vuonna 2000 lautakunnassa tuli vireille 8 751 valitusasiaa. Valitusten hyväksymisprosentti oli 14.

Vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 a §:n 10 kohdan mukaan maallikkojäsenet osallistuvat asian käsittelyyn työttömyysturvalaissa, työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa, työmarkkinatuesta annetussa laissa, vuorotteluvapaakoikeilusta annetussa laissa, pitkäaikaistyöttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetussa laissa ja työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa sekä asiassa, jossa on

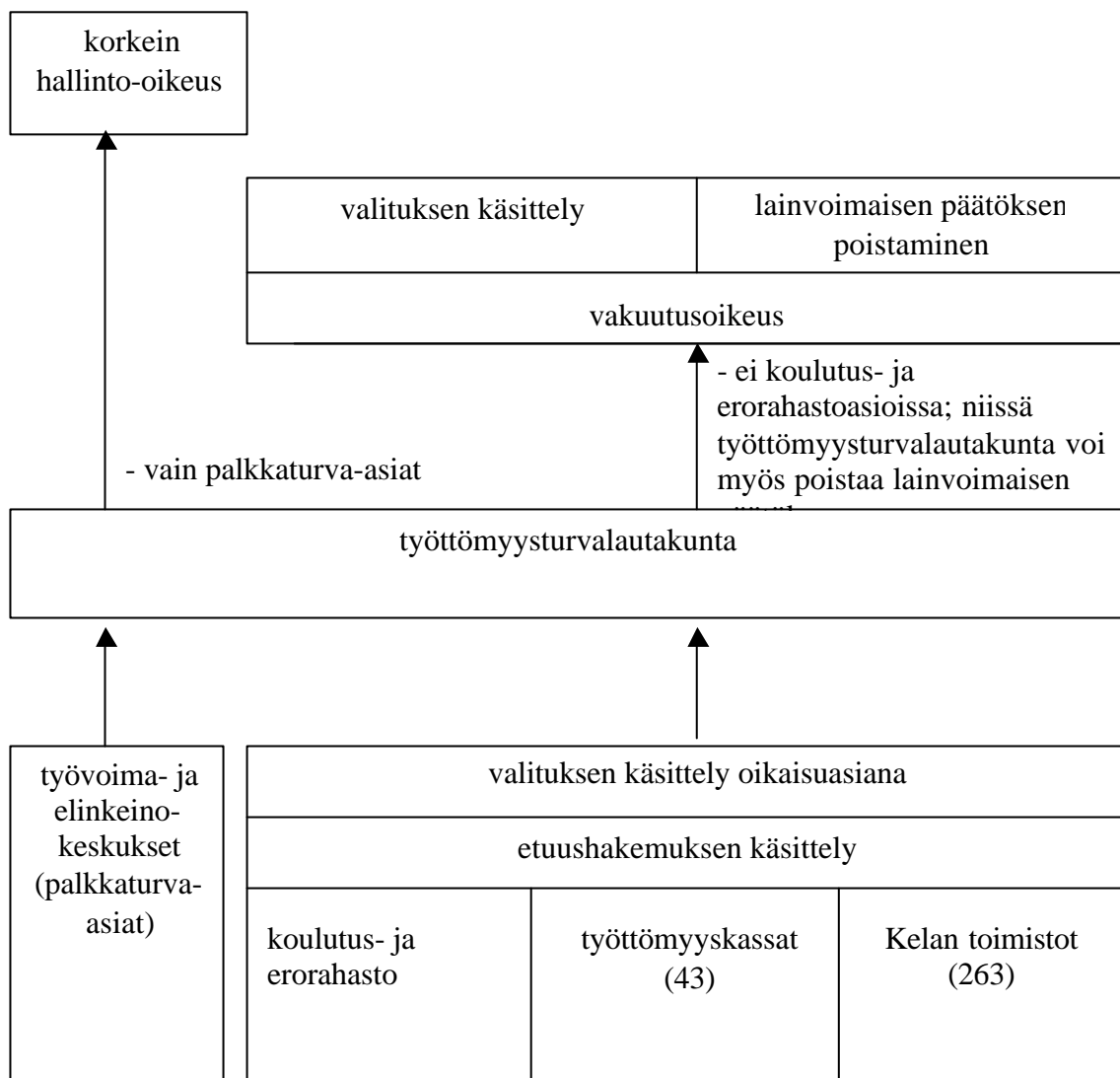
työttömyyskassalain nojalla hylätty kassan jäseneksi pääsy tai erotettu jäsen. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta vakuutusoikeus voi päätätä ilman maallikkojäseniä.

Maallikkojäseniä koskevasta luettelosta puuttuvat laki aikuiskoulutuksesta, laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä 1.9.2001 voimaan tullut laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001), jonka mukaan maksetaan joko työmarkkinatukea tai toimeentulotukea.

Vakuutusoikeuden lääkärijäsen osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta asian käsittelyyn asian koskiessa lääkeopillista seikkaa (VakOL 5 § 1 mom.). Käytännössä työttömyysturva-asiat on ratkaistu kokoonpanossa, johon kuuluu yhtenä jäsenenä asian esittelijänä toimiva vakuutussihteeri. Tarvittaessa on konsultoitu eri lääketieteen aloja edustavia lääkärijäseniä, mikäli lääketieteellisen kysymyksen selvittäminen on vaatinut sitä. Tämä on tullut kysymykseen lähinnä asioissa, joissa työstä/koulutuksesta kieltäytymiseen/eroamiseen on muutoksenhakijan mielestä vaikuttanut jokin sairaus, vika tai vamma.

Vakuutusoikeudessa ratkaistiin vuonna 2000 yhteensä 1 953 työttömyysturva-asiaa. Muutosprosentti oli noin 13.

#### KAAVIO TYÖTTÖMYYSTURVA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela, työpaikkakassa tai koulutus- ja erorahasto voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

## 6.6 Yleinen asumistuki

### *Yleistä*

Yleinen asumistukijärjestelmä tuli voimaan vuoden 1975 alusta. Alunperin tukea maksettiin vain lapsiperheille, mutta myöhemmin lain soveltamisalaa on laajennettu myös yksinäisiin sekä lapsettomiin avio- ja avopuolisoihin. Asumistukea maksetaan asumistukilain (408/1975) ja asumistukiasetuksen (949/1993) perusteella. Lisäksi valtioneuvosto on antanut vuosittain asumistuen määräytymisperusteita koskevan päätöksen.

Kela on toiminut yleisen asumistuen toimeenpanijana 1.1.1994 lukien. Sitä ennen asumistukijärjestelmä oli kuntien hoidettavana. Asumistuen saajia oli 1.7.2001 noin 162 000. Asumistuet maksetaan valtion varoista. Vuonna 2000 asumistukimenot olivat noin 2,7 miljardia markkaa.

Asumistukea maksetaan pienituloisille asumismenojen alentamiseksi. Asumistuki voidaan myöntää vuokra- ja omistusasunnoissa asuville ruokakunnille. Asumistukeen vaikuttavat asumismenot, tulot, varallisuus ja perhesuhteet. Vuokra-asunnoissa asumismenoina otetaan huomioon vuokra ja erikseen suoritettavat lämmitys- ja vesimaksut. Osakeasunnoissa otetaan huomioon vastike ja erilliset lämmitys- ja vesimaksut. Omakotitaloissa otetaan huomioon hoitomenot (lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannukset) valtioneuvoston vahvistamien markkamäärien mukaisina. Omistusasunnon asumismenoina hyväksytään myös asunnon hankkimista tai perusparantamista varten otettujen lainojen korot. Asumistukeen vaikuttavat eräitä sosiaaliturvaetuuksia lukuun ottamatta kaikki ruokakunnan tulot. Valtioneuvosto on vahvistanut tulorajat, joiden perusteella määräytyvät ns. perusomavastuuosuudet. Tuloihin lisätään 15 prosenttia siitä ruokakunnan verotettavan varallisuuden määrästä, joka ylittää valtioneuvoston vahvistaman henkilöluvun mukaisen omaisuusrajan. Omaisuudesta vähennetään velat. Omassa käytössä olevaa asuntoa ei oteta huomioon omaisuutena.

Kelan hoidettavana on neljä eri asumisen tulijärjestelmää eli yleisen asumistuen lisäksi opintotuen asumislisä, eläkkeensaajien asumistuki ja sotilasavustuksen

asumisavustus. Näiden muiden asumisen tukien muutoksenhakujärjestelmä on seuraava:

- opintotuen asumislisä: opintotuen muutoksenhakulautakunta - vakuutusosoikeus
- eläkkeensaajien asumistuki: tarkastuslautakunta
- sotilasavustuksen asumisavustus: sosiaalivakuutuslautakunta - tarkastuslautakunta

Eläkkeensaajien asumistuessa muutoksenhaku on muista poikkeavasti yksiportainen lukuun ottamatta takaisinperinnästä tehtyä valitusta.

Rajanveto-ongelmia siitä, mihin asumistukijärjestelmään henkilö kuuluu, esiintyy erityisesti yleisen asumistuen ja opintotuen asumislisän kesken. Tässä suhteessa järjestelmää on selkeytetty 1.5.2000 voimaan tulleella lainmuutoksella. Senkin jälkeen opiskelija voi kuitenkin asumismuodostaan ja perheolosuhteistaan riippuen kuulua jompaankumpaan järjestelmään. Opiskelijoita oli ennen lainmuutosta asumistuen saajina noin 45 000. Heistä valtaosa on lainmuutoksen jälkeen siirtynyt opintotuen asumislisän saajiksi. Asumistuen saajina oli opiskelijaruokakuntia 1.7.2001 enää vain noin 14 000. Se, kumpaan järjestelmään henkilö kuuluu, aiheuttaa kuitenkin edelleen valituksia, jotka viimeisenä oikeusasteena ratkaisee vakuutusosoikeus sekä asumistuen että opintotuen asumislisän osalta.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Asumistukea haetaan Kelan toimistosta, joka antaa hakemuksen johdosta päätöksen. Asumistukihakemuksia on vuosittain runsaasti, mikä pääasiallisesti johtuu siitä, että asumistuet tarkistetaan asumistukilain 15 §:n mukaan vähintään kerran vuodessa. Vuositarkistusten välillä asumistuki tarkistetaan, jos ruokakunnan kuukausituloissa tai asumismenoissa tapahtuu huomattava muutos, ruokakunta ottaa alivuokralaisen tai luopuu hänestä tai jos ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden lukumäärä muuttuu. Tuen saajalla on ilmoitusvelvollisuus mainituista muutoksista.

Vuonna 2000 asumistukipäätöksiä tehtiin Kelassa yhteensä 448 173 eli noin 37 000 kuukausittain. Tämän lisäksi tehtiin oikaisupäätöksiä 36 827. Oikaisupäätöksistä oli valituksen yhteydessä tehtyjä itseoikaisuja 33 413 eli 91 prosenttia kaikista oikaisuista. Vuonna 2000 ratkaistujen uusien hakemusten hylkäysosuus oli 20,4 prosenttia. Yleisin syy oli asumiskustannusten jääminen alle perusomavastuuosuuden, seuraavina tulojen suuruus ja oikeus opintotuen asumislisään. Asumistukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2000 oli 23 päivää. Puolet hakemuksista käsiteltiin 17 päivässä.

### ***Muutoksenhaku***

Kun asumistuki siirrettiin Kelan hoidettavaksi 1.1.1994, tässä yhteydessä asumistukilakiin tehtiin useita muutoksia. Tällöin myös asumistuen muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin. Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 32/1993 vp) mukaan asumistuen muutoksenhakujärjestelmä ehdotettiin



muutettavaksi siten, että muutoksenhakuelimet olisivat samat kuin kansaneläkelain mukaisista etuuksista päätettäessä. Muita perusteluja ei muutokselle ole hallituksen esityksessä mainittu.

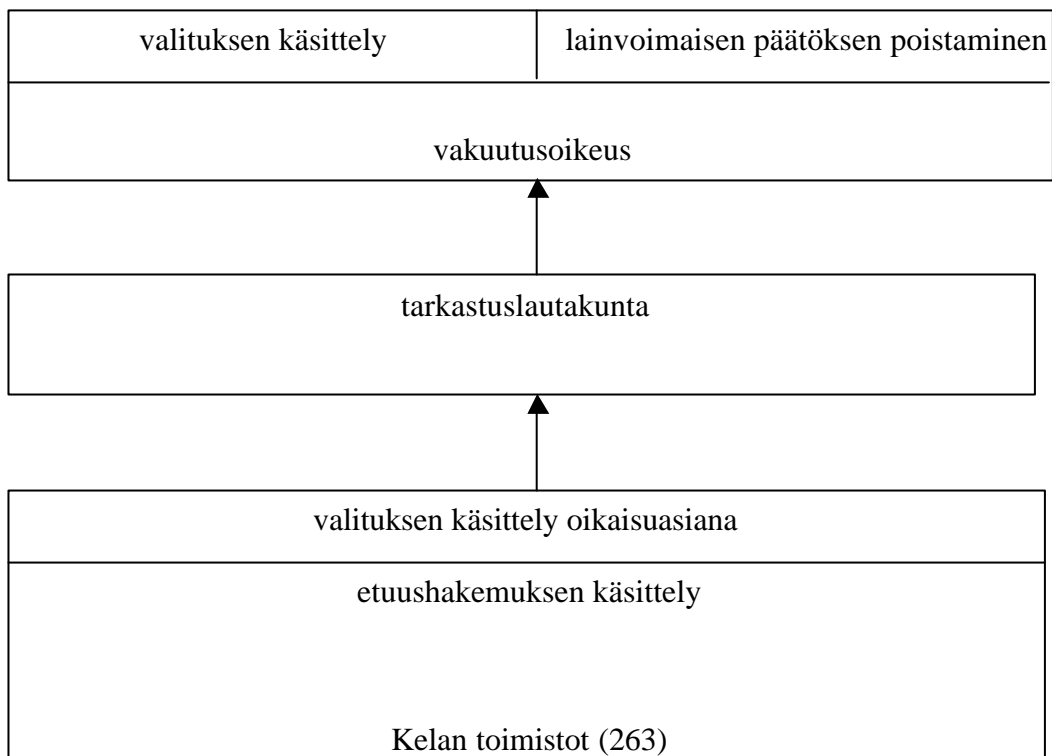
Asumistukilain 20 §:n mukaan Kelan päätöksestä valitetaan tarkastuslautakuntaan ja sen päätöksestä vakuutusosoikeuteen. Valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksi saamisesta. Valituskirjelmä on toimitettava Kelaan tämän ajan kuluessa. Vakuutusosoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuntien hoitaessa asumistukea sen muutoksenhakujärjestelmä vastasi toimeentulotuen muutoksenhakujärjestelmää. Kunnan viranhaltijan päätös voitiin alistaa sosiaalilautakunnan tutkittavaksi. Sosiaalilautakunnan päätöksestä oli valitusoikeus lääninoikeuteen, jonka päätös oli lopullinen.

Tarkastuslautakunnassa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 2 100 asumistukea koskevaa valitusta. Päätöksistä muutettiin 12 prosenttia. Valitusten osuus kaikista Kelan asumistukipäätöksistä on ollut noin 0,5 - 1 prosenttia. Asumistukivalitukset ovat muodostaneet suurimman asiaryhmän tarkastuslautakuntaan saapuneista valituksista. Vuonna 2000 niiden osuus oli 22 prosenttia kaikista valituksista. Valitusten yleisimmät syyt olivat asumiskustannusten, tulojen tai ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden määrittely, takaisinperintä sekä asumistuen ja opintotuen asumislisän välinen rajanveto.

Vakuutusosoikeudessa ratkaistiin vuonna 1999 yhteensä 360 asumistukivalitusta. Näistä päätöstä muutettiin 80 tapauksessa eli 22 prosentissa valituksista. Lisäksi vakuutusosoikeudessa ratkaistiin 191 päätöksen poistohakemusta, joista hyväksyttiin 173 (90 prosenttia). Vakuutusosoikeudessa ratkaistiin siten vuonna 1999 yhteensä 551 asumistukiasiaa.

#### KAAVIO YLEISTÄ ASUMISTUKEA KOSKEVASTA MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos Kelan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

## **6.7 Lapsiperheiden yleinen tuki**

### ***Yleistä***

*Lapsilisää* maksetaan lapsilisälain (796/1992) perusteella. Laki tuli voimaan 1.1.1993, josta lukien lapsilisän toimeenpano siirrettiin kunnilta Kelalle. Siirto liittyi laajempaan kokonaisuuteen, jossa lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, äitiysavustuksen, asumistuen, sotilasavustuksen ja opintotuen toimeenpano siirrettiin Kelan hoidettavaksi. Siirron yhteydessä lapsilisälaki, kuten muutkin mainittuja etuuksia koskevat lait, uudistettiin kokonaisuudessaan. Uudella lailla kumottiin aikaisempi vuodelta 1948 peräisin ollut lapsilisälaki (541/1948). Lapsilisät rahoitetaan valtion varoista. Vuonna 2000 lapsilisämenojen määrä oli 8,2 miljardia markkaa.

Lapsilisää maksetaan alle 17-vuotiaasta Suomessa asuvasta lapsesta. Lapsilisää maksetaan perheen lapsiluvun mukaan porrastettuna. Yksinhuoltajalle maksetaan lapsilisään yksinhuoltajakorotus. Lapsilisälain 7 §:n 2 momentin mukaan yksinhuoltajana pidetään henkilöä, joka ei ole avioliitossa tai joka on muuttanut erilleen puolisostaan yhteiselämän lopettamiseksi. Yksinhuoltajana ei kuitenkaan pidetä henkilöä, joka avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteistaloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa toisen henkilön kanssa.

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea maksetaan lain 128/1996 perusteella. Yksityisen hoidon tuki lisättiin lakiin 1.8.1997 lukien. Sitä ennen, vuoden 1993 alusta lukien, oli voimassa lasten kotihoidon tuesta annettu laki (797/1992). Laki uudistettiin kokonaisuudessaan samassa yhteydessä kun lasten kotihoidon tuen toimeenpano siirrettiin kokonaan kunnilta Kelalle 1.1.1993. Siirto liittyi laajempaan tehtävien siirtoon. Alkuperäinen lasten kotihoidon tukea koskeva laki (25/1985) tuli voimaan 1.2.1985. Tällöin kunnat tekivät tukea koskevan päätöksen ja tuen maksatuksen hoiti Kela.

Kunnat korvaavat Kelalle lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen maksatuksesta aiheutuvat kustannukset. Vuonna 2000 tukea maksettiin yhteensä noin 2 miljardia markkaa. Lakisääteisen tuen lisäksi kunnat voivat maksaa perheelle kuntakohtaista lisää. Tällöin kunta joko itse hoitaa lisän maksamisen tai

sopii Kelan kanssa lisän maksamisesta lakisääteisen tuen maksamisen yhteydessä. Pääosin myös kuntakohtaisen lisän maksamisen hoitaa Kela.

Lasten kotihoidon tuki on rahallinen tuki lasten hoidon järjestämiseksi ja vaihtoehto kunnan järjestämälle päivähoidolle. Tuen saamisen edellytyksenä on, että perheessä on alle 3-vuotias lapsi, jota ei hoideta kunnan järjestämässä päivähoidossa. Tukea maksetaan myös muista perheen kouluikäisistä lapsista, joita hoidetaan samalla tavalla. Tuki voidaan myöntää heti vanhempainpäivärahakauden päätyttyä.

Kotihoidon tukeen kuuluu hoitoraha, jota maksetaan erikseen jokaisesta tukeen oikeuttavasta lapsesta. Tukeen voi kuulua myös tulosidonnainen hoitolisä, jonka määrä on enintään 1 000 mk/kk. Hoitolisää maksetaan vain yhdestä perheen hoitorahaan oikeuttavasta lapsesta. Hoitolisään vaikuttavat perheen kuukausitulot ja perheen koko. Tuloina otetaan huomioon eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta perheen kaikki tulot. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen tulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyviä tulo rajoja.

Yksityisen hoidon tukea maksetaan alle kouluikäisen lapsen hoidon järjestämiseksi vanhempien osoittamalle päivähoidon tuottajalle. Tukea maksetaan perheen jokaisesta lapsesta vanhempainpäivärahakauden päättymisestä siihen saakka, kunnes nuorin lapsi siirtyy kunnallisen päivähoitoon tai oppivelvollisena kouluun. Tulokäsité ja täyteen hoitolisään oikeuttava tulo raja ovat samat kuin kotihoidon tuen hoitolisässä.

Lasten kotihoidon tuki vähennetään kokonaan työttömän tai tämän puolison työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta ja vuorottelukorvauksesta. Tuki otetaan tulona huomioon opintotukea määrättäessä. Jos perheeseen syntyy uusi lapsi, hoitorahaa ja hoitolisää voidaan maksaa vanhempainpäivärahakaudella perheen muista kuin vanhempainpäivärahaan oikeuttavasta lapsesta. Hoitorahana maksetaan kuitenkin vain laskennallisen hoitorahan ja vanhempainpäivärahan erotus. Hoitolisässä otetaan tulona huomioon se osa vanhempainpäivärahasta, joka ylittää laskennallisen kotihoidon tuen hoitorahan määrän.

*Äitiysavustusta* maksetaan äitiysavustuslain (477/1993) perusteella. Laki tuli voimaan 1.1.1994, josta lukien äitiysavustuksen toimeenpano siirrettiin kunnilta Kelalle. Siirto liittyi edellä kuvattuun laajempaan kokonaisuuteen. Siirron yhteydessä äitiysavustuslaki uudistettiin kokonaisuudessaan. Aikaisempi laki (424/1941) oli peräisin vuodelta 1941.

Äitiysavustus maksetaan valtion varoista. Vuonna 2000 äitiysavustusmenojen määrä oli noin 53 miljoonaa markkaa. Avustus annetaan joko äitiyspakkauksena tai rahana. Avustus on lapsikohtainen. Valtioneuvosto vahvistaa rahana maksettavan avustuksen suuruuden. Rahana avustuksen valitsi vuonna 2000 yhteensä 23 prosenttia avustukseen oikeutetuista.

***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Lapsilisää, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea sekä äitiysavustusta haetaan Kelan toimistosta, joka antaa asiasta päätöksen. Vuonna 2000 tehtiin yhteensä 105 380 lapsilisää ja 161 270 lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaa päätöstä. Lapsilisää saaneita perheitä oli vuoden 2000 lopussa yhteensä 586 834. Näistä yksinhuoltajia oli 102 069. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea saaneita perheitä oli vuoden 2000 lopussa yhteensä 84 657. Äitiysavustuksen saajia oli vuonna 2000 yhteensä 55 228.

### ***Muutoksenhaku***

Lapsilisää, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea sekä äitiysavustusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta sosiaalivakuutuslautakunnalta ja sen päätökseen tarkastuslautakunnalta. Muutoksenhakumenettely uudistettiin tehtävien siirron yhteydessä vuosina 1993 ja 1994.

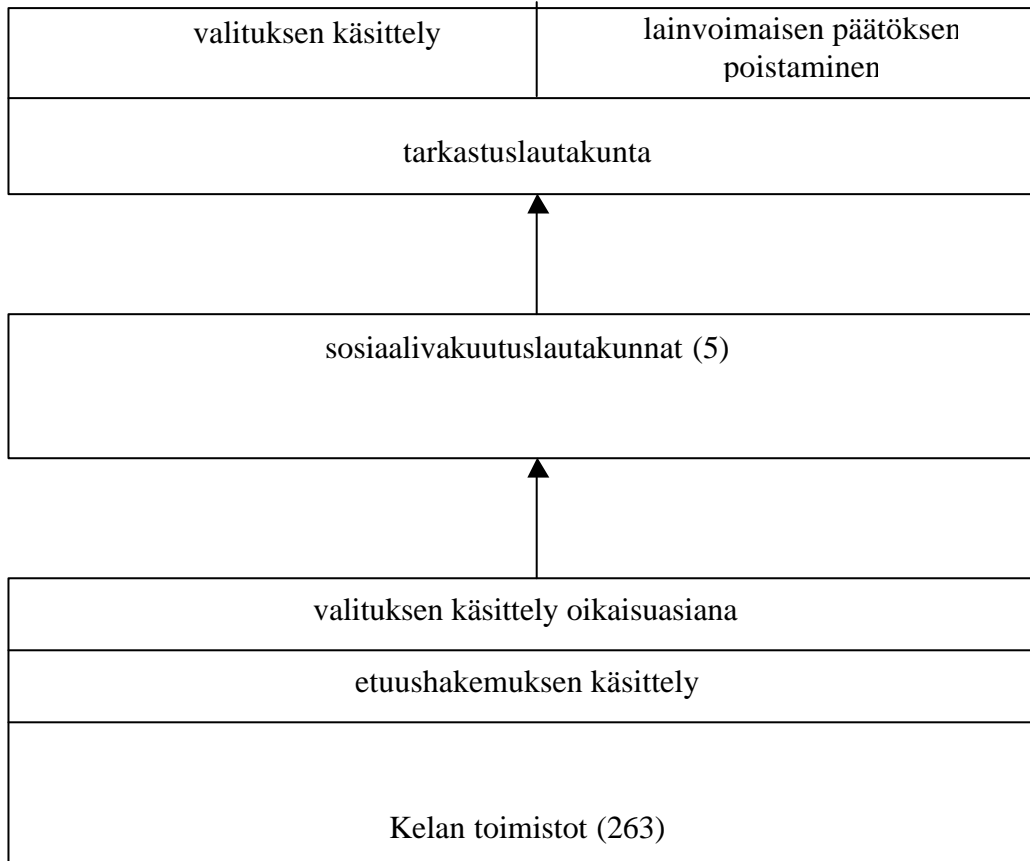
Lapsilisää ja lasten kotihoidon tukea koskevista päätöksistä valitettiin aikaisemmin lääninoikeuteen. Lapsiperheille maksettavien etuuksien muutoksenhakumenettely katsottiin aiheelliseksi yhtenäistää tehtävien siirron yhteydessä, jotta lapsesta maksettavat etuudet tulisivat käsitellyiksi mahdollisimman yhdenmukaisesti. Usein on kysymyksessä sama muutoksenhaun peruste kuten huoltajuus tai avoliitto. Äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan osalta oli jo alunperin eli vuodesta 1964 lähtien muutoksenhakuelimiksi määritelty sairausvakuutuslaissa sosiaalivakuutuslautakunta ja tarkastuslautakunta. Siten oli luonnollista, että myös muiden lapsesta maksettavien etuuksien eli lapsilisän, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen sekä äitiysavustuksen muutoksenhakumenettely säädettiin samaksi.

Sosiaalivakuutuslautakunnissa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 339 lapsilisää ja 209 lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaa valitusta sekä yksi äitiysavustusta koskeva valitus.

Lapsilisän osalta valitukset ovat lähes yksinomaan koskeneet yksinhuoltajakorotusta. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevat valitukset kohdistuivat pääosin hoitolisään vaikuttavien tulojen arviointiin. Sosiaalivakuutuslautakunnissa Kelan lapsilisäpäätöstä muutettiin 86 tapauksessa (25 prosentissa kaikista tapauksista) ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaa päätöstä 54 tapauksessa (26 prosentissa kaikista tapauksista). Päätösten muuttaminen aiheutui pääasiassa siitä, että valituksen yhteydessä esitettiin täsmällisempää näyttöä tosiasiallisista asumisolosuhteista tai tulojen määrästä.

Tarkastuslautakunnassa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 84 lapsilisää ja 75 lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevaa valitusta. Lapsilisän osalta päätöstä muutettiin yhteensä 11 tapauksessa (13 prosentissa kaikista tapauksista) ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen osalta 25 tapauksessa (33 prosentissa kaikista tapauksista).

KAAVIO LAPSIPERHEIDEN YLEISTÄ TUKEA KOSKEVASTA MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos Kelan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

## 6.8 Vammaisetuudet

### *Yleistä*

*Vammaistukea* maksetaan vammaistukilain (124/1988) ja -asetuksen (989/1988) perusteella. Laki ja asetus tulivat voimaan 1.1.1989. Vammaistuen toimeenpanosta vastaa Kela. Vammaistuki maksetaan valtion varoista. Vuonna 2000 vammaistukimenot olivat noin 152 miljoonaa markkaa.

Vammaistukilain voimaantulon yhteydessä kumottiin vuodelta 1951 peräisin ollut invalidirahalaki. Invalidirahalain perusteella invalidirahaa saaneet ovat lainmuutoksen jälkeen saaneet ns. suojattua vammaistukea.

Vammaistuen tarkoituksena on tukea pääasiassa työikäisten vammaisten henkilöiden selviytymistä jokapäiväisessä elämässä sekä työelämässä ja opiskelussa. Vammaistuen saaminen edellyttää, että hakijalla on sairaus tai vamma, joka aiheuttaa toimintakyvyn alenemista ainakin vuoden ajan. Vammaistukea maksetaan tällöin yleisen haitan, tarvittavan avun, palvelusten ja erityiskustannusten perusteella.

Vammaistuen määrä on porrastettu hoidon tarpeen, haitan ja erityiskustannusten perusteella kolmeen eri luokkaan. Vammaistukeen ei ole oikeutta henkilöllä, joka saa kansaneläkelain tai työeläkelakien mukaista työkyvyttömyyseläkettä, kuntoutustukea tai yksilöllistä varhaiseläkettä tai vastaavaa etuutta ulkomailta. Vammaistukeen ei ole myöskään oikeutta, jos henkilö saa avuttomuuden tai haitan perusteella tapaturmavakuutus-, liikennevakuutus- tai sotilasvammalain mukaista korvausta. Vammaistukea ei makseta jatkuvassa laitoshoidossa tai siihen verrattavassa hoidossa olevalle. Jos tuensaajan toimintakyvyssä tai olosuhteissa tapahtuu sellainen muutos, joka vaikuttaa oikeuteen saada vammaistukea, tuki lakkautetaan tai sen määrää muutetaan. Saadakseen korkeamman tuen saajan on tehtävä uusi hakemus.

*Lapsen hoitotukea* maksetaan lapsen hoitotuesta annetun lain (444/1969) ja -asetuksen (632/1969) perusteella. Laki ja asetus tulivat voimaan 1.1.1970. Lapsen hoitotuen toimeenpanosta vastaa Kela. Tuki maksetaan valtion varoista. Vuonna 2000 lapsen hoitotukimenot olivat yhteensä noin 388 miljoonaa markkaa.

Tukea maksetaan alle 16-vuotiaalle lapselle, joka sairauden, vian tai vamman johdosta on vähintään kuuden kuukauden ajan siinä määrin hoidon ja kuntoutuksen tarpeessa, että siitä aiheutuu erityistä taloudellista tai muuta räsitusta. Tukea maksetaan kolmeen ryhmään porrastettuna. Korotettua hoitotukea maksetaan silloin, kun lapsen hoidosta ja kuntoutuksesta aiheutuva räsitus on huomattavan suuri. Erityishoitotukea maksetaan kaikkein vaikeavammaisimmille lapsille (esimerkiksi kuurosokeat, vaikeasti kehitysvammaiset sekä vaikeasti monivammaiset lapset).

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Vammaistukea ja lapsen hoitotukea haetaan Kelan toimistosta, joka antaa tukea koskevan päätöksen. Hakemukseen liitetään lääkärinlausunto (lomake C) sekä tarvittaessa kuitit erityiskustannuksista. Lapsen hoitotuki myönnetään joko määrääjäksi tai 16 ikävuoden täyttämiseen saakka. Ratkaisu riippuu siitä, miten pysyvä lapsen erityisen hoidon ja kuntoutuksen tarve on.

Vuonna 2000 Kelassa tehtiin yhteensä 6 537 vammaistuki- ja 47 163 lapsen hoitotukipäätöstä. Lisäksi tehtiin yhteensä 1 101 itseoikaisupäätöstä. Vammaistukihakemusten hylkäysprosentti on ollut 34 - 37 ja lapsen hoitotuen 13 -15. Vammaistuen saajia oli vuoden 2000 lopussa yhteensä 12 020. Määrältään pienintä vammaistukea sai 3 930, korotettua vammaistukea 2 937, erityisvammaistukea 2 510 ja suojattua vammaistukea 2 643 tuensaajaa. Lapsen

hoitotuen saajia oli vuoden 2000 lopussa yhteensä 46 805. Näistä pienintä hoitotukea sai 29 342, korotettua hoitotukea 14 400 ja erityishoitotukea 3 063 tuensaajaa.

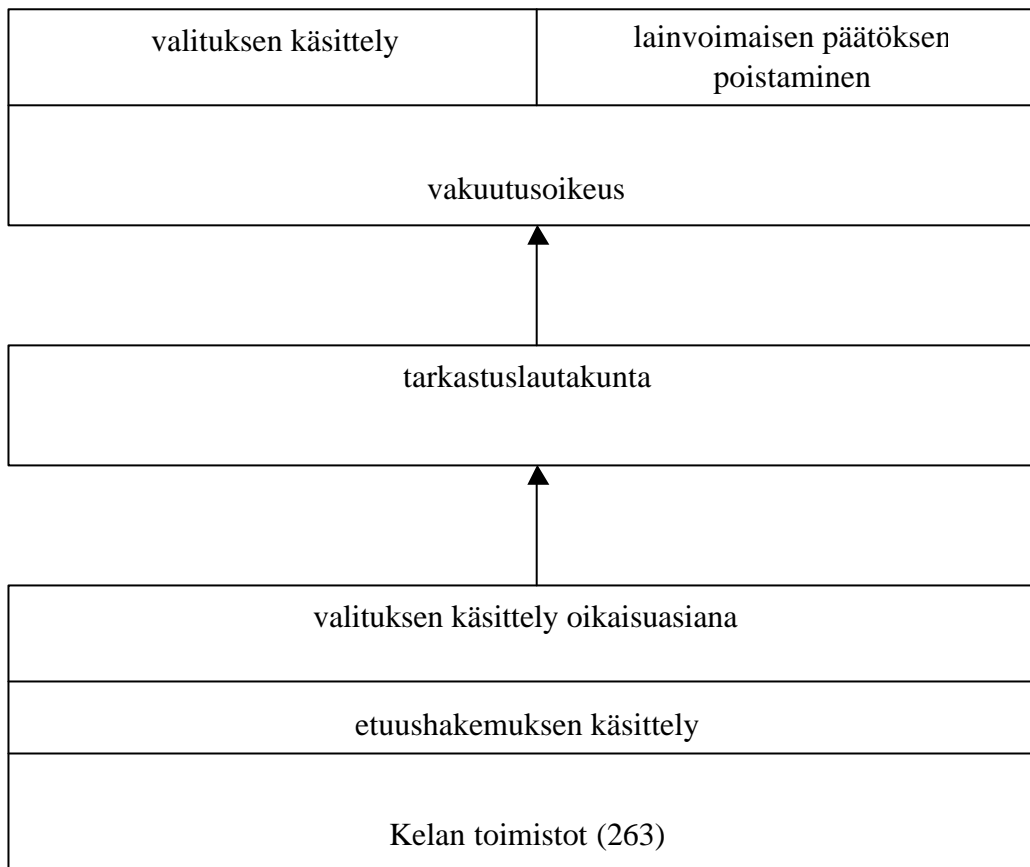
### ***Muutoksenhaku***

Kelan päätökseen haetaan muutosta tarkastuslautakunnalta ja sen päätökseen vakuutusoikeudelta.

Tarkastuslautakunnassa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 392 vammaistukea ja 1 041 lapsen hoitotukea koskevaa valitusta. Vammaistukipäätöksistä muutettiin 8 prosenttia ja lapsen hoitotukipäätöksistä 21 prosenttia. Muutokset aiheutuivat pääasiassa valituksen yhteydessä esitetystä uudesta näytöstä sairauden, vian, vamman, haitan tai avuntarpeen asteesta tai erityiskustannusten määrästä.

Vakuutusoikeudessa käsiteltiin vuonna 1999 yhteensä 68 vammaistukea ja 161 lapsen hoitotukea koskevaa valitusta. Vammaistukipäätöksistä muutettiin 7,5 prosenttia ja lapsen hoitotukipäätöksistä 17 prosenttia. Muutosten perusteena oli yleensä uusi lääkärinlausunto.

### **KAAVIO VAMMAISETUUKSIEN MUUTOKSENHAUSTA**



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisu vaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen

päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos Kelan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

## **6.9 Opintotuki ja koulumatkatuki**

### *Yleistä*

*Opintotukea* maksetaan opintotukilain (65/1994) sekä opintotukiasetuksen (2607/1994) perusteella. Uusi laki tuli voimaan 1.5.1994, jolloin opintotuki siirrettiin Kelan hoidettavaksi. Samassa yhteydessä siirrettiin Valtion opintotukikeskus Kelaan. Opintotuen siirto liittyi laajempaan kokonaisuuteen, jolloin vuosina 1993 ja 1994 siirrettiin lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, äitiysavustus, sotilasavustus, asumistuki ja opintotuki Kelan hoidettavaksi. Aikaisempi opintotukilaki (28/1972) oli ollut voimassa 1.5.1972 lukien. Opintotukea säädellään myös valtioneuvoston ja opetusministeriön asetuksilla ja päätöksillä. Opintotuet maksetaan valtion varoista. Vuonna 2000 opintotukimenot olivat noin 3,7 miljardia markkaa.

### *Tuen määräytyminen*

Opintotukilain mukaan opintotukea voidaan myöntää oppilaitokseen hyväksytylle, päätoimisesti opiskelevalle ja taloudellisen tuen tarpeessa olevalle opiskelijalle, kun opinnot kestävät yhdenjaksoisesti vähintään yhden kuukauden. Opintotukea voi saada korkeakouluopintoihin sekä toisen asteen opintoihin, joita ovat ammatillinen peruskoulutus ja lisäkoulutus sekä lukion oppimäärän suorittaminen. Opintotukea voidaan myöntää myös ulkomailla opiskeluun, jos opinnot vastaavat tuettavia opintoja Suomessa tai sisältyvät Suomessa suoritettavaan tutkintoon. Taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa tukioikeuteen vaikuttavat opiskelijan omat tulot sekä alle 20-vuotiaalla perheettömällä, toisella asteella opiskelevalla myös vanhempien tulot. Lisäksi asumislisään vaikuttavat samassa asunnossa asuvan avio- tai avopuolison tulot.

Opintotuen maksamisen edellytyksenä on myös opinnoissa edistyminen. Opintotukiasetuksessa on määritelty, milloin opintojen harjoittaminen katsotaan päätoimiseksi ja opinnoissa edistyminen riittäväksi. Opintojen edistymistä ei pidetä riittävänä, jos opiskelija laiminlyö opintojaan tai hänen opintonsa viivästyvät siten, että opiskelu-aika tulee olennaisesti ylittämään opintojen enimmäistukiajan. Yhden ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen voi tukea saada pääsääntöisesti enintään 55 kuukautta. Erityisen laajaa työmäärää edellyttävässä tutkinnossa enimmäistukiaika voi olla pidempi. Opinnoissa, jotka ovat viivästyneet sairauden tai muun erityisen painavan syyn vuoksi, tukiaikaa voidaan pidentää 9 kuukaudella. Yhteensä korkeakouluopintoihin voi saada tukea enintään 70 kuukautta. Ammattikorkeakouluissa enimmäistukiaika vaihtelee tutkinnosta riippuen 45 kuukaudesta 55 kuukauteen. Ammatillisessa koulutuksessa tuki voidaan myöntää opintojen laajuutta vastaavaksi ajaksi.

Opintotukena maksetaan opintorahaa tai aikuisopintorahaa sekä asumislisää. Lisäksi voidaan myöntää opintolainan valtioneuvoston kautta. Opintorahan suuruus



määräytyy hakijan iän, asumismuodon ja perhesuhteiden mukaan. Opiskelijan omat tulot otetaan huomioon siten, että jokaista opintoraha- tai asumislisäkuukautta kohden opiskelijalla voi olla tuloa enintään 3 000 markkaa ja jokaista tuetonta kuukautta kohden enintään 9 000 markkaa. Jos tulot ylittävät vuositasolla tulorajan, ylitystä vastaava määrä opintorahaa ja asumislisää peritään takaisin. Takaisinperintä suoritetaan verotustietojen perusteella. Asumislisää maksetaan vuokra-asuntoon. Omistusasunnossa asuvat opiskelijat kuuluvat yleisen asumistuen piiriin. Asumislisän ja asumistuen yhteensovituksista on selkeytetty 1.5.2000 voimaantulleilla opintotuki- ja asumistukilain muutoksilla. Tällöin mm. avio- ja avoliitossa vuokra-asunnossa asuvat sekä alivuokralaisina asuvat opiskelijat siirrettiin asumistuen piiristä asumislisän piiriin.

*Koulumatkatukea* maksetaan sitä koskevan lain (laki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta; 48/1997) ja asetuksen (293/1997) perusteella lukion ja ammattioppilaitoksen opiskelijoille asunnon ja oppilaitoksen välisestä koulumatkasta aiheutuviin kustannuksiin. Päivittäisen koulumatkan tulee olla vähintään 10 kilometriä ja kustannukset yli 300 mk/kk. Keskimääräinen koulumatkatuki oli lukuvuonna 1999-2000 470 mk/kk. Koulumatkatuki maksetaan valtion varoista. Tukimenot olivat vuonna 2000 noin 138 miljoonaa markkaa. Koulumatkatuen toimeenpanosta vastaa Kela. Toimeenpanossa noudatetaan pääosin opintotukilain säännöksiä.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Vuonna 2000 opintorahaa maksettiin 267 067 ja asumislisää 144 196 henkilölle. Opintotukea haetaan hakemuslomakkeella Kelan toimistosta, Kelan opintotukikeskuksesta (sijaitsee Jyväskylässä) tai oppilaitokselta. Korkeakouluissa opiskelevat hakevat opintotukea korkeakoulun opintotukilautakunnalta. Opintotukipäätöksen tekee Kelan toimisto, opintotukikeskus tai korkeakoulun opintotukilautakunta. Opintotukipäätös tehdään yleensä koko opiskeluajaksi. Opintotuki voidaan myöntää aikaisintaan hakemiskuukauden alusta lukien.

Vuonna 2000 tehtiin yhteensä 428 990 opintotukipäätöstä. Niistä opintotukikeskus teki noin 157 000, Kelan toimistot noin 146 000 ja korkeakoulujen opintotukilautakunnat noin 126 000 päätöstä. Opintolainan myöntää hakemuksesta pankki. Hakemukseen on liitettävä opintolainan takauspäätös. Valtiontakauksen johdosta lainalle ei tarvita muuta vakuutta.

Koulumatkatuen saajia oli vuonna 2000 yhteensä 32 930. Tuen saajista oli ammattioppilaitoksissa opiskelevia 18 530 ja lukiolaisia 14 047. Koulumatkatukea koskeva hakemus jätetään oppilaitokseen. Oppilaitos lähettää hakemuksen Kelan toimistoon, joka myöntää tuen. Kela maksaa tuen yleensä suoraan Matkahuollolle tai VR:lle, jolloin opiskelija saa ostotodistuksella koulumatkalipun alennettuun hintaan. Koulumatkatukipäätöksiä tehtiin vuonna 1999 yhteensä 73 627.

### ***Muutoksenhaku***

Opintotukilain 29 §:n mukaan opintotukea koskevaan Kelan tai opintotukilautakunnan päätökseen haetaan muutosta opetusministeriön yhteydessä

toimivalta opintotuen muutoksenhakulautakunnalta. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökseen haetaan muutosta vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskirjelmä on toimitettava Kelaan 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Valituskirjelmä opintotukilautakunnan päätökseen voidaan toimittaa myös asianomaiselle opintotukilautakunnalle.

Ennen vuotta 1992 opintotuen muutoksenhakumenettely oli yksiportainen. Valtion opintotukikeskuksen tai korkeakoulun opintotukilautakunnan päätöksestä voitiin valittaa opintotuen muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätös oli lopullinen. Vuosina 1992 - 1994 (1.5.1994 saakka) oli mahdollista pyytää muutoksenhakulupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tehtävien siirtoa koskevan hallituksen esityksen (HE 226/1993 vp) perustelujen mukaan "opintotuen muutoksenhakujärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että toisena muutoksenhakuasteena olisi vakuutusoikeus, joka on ylin muutoksenhakuaste myös muissa Kelan toimeenpanemissa etuusjärjestelmissä. Vakuutusoikeuden kokoonpanoa tarkistettaisiin siten, että vakuutusoikeuteen nimettäisiin korkeakouluopintojen ja peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen tuntemusta edustavia jäseniä, jotka osallistuisivat opintotukiasioiden käsittelyyn. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena olisi edelleen opintotuen muutoksenhakulautakunta."

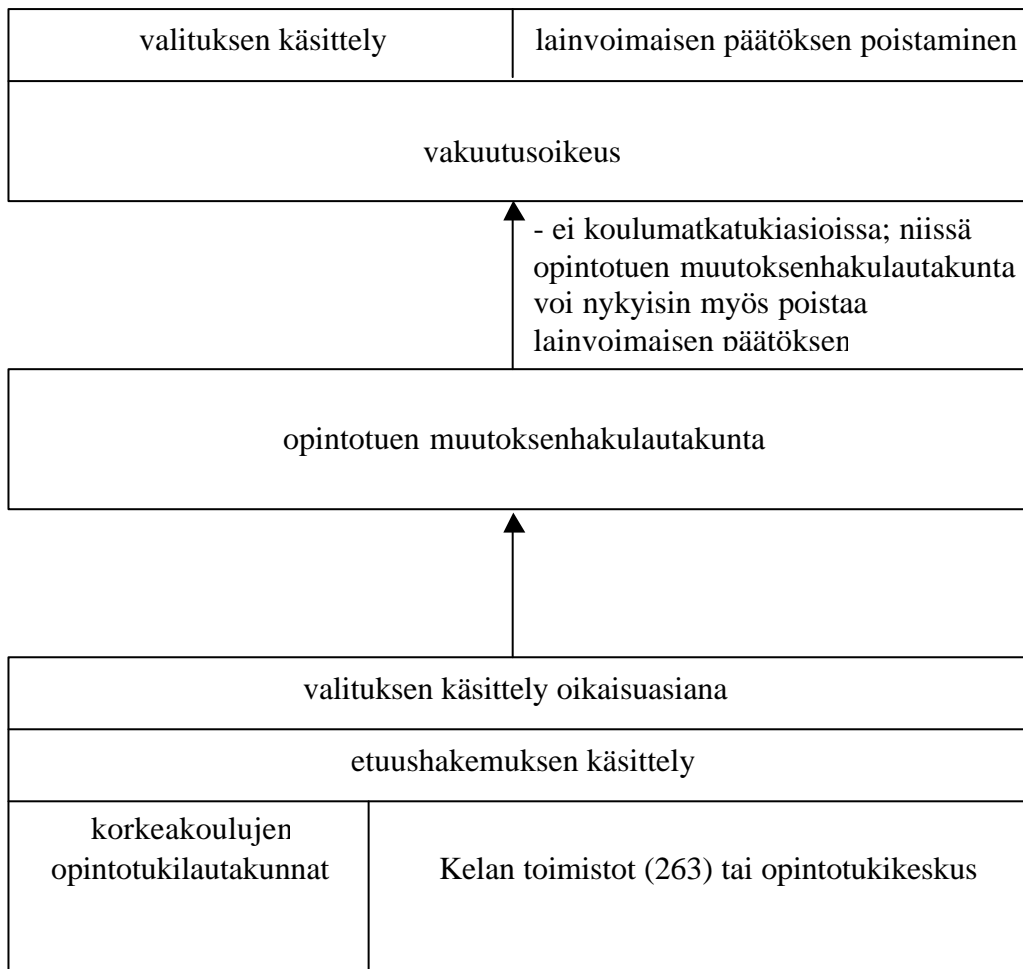
Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 3 818 valitusta. Päätöstä muutettiin noin 25 prosentissa kaikista tapauksista. Päätösten suuri muutosprosentti johtuu pääasiallisesti siitä, että opintotuen muutoksenhakulautakunta on palauttanut Kelan tai opintotukilautakunnan uudelleen käsiteltäväksi opintotuen takaisinperintäpäätöksiä. Opintotuen muutoksenhakulautakunta on näissä tapauksissa katsonut, että päätös on perustunut virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen ja että se olisi tullut poistaa ennen kuin takaisinperintään ryhdytään. Opintotukilain 27 §:n mukaista verotustietoihin perustuvaa ns. automaattista tulovalvontaa sovellettiin ensimmäisen kerran vuonna 1999 ja siitä on aiheutunut takaisinperintöjä.

Vakuutusoikeudessa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 1 233 opintotukivalitusta. Päätöstä muutettiin 96 tapauksessa (18 prosenttia kaikista tapauksista). Vuonna 2000 valitusten määrä on lisääntynyt huomattavasti pääosin takaisinperinnästä tehtyjen valitusten johdosta.

Koulumatkatukea koskevaan Kelan päätökseen haetaan muutosta opintotuen muutoksenhakulautakunnalta. Sen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhaku on siten yksiportainen. Koulumatkatuesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 160/1996 vp) mukaan "tuen luonteesta johtuen ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa valitusoikeutta vakuutusoikeuteen asti. On opiskelijan edun mukaista, että valitus voidaan ratkaista lopullisesti jo alemmalla oikeusasteella." Myös päätöksen poistamista haetaan opintotuen muutoksenhakulautakunnalta.

Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa käsiteltiin vuonna 1999 yhteensä 380 koulumatkatukea koskevaa valitusta. Valitukset koskivat lähinnä koulumatkan pituutta, opiskelun laatua sekä sitä, oliko käytetty julkisia liikennevälineitä.

## KAAVIO OPINTOTUKIASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela tai opintotukilautakunta voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen. Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

## 6.10 Sotilasavustus

### *Yleistä*

Sotilasavustusta maksetaan sotilasavustuslain (781/1993) perusteella. Laki tuli voimaan 1.1.1994, josta lukien sotilasavustuksen toimeenpano siirrettiin kunnilta Kelalle. Siirto liittyi laajempaan kokonaisuuteen, jossa lapsilisän, lasten kotihoidon tuen, äitiysavustuksen, asumistuen, sotilasavustuksen ja opintotuen toimeenpano siirrettiin Kelan hoidettavaksi. Siirron yhteydessä sotilasavustuslaki

uudistettiin kokonaisuudessaan. Uudella lailla kumottiin aikaisempi vuodelta 1948 peräisin ollut sotilasavustuslaki (588/1948).

Sotilasavustus maksetaan valtion varoista. Vuonna 2000 sotilasavustusmenojen määrä oli noin 58 miljoonaa markkaa.

Sotilasavustuksen tarkoituksena on turvata asevelvollisen omaisten toimeentulo asevelvollisen ollessa palveluksessa. Asevelvolliselle itselleen voidaan korvata kustannukset hänen käytössään olevasta asunnosta sekä maksaa tietyin edellytyksin uusien markkinaehtoisten opintolainojen korot asevelvollisuusajalta.

Sotilasavustuksen maksamisen edellytyksenä on, että palvelus on heikentänyt avustukseen oikeutetun toimeentulomahdollisuuksia ja että hän on avustuksen tarpeessa. Avustukseen oikeutettuja omaisia ovat aviopuoliso, avopuoliso, jonka kanssa asevelvollisella on yhteinen alaikäinen lapsi, oma tai aviopuolison lapsi sekä asevelvollisen luokse sijoitettu hänen huollettavanaan oleva lapsi.

Omaiselle maksettavaan sotilasavustukseen voi kuulua perusavustus, asumisavustus ja erityisavustus. Asevelvolliselle voidaan maksaa asumisavustusta sekä korkoavustusta opintolainoihin. Täysimääräinen perusavustus on yksinäiselle henkilölle maksettavan täyden kansaneläkkeen suuruinen. Asevelvollisen ja hänen omaistensa käytettävissä olevat tosiasialliset tulot otetaan huomioon avustusta määrättäessä. Asumisavustuksena korvataan kohtuulliset asumismenot. Tällöin noudatetaan pääsääntöisesti yleisessä asumistuessa omaksuttua kohtuullisten asumismenojen määrittelyä. Erityisavustus voidaan myöntää tarpeellisiin ja määrältään kohtuullisiin erityismenoihin (esim. lastenvaunut ja -rattaat).

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Sotilasavustusta haetaan lomakkeella Kelan toimistosta, joka antaa avustusta koskevan päätöksen.

Vuonna 2000 sotilasavustuspäätöksiä tehtiin yhteensä 24 918. Hakemuksista hylättiin 5,7 prosenttia. Vuonna 2000 sotilasavustuksen saajia oli noin 10 600, joista asevelvollisia oli 92 prosenttia ja heidän omaisiaan 8 prosenttia.

### ***Muutoksenhaku***

Sotilasavustusta koskevaan päätökseen haetaan muutosta sosiaalivakuutuslautakunnalta ja sen päätökseen tarkastuslautakunnalta. Muutoksenhakumenettely muutettiin uuden sotilasavustuslain tullessa voimaan 1.1.1994. Sitä ennen sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijan päätös voitiin alistaa sosiaali- ja terveyslautakunnan tutkittavaksi. Lautakunnan päätöksestä haettiin muutosta lääninoikeudelta, jonka päätös oli lopullinen.

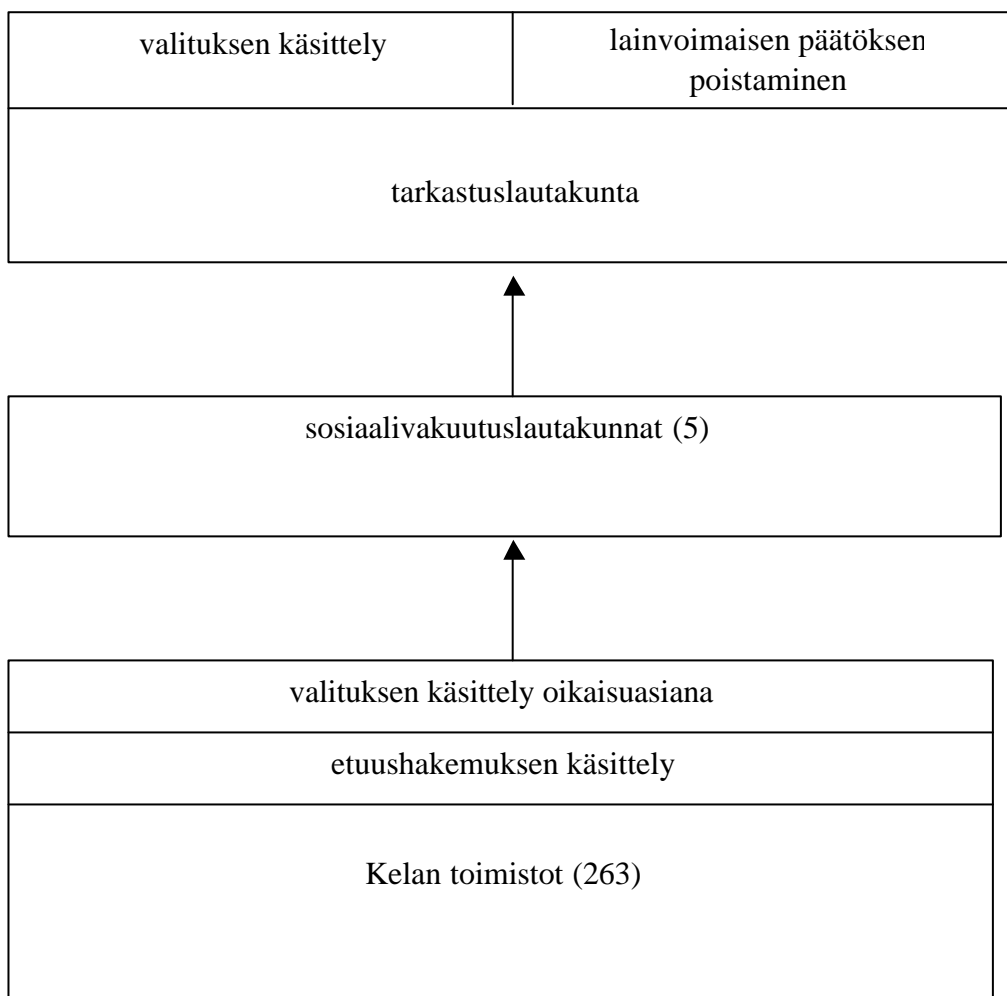
Uutta sotilasavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/1993 vp) mukaan " muutoksenhaussa sovellettaisiin säännöksiä, jotka koskevat sairausvakuutuslain mukaista äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa sekä lapsilisälaissa ja lasten kotihoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettuja etuuksia. Ehdotettu muutoksenhakutie on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää yhdenmukaiseksi

mainittujen etuuksien muutoksenhakutien kanssa". Muita perusteluja ei hallituksen esityksessä ole muutoksenhaun muuttamiselle esitetty.

Sosiaalivakuutuslautakunnissa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 92 sotilasavustusta koskevaa valitusta. Valitukset kohdistuivat pääosin kohtuullisten asumiskustannusten määrittelyyn. Lisäksi jonkin verran valituksia oli tehty hylätyistä erityisavustuksista sekä tulojen arvioinnista. Kelan päätöstä muutettiin 19 tapauksessa (20 prosentissa kaikista tapauksista). Päätösten muuttaminen johtui pääasiassa valituksen yhteydessä esitetystä uudesta näytöstä.

Tarkastuslautakunnassa käsiteltiin vuonna 2000 yhteensä 15 sotilasavustusta koskevaa valitusta. Päätöksistä muutettiin yksi.

#### KAAVIO SOTILASAVUSTUSASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Kaaviossa on mukana vain valituksen käsittelyyn liittyvä oikaisuvaihe, ei muita oikaisumahdollisuuksia. Kela voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos Kelan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen.

Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe on korjattava, ellei se johda asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

## 6.11 Sotilasvamma-asiat

### *Yleistä*

Sotapalveluksessa tai niihin rinnastettavissa olosuhteissa sekä asevelvollisuuspalveluksessa ennen vuotta 1991 aiheutuneen vahingoittumisen, sairastumisen, kuoleman tai katoamisen johdosta sekä puolustusvoimien kantahenkilöstölle sodan aikana tai sotaan liittyneiden erityisten toimenpiteiden seurauksena ajalla 1.10.1939-26.9.1947 sattuneesta vahingoittumisesta, sairastumisesta tai kuolemasta suoritetaan korvausta sotilasvammalainsäädännön nojalla. Puolustusvoimien palveluksessa olevien tapaturmavakuutuslainsäädännön nojalla. Puolustusvoimien palveluksessa olevien tapaturmavakuutuslain on nyttemmin järjestetty valtion virkamiesten tapaturmakorvauksesta annetun lain tai tapaturmavakuutuslain mukaan.

Sotilasvammalaki 404/1948 (SotVL) myöhempine muutoksineen

- osoittaa vammojen ja sairauksien sekä niistä johtuneiden tai niiden invalidisoimien henkilöitä kohdanneiden kuolemantapausten yleiset korvattavuuden edellytykset
- ilmaisee korvauksen muodot ja suuruuden sekä
- sisältää säännökset korvauksen hakemisesta, määräämisestä ja maksamisesta, muutoksenhausta sekä korvausmenettelystä.

Asetus sotilasvammalain täytäntöönpanosta 405/1948 siihen tehtyine myöhempine muutoksineen koskee korvausasioiden vireillepanoa, korvauksen suorittamista sekä erinäisiä muita korvausasioihin liittyviä seikkoja.

Laki sotilasvammalain soveltamisalan laajentamisesta (390/1956)

- ulottaa sotilasvammalain säännökset sovellettaviksi myös ennen vuotta 1948 sattuneisiin vahingoittumisiin, sairastumisiin ja kuolemantapauksiin
- lailla ja siihen myöhemmin tehdyillä muutoksilla on laajennettu korvaukseen oikeutettujen piiriä.

Sotilasvammalain soveltamisalan laajentamisesta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (249/1966) mahdollistettiin korvausasian uudelleen käsittely muun muassa tilanteissa, joissa oikeuskäytäntö oli aikaisemman ratkaisun jälkeen oleellisesti muuttunut kyseisen vamman, sairauden tai kuolemantapausten korvattavuuden kannalta.

Sotilasvammalain nojalla korvataan sairaanhoitokuluja sekä maksetaan elinkorkoa ja täydennyskorkoa. Kuolemantapauksessa omaisille maksetaan hautausapua ja huoltoeläkettä. Sotilasvammalain perusteella elinkoron saajalle maksetaan korvausta myös muun muassa lääkärintarkastuksesta, kuntouttamisesta, laitoshuollosta, kotipalveluista, asumispalveluista ja omaishoidon tuesta.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Korvausasiat käsittelee ensimmäisenä asteena Valtiokonttori, jolle tapaturmaviraston ja sen edeltäjän valtion tapaturmatoimiston tehtävät on siirretty. Korvausasia tulee vireille Valtiokonttoriin toimitetulla hakemuksella. Hakemukseen liitettävästä selvityksestä ja hakemusmenettelystä on säädetty yksityiskohtaisesti (SotVL 22 §). Korvausta on haettava vuoden kuluessa siitä, kun oikeus korvaukseen on alkanut.

Vuonna 2000 Valtiokonttorin sotilasvamma- ja veteraaniyksikköön saapui noin 143 000 hakemusta. Päätöksiä ja ratkaisuja tehtiin noin 158 000. Valtiokonttorin asiakkaina oli vuoden lopussa 26 782 korvausta saavaa sota- ja sotilasinvalidia. Omaisia oli asiakkaina noin 17 500. Yhteensä rintamaveteraaneja (suomalaisia ja ulkomaalaisia rintamaveteraaneja sekä sotainvalideja) oli noin 149 000.

### ***Muutoksenhaku***

Valtiokonttori voi oikaista korvausmäärän, jos ne seikat, joista elinkoron, täydennyskoron tai lisähuoltoeläkkeen suuruus riippuu, olennaisesti muuttuvat. Valtiokonttori voi oikaista päätöksen, jos elinkorkoa on alennettu SotVL 11 §:n 2 momentissa mainituin perustein (hakijan aikaisemman ruumiinvamman, taudin, vian tai taipumuksen perusteella), mutta oikeuskäytäntö on olennaisesti muuttunut. Oikaisua ei voida tehdä elinkoron saajan vahingoksi. Elinkoron saajan tulee suostua Valtiokonttorin määräämän lääkärin tarkastettavaksi uhalla, että hän muuten menettää oikeutensa elinkorkoon. Valtiokonttori suorittaa tarkastuksesta ja muusta selvityksestä aiheutuneet kustannukset, jos korvausmäärä oikaistaan tai kustannusten korvaaminen muutoin katsotaan kohtuulliseksi. Muussa tapauksessa nämä kustannukset jäävät hakijan suoritettavaksi.

Valtiokonttorin sotilasvamma-asiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta vakuutusosoikeudelta. Jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus, kuolema tai katoaminen korvaukseen, asian käsittelyyn vakuutusosoikeudessa osallistuu lisäksi samanaikaisesti kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää (vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 b §). Sotilasjäsen osallistuu käsittelyyn pääsääntöisesti vain, kun on kyse rauhanajan palveluksessa tapahtuneesta vahingoittumisesta, sairastumisesta, kuolemasta tai katoamisesta.

Vakuutusosoikeus on 1.1.1994 alkaen sotilasvamma-asioissa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste, sillä vakuutusosoikeuden sotilasvamma-asiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Vakuutusosoikeuteen saapui vuonna 2000 sotilasvammakorvausta koskevia hakemuksia yhteensä 1 067. Ratkaistujen valitusasioiden määrä oli 11 791 ja muutosprosentti noin 14.



Vuonna 1994 voimaan tulleeseen lainmuutokseen (1225/1993) saakka vakuutusoikeuden päätöksestä oli mahdollisuus valittaa korkeimpaan oikeuteen, mikäli kysymys oli siitä, oikeuttiko vamma, sairaus, kuolema tai katoaminen sotilasvammalain mukaiseen korvaukseen. Sotilasvamma-asioissa ei ollut valituslupajärjestelmää, vaan vakuutusoikeuden päätöksistä valitettiin suoraan korkeimpaan oikeuteen.

Muutoksenhakujärjestelmän yksinkertaistamiseksi hallituksen eduskunnalle antamassa esityksessä sotilasvammalain muuttamisesta (HE 169/1993 vp) lakia ehdotettiin muutettavaksi niin, että laista poistettaisiin valitusmahdollisuus korkeimpaan oikeuteen. Samalla laajennettiin vakuutusoikeuden mahdollisuutta poistaa päätös ja ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi sekä täsmennettiin säännöksiä maallikkojäsenten osallistumisesta sotilasvamma-asioiden käsittelyyn vakuutusoikeudessa.

Hallituksen esityksessä todettiin korkeimpaan oikeuteen saapuneen vuonna 1991 sotilasvammalain mukaisia valituksia yhteensä 336. Samana vuonna korkein oikeus muutti vakuutusoikeuden päätöstä neljässä tapauksessa. Hallituksen esityksessä katsottiin, että vaikka valituksia tehdään vuosittain melko paljon, vakuutusoikeuden päätöstä muutetaan ylimmässä oikeusasteessa harvoin. Korkein oikeus totesi esitystä valmistelleen sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän muistiosta (STM 1993:5) antamassaan lausunnossa korkeimman oikeuden suhtautuvan myönteisesti järjestelmän uudistamiseen niin, että vakuutusoikeuden päätös sotilasvamma-asiaissa olisi lopullinen.

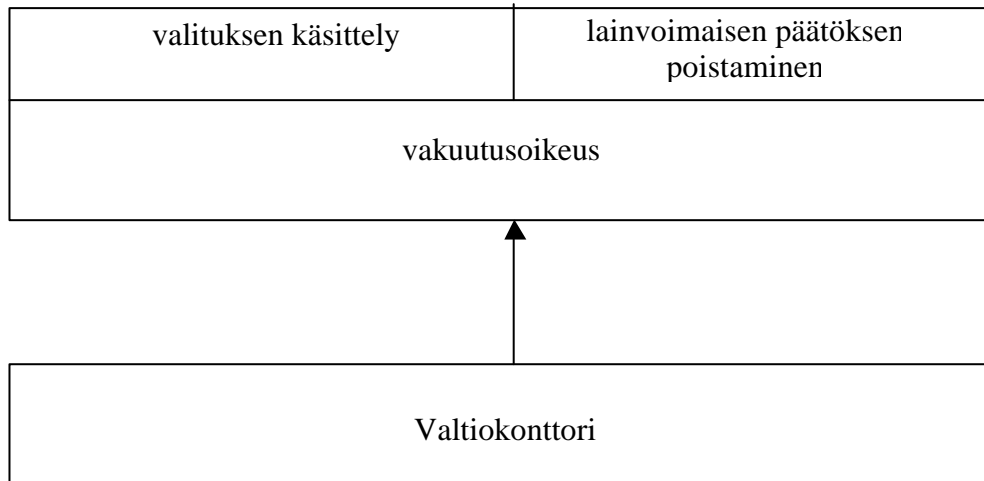
Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti ehdotettua vakuutusoikeuden päätökseen kohdistuvaa valituskieltoa asioiden erityispiirteet huomioon ottaen tavallaan ymmärrettävänä. Valiokunta totesi kuitenkin, että valituskielto johtaa lain 25 § 1 momentin mukaisissa tilanteissa siihen, että vakuutusoikeuden poistaessa aiemman lainvoimaisen päätöksen ja antaessa sen tilalle uuden päätöksen säännönmukaista valitusmahdollisuutta ei ole käytettävissä. Valiokunnan mielestä tämä voi johtaa oikeusturvaongelmiin etenkin silloin, jos uusi ratkaisu on yksilölle epäedullinen. Lausunnon mukaan tämän näkökohdan merkitystä vähentää, että asia voidaan saattaa aina uudelleen vireille uuden selvityksen perusteella (PeVL 22/1993 vp).

Ylimääräisestä muutoksenhausta on sotilasvammalain 25 § 3 momentin mukaan lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan asiasta ehdotettiin lakiin säännöstä selvyuden vuoksi. Korkeimmalla oikeudella on siten sotilasvamma-asioissa rinnakkainen purkuvalta. Käytännössä sellaiset tapaturmaviraston (Valtiokonttorin) ja vakuutusoikeuden päätöksiin kohdistuvat purkuhakemukset, jotka perustuvat lähinnä uuteen lääketieteelliseen tai muuhun selvitykseen, on siirretty korkeimmasta oikeudesta vakuutusoikeuden käsiteltäviksi. Korkeimman oikeuden sotilasvamma-asioissa antamiin päätöksiin kohdistuvat purkuhakemukset voi tutkia vain korkein oikeus.

Vakuutusoikeudessa ratkaistiin vuonna 2000 sotilasvamma-asioissa 22 päätöksen poistamista koskevaa hakemusta, joista hyväksyttiin noin 10 prosenttia.

Korkeimmassa oikeudessa sotilasvamma-asioita koskevia purkuhakemuksia on tullut vireille ja ratkaistu vuosittain muutamasta noin kymmeneen.

#### KAAVIO SOTILASVAMMA-ASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Valtiokonttori voi oikaista päätöstään, jos ne seikat, joista elinkoron, täydennyskoron tai lisähuoltoeläkkeen suuruus riippuu. Valtiokonttori voi eräissä tapauksissa muuttaa päätöstään elinkoron saajan eduksi myös, jos oikeuskäytäntö on olennaisesti muuttunut.

2 Lisäksi on mahdollista hakea muutosta ylimääräisillä muutoksenhakeineilla korkeimmalta oikeudelta.

#### 6.12 Rikosvahinkoasiat

Rikosvahinkolain (953/1973) mukaan rikoksen kohteeksi joutuneella on oikeus saada valtion varoista korvaus hänelle rikoksella aiheutetusta vahingosta. Rikosvahinkojen korvausjärjestelmä on luonteeltaan toissijainen, joten korvausta maksetaan rikosvahinkolain nojalla valtion varoista vain siltä osin kuin vahinkoa kärsinyt ei saa sitä muualta. Laki ei myöskään koske liikennevakuutuslaissa tarkoitettua liikennevahinkoa.

Vahingon kärsineellä on oikeus saada korvausta henkilövahingosta ja eräin edellytyksin esinevahingosta. Henkilövahingon kärsineelle suoritetaan korvausta sairaanhoitokustannuksista ja muista vahingosta aiheutuneista kuluista, kivusta ja särystä sekä viasta ja muusta pysyvästä haitasta. Lisäksi valtion varoista korvataan tulojen ja elatuksen vähentyminen sekä henkilövahingon yhteydessä vahingoittuneet tavanomaiset käyttöesineet, silmälasit ja hammasproteesit. Henkilövahinkona korvataan myös kärsimys, joka on aiheutettu vapauteen kohdistuneella tai rikoslain 20 luvussa mainitulla rikoksella (seksuaalirikoksella). Lisäksi surmansa saaneen läheiselle suoritetaan korvausta kuolemantapauksen

aiheuttamasta kärsimyksestä vahingonkorvauslain 5 luvun 4 a §:ssä säädetyin edellytyksin (rikosvahinkoL 6 a §).

Rikosvahinkolain mukaiset korvaukset määräytyvät pääsääntöisesti vahingonkorvausoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Rikosvahinkolain mukaisesta korvauksesta vähennetään se, mitä hakija vahingon johdosta on saanut tai ilmeisesti oikeutettu saamaan jonkin muun lain perusteella. Rikoksenteijältä tuleva vahingonkorvaus vähennetään vain siltä osin kuin sitä on suoritettu.

### ***Etuuden hakeminen ja ensi asteen päätöksenteko***

Rikosvahinkolain 14 §:n mukaan korvauksen myöntää ja suorittaa Valtiokonttori. Valtiokonttori ei korvausta myöntäessään ole sidottu tuomioistuimen korvausasiassa antamaan ratkaisuun.

Korvaushakemukseen tulee liittää asian tuomioistuinkäsittelyssä syntyneet pöytäkirjat, tai jos asiaa ei ole käsitelty tuomioistuimessa, esitutkintapöytäkirjat tai jollei niitä ole laadittu, muu luotettava selvitys tapahtumasta. Jos hakija saman vahingon johdosta on jo saanut tai ilmeisesti on oikeutettu saamaan korvausta muualta, hänen on ilmoitettava siitä Valtiokonttorille. Valtiokonttori voi tarvittaessa vaatia, että hakijalle ennen korvausasian ratkaisemista toimitetaan lääkärintarkastus, josta aiheutuneet kulut suoritetaan valtion varoista.

Oikeusministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan asettaman rikosvahinkolautakunnan tehtävänä on Valtiokonttorin pyynnöstä antaa lausuntoja kysymyksissä, jotka liittyvät korvauksen myöntämiseen rikosvahinkolain nojalla. Lautakunnassa on viisi jäsentä, joista oikeusministeriö määrää yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi. Lautakunnassa tulee olla edustettuna vahingonkorvausoikeuden, vakuutustoiminnan, sosiaalivakuutuslainsäädännön ja oikeuskäytännön asiantuntemus. Lautakunnalla on oikeus ottaa yksi tai useampi lainoppinut sihteeri (rikosvahinkoasetus 7 §).

Valtiokonttorin on pyydettävä rikosvahinkolautakunnan lausunto, jos sen käsiteltävänä olevassa rikosvahinkojen korvaamista koskevassa asiassa annettavalla ratkaisulla on tärkeää periaatteellista merkitystä, sekä eräissä rikosvahinkoasetuksen 8 §:n 1 momentissa säädetyissä korvausasioissa.

Valtiokonttori antoi vuonna 2000 rikosvahinkoja koskevia korvauspäätöksiä yhteensä 4 963 kappaletta. Korvausten yhteismäärä oli 30,5 miljoonaa markkaa.

### ***Muutoksenhaku***

Rikosvahinkolaissa ei ole säännöksiä itseoikaisusta. Valtiokonttorin rikosvahinkolain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (26 §). Vakuutusosoikeus on rikosvahinkoasioissa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste, sillä vakuutusosoikeuden rikosvahinkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

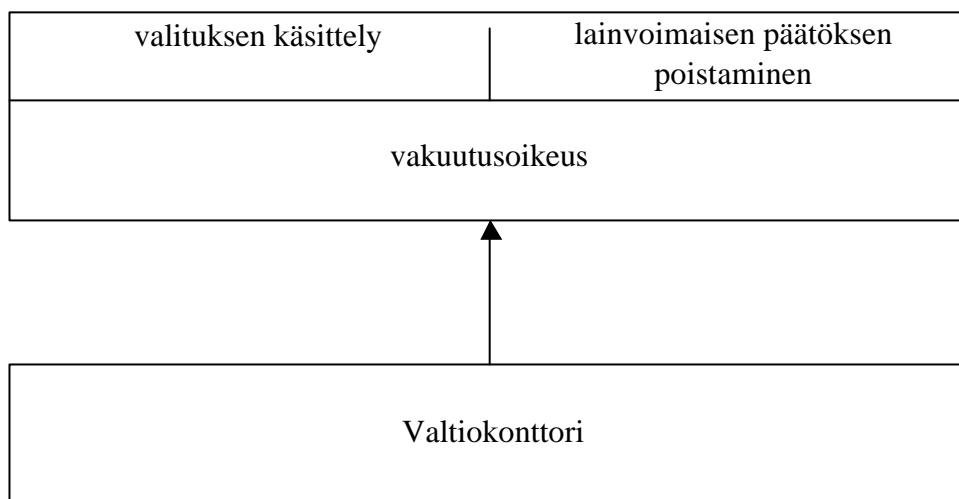
Rikosvahinkoasiat ratkaistaan vakuutusoikeudessa kolmejäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtaja ja kaksi lakimiesjäsentä. Lääkeopillisissa asioissa kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, lääkärijäsen ja lakimiesjäsen. Rikosvahinkoasioissa tuomioistuimen kokoonpanoon ei kuulu maallikkojäseniä.

Vakuutusoikeuteen saapui vuonna 2000 rikosvahinkoasioita koskevia hakemuksia 351. Ratkaistujen valitusasioiden määrä oli 331 ja muutosprosentti noin 25.

Rikosvahinkolain 27 §:n 3 momentin mukaan ylimääräisestä muutoksenhausta on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään. Säännös otettiin rikosvahinkolakiin 1.1.1982 voimaan tulleen lainmuutoksen (973/1981) yhteydessä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 212/1981 vp) ehdotettiin pykälään lisättäväksi selvyyden vuoksi uusi 3 momentti. Hallituksen esityksen mukaan korkeimman oikeuden tuomion purkuoikeus sekä oikeus palauttaa menetetty määräaika rikosvahinkoasioissa säilyisivät edelleen korkeimmalla oikeudella

Vakuutusoikeudessa ratkaistiin vuonna 2000 yksi hakemus rikosvahinkojen korvaamista koskevan päätöksen poistamishakemus. Korkeimmassa oikeudessa rikosvahinko-asioita koskevia, vakuutusoikeuden päätöksiin kohdistuvia ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia on vuosittain muutamia. Ylimääräistä muutoksenhakua on haettu muun muassa sen vuoksi, että Valtiokonttori ja vakuutusoikeus ovat arvioineet korvauksen määrän toisin kuin yleinen tuomioistuin.

#### KAAVIO RIKOSVAHINKOASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



1 Lisäksi on mahdollista hakea muutosta ylimääräisillä muutoksenhakekeinoilla korkeimmalta oikeudelta.

### 6.13 Liikennevakuutuksen perusteella korvattava kuntoutus

Liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetussa laissa (626/1991) säädetään liikennevakuutuslaissa (279/1959) tarkoitetun liikennevahingon johdosta tarvittavan kuntoutuksen korvaamisesta Suomessa asuvalle henkilölle. Kuntoutus korvataan henkilölle, jolla on oikeus korvaukseen liikennevakuutuslain mukaan ja jonka työ- tai toimintakyky tai taikka ansiomahdollisuudet ovat liikennevahingon johdosta heikentyneet. Kuntoutus korvataan myös, jos on todennäköistä, että henkilön työ- tai toimintakyky taikka ansiomahdollisuudet voisivat liikennevahingon vuoksi myöhemmin olennaisesti heikentyä. Kuntoutujalle korvataan kuntoutuksesta aiheutuneet kohtuulliset kustannukset sekä suoritetaan korvausta kuntoutusajalta syntyneestä ansionmenetyksestä.

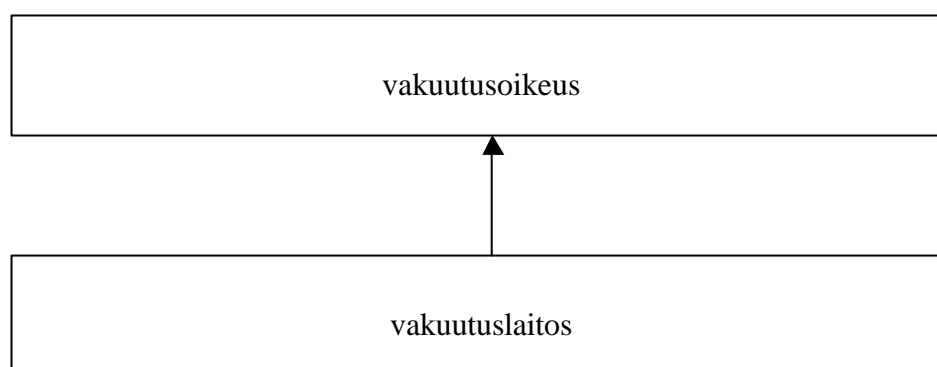
Kuntoutusasian saattaa vireille vakuutuslaitos omasta aloitteestaan, jos korvattavasta vammasta aiheutuu pitkäaikaisia rajoituksia työ- tai toimintakyvylle ja ansiomahdollisuuksille (11 §). Kuntoutusaloitteen voi tehdä myös vahingoittunut, työnantaja, sairaanhoitolaite, työvoimaviranomainen tai muu kuntoutusasiaa selvittävä henkilö. Vakuutuslaitoksen tulee aloitteen johdosta viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin kuntoutustarpeen ja mahdollisuuksien selvittämiseksi. Jos aloite kuntoutuksesta hylätään, vakuutuslaitos ohjaa tarpeen mukaan vahingoittuneen hänen kuntoutustarvettaan vastaavaan kuntoutukseen tai muiden palveluiden piiriin.

#### ***Muutoksenhaku***

Vakuutuslaitoksen päätökseen saa hakea muutosta vakuutusosoikeudelta (16 §). Jollei valituksen yhteydessä muuta näytetä, katsotaan valittajan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona päätös on hänen ilmoittamallaan osoitteella varustettuna pantu postiin. Jos valitus on saapunut vakuutusosoikeudelle 1 momentin mukaisen määräajan jälkeen, voidaan se tästä huolimatta ottaa tutkittavaksi, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

Vakuutusosoikeuteen tehdään vuosittain noin 40 liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevaa valitusta.

#### KAAVIO LIIKENNEVAKUUTUKSEN KUNTOUTUSASIOIDEN MUUTOKSENHAUSTA



## 6.14 Sosiaalihuolto

### *Yleistä*

Sosiaalihuollolla tarkoitetaan lähinnä sosiaalipalveluja ja toimeentulotukea sekä niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä. Keskeiset säännökset sosiaalihuollon etuuksista, menettelyistä ja muutoksenhausta ovat sosiaalihuoltolaissa (710/1982). Sosiaalihuollosta huolehtivat kuntien viranomaiset.

Sosiaalihuoltolain mukaan kuntien sosiaalihuoltoon kuuluvat myös sosiaaliavustukset, mutta sosiaaliavustuksista huolehtii nykyisin pääosin Kela. Kunnat huolehtivat vain elatusturvalain (671/1998) mukaisesta elatustuesta.

Toimeentulotuki on viimesijainen, tarveperusteinen toimeentuloturva. Se on tarkoitettu niille, joilla ei ole oikeutta muuhun toimeentuloturvaan tai joilla muut toimeentuloturvan muodot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen. Toimeentulotuesta säädetään lähemmin toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) mukainen kotoutumistuki muodostetaan toimeentulotuesta sekä työmarkkinatuesta annetun lain (1542/1993) mukaisesta työmarkkinatuesta. Kotoutumistukena myönnettävään toimeentulotukeen sovelletaan toimeentulotuesta annettua lakia. Vastaavasti kotoutumistukena myönnettävään työmarkkinatukeen sovelletaan työmarkkinatuesta annettua lakia.

Kunnallisen sosiaalihuollon etuudet voivat liittyä myös Kelan tai muiden tahojen hoitamaan toimeentuloturvan etuusjärjestelmään. Erityisesti toimeentulotuella on tällaisia liittymiä. Se on luonteeltaan viimesijainen taloudellinen tuki, joten se voidaan myöntää vain silloin, kun henkilö ei voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Käytännössä sama henkilö voi kuulua samanaikaisesti esimerkiksi Kelan etuusjärjestelmän ja kuntien sosiaalihuollon piiriin, jolloin eri järjestelmien yhteensovittamiseen voi toisinaan liittyä ongelmia.

Toimeentuloturvan käsitteen piiriin kuuluvat sosiaalihuoltoasioista lähinnä toimeentulotuki ja elatustuki. Niiden muutoksenhakujärjestelmä on erilainen kuin muissa toimeentuloturva-asioissa, sillä valitukset ohjautuvat yleisiin hallintotuomioistuimiin.

## ***Muutoksenhaku***

### *Kunnan toimielin*

Toimeentulotuki- ja elatustukiasioissa voidaan kunnan viranhaltijan päätös saattaa 14 päivän kuluessa tiedoksisaamista sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtivan kunnan toimielimen käsiteltäväksi. Toimielin voi muuttaa viranhaltijan päätöstä. Menettelyssä sovelletaan hallintomenettelylain säännöksiä.

### *Hallinto-oikeus*

Kunnan toimielimen päätöksestä voidaan valittaa 30 päivän kuluessa hallinto-oikeuteen. Valitus voidaan toimittaa valitusajan kuluessa myös päätöksen tehneelle toimielimelle. Toimielimen tulee tällöin toimittaa valitus oman lausuntonsa ohella hallinto-oikeudelle. Päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on laadultaan sellainen, että se on viivytyksettä täytäntöön pantava, tai jos päätöksen voimaantumista ei voida sosiaalihuollon järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Kun valitus on tehty, valitusviranomaisen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Takaisinperinnät toimeentulotukiasioissa ja elatustukiasioissa käsitellään hallinto-oikeuksissa kuntien tekemien hakemusten pohjalta hallintoriita-asiaina.

Toimeentulotuki- ja elatustukiasiat ratkaistaan hallinto-oikeudessa normaalissa kokoonpanossa, joten näiden asioiden käsittelyyn ei osallistu asiantuntijajäseniä. Toimeentulotuki- ja elatustukiasiat ovat usein luonteeltaan kiireellisiä, vaikka niiden kiireellisestä käsittelystä ei ole nimenomaista säännöstä. Niissä on kyse yksityisen henkilön tai perheen yksilöllisten olosuhteiden arvioinnista. Valittajan kannalta nämä asiat voivat olla merkittäviä. Toimeentulotuen myöntämisellä voi olla ratkaiseva merkitys henkilön tai hänen perheensä olojen kannalta.

Sosiaaliasioita ratkaistaan vuosittain hallinto-oikeuksissa yhteensä noin 6 000 - 6 500. Sosiaaliasioden osuus kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista on noin kolmasosa. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät sosiaaliasiat koostuvat lähinnä mielenterveysasioista ja sosiaalihuoltoasioista. Sosiaalihuoltoasioiden osuus sosiaaliasioista on noin 40 prosenttia eli vuosittain yhteensä noin 2 400 - 2 600 asiaa. Sosiaalihuoltoasiat muodostavat noin 12 prosenttia kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista. Suurimman yksittäisen sosiaalihuoltoasioiden ryhmän muodostavat toimeentulotukiasiat. Niitä ratkaistaan vuosittain noin 1 600 - 1 700 asiaa.

### *Korkein hallinto-oikeus*

Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu useissa sosiaalihuollon asiaryhmissä joko säätämällä valituskiellosta tai valitusluparajoituksesta. Elatustuen tai toimeentulotuen takaisinperinnästä voidaan valittaa rajoituksetta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Elatustuen myöntämistä koskevista asioista ei ole jatkovalitusmahdollisuutta. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, saa nykyisin hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupa. Valituslupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuonna 1999 noin 400 sosiaalihuoltoasiaa. Sosiaalihuoltoasioiden suhteellinen osuus kaikista asioista oli noin 8 prosenttia. Suurimpia yksittäisiä sosiaalihuoltoasioiden ryhmiä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat lastensuojeluasiat, vammaispalveluasiat ja toimeentulotukiasiat.

#### *Ylimääräinen muutoksenhaku*

Kunnallisen viranomaisen tai hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen purkua voidaan hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti (63 ja 64 §). Tämä on mahdollista elatustukiasioissakin, joissa hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta voidaan hakea menetetyn määräajan palauttamista (HLL 61 ja 62 §). Lainvoimainen päätös voidaan myös kantelun johdosta poistaa (HLL 59 ja 60 §). Kantelu tehdään valitusviranomaiselle.





## **7 KOMITEAN EHDOTUS TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSEN- HAKUJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISLINJOIKSI**

### **7.1 Ehdotusten yleisiä lähtökohtia**

#### *Suhde muuhun hallintolainkäyttöön*

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaussa on kyse hallintolainkäytöstä, josta nykyisin pääosin huolehtivat yleiset alueelliset hallintotuomioistuimet ja jossa ylintä tuomiovaltaa käyttää korkein hallinto-oikeus.

Erillinen sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioiden muutoksenhakujärjestelmä on muodostunut vähitellen. Kun vakuutusosoikeus aloitti toimintansa, hallintolainkäytössä ei ollut organisatorisesti itsenäisiä yleisiä hallintotuomioistuimia korkeinta hallinto-oikeutta lukuun ottamatta. Yleisessä hallintolainkäytössä oli muutoksenhaun ensimmäisessä vaiheessa käytössä hallinnon sisäinen muutoksenhaku, joka ei luontevasti soveltunut muutoksenhakuun yksityisten vakuutuslaitosten päätöksistä. Hallinnon sisäistä muutoksenhakua korvaamaan on perustettu myös muutoksenhakulautakuntia. Nämä seikat eivät enää sovellu erillisen muutoksenhakujärjestelmän tarpeen perusteluiksi, sillä hallintolainkäytössä on yleisesti käytössä kaksiasasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä.

Toimeentuloturvan rahoituksen ja hallinnon järjestäminen ovat heijastuneet muutoksenhaun järjestämiseen näissä asioissa. Erillinen muutoksenhakujärjestelmä on mahdollistanut yleisten hallintotuomioistuinten tuomarikokoonpanoista poikkeavat ratkaisukokoonpanot, joihin kuuluvat lakimiesjäsenten lisäksi esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen edustajat. Muutoksenhakujärjestelmän erillisyyteen on ilmeisesti vaikuttanut myös asioiden suuri määrä ja se, että muutoksenhakuasteissa tarvitaan osassa asioita muutakin kuin oikeudellista asiantuntemusta.

Viime vuosina on suuntauksena ollut muutoksenhaun ohjaaminen yleisiin hallintotuomioistuimiin sekä luopuminen suppeaa asiaryhmää käsittelevistä erityistuomioistuimista ja muutoksenhakulautakunnista. Asianosaisten oikeusturvan kannalta on pidetty tärkeänä, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita turvaavia menettelytapoja noudatetaan yhdenmukaisesti erilaisissa asiaryhmissä. Hallintolainkäytön keskittämisen yleisiin hallintotuomioistuimiin on katsottu selkeyttävän ja vahvistavan hallintolainkäytön asemaa oikeusturvajärjestelmässä sekä turvaavan yleisten hallintotuomioistuinten monipuolisen asiantuntemuksen eri asiaryhmissä.

Vakuutusosoikeus ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvat lautakunnat ovat antaneet tehokkaasti oikeussuojaa toimeentuloturva-asioissa eikä niiden toiminnassa ole ilmennyt ongelmia, joiden vuoksi erillisestä muutoksenhakujärjestelmästä tulisi luopua. Erillisen muutoksenhakujärjestelmän tarvetta on kuitenkin tarpeen arvioida nykyisen hallintolainkäytön yleisen tilanteen pohjalta.

Kun harkitaan erillisen toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän tarpeellisuutta, on pidettävä lähtökohtana yksityisen asianosaisen oikeussuojan tarvetta ja sitä, liittykö toimeentuloturva-asioihin sellaisia tekijöitä, jotka puoltavat erillistä toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää.

Toimeentuloturvaa koskevat valitukset muodostavat määrältään suuren kokonaisuuden, johon sisältyy erilaisia asiaryhmiä. Asianosaisen oikeussuojan kannalta erillistä muutoksenhakujärjestelmää puoltaa useissa toimeentuloturvan asiaryhmissä asioiden kiireellisyys ja se, että osassa näitä asioita valitusten ratkaisemisessa tarvitaan myös muuta kuin oikeudellista erityisasiantuntemusta. Toimeentuloturvan eri etuusjärjestelmillä on myös keskinäisiä liittymiä esimerkiksi etuuskien etusijajärjestyksen perusteella tai sen vuoksi, että etuuden saamisen edellytysten arvioinnissa ratkaistaan eri järjestelmissä samankaltaisia kysymyksiä. Tämä puoltaa toimeentuloturvan muutoksenhaun järjestämistä yhdenmukaisella tavalla eri etuusjärjestelmissä.

Erillisen muutoksenhakujärjestelmän tarvetta tarkastellaan lähemmin jaksossa 7.2.

### ***Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset***

Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvasäännökset asettavat vaatimuksia valitusviranomaisten organisatoriselle asemalle ja kokoonpanolle sekä lainkäyttöasioiden käsittelyssä noudatettavalle menettelylle toimeentuloturva-asioissa samalla tavoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa.

Toimeentuloturva-asioissa korostuvat usein odotukset asioiden nopeasta käsitteystä, sillä näissä asioissa voi olla kyse yksityisen asianosaisen perustoimeentulosta. Tämä asettaa vaatimuksia valitusviranomaisille, sillä valitukset tulisi niiden suuresta määrästä huolimatta käsitellä nopeasti ja samalla niin, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttyvät.

Toimeentuloturvan valitusviranomaisten organisaatiota ja kokoonpanoa koskevat säännökset ovat muodostuneet vähitellen toimeentuloturvan etuusjärjestelmien laajenemisen yhteydessä. Näitä säännöksiä ei ole aikaisemmin tarkasteltu laajempaa kokonaisuutena. Kokonaistarkastelun tarvetta vahvistaa se, että nykyisin korostetaan valitusviranomaisten riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusta enemmän kuin aikaisemmin. Tämä ilmenee myös perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvasäännöksistä.

Toimeentuloturvan valitusviranomaisten puolueettomuutta ja riippumattomuutta koskevassa julkisessa keskustelussa on viime aikoina kiinnitetty huomiota erityisesti lääkärjäsennten puolueettomuuteen. Puolueettomuuden näkökulmasta on tarpeen tarkastella myös laajemmin valitusviranomaisten kokoonpanoa.

Menettelyssä vakuutus oikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Suullista käsittelyä koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida uudelleen

lautakuntien osalta, sillä muutoksenhaun ensimmäinen vaihe on keskeinen sekä valittajan oikeusturvan että muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden toiminnan kannalta.

### *Asiantuntemuksen turvaaminen*

Toimeentuloturva-asioiden ratkaiseminen edellyttää monipuolista toimeentuloturvan etuusjärjestelmien tuntemusta. Tässä suhteessa toimeentuloturva-asiat eivät poikkea olennaisesti muista hallintolainkäytön asiaryhmistä, sillä erityisalojen lainsäädännön ja oikeuskäytännön asiantuntemusta tarvitaan muissakin hallintolainkäyttöasioissa. Keskeisten oikeudenalojen asiantuntemusta voidaan hallintotuomioistuimissa vahvistaa esimerkiksi ohjaamalla samaa oikeudenalaa koskevat valitukset käsiteltäviksi samassa jaostossa.

Hallintolainkäytössä ratkaistaviin asioihin voi liittyä myös kysymyksiä, joiden ratkaisemisessa tarvitaan muutakin kuin oikeudellista asiantuntemusta. Nämä kysymykset voivat liittyä esimerkiksi lääketieteellisen selvityksen arviointiin. Hallintolainkäyttövaiheessa voidaan lääketieteellisten kysymysten arvioinnissa käyttää joko lausuntomenettelyä tai järjestelmää, jossa asian ratkaisemiseen osallistuu valitusviranomaisessa lääkärijäsen.

Asiantuntijalausuntojen pyytäminen valitusviranomaisen ulkopuolella toimivilta lääkäreiltä mahdollistaa sen, että lausuntoa voidaan aina pyytää kyseessä olevan lääketieteen erityisalan asiantuntijalääkäriltä. Tällainen menettely turvaa menettelyn tasapuolisuuden, sillä asianosainen voi antaa lausunnosta oman vastineensa.

Asiantuntijalausunnon hankkiminen ja siihen liittyvä vastineiden pyytäminen hidastaa asian käsittelyä. Jos asiantuntijalausunnon merkitys päätöksenteossa on ratkaiseva, päätösvaltaa siirtyy tältä osin käytännössä lainkäyttöviranomaisen ulkopuolelle asiantuntijalääkäreille, joihin ei sovelleta samoja esteellisyysäännöksiä kuin tuomareihin. Tällaisesta lausunnosta aiheutuu yleensä myös huomattavia kustannuksia valitusviranomaiselle.

Lainkäyttöviranomaisen päätöksentekoon osallistuva lääkärijäsenen toimii tässä tehtävässään tuomarin asemassa. Ennen tehtävään ryhtymistä hän vannoo tuomarinvalan tai antaa sitä vastaavan vakuutuksen. Lääkärijäsenen puolueettomuutta turvaavat tuomareiden esteellisyysäännökset ja se, että hänellä on toimikautensa ajan sama oikeus pysyä tehtävässään kuin tuomareilla.

Valitusviranomaisen sivutoiminen lääkärijäsen osallistuu päätöksentekoon samalla tavoin kuin muut jäsenet. Hän osallistuu muiden jäsenten tavoin myös asian ratkaisusta käytävään valitusviranomaisen sisäiseen neuvotteluun, johon asianosaiset eivät voi osallistua ja josta he eivät voi saada tietoja. Tuomareina toimivien lääkärijäsenten tässä neuvottelussa esittämissä lausunnoissa ei ole kyse varsinaisista lääkäriinlausunnoista, vaan tuomareiden välisestä neuvottelusta oikeudenkäynnissä. Tuomioistuimen jäsenten keskinäisen neuvottelun salassapitovelvollisuus perustuu oikeudenkäymiskaaren säännöksiin tuomarinvalasta (OK 1:7).

Toimeentuloturva-asioihin liittyy usein runsaasti sekä asianosaisen että päätöksen tehneen sosiaaliturvalaitoksen valitusviranomaiselle toimittamaa lääketieteellistä selvitystä, johon voi sisältyä keskenään ristiriitaista aineistoa. Lisäksi etuuden myöntämiseen vaikuttavat lääketieteelliset seikat voivat muuttua valituksen käsittelevän aikana. Ratkaisun saamista nopeuttaa, jos valitusviranomainen ottaa kantaa uuteen selvitykseen välittömästi eikä palauta asiaa uuden selvityksen vuoksi ensi asteen päätöksentekijälle. Tämä edellyttää, että valitusviranomaisella on käytettävissään tarvittaessa lääketieteellistä asiantuntemusta samalla tavoin kuin asiaa ensi asteena käsittelevässä toimielimessä.

Toimeentuloturva-asioiden suuri määrä ja se, että kyse on usein kiireellistä käsittelyä vaativasta asianosaisen perustoimeentulosta, puoltaa lääkärijäsenten osallistumista päätöksentekoon toimeentuloturvan valitusviranomaisissa niissä asioissa, joissa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Läketieteellisen asiantuntemuksen ohella toimeentuloturva-asioiden ratkaisemisessa on merkitystä myös muulla erityisasiantuntemuksella. Esimerkiksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemuksella on merkitystä asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erilaisissa työtehtävissä tarvittavan työkyvyn arviointia. Erityisen asiantuntemuksen tarve on erilaista eri asiaryhmissä, joten sitä on tarpeen tarkastella asiaryhmäkohtaisesti.

### ***Yhdenmukaisuuden turvaaminen***

Toimeentuloturvan eri etuusjärjestelmillä on usein liittyviä toisiinsa. Niissä voi olla kyse samanlaisista kysymyksistä, esimerkiksi työkyvyn arvioinnista tai perhesuhteiden määrittelystä. Muutoksenhaun hajaantuminen silloin, kun on kyse toisiinsa liittyvistä etuuksista tai samanlaisista kysymyksistä, voi johtaa epäyhtenäiseen ratkaisukäytäntöön.

Yhdenmukaisuuden arvioinnissa voidaan korostaa asiaryhmän sisäistä tai eri asiaryhmien välistä yhdenmukaisuutta. Nykyisessä erillisessä toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä, jossa muutoksenhaku ohjautuu valtakunnallisiin valitusviranomaisiin, korostuu yhdenmukaisuuden turvaaminen asiaryhmäkohtaisesti.

Perustuslain mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Vakuutusoidella ei perustuslain mukaan ole vastaavaa asemaa.

Oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten avulla kuuluu ylimpien tuomioistuinten tehtäviin. Korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden välisen tehtäväjaon mukaan hallintolainkäytön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Vakuutusoiden ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien päätöksiä ei kuitenkaan palkkaturva-asioita lukuun ottamatta voida saattaa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi.

Korkein oikeus antaa valituslupamenettelyn kautta ratkaisuja tapaturmavakuutusasioissa, kun kyse on oikeudesta korvaukseen, korvausvelvollisuudesta tai perustevalituksesta. Se käsittelee myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia tapaturmavakuutusasioissa, sotilasvamma-asioissa ja rikosvahinkoasioissa. Oikeudenkäyntimenettelyssään korkein oikeus soveltaa oikeudenkäymiskaarta eikä hallintolainkäyttölakia.

Oikeuskäytännön yhdenmukaisuuteen liittyy myös kysymys päätösten perustelemisesta ja niiden julkaisemisesta. Vakuutus oikeuden ratkaisuja ei julkaista samassa laajuudessa kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuja, joita julkaistaan sekä Valtion säädöstietopankissa Finlexissä että vuosikirjoissa.

### ***Luottamus lainkäyttöön***

Luottamus tuomioistuimiin muodostuu monista tekijöistä, mutta lainkäytön tasapuolisuuteen ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen liittyvät tekijät ovat siinä keskeisiä. Erityisesti esteellisyyskysymykset ovat olleet viime vuosina entistä enemmän esillä julkisessa keskustelussa. Yhtenä keskustelun kohteena on ollut se, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoon kuuluu lääkärijäseniä, jotka toimivat myös vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreinä. Vaikka nämä lääkärit eivät lainkäytössä osallistu niiden asioiden ratkaisemiseen, jotka koskevat heidän työnantajinaan toimivia yhtiöitä, ulkopuolisen voi olla vaikea tällaisessa tapauksessa varmistua lainkäytön puolueettomuudesta. Oikeudellisen esteellisyyden ja muodollisen riippumattomuusvaatimuksen ohella näihin tilanteisiin liittyy myös luottamusnäkökohtia.

Luottamusnäkökohdilla on toisinaan perusteltu myös maallikoiden osallistumista tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten päätöksentekoon. Kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin on Suomessa tutkittu 1990-luvun lopulla kahdessa kyselyihin perustuvassa tutkimuksessa, joista toinen tehtiin Turun yliopistossa (Hannu Niskanen - Timo Ahonen - Ahti Laitinen, Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin. Turun yliopisto 1999) ja toinen Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa (Lappi-Seppälä T. - Tala J. - Litmala M. - Jaakkola R., Luottamus tuomioistuimiin. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 160/1999). Näissä tutkimuksissa on selvitetty käräjäoikeuksien lautamiesjäseniin liittyviä luottamusnäkökohtia. Kyselyihin vastanneiden käsitykset lautamiesten osallistumisesta käräjäoikeuksien lainkäyttöön hajaantuivat. Monet suhtautuivat myönteisesti lautamiesten osallistumiseen, mutta toisaalta monet arvostivat lainkäytössä lainopillista koulutusta ja pitivät lautamiesten lainopillisen koulutuksen puutetta haitallisena.

Toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä on myös työmarkkinajärjestöjen ja muiden järjestöjen ehdotusten pohjalta määrättyjä jäseniä. Heillä on usein oikeustieteellinen koulutus ja kokemusta lainkäytöstä, joten he eivät ole varsinaisia maallikkojäseniä. Työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta edustavien jäsenten osallistumista etuusia koskevien valitusten ratkaisemiseen voidaan perustella luottamusnäkökohtien lisäksi asiantuntemuksen turvaamisella. Lisäksi on otettava huomioon, että muutoksenhakulautakunnissa jäsenet ovat joka tapauksessa sivutoimisia. Toimeentuloturvan muutoksenhakuelinten osalta ei ole

käytettävissä tutkimuksia siitä, missä määrin kansalaiset tuntevat luottamusta niitä kohtaan ja millä tavoin esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen ehdottamien jäsenten osallistuminen päätöksentekoon vaikuttaa tähän luottamukseen.

### *Järjestelmän selkeys*

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat muodostavat hajaantuneen järjestelmän, jossa samantyyppisiä asioita - esimerkiksi ansioeläkeasioita - käsitellään useassa erillisessä lautakunnassa. Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä on myös epäyhtenäinen sillä tavoin, että muutoksenhakuasteiden määrä vaihtelee keskenään samantapaisissakin asioissa.

Järjestelmän ohella myös toimeentuloturvan valitusviranomaisia koskevaa lainsäädäntöä on tarpeen selkeyttää. Muutoksenhakulautakunnista säädetään nykyisin aineellisissa etuuslaeissa. Tämä sääntely on lakiteknisesti hajanaista ja sisällöltään epäyhtenäistä. Vakuutusoikeudesta annettu laki vuodelta 1958 on vanhentunut, vaikka sitä on muutettu useita kertoja. Sääntelyn selkeyttämiseksi ja ajan tasalle saattamiseksi laki tulisi kirjoittaa kokonaisuudessaan uudelleen.

## **7.2 Asioiden jakaantuminen yleiseen ja erityiseen muutoksenhaku-järjestelmään**

Hallintolainkäytössä pidetään nykyisin lähtökohtana valitusten ohjaamista yleisiin hallintotuomioistuimiin. Ensimmäisenä valitusasteena toimivat alueelliset hallinto-oikeudet ja toisena valitusasteena toimii korkein hallinto-oikeus. Asioiden ohjaamista erityistuomioistuimiin pidetään nykyisin perusteltuna vain silloin, kun tällaiseen järjestelmään on erityisiä syitä.

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä poikkeaa yleisestä hallinto-asioiden muutoksenhakujärjestelmästä. Luonteeltaan toimeentuloturva-asiat ovat hallintolainkäyttöä. Käytännössä toimeentuloturva-asioiden nykyisessä muutoksenhakujärjestelmässä on voitu huolehtia oikeusturvasta näissä asiaryhmissä. Nykyisen järjestelmän toimintaan ei liity sellaisia käytännön ongelmia, joiden vuoksi järjestelmää tulisi muuttaa.

Monissa toimeentuloturvan asiaryhmissä tarvitaan valitusten käsittelyssä oikeudellisen asiantuntemuksen ohella lääketieteellistä asiantuntemusta. Toimeentuloturva-asioiden ratkaisemisessa tarvittava lääketieteellinen asiantuntemus voitaisiin sinänsä turvata myös hallinto-oikeuksissa. Sivutoimisten lääkärijäsenten järjestelmän laajentaminen ei kuitenkaan soveltuisi hyvin hallinto-oikeuksiin, jotka ovat luonteeltaan yleisiä hallintotuomioistuinta.

Toimeentuloturva-asioiden lukumäärä on niin suuri, ettei niiden ohjaaminen yleisiin hallintotuomioistuimiin muiden hallinto-oikeudellisten asiaryhmien tavoin ole perusteltua. Jos alueelliset hallinto-oikeudet toimisivat kaikissa toimeentuloturva-asioissa ensimmäisenä valitusasteena, niihin saapuisi vuosittain yhteensä noin 40 000 uutta valitusta. Vastaavasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuisi noin

11 000 asiaa nykyistä enemmän, jos se toimisi rajoituksitta toisena valitusasteena toimeentuloturva-asioissa.

Toimeentuloturvaa koskevien valitusten suuren lukumäärän vuoksi on perusteltua, että valitukset ohjataan ensin muutoksenhakulautakuntaan. Monet toimeentuloturva-asioista eivät luonteeltaankaan soveltuisi ohjattaviksi suoraan yleisiin hallintotuomioistuimiin, sillä niissä esitetään usein uutta lääketieteellistä tai muuta selvitystä oikeudenkäynnin aikana, joten valitusten käsittelyyn liittyy myös ensi asteen päätöksentekoon viittaavia piirteitä.

Valitusten ohjaaminen valtakunnallisista asiaryhmien pohjalta muodostetuista muutoksenhakulautakunnista alueellisiin hallinto-oikeuksiin merkitsisi valitusten hajauttamista yhdestä ensi asteen muutoksenhakuelimestä yhdeksään toisena oikeusasteena toimivaan tuomioistuimeen. Ratkaisukäytännön yhdenmukaistamiseksi hallinto-oikeuksien päätöksistä tulisi tällöin olla jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainakin valitusluvalla.

Kolmiportainen valitustie olisi kuitenkin liian raskas toimeentuloturva-asioissa. Se merkitsisi lopullisen ratkaisun viivästymistä ja muutoksenhausta aiheutuvien kustannusten kasvua sekä asianosaisille että yhteiskunnalle. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden toiminta oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtivana ylimpänä hallintotuomioistuimena vaikeutuisi, sillä sen asiamäärä kasvaisi olennaisesti nykyisestä.

Lainkäytön hajauttaminen yhdestä lainkäyttöelimestä yhdeksään ylempään tuomioistuimeen ei myöskään ole hallintolainkäytön yleisen järjestelmän mukaista. Valitukset valtakunnallisten hallintoviranomaisten päätöksistä tosin hajaantuvat hallintolainkäyttölain mukaan yhdeksään alueelliseen hallintotuomioistuimeen, mutta tällöin on kyse ensi asteen muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen. Korkein hallinto-oikeus toimii tällöin tavallisesti rajoituksitta toisena valitusasteena.

Komiteassa on tarkasteltu myös mahdollisuutta ohjata hallinto-oikeuksiin joitakin toimeentuloturvan asiaryhmiä. Hallintotuomioistuintoimikunta (KM 1997:4) ehdotti, että valmistellaan uudistus, jossa vakuutus-oikeudesta ja sen alaisista muutoksenhakulautakunnista siirretään yleisiin alueellisiin hallintotuomioistuimiin lapsilisää, lasten kotihoidon tukea, äitiysavustusta, sotilasavustusta, yleistä asumistukea, lapsen hoitotukea ja vammaistukea koskevat asiat. Näistä asioista ovat lapsilisää, lasten kotihoidon tukea, äitiysavustusta, sotilasavustusta ja yleistä asumistukea koskevat asiat aikaisemmin kuuluneet lääninoikeuksien käsiteltäviksi. Muutoksenhaku siirrettiin lääninoikeuksista toimeentuloturvan erityisiin muutoksenhakuelimiin samalla, kun näiden avustusten täytäntöönpano siirrettiin 1990-luvun alkupuolella kunnilta Kelalle. Perusteluja muutoksenhakuteiden muutoksille ei ilmennyt niitä koskevista hallituksen esityksistä.

Komiteassa on arvioitu toimikunnan ehdotusta eli mahdollisuutta ohjata lääninoikeuksissa aikaisemmin käsitellyt asiaryhmät (*lapsilisä, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, äitiysavustus, sotilasavustus ja yleinen asumistuki*) sekä *lapsen hoitotukea ja vammaistukea* koskevat asiat hallinto-oikeuksiin. Komitean työn



kuluessa on tarkasteltu myös *opintotukea* ja *palkkaturvaa* koskevien asioiden ohjaamista hallinto-oikeuksiin.

Opintotukiasioissa oli muutoksenhaku vuoteen 1992 saakka yksiportainen; valtion opintotukikeskuksen tai korkeakoulun opintotukilautakunnan päätöksestä voitiin valittaa opintotuen muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätös oli lopullinen. Vuosina 1992 - 1994 oli (1.5.1994 saakka) mahdollista pyytää muutoksenhakulupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Opintotukiasiat ohjattiin vuonna 1994 opintotuen muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusoikeyteen. Vakuutusoikeydessä on opintotukiasioissa nykyisin mukana kaksi maallikkojäsentä.

Palkkaturva-asioissa valitettiin aikaisemmin työministeriöön, mutta vuonna 1995 muutoksenhaku ohjattiin työttömyysturvalautakuntaan, jonka päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Luonteeltaan edellä mainitut asiaryhmät sinänsä soveltuisivat hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi lapsen hoitotukea ja vammaistukea lukuun ottamatta, jotka painottuvat lääketieteelliseen selvitykseen ja erityisasiantuntemukseen. Muissa etuuksissa ei tarvita lääketieteellistä erityisasiantuntemusta. Niitä hoitavat pääosin Kelan toimistot; opintotukiasioita hoitavat Kelan opintotukikeskus ja korkeakoulujen opintotukilautakunnat, palkkaturva-asioita hoitavat työvoima- ja elinkeinokeskukset. Niissä on käytössä valituksen käsittely oikaisuasiana ennen lainkäyttövaihetta.

Kelan hoitamissa etuusasioissa on yleensä ensimmäisenä oikeusasteena muutoksenhakulautakunta. Edellä mainittujen asioiden tai joidenkin niistä ohjaaminen suoraan yleisiin hallintotuomioistuimiin ilman lautakuntavaihetta voisi johtaa siihen, että hallinto-oikeuksiin ohjautuisi tarpeettomasti myös valituksia, joissa on kyse vähäisistä asioista. Lautakuntavaihe vähentäisi tuomioistuimiin saapuvia valituksia.

Nykyisin lapsilisää, lasten kotihoidon tukea, äitiysavustusta ja sotilasavustusta koskevissa asioissa on kaksiasteinen muutoksenhakulautakuntien järjestelmä, johon kuuluvat sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta. Yleistä asumistukea, lapsen hoitotukea ja vammaistukea koskevissa asioissa muutoksenhakutienä on nykyisin tarkastuslautakunta - vakuutusoikeyus. Vakuutusoikeyteen saapuu näitä valituksia vuosittain yhteensä noin 600. Vakuutusoikeyudessa ei nykyisin ole näiden asioiden käsittelyssä mukana maallikkojäseniä, mutta lääkärijäsen on mukana lapsen hoitotukea ja vammaistukea koskevien asioiden käsittelyssä.

Jos Kelan päätöksistä näissä asiaryhmissä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuksiin, saapuisi hallinto-oikeuksiin vuosittain noin 5 000 valitusta lisää. Jos muutoksenhaku näissä asiaryhmissä ohjattaisiin ensin valtakunnalliseen muutoksenhakulautakuntaan, saapuisi hallinto-oikeuksiin vuosittain vain noin 800 valitusta lisää.

Jos myös opintotukivalitukset ohjattaisiin suoraan hallinto-oikeuksiin, voisi hallinto-oikeuksiin saapua vuosittain noin 4 000 opintotukivalitusta. Jos opintotukivalitukset ohjattaisiin valtakunnallisesta muutoksenhakulautakunnasta hallinto-oikeuksiin, voisi hallinto-oikeuksiin saapua vuosittain näitä valituksia noin 1 000.

Palkkaturvaa koskevia valituksia saapuu nykyisin työttömyysturvalautakuntaan vuosittain noin 200 ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain noin 40. Tällä asiaryhmällä ei ole olennaista merkitystä tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrän kannalta. Valitusten tulisi kuitenkin ohjautua selkeästi joko yleisiin hallintotuomioistuimiin tai toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmään.

Kaikissa tässä tarkastelluissa asiaryhmissä on ilmeisesti perusteltua ohjata valitukset ensin valtakunnalliseen muutoksenhakulautakuntaan. Valitusten hajauttaminen lautakunnasta alueellisesti yhdeksään tuomioistuimeen voisi merkitä ratkaisukäytännön hajaantumista. Valitusten keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen ei soveltuisi hallinto-oikeusjärjestelmän yleisiin tavoitteisiin, sillä tavoitteena ovat asiapohjaltaan mahdollisimman tasapainoiset alueelliset hallintotuomioistuimet. Yhdenmukaisuuden turvaamiseksi näissä asioissa tulisi ilmeisesti olla jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainakin valitusluvalla. Näissä asioissa olisi tällöin kolme valitusastetta. Tätä ei voitane pitää perusteltuna asioiden luonteen pohjalta arvioituna.

Valitusten ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin voisi siten olla asianmukaista vain sellaisissa toimeentuloturva-asioissa, joita ei ole tarpeen ohjata ensin valtakunnalliseen muutoksenhakulautakuntaan. Lisäksi on otettava huomioon, että sosiaalivakuutusetuuksilla ja sosiaaliavustuksilla on usein keskinäisiä liittymiä toisiinsa; toisaalta niillä voi olla liittymiä myös toimeentulotukeen. Toimivallan jaon yleisten hallintotuomioistuinten ja toimeentuloturvan erityisen muutoksenhakujärjestelmän välillä tulisi olla johdonmukainen ja selkeä. Valitusteiden tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisia samankaltaisissa asioissa. Tämä koskee myös asioita, joilla on vahvoja keskinäisiä liittymiä.

*Toimeentuloturva-asioiden laadun ja suuren määrän vuoksi ei ole perusteltua asettaa lähtökohdaksi niiden siirtämistä hallinto-oikeuksiin. Valitusten ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin ei ole toimiva ratkaisu asioissa, joissa ensimmäisenä valitusasteena toimivat valtakunnalliset muutoksenhakulautakunnat.*

*Muutoksenhakujärjestelmän selkeyden kannalta on merkitystä siltäkin, että valitukset saman toimielimen, esimerkiksi Kelan, päätöksistä eivät perusteetta hajaannu moneen erilaiseen muutoksenhakujärjestelmään. Valitusten ohjaaminen yksittäisissä määrältään vähäisissä asiaryhmissä muiden samankaltaisten asioiden muutoksenhausta poikkeavaan muutoksenhakujärjestelmään ei myöskään ole tarkoituksenmukaista.*

## 7.3 Organisaatio

### 7.3.1 Kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä

Hallintoasioiden muutoksenhaussa on yleisesti lähtökohtana kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä, jossa ensi asteena ovat yhdeksän alueellista hallintotuomioistuinta ja toisena asteena korkein hallinto-oikeus.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on otettava huomioon näiden asioiden laatu ja määrä, kansallisen oikeusturvajärjestelmän yleinen kehitys sekä kansainväliset oikeusturvavaatimukset. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden toiminnan kannalta on perusteltua, että perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä täyttyvät jo ensimmäisessä valitusasteessa.

*Kaksiasteista muutoksenhakujärjestelmää voidaan pitää lähtökohtana myös toimeentuloturva-asioissa. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten tulee täytyä jo ensimmäisessä valitusasteessa.*

Komiteassa on tarkasteltu myös toimeentuloturvan kaksiasteiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lainkäyttöelinten nimiin liittyviä näkökohtia. Muutoksenhakujärjestelmän selkeyden kannalta on tärkeää, että lainkäyttöelinten nimet ilmaisevat niiden toimialan ja kuvaavat niiden asemaa muutoksenhakuasioita käsittelevinä lainkäyttöeliminä.

Vakuutus-oikeuden nykyinen nimi viittaa yleisesti vakuutustoimintaan, mutta sen käsiteltäviksi kuuluvat asiat ovat luonteeltaan sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioita. Komiteassa on nykyisen nimen vaihtoehtoina ollut esillä nimen muuttaminen sosiaalivakuutus-oikeudeksi tai vakuutusylioikeudeksi.

Ensimmäisenä oikeusasteena toimivat nykyisin lautakunnat, joiden nimistä ei opintotuen muutoksenhakulautakuntaa lukuun ottamatta ilmene, että kyseessä ovat muutoksenhakuasioita käsittelevät lainkäyttöelimet. Komiteassa on ollut esillä useita vaihtoehtoja ensimmäisenä oikeusasteena toimivien lainkäyttöelinten nimiksi. Nämä vaihtoehdot voidaan jakaa kahteen ryhmään: ensiksi valituslautakunta- tai muutoksenhakulautakunta-tyyppiset nimet ja toiseksi oikeusistuin- tai muutoksenhakuistuin-tyyppiset nimet.

Lautakunta-nimestä ei sellaisenaan ilmene, että kyse on itsenäisiä oikeusturvaratkaisuja tekevistä lainkäyttöelimistä. Nimet, joihin sisältyy "valituslautakunta" tai "muutoksenhakulautakunta" kuvaisivat näiden lautakuntien asemaa nimenomaan valitusasioita ja muutoksenhakuasioita käsittelevinä lautakuntina. Toimeentuloturva-asioissa toimisivat tällöin eläketurvan valituslautakunta, toimeentuloturvan valituslautakunta, tapaturma-asioiden valituslautakunta ja työttömyysturvan valituslautakunta tai eläketurvan muutoksenhakulautakunta, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Muita vastaavia lautakuntatyyppejä lain-

käyttöelimiä hallintolainkäytössä ovat esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunta sekä patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta.

Nimet, joihin sisältyy "oikeusistuin" tai "muutoksenhakuistuin" korostaisivat näiden lainkäyttöelinten asemaa tuomioistuimeen rinnastettavina lainkäyttöeliminä. Tässä vaihtoehdossa näiden lainkäyttöelinten nimiä olisivat eläketurvan oikeusistuin, toimeentuloturvan oikeusistuin, tapaturma-asioiden oikeusistuin ja työttömyysturvan oikeusistuin tai eläketurvan muutoksenhakuistuin, toimeentuloturvan muutoksenhakuistuin, tapaturma-asioiden muutoksenhakuistuin ja työttömyysturvan muutoksenhakuistuin. Tosiasiassa ne toimisivat ensimmäisenä oikeusasteena toimeentuloturva-asioissa, mutta muodollisesti ne eivät olisi oikeuslaitokseen kuuluvia tuomioistuinta.

Komitea ei ole päätenyt yksimieliseen käsitykseen toimeentuloturvan lainkäyttöelinten nimistä. Komitean ehdotukset on laadittu siten, että ensimmäisenä oikeusasteena toimivat muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena vakuutusoi-  
keus.

### 7.3.2 Muutoksenhakulautakunnat

#### *Muutoksenhakulautakuntien organisatorinen asema*

Muutoksenhakulautakunnan toimiminen riippumattomana lainkäyttöelimenä edellyttää, että se ei toimi organisatorisesti niiden laitosten tai hallintoviranomaisten yhteydessä, joiden päätöksistä lautakuntaan valitetaan.

Muutoksenhakulautakuntien organisatoriseen asemaan vaikuttaa myös niiden kokoonpano ja se, millä tavoin jäsenet määrätään. Nykyisin valtioneuvosto asettaa sosiaalivakuutuslautakunnat, tarkastuslautakunnan, tapaturmalautakunnan, työttömyysturvalautakunnan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan. Ansioeläkeasioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat asettaa asianomainen ministeriö. Tuomioistuimissa toimivien päätoimisten tuomareiden nimittäminen kuuluu tasavallan presidentille. Hän nimittää myös korkeimman hallinto-oikeuden sivutoimiset asiantuntijajäsenet sekä työtuomioistuimen sivutoimiset jäsenet. Hallinto-oikeuksien sivutoimiset asiantuntijajäsenet määrää valtioneuvosto. Kun otetaan huomioon toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien keskeinen asema valtakunnallisina ensi asteen muutoksenhakueliminä, olisi johdonmukaista, että kaikki muutoksenhakulautakunnat asettaisi valtioneuvosto.

Muutoksenhakulautakuntien tehokkaan toiminnan ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön kannalta olisi perusteltua, että niiden puheenjohtajat olisivat päätoimisia. Tämä vahvistaisi myös muutoksenhakulautakuntien organisatorisesti itsenäistä asemaa. Muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoa käsitellään lähemmin jaksossa 7.5.2.

Lautakuntien organisatorisesti itsenäisen aseman vahvistamiseksi

- kaikki muutoksenhakulautakunnat asettaisi valtioneuvoston yleisistunto,

- kaikki lautakunnat olisivat budjettitaloudellisesti riittävän erillisiä niistä viranomaisista tai laitoksista, joiden päätöksistä tehtyjä valituksia niissä käsitellään,
- puheenjohtajat määrättäisiin toistaiseksi, ja
- pääsääntönä olisi, että muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajat olisivat päätoimisia.

Muutoksenhakulautakunnat tulisi nimetä niin, että niiden nimestä ilmenisi lautakuntien luonne valituksia käsittelevinä toimieliminä. Niiden nimessä ei voitaisi käyttää sanaa "oikeus" tai "tuomioistuin", koska ne eivät hallinnollisesti kuuluisi oikeuslaitokseen tai tuomioistuinlaitokseen. Niiden nimessä voisi olla sana "muutoksenhakulautakunta", jolloin nimestä ilmenisi, että kyse on valitusten käsittelystä. Komitean ehdotukset muutoksenhakulautakuntien nimeämiseksi ilmevät organisaatiokaaviosta jaksossa 7.3.4.

### ***Eläkelautakuntien yhdistäminen***

Ansioläkeasioita käsitellään nykyisin kolmessa muutoksenhakulautakunnassa: eläkelautakunnassa, valtion eläkelautakunnassa ja kuntien eläkelautakunnassa. Näissä lautakunnissa käsitellään samantyyppisiä asioita.

Eläkelautakuntiin saapui ja niissä ratkaistiin vuonna 2000 asioita seuraavasti:

|                              | eläkelautakunta | valtion eläkelautakunta | kuntien eläkelautakunta |
|------------------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|
| Saapuneet asiat              | 3 873           | 592                     | 1 417                   |
| Ratkaistut asiat             | 3 966           | 440                     | 1 391                   |
| Ratkaisematta                | 1 138           | 396                     | 568                     |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 3,9 kk          | noin 6 kk               | 4 -7 kk                 |
| Kustannukset mk/asia         | 2 223           | 3 136                   | 2 596                   |

Eläkelautakuntien henkilöstön lukumäärä oli vuonna 2000 seuraava:

|                      | eläkelautakunta  | valtion eläkelautakunta                               | kuntien eläkelautakunta                               |
|----------------------|--|---|---|
| puheenjohtaja        | päätoiminen  | sivutoiminen  | sivutoiminen  |
| jäsenet              | - 23 sivutoimista jäsentä<br>- 20 sivutoimista varajäsentä | - 7 sivutoimista jäsentä - 7 sivutoimista varajäsentä | - 9 sivutoimista jäsentä - 9 sivutoimista varajäsentä |
| toimistohenkilökunta | 21 henkilöä  | 4 henkilöä  | 9 henkilöä  |

Yksityisen sektorin ansioläkeasioita käsittelevä eläkelautakunta kuuluu hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle. Sen jäsenet määrää sosiaali- ja terveysministeriö. Eläkelautakunta toimii Eläketurvakeskuksen yhteydessä. Lautakunnan toimintamenot suoritetaan Eläketurvakeskuksen varoista. Eläke-

lautakunnan valmistelutoimisto kuuluu hallinnollisesti Eläketurvakeskukseen. Eläkelautakunnan kokonaismenot vuonna 2000 olivat noin 8,8 miljoonaa markkaa.

Valtion eläkelautakunta kuuluu hallinnollisesti valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Sen jäsenet määrää valtiovarainministeriö. Lautakunta toimii Valtiokonttorin yhteydessä. Se toimii Valtiokonttorin tiloissa ja käyttää Valtiokonttorin toimistopalveluja, mutta Valtiokonttori laskuttaa niistä lautakuntaa. Valtiokonttori ei rahoita valtion eläkelautakunnan toimintaa, vaan valtion eläkelautakunnalla on valtion talousarviossa oma momentti. Lautakunnalla ei ole Valtiokonttorin kanssa yhteistä henkilökuntaa. Lautakunnan kokonaismenot vuonna 2000 olivat 1,5 miljoonaa markkaa.

Kuntien eläkelautakunta kuuluu hallinnollisesti sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Sen jäsenet määrää sisäasiainministeriö. Lautakunta toimii kunnallisen eläkelaitoksen, Kuntien eläkevakuutuksen, yhteydessä. Kuntien eläkevakuutus huolehtii lautakunnan toimintamenoista. Lautakunnalla ei ole yhteistä henkilökuntaa Kuntien eläkevakuutuksen kanssa. Lautakunnan kokonaismenot vuonna 2000 olivat noin 3,6 miljoonaa markkaa.

Eläketurvan muutoksenhakua on aikaisemmin tarkasteltu eläketurvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (KM 1989:14). Komitea selvitti muun muassa mahdollisuuksia uudistaa työkyvyttömyysasioiden muutoksenhakua niin, ettei muutoksenhaku samasta asiasta hajaantuisi vaan valitusasiaa voitaisiin käsitellä kokonaisuutena. Komiteassa käsiteltiin yhtenä vaihtoehtona yksityisen sektorin, valtion ja kuntien eläkelautakuntien yhdistämistä ja toisena vaihtoehtona sitä, että myös kansaneläkeasioita käsittelevä tarkastuslautakunta yhdistettäisiin muihin eläkelautakuntiin. Komitea ei kuitenkaan päätenyt ehdottamaan lautakuntien yhdistämistä; yhdistämisen ongelmina nähtiin muun muassa rahoitus- ja henkilöstöjärjestelyt. Lisäksi järjestelmäkohtaisten lautakuntien katsottiin varmistavan tarkan asiantuntemuksen. Komitean ehdotusten pohjalta on myöhemmin toteutettu muita uudistuksia, erityisesti eläkeasioiden oikaisumenettelyn uudistaminen ja julkisen sektorin ansioeläkeasioiden siirtäminen ylimmässä oikeusasteessa korkeimmasta hallinto-oikeudesta vakuutusoikeuteen.

Kolmen eläkelautakunnan yhdistämisen edellytykset ovat nykyisin paremmat kuin eläketurvan muutoksenhakukomitean aikana. Ylimpänä tuomioistuimena toimii nykyisin kaikissa ansioeläkeasioissa vakuutusoikeus. Vuonna 2004 voimaan tuleva viimeisen laitoksen periaatetta koskeva uudistus (VILMA) merkitsee, että ansioeläkeasiassa viimeisen työnantajan mukaan määräytyvä eläkelaitos antaa hakijalle yhden päätöksen, jossa otetaan huomioon sekä yksityisen että julkisen sektorin ansioeläkkeet. Tästä päätöksestä voidaan valittaa tämän eläkelaitoksen mukaan määräytyvään eläkelautakuntaan ja eläkelautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen.

Jos yksityisen ja julkisen sektorin ansioeläkevalituksia käsittelevät eläkelautakunnat yhdistettäisiin, voidaan nykyisten asiamäärien pohjalta arvioida, että uuteen lautakuntaan saapuisi noin 6 000 asiaa vuosittain. Eläkeasioiden lukumäärän voidaan tosin olettaa tulevaisuudessa kasvavan väestön ikääntymisen vuoksi. Toi-

saalta voidaan arvioida, että VILMA-uudistus osaltaan vähentää valitusten lukumäärää, koska eri ansiojärjestelmistä annetaan yhteinen päätös, johon haetaan muutosta yhdellä valituksella.

Eläkelautakuntien yhdistäminen voisi merkitä henkilöresurssien vähentämistä, mutta kyse ei kuitenkaan ilmeisesti olisi kovin suuresta muutoksesta, sillä työmäärä eläkevalitusten käsittelyssä ei yhdistämisen vuoksi olennaisesti vähentyisi. Sen sijaan VILMA-uudistuksen voidaan arvioida vähentävän merkittävästi samanlaisissa asioissa tapahtuvaa päällekkäistä työtä eläkelautakunnissa. VILMA-uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE viimeisenä eläkelaitoksena työeläkejärjestelmässä toimivaa eläkelaitosta koskevaksi lainsäädännöksi 19/2001 vp) perusteluissa on todettu, että uudistuksesta aiheutuisi kustannussäästöjä muutoksenhakujärjestelmässä yhteensä noin 2 miljoonaa markkaa vuodessa ja että uudistus vähentäisi käyttöönottovaiheen jälkeen työvoiman tarvetta muutoksenhaussa yhteensä muutamalla henkilötyövuodella. Vapautuva työvoima voitaisiin esityksen perustelujen mukaan käyttää muiden valitusasioiden käsittelyyn käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Eläkelautakuntien yhdistämisen etuja olisivat ainakin seuraavat:

- eläkeasioiden ensimmäinen muutoksenhakuaste ei enää toimisi eläkelaitosten yhteydessä, vaan hallinnollisesti niistä riippumattomana lainkäyttöelimenä
- eläkevalitusten ratkaisukäytäntö ja menettelytavat asioiden käsittelyssä voisivat olla nykyistä yhdenmukaisempia eri eläkejärjestelmiä koskevissa asioissa
- eläkevalitusten käsittelyssä tarvittaisiin ehkä hiukan vähemmän toimistohenkilökuntaa kuin nykyisin.

Yhdistäminen edellyttää kuitenkin ainakin eläketurvan muutoksenhakulautakunnan rahoituksen ja jäsenten määräämismenettelyn selvittämistä. Eläketurvan muutoksenhakulautakunnan rahoitus voisi ilmeisesti edelleen tapahtua ansioeläkkeiden etuusjärjestelmistä. Rahoitusvastuu voisi jakaantua eri etuusjärjestelmien kesken asiamäärien perusteella. Lautakunnassa tulisi olla eri eläkejärjestelmien asiantuntemusta. Lautakunta voisi hallinnollisesti kuulua sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalle.

Kolmen eläkelautakunnan yhdistäminen eläketurvan muutoksenhakulautakunnaksi voisi tapahtua vähitellen niin, että aluksi lautakunnat siirtyisivät toimimaan yhteisissä tiloissa. Lautakunnilla voisi tällöin olla myös yhteistä toimistohenkilökuntaa.

*Eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta ja kuntien eläkelautakunta tulisi yhdistää uudeksi eläketurvan muutoksenhakulautakunnaksi. Uudistus voitaisiin toteuttaa vähitellen.*

### ***Sosiaalivakuutuslautakuntien ja tarkastuslautakunnan yhdistäminen***

Sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta muodostavat kaksiasasteisen lautakuntakokonaisuuden. Molemmissa lautakunnissa käsitellään valituksia Kelan

päätöksistä. Tarkastuslautakunta toimii osassa toimivaltaansa kuuluvissa asiaryhmissä toisena ja samalla viimeisenä muutoksenhakuasteena.

Vuonna 2000 sosiaalivakuutuslautakuntiin ja tarkastuslautakuntaan saapui ja niissä ratkaistiin asioita seuraavasti:

|                              | sosiaalivakuutuslautakunnat | tarkastuslautakunta |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------|
| Saapuneet asiat              | 5 120                       | 10 196              |
| Ratkaistut asiat             | 5 128                       | 9 739               |
| Ratkaisematta                | 986                         | 3 787               |
| Keskimääräinen käsittelyaika | noin 3 kk                   | noin 4 kk           |
| Kustannukset mk/asia         | 955                         | 823                 |

Sosiaalivakuutuslautakunnat sijaitsevat Kelan aluetoimistojen yhteydessä Lahdessa, Turussa, Seinäjoella, Kuopiossa ja Oulussa. Sosiaalivakuutuslautakuntien toimintamenot rahoittaa Kela. Ne olivat vuonna 2000 yhteensä 4,9 miljoonaa markkaa. Sosiaalivakuutuslautakunnissa käsiteltävistä asioista lähes puolet käsitellään Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnassa Lahdessa. Vuonna 2000 käsitellyistä valituksista noin 85 prosenttia koski sairausvakuutuslain mukaista asiaa. Muita merkittäviä asiaryhmiä olivat lapsilisää sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea koskevat asiat.

Tarkastuslautakuntaan saapuvien valitusten määrä on kääntynyt 1990-luvun b-pulla selvästi laskuun. Tämä johtuneekin ainakin osittain siitä, että itseoikaisuvelvollisuus laajennettiin vuonna 1997 koskemaan kaikkia Kelan hoitamia etuuksia. Suurimpia asiaryhmiä olivat yleinen asumistuki, kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke, eläkkeensaajien hoitotuki ja lapsen hoitotuki. Useimmiten tarkastuslautakunnassa ratkaistavissa asioissa on kysymys lääketieteellisten seikkojen arvioinnista. Ylimpänä oikeusasteena käsiteltävien asioiden määrä on suhteessa kaikkiin asioihin melko vähäinen; sairausvakuutusasioita on noin 10 prosenttia kaikista asioista. Tarkastuslautakunnan päätöksistä valitettiin vuonna 2000 noin 1 600 asiassa vakuutusosoikeuteen. Tarkastuslautakunta toimii Helsingissä. Tarkastuslautakunnan toimintamenoilla on valtion talousarvioissa oma momentti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Sosiaalivakuutuslautakuntien ja tarkastuslautakunnan henkilöstön määrä oli vuonna 2000 seuraava:

|                      | sosiaalivakuutuslautakunnat  | tarkastuslautakunta  |
|----------------------|--|--|
| puheenjohtaja        | - 5 sivutoimista puheenjohtajaa<br>- 5 sivutoimista varapuheenjohtajaa | - päätoiminen puheenjohtaja<br>- 3 sivutoimista varapuheenjohtajaa |
| jäsenet              | - 15 sivutoimista jäsentä<br>- 15 sivutoimista varajäsentä             | - 18 sivutoimista jäsentä<br>- 18 sivutoimista varajäsentä         |
| toimistohenkilökunta | - 9 esittelijää  | - 10 esittelijää   |



|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 11 notaaria (esittelijän työpari)</li> <li>- 1 kirjaaja</li> <li>- 1 tekstinkäsittelijä</li> <li>- 4 toimistosihteerä</li> </ul> |
|--|--|---|

Sosiaalivakuutuslautakuntien ja tarkastuslautakunnan yhdistäminen yhdeksi valtakunnalliseksi muutoksenhakulautakunnaksi merkitsisi, että uuteen lautakuntaan tulisi vuosittain valituksia noin 3 500 enemmän kuin nykyisin tarkastuslautakuntaan eli yhteensä noin 15 000 asiaa. Jos kaikista asioista voitaisiin valittaa edelleen toimeentuloturva-asioita käsittelevään tuomioistuimeen, voisi tuomioistuimeen saapuvien asioiden määrä kasvaa noin 1 000 asialla vuodessa.

Tällaisen yhdistämisen etuja olisivat ainakin seuraavat:

- kaksiasteinen valitustie, jossa ensimmäisenä vaiheena olisi muutoksenhakulautakunta ja toisena vaiheena toimeentuloturva-asioita käsittelevä tuomioistuin, olisi vastaava kuin muissakin toimeentuloturva-asioissa
- toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnalla ei enää olisi hallinnollisia yhteyksiä Kelan aluetoimistoihin niin kuin sosiaalivakuutuslautakunnilla nykyisin on
- valitusten ratkaisukäytäntö ja menettelytavat asioiden käsittelyssä voisivat olla alueellisesti nykyistä yhdenmukaisempia asioissa, jotka nykyisin hajaantuvat viiteen sosiaalivakuutuslautakuntaan.

Sosiaalivakuutuslautakuntien ja tarkastuslautakunnan yhdistämisessä uudeksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi ei olisi kyse pelkästään toimielinten yhdistämisestä, vaan kaksiasteisen lautakuntavaiheen muuttamisesta yksiasteiseksi. Samalla muutoksenhakujärjestelmää uudistettaisiin niin, että uuden lautakunnan päätöksistä voisi kaikissa asiaryhmissä valittaa toimeentuloturva-asioita käsittelevään tuomioistuimeen.

Muutos ei sinänsä pidentäisi käsittelyaikoja, mutta uudistuksessa olisi huolehdittava siitä, että lautakunnalla ja tuomioistuimella olisi asioiden määrään ja niiden kiireellisyyteen nähden riittävästi resursseja. Kiireellisiä olisivat erityisesti sairauspäivärahaa koskevat valitukset, koska niissä on kyse henkilön toimeentulon turvaamisesta sairausajalta.

Käytännössä voisi olla mahdollista siirtää sosiaalivakuutuslautakuntien esittelijät tai ainakin osa heistä uuden toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan esittelijöiksi. Sosiaalivakuutuslautakuntien yhdeksästä esittelijästä neljä on nykyisin Lahdessa Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnassa. Lounais-Suomen sosiaalivakuutuslautakunnassa Turussa on kaksi esittelijää ja muissa sosiaalivakuutuslautakunnissa (Seinäjoki, Kuopio, Oulu) on yksi esittelijä.

Uuden toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan arvioitu asamäärä 15 000 asiaa vuodessa koostuisi nykyisten asiaryhmien pohjalta arvioituna seuraavasti:

|   |        |
|---|--------|
| - sairausvakuutusasiat                          | 4 250  |
| - lapsiperheiden yleinen tuki ja sotilasavustus | 750    |
| - yleinen asumistuki                            | 2 100  |
| - kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke  | 2 000  |
| - eläkkeensaajien hoitotuki                     | 1 100  |
| - lapsen hoitotuki                              | 1 000  |
| - muut asiat                                    | 3 800  |
| - yhteensä                                      | 15 000 |

Jos 15 000 asian määrää pidetään liian suurena, voidaan ajatella toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan jakamista kahteen osaan asiallisella tai alueellisella perusteella. Asiaperusteella lautakunta voitaisiin ehkä jakaa kahteen osaan esimerkiksi niin, että kolme ensimmäistä yllä olevista asiaryhmistä ohjattaisiin yhteen lautakuntaan ja muut asiat toiseen lautakuntaan. Lautakuntien toimivalta jakaantuisi tällöin seuraavasti:

|   |       |
|---|-------|
| - sairausvakuutusasiat                          | 4 250 |
| - lapsiperheiden yleinen tuki ja sotilasavustus | 750   |
| - yleinen asumistuki                            | 2 100 |
| - yhteensä                                      | 7 100 |
| - kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke  | 2 000 |
| - eläkkeensaajien hoitotuki                     | 1 100 |
| - lapsen hoitotuki                              | 1 000 |
| - muut asiat                                    | 3 800 |
| - yhteensä                                      | 7 900 |

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan jakaminen kahteen osaan asiaryhmien perusteella merkitsisi kuitenkin sitä, että muutoksenhaku Kelan päätöksistä hajaantuisi useaan lautakuntaan: opintotukiasiat ohjautuisivat opintotuen muutoksenhakulautakuntaan ja muut asiat kahteen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntaan. Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien välinen työnjako ei perustuisi selkeästi asiaryhmien luonteeseen. Tällainen järjestelmä olisi asianosaisten kannalta vaikea hahmottaa. Sitä olisi vaikea perustella, sillä suurikin muutoksenhakulautakunta voi toimia useana jaostona, jolloin asianosaiset ovat yhteydessä vain yhteen lautakuntaan ja lautakunnan sisäinen jaostojako on joustavasti muunneltavissa asiamäärien mukaan.

Asiaryhmien perusteella tapahtuva jako kahteen lautakuntaan ja alueelliset näkökohdat voitaisiin periaatteessa yhdistää niin, että toinen asiaryhmäjakoon pohjautuvista lautakunnista sijaitisi muualla kuin Helsingissä. Tämä ei kuitenkaan selkeyttäisi asiaryhmäjakoon perustuvaa kahden lautakunnan järjestelmää.

Jos toimivallan jako kahden lautakunnan kesken tapahtuisi pelkästään alueellisella perusteella, yhtenä ongelmana olisi, että suurin osa valituksista tulee ilmeisesti

pääkaupunkiseudulta ja muualta Etelä-Suomesta. Jos valitukset kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan asiaryhmissä hajaantuisivat alueellisesti kahteen lautakuntaan, ei lautakuntavaiheessa voitaisi huolehtia ratkaisukäytännön yhtenäisyydestä. Tästä voisi aiheutua entistä enemmän valituksia toimeentuloturva-asioita käsittelevään tuomioistuimeen, joka olisi ainoa valtakunnallinen muutoksenhakuelin näissä asioissa. Alueellista jakoa kahteen lautakuntaan voitaisiin perustella vain alueellisilla näkökohdilla, mutta ei muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden parantamisella.

Yksityisten asianosaisten oikeusturvan kannalta muutoksenhakulautakunnan sijaintipaikalla ei ole olennaista merkitystä. Menettely valitusten käsittelyssä on lähes yksinomaan kirjallista. Suullinen käsittely voitaisiin tarvittaessa järjestää myös asianosaista lähellä olevalla paikkakunnalla. Eri asia on, että alueellisia näkökohtia voitaisiin ehkä ottaa huomioon valittaessa valtakunnallisen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan sijaintipaikkaa. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan sijoittaminen Lahteen, jossa Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta nykyisin sijaitsee. Tarkastuslautakunta sijaitsee kuitenkin nykyisin Helsingissä, joten uuden lautakunnan sijoittaminen pääkaupungin ulkopuolelle voi olla käytännössä vaikeaa.

Uudistus ei ilmeisesti olennaisesti vaikuttaisi muutoksenhakujärjestelmän kustannuksiin tai henkilöstön määrään kokonaisuutena arvioiden. Se vähentäisi kuitenkin Kelan aluetoimistoissa tarvittavan henkilöstön tarvetta. Lähes sosiaalivakuutuslautakuntien ja tarkastuslautakunnan nykyistä henkilöstöä vastaavat henkilöresurssit tarvittaisiin uudessa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa. Uudistus lisäsi jonkin verran työmäärää toimeentuloturva-asioita käsittelevässä tuomioistuimessa, koska valitustie tuomioistuimeen avattaisiin asioissa, joissa tarkastuslautakunta toimii nykyisin ylimpänä oikeusasteena.

Tarkastuslautakunnan nykyinen toimikausi päättyy 31.12.2002 ja sosiaalivakuutuslautakuntien toimikausi päättyy 31.8.2004. Uudistus voitaisiin toteuttaa 1.9.2004 alkaen.

*Sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta tulisi yhdistää uudeksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Uudistus voitaisiin toteuttaa syyskuun alussa 2004, jolloin sosiaalivakuutuslautakuntien nykyinen toimikausi päättyy.*

### ***Opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistäminen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntaan***

Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa käsitellään valituksia Kelan tai korkeakoulujen opintotukilautakuntien päätöksistä. Opintotukiasiat eivät luonteeltaan olennaisesti poikkea yleisissä hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista. Näissä asioissa tarvitaan vain harvoin lääketieteellistä erityisasiantuntemusta. Opintotukiasioilla on usein liittymiä muihin Kelan hoitamiin toimeentuloturvan etuuksiin, esimerkiksi yleiseen asumistukeen ja työttömyysturvaan. Niillä saattaa olla liittymiä myös kuntien hoitamaan toimeentulotukeen.

Opintotuen muutoksenhakulautakuntaan saapuvien asioiden määrä on viiden viime vuoden aikana vaihdellut niin, että valituksia on saapunut vuosittain noin 2 000 - 4 000. Erityisen paljon valituksia saapui vuonna 1999, jolloin niiden määrään vaikuttivat Kelan takaisinperintäpäätökset.

Jos opintotukiasioita käsittelevä muutoksenhakulautakunta säilytettäisiin erillisenä, siihen saapuisi selvästi vähemmän asioita kuin muihin muutoksenhakulautakuntiin. Valitusten vähäinen määrä merkitsisi sitä, että tällä lautakunnalla ei olisi päätoimista puheenjohtajaa. Opintotukiasioiden laatu ja määrä eivät edellytä niiden käsittelemistä erillisessä muutoksenhakulautakunnassa. Luonteeltaan ne soveltuisivat toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntaan, jossa käsiteltäisiin valituksia Kelan päätöksistä.

Opetusministeriö ja opiskelijajärjestöt ovat lausunnoissaan pitäneet nykyistä muutoksenhakujärjestelmää perusteltuna.

Jos opintotukiasiat ohjattaisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntaan, tähän muutoksenhakulautakuntaan saapuisi vuosittain noin 17 000 - 19 000 asiaa. Uudistuksessa olisi huolehdittava siitä, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnalla on riittävästi voimavaroja, jotta asioiden käsittelyajat eivät pidentyisi.

*Opintotukiasiat tulisi ohjata toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntaan.*

***Sotilasvamma-asioiden, eräiden eläkeasioiden ja liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevien asioiden ohjaaminen muutoksenhakulautakuntaan***

Sotilasvamma-asioissa, Suomen Pankin ja Kelan henkilöstöeläkeasioissa sekä liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevissa asioissa valitukset ohjautuvat nykyisin suoraan vakuutusoikeuteen ilman lautakuntavaihetta. Tämä poikkeaa olennaisesti muusta toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmästä.

Muutoksenhakua näissä asiaryhmissä voitaisiin lähentää muiden vastaavien asioiden muutoksenhakuun ohjaamalla valitukset ensin luonteeltaan vastaavia asioita käsittelevään muutoksenhakulautakuntaan. Vakuutusoikeus toimisi näissäkin asiaryhmissä vasta toisena valitusasteena. Tällöin vakuutusoikeuteen saapuvien asioiden määrän voidaan arvioida jonkin verran vähenevän.

Sotilasvamma-asiat voidaan luonteeltaan rinnastaa tapaturmavakuutusasioihin. Näissä on usein kyse syy-yhteyden tai korvauksen määrään vaikuttavien tekijöiden arvioinnista. Puolustusvoimien palveluksessa olevien tapaturmavakuutusturvaan sovelletaan nykyisin tapaturmavakuutuslain ja valtion virkamiesten tapaturmakorvauksista annetun lain (449/1990) säännöksiä.

Myös liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevat asiat voidaan luonteeltaan rinnastaa tapaturmavakuutusasioihin, vaikka liikennevakuu-

tuksen perusteella korvattavassa kuntoutuksessa ei ole kysymys varsinaisesta toimeentuloturvasta. Valituksia tehdään näissä asioissa vakuutusoikeuteen nykyisin vuosittain noin 40. Tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutuslaitokset suorittavat tapaturmalautakunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset lautakunnan käsiteltäviksi tulevien asioiden lukumäärän mukaisessa suhteessa (53 § 5 mom.). Tätä periaatetta voitaisiin soveltaa myös liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevien asioiden käsittelystä muutoksenhakulautakunnalle aiheutuviin kustannuksiin.

Suomen Pankin ja Kelan henkilöstöeläkkeitä koskevissa säännöksissä viitataan nykyisinkin valtion eläkelakiin sekä eläketurvan perusteiden että menettelyn osalta. Luonteeltaan nämä asiat soveltuisivat käsiteltäviksi samassa muutoksenhakulautakunnassa muiden valtion henkilöstöeläkeasioiden kanssa.

*Sotilasvamma-asioissa ja liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevissa asioissa valitukset tulisi ohjata ensin tapaturma-asioden muutoksenhakulautakuntaan.*

*Suomen Pankin ja Kelan henkilöstöeläkeasioissa valitukset tulisi ohjata ensin eläketurvan muutoksenhakulautakuntaan.*

Vakuutusoikeus toimii ensimmäisenä valitusasteena myös rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain mukaisissa asioissa. Niissä on kyse vahingonkorvausoikeudellisista kysymyksistä, mutta niitä ei voida rinnastaa tapaturmavakuutusasioihin sotilasvamma-asioden tavoin. Rikosvahinkoasioissa eivät tule sovellettaviksi tapaturmavakuutuslain säännökset. Tavallisesti rikosvahinkoasioissa on kyse korvauksen määrän arvioinnista rikosvahinkolain ja yleisen vahingonkorvausoikeuden pohjalta. Komitea ei ehdota muutosta muutoksenhakuun rikosvahinkoasioissa.

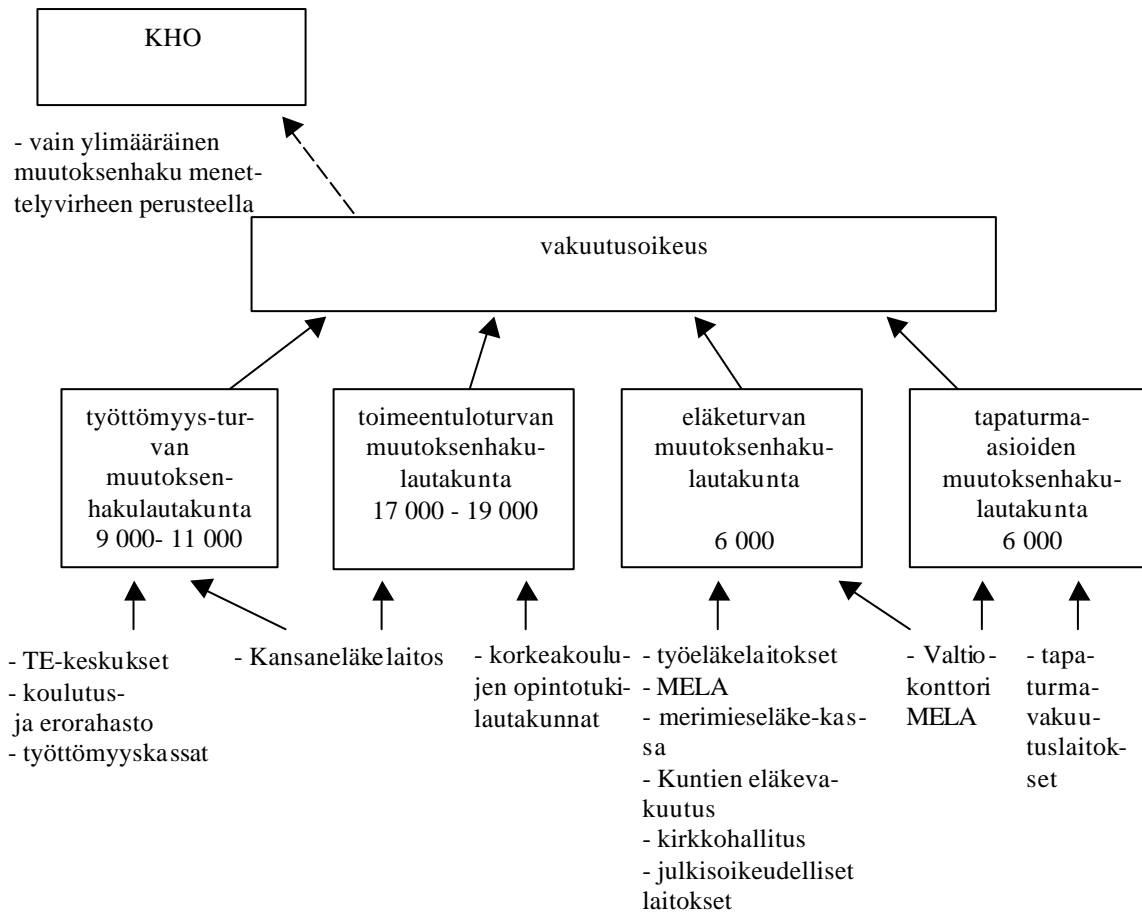
### **7.3.3 Vakuutusoikeus**

Vakuutusoikeus ratkaisee nykyisin vuosittain noin 12 000 asiaa. Tämä on suuri asiamäärä, kun otetaan huomioon tämän tuomioistuimen asema käytännössä toimeentuloturva-asioden ylimpänä tuomioistuimena. Vakuutusoikeuden toiminnan kannalta on tärkeää, että kaikissa toimeentuloturva-asioissa on kattava ja toimiva itseoikaisuvaihe, jossa voidaan korjata selvät virheet, ja että vakuutusoikeutta edeltää ensimmäinen valitusaste, jossa asianosainen voi saada riittävästi oikeusturvaa.

*Vakuutusoikeuden tulisi toimia kaikissa sen käsiteltäviksi kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa toisena oikeusasteena.*

### **7.3.4 Ehdotettu toimeentuloturvan muutoksenhakuorganisaatio**

Ehdotettu toimeentuloturvan muutoksenhakuorganisaatio olisi seuraava:



Kaavioon on merkitty nykyisten asumismäärien perusteella arvioidut saapuvien asioiden määrät. Tässä arvioinnissa on lähdetty siitä, että valitusten määrät eri asiarhmissä säilyisivät nykyisinä.

#### 7.4 Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat

##### *Kansaneläke ja eläkkeensaajien asumistuki*

Kansaneläkeasiassa saa valittaa tarkastuslautakunnan päätöksestä vakuutusosoikeuteen vain oikeudesta eläkkeeseen, mutta ei eläkkeen määrästä. Kansaneläkkeen määrää koskevissa asioissa valitustie on yksiasteinen. Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamiseksi kansaneläkeläisissä oleva muutoksenhaun rajaus tulisi poistaa niin, että myös eläkkeen määrää koskevassa asiassa olisi oikeus valittaa vakuutusosoikeuteen.

Eläkkeensaajien asumistuella on läheisiä yhtymäkohtia yleiseen asumistukeen esimerkiksi asumismenojen, tulojen ja asumisolosuhteiden arvioinnin osalta. Asumistukijärjestelmien välillä on toisinaan myös yhteensovitusongelmia. Kumpakin asumistukea koskevasta Kelan päätöksestä valitetaan tarkastuslautakuntaan. Yleistä asumistukea koskevasta päätöksestä voidaan valittaa edelleen vakuutusosoikeuteen, mutta eläkkeensaajien asumistukipäätöksestä ei voi valittaa vakuutusosoikeuteen muuten kuin takaisinperinnän osalta. Vakuutusosoikeus ei voi

myöskään poistaa eläkkeensaajan asumistukea koskevaa lainvoimaista päätöstä. Tältä osin muutoksenhakujärjestelmä on epäyhtenäinen.

Eläkkeensaajien asumistukea koskevissa asioissa tulisi olla samanlainen muutoksenhakujärjestelmä kuin yleistä asumistukea koskevissa asioissa. Tällöin vakuutusosoikeudella tulisi olla myös oikeus poistaa lainvoimainen päätös.

*Eläkkeen määrää koskevissa asioissa tulisi olla oikeus valittaa vakuutusosoikeuteen myös siltä osin kuin kyse on eläkkeen määrästä.*

*Eläkkeensaajien asumistukea koskevasta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä tulisi olla oikeus valittaa vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeudella tulisi olla myös oikeus poistaa lainvoimainen päätös.*

### ***Eroraha ja koulutukseen myönnettävä tuki***

Työttömyysturva-asioiden muutoksenhaussa on kaksi oikeusastetta, sillä työttömyysturvalautakunnan päätöksestä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen. Koulutus- ja erorahastosta annetun lain mukaista erorahaa tai koulutukseen myönnettävää tukea koskevat asiat muodostavat kuitenkin poikkeuksen kaksiportaisesta muutoksenhakujärjestelmästä. Näissä asioissa ei työttömyysturvalautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeus ei voi myöskään poistaa erorahaa tai koulutukseen myönnettävää tukea koskevaa lainvoimaista päätöstä, mutta työttömyysturvalautakunnalla on oikeus lainvoimaisen päätöksen poistamiseen.

Koulutus- ja erorahastolaissa tarkoitetuissa asioissa tulisi olla samanlainen muutoksenhakujärjestelmä kuin työttömyysturva-asioissa. Tällöin vakuutusosoikeudella tulisi olla myös oikeus poistaa lainvoimainen päätös.

*Erorahaa ja koulutukseen myönnettävää tukea koskevasta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä tulisi olla oikeus valittaa vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeudella tulisi olla myös oikeus poistaa lainvoimainen päätös.*

### ***Koulumatkatuki***

Opintotukiasioiden muutoksenhaussa on kaksi oikeusastetta, sillä opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen. Koulumatkatukea koskevat asiat muodostavat poikkeuksen kaksiportaisesta muutoksenhakujärjestelmästä. Näissä asioissa ei opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeus ei voi myöskään poistaa koulumatkatukea koskevaa lainvoimaista päätöstä, mutta opintotuen muutoksenhakulautakunnalla on oikeus lainvoimaisen päätöksen poistamiseen.

Koulumatkatukiasioissa tulisi olla samanlainen muutoksenhakujärjestelmä kuin opintotukiasioissa. Tällöin vakuutusosoikeudella tulisi olla myös oikeus poistaa lainvoimainen päätös.

*Koulumatkatukea koskevasta muutoksenhakulautakunnan päätöksestä tulisi olla oikeus valittaa vakuutusoikeuteen. Vakuutusoidella tulisi olla myös oikeus poistaa lainvoimainen päätös.*

***Sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamista maatalousyrittäjille koskevat asiat sekä tapaturmavakuutuslain mukaiset alistusasiat***

Sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain (118/1991) 7 §:n mukaan tapaturmalautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Näissä asioissa valitustie on yksiasteinen. Näissä asioissa tulisi olla kaksiasteinen valitustie niin kuin sairausvakuutusasioissa ja tapaturmavakuutusasioissa.

Tapaturmavakuutuslain 43 §:ssä tarkoitetuissa alistusasioissa ei tapaturmalautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusoikeuteen. Näissä alistusasioissa on kyse siitä, mikä vakuutuslaitoksista on korvausvelvollinen. Jos vakuutuslaitokset eivät pääse yksimielisyyteen tästä, asia alistetaan tapaturmalautakunnan ratkaistavaksi. Olisi johdonmukaista, että tapaturma-asioita käsittelevän muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voisi näissäkin asioissa valittaa vakuutusoikeuteen.

*Sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamista maatalousyrittäjille koskevissa asioissa tulisi olla oikeus valittaa vakuutusoikeuteen.*

*Tapaturmavakuutuslain mukaisissa alistusasioissa tulisi olla oikeus valittaa vakuutusoikeuteen.*

***Palkkaturva-asiat***

Palkkaturva-asioissa valitustie poikkeaa muista toimeentuloturva-asioiden valitusteistä, sillä työttömyysturvalautakunnan päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vastaava valitustie on myös merimiesten palkkaturvalaissa (1108/2000) tarkoitetuissa asioissa.

Palkkaturvalain muutoksenhakusäännösten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 303/1994 vp) perusteltiin työttömyysturvalautakunnan valintaa ensi asteen valitusviranomaiseksi erityisesti sillä, että palkkaturvaa koskevat valitusasiat ovat samantyyppisiä kuin muut työttömyysturvalautakunnassa ratkaistavat asiat. Työttömyysturvalautakunnan olemassa olevan organisaation katsottiin mahdollistavan sen, ettei järjestelystä aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia. Perusteluna pidettiin myös sitä, että ratkaisujen tekeminen valtakunnallisessa muutoksenhakulautakunnassa voi yhtenäistää työvoimapiirien ratkaisukäytäntöä. Lisäksi työttömyysturvalautakunnan valintaa muutoksenhakuelimeksi puolsi esityksen mukaan lautakunnan työelämän ja työoikeuden tuntemus. Esityksen perusteissa todettiin myös, että palkkaturvavalitusten määrä oli tuolloin vuosittain noin 200-300, joten uudistuksella ei olisi ratkaisevaa merkitystä työttömyysturvalautakunnan käsittelyä ikoihin.



Uudistuksen valmisteluasiakirjoissa ei ole erityisesti perusteltu sitä, että työttömyysturvalautakunnan päätöksestä valitetaan palkkaturva-asioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Palkkaturvaa koskevia valituksia saapuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain nykyisin noin 40, joten kyse ei ole suuresta asiaryhmästä. Jos jatkovalitukset ohjattaisiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutus-oikeuteen, valitustie olisi yhdenmukainen muiden työttömyysturvalautakunnassa käsiteltävien asioiden kanssa. Työttömyysturvalautakuntaan ja vakuutus-oikeuteen valitetaan myös työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/1990) mukaisia taloudellisia etuuksia koskevista työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksistä.

*Palkkaturva-asioissa tulisi valitukset muutoksenhakulautakunnan päätöksistä ohjata vakuutus-oikeuteen.*

## **7.5 Kokoonpano**

### **7.5.1 Lähtökohtia**

Lakimiesjäsenten lisäksi sekä muutoksenhakulautakunnissa että vakuutus-oikeudessa on nykyisin lääkärijäseniä ja maallikkojäseniksi kutsuttuja sivutoimisia jäseniä. Lautakuntien ratkaisukokoonpanot koostuvat sivutoimisista jäsenistä, joiden kelpoisuusvaatimukset ovat erilaisia eri lautakunnissa. Vakuutus-oikeudessa sivutoimiset jäsenet osallistuvat päätoimisten tuomareiden ohella päätöksentekoon useissa asiaryhmissä. Käytännössä suurin osa vakuutus-oikeudessa ratkaistavista asioista käsitellään kokoonpanossa, johon kuuluu sekä päätoimisia tuomareita että sivutoimisia jäseniä.

Lääkärijäsenten tulisi lääketieteellisen asiantuntemuksen turvaamiseksi edelleen osallistua päätöksentekoon niissä asioissa, joissa on kyse lääketieteellisen selvityksen arvioinnista. Muutoksenhakulautakunnan tai vakuutus-oikeuden lääkärijäsenen tulisi olla laillistettu lääkäri niin kuin nykyisinkin. Häneltä ei edellytettäisi erityistä perehtyneisyyttä vakuutuslääketieteeseen, sillä käytännössä tällaista perehtyneisyyttä omaavia lääkäreitä on vähän eräillä lääketieteen osa-alueilla.

Muiden kuin lakimiesjäsenten osallistumista voidaan perustella käytännön asiantuntemuksella. Merkitystä vailla ei ole sekään, että tällaiset jäsenet osallistuvat nykyisin laajasti lainkäyttöön toimeentuloturva-asioissa.

Perustuslakivaliokunta on markkinaoikeuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 105/2001 vp) antamassaan lausunnossa todennut, että asiantuntijajäsenten osallistuminen tuomareiden ohella asian käsittelyyn tuomioistuimissa ei sinänsä ole ongelmallista valtiosäännön näkökulmasta (PeVL 35/2001 vp). Lausunnoonsaan perustuslakivaliokunta totesi myös, että puolueettomuuteen kohdistuvista epäilyistä ei markkinaoikeuden tapauksessa ole kysymys, kun otetaan huomioon, että asiantuntijajäsenet eivät ainakaan lähtökohtaisesti ole intressiedustussidonnaisia ja että heitä joka tapauksessa voi kuulua markkinaoikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon enintään saman verran kuin lainoppineita jäseniä.

Aikaisemmin perustuslakivaliokunta on asevelvollisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 184/1997 vp) antamassaan lausunnossa todennut, että kutsunta-asiain keskuslautakunnan kokoonpanosäännösten tulee taata enemmistö puolustushallinnon ulkopuolisille jäsenille, jotta kyse ei olisi hallinnonalan sisäisestä toimitelmistä vaan silloisen hallitusmuodon 16 §:ssä tarkoitettu riippumattomasta lainkäyttöelimestä (PeVL 37/1997 vp).

Muutoksenhakulautakunnilla ei ole päätoimisista tuomareista koostuvaa peruskokoonpanoa. Sivutoimisista jäsenistä muodostuvassa lautakunnassa muiden kuin lakimiesjäsenien käytännön asiantuntemuksella on merkitystä lautakunnan monipuolisen asiantuntemuksen turvaamisen kannalta. Lautakunnissa voidaan lautamiestyypisten jäsenien osallistumista puoltaa myös luottamusnäkökohdilla.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenet olisivat edelleen puheenjohtajaa lukuun ottamatta sivutoimisia. Lautakuntien kokoonpanoissa olisi otettava huomioon perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset lainkäytön riippumattomuudesta. Puheenjohtajan ja lakimiesjäsenien tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin. Lautakunnissa olisi myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta tai vastaavaa muuta lautakunnan toimialaan liittyvää käytännön asiantuntemusta edustavia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen tai muiden käytännön asiantuntemusta edustavien tahojen ehdotusten pohjalta.

*Muutoksenhakulautakunnan päätoimisen puheenjohtajan tulisi olla lakimies ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lautakunnan sivutoimisten jäsenien tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärjäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

Tuomioistuimena toimivaan vakuutusoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena. Muiden kuin lakimiesjäsenien asiantuntemuksella voi kuitenkin olla vakuutusoikeudessakin merkitystä asioiden ratkaisemisessa.

Vakuutusoikeuden kokoonpanossa olisi lähtökohtana kolmen päätoimisen lakimiesjäsenen kokoonpano niin kuin nykyisinkin. Kokoonpanoon kuuluisi yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen asioissa, joissa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Tarvetta muihin asiantuntijajäseniin arvioidaan asiaryhmäkohtaisesti ottaen huomioon kokoonpano vastaavia asioita käsittelevässä muutoksenhakulautakunnassa. Työelämän ja työmarkkinoiden sekä yrittäjien ja maatalousyrittäjien olosuhteiden

tuntemuksella olisi merkitystä erityisesti ansioeläkeasioiden, työttömyysturvasioiden ja tapaturmavakuutusasioiden käsittelyssä.

*Vakuutusosoikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi kolme päätoimista lakimiesjäsentä.*

*Lääkärjäsen kuuluu kokoonpanoon yhden lakimiesjäsenen asemesta asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Ansioeläkeasioissa, työttömyysturva-asioissa ja tapaturmavakuutusasioissa päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi lisäksi kaksi työmarkkinajärjestöjen tai vastaavien järjestöjen ehdotusten pohjalta määrättyä asiantuntijajäsentä.*

Yhtenä vakuutusosoikeuden kokoonpanoja koskevana kysymyksenä on, kuinka monta erilaista kokoonpanoa tässä tuomioistuimessa tarvitaan. Eri etuusjärjestelmiä koskevan kokonaistarkastelun kannalta olisi hyvä, että kelpoisuusvaatimukset olisivat eri asiaryhmissä mahdollisimman yhdenmukaiset eikä niissä olisi perusteettomia eroavuuksia. Monta erillistä kokoonpanoa samankaltaisissa asioissa voi myös pidentää valitusten käsittelyaikoja. Tämä on todennäköistä erityisesti pienissä asiaryhmissä.

## **7.5.2 Asiaryhmäkohtainen tarkastelu**

### ***Ansioeläke***

#### *Muutoksenhakulautakunnan/muutoksenhakulautakuntien kokoonpano*

Nykyisin eläkelautakunnissa tarvitaan lähinnä yhden eläkejärjestelmän tuntemusta. Kun VILMA-järjestelmä tulee voimaan 2004, kaikissa eläkelautakunnissa käsitellään viimeisen laitoksen periaatteen mukaisesti myös sellaisia ansioeläkevalituksia, joissa on kyse useista eläkejärjestelmistä.

Nykyisin *eläkelautakunnan* puheenjohtajalta edellytetään tuomarinviran hoitamiseen oikeuttava tutkinto sekä perehtyneisyyttä eläkevakuutukseen. Muista kuin keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä tulee ainakin yhden olla tuomarinvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittanut ja eläkevakuutukseen perehtynyt, yhden tulee olla vakuutusmatemaatikko ja kahden tulee olla vakuutuslääkäreitä.

Päätösvaltaisesta kokoonpanosta on säädetty siten, että työeläkeasioissa ja merimieseläkeasioissa tulee työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjä edustavan jäsenen olla läsnä. Maatalousyrittäjien eläkeasioissa tulee maatalousyrittäjäjärjestöjä edustavan jäsenen olla läsnä. Yrittäjäeläkeasioissa tulee yrittäjäjärjestöjä edustavan jäsenen olla läsnä. Lisäksi käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, tulee myös lääkärijäsenen olla läsnä.

*Valtion eläkelautakunnan* puheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut sekä perehtynyt virkamies- ja työoikeuteen. Yhden jäsenistä tulee olla lääkäri, kolme jäsenistä on määrättävä valtion virkamiesten ja työntekijäin edustavimpien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Puheenjohtajan ja lääkärin tulee olla riippumattomia edustettuina olevista työnantaja- ja työntekijätahoista. Päätösvaltaisuuden edellytyksenä on, että läsnä on vähintään yksi järjestöjen ehdottamista henkilöistä sekä yksi henkilö, joka ei kuulu tähän ryhmään. Lääkärin tulee olla läsnä, mikäli asian ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä.

*Kuntien eläkelautakunnan* puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita sekä perehtyneitä virkamies- ja työoikeuteen, Jäsenistä yhden tulee olla lääkäri ja yhden perehtynyt vakuutustoimintaan. Muista jäsenistä kolme määrätään Suomen Kuntaliitto ry:n ja kolme kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Kuntien eläkelautakunnan päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään vain työjärjestyksessä. Sen mukaan jaoston ratkaisukokoonpanossa on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja viisi jäsentä, joista yhden tulee olla kuntien keskusjärjestöjen ja yhden kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden keskusjärjestöjen ehdotuksesta määrätty jäsen.

Eläketurvan muutoksenhakulautakunnassa/muutoksenhakulautakunnissa tarvitaan ainakin TEL-, VEL- ja KVTEL- järjestelmien tuntemusta sekä lääketieteellistä asiantuntemusta. Jos kelpoisuusvaatimukset olisivat kaikissa eläkeasioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa mahdollisimman samanlaiset, tämä voisi helpottaa lautakuntien yhdistämistä.

*Lautakunnan/lautakuntien lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärjäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa/lautakunnissa olisi myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien eläkeasioissa olisi maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä ja yrittäjien eläkeasioissa yrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien ja yrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta.*

Valitusviranomaisen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta on tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on tasapuolinen asianosaisten kannalta arvioituna. Tämä on otettava huomioon, kun säädetään työnantaja- ja työntekijätahojen ehdottamien jäsenten osallistumisesta päätöksentekoon.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluu kolme päätoimista lakimiesjäsentä. Lääkärjäsen osallistuu asian käsittelyyn yhden lakimiesjäsenen asemesta asian

koskiessa lääkeopillista seikkaa. Lisäksi työeläkeasioissa vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluu yksi työnantajajärjestön ja yksi työntekijäjärjestön ehdotuksesta määrätty jäsen. Heidän tulee osallistua asioiden käsittelyyn, jos on kyse siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma eläkkeeseen, mutta he voivat osallistua myös muiden asioiden käsittelyyn, jos jaosto niin päättää. Heidän tulee olla työoloihin perehtyneitä. Merimieseläkeasioissa kokoonpanoon kuuluu laivanvarustajajäsen ja merenkulkijajäsen, joiden tulee olla merenkulkijoiden oloihin perehtyneitä. He kuuluvat kokoonpanoon myös eläkkeen määrää koskevissa asioissa. Maatalousyrittäjäeläkeasioissa kokoonpanoon kuuluu kaksi maatalousyrittäjien keskusjärjestön ehdotuksesta määrättyä jäsentä, jos on kyse oikeudesta eläkkeeseen. He kuuluvat kokoonpanoon myös sukupolvenvaihdosta ja luopumistukea koskevissa asioissa. Yrittäjäeläkeasioissa kokoonpanoon kuuluu kaksi yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta määrättyä jäsentä, jos on kyse oikeudesta eläkkeeseen.

Valtion henkilöstöeläkeasioissa vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluu yksi valtiovarainministeriön ehdotuksesta määrätty työnantajajäsen sekä yksi valtion virkamiesten ja työntekijöiden keskusjärjestön ehdotuksesta määrätty palkansaajajäsen. He osallistuvat myös eläkkeen määrää koskevien asioiden ratkaisemiseen.

Kunnallisissa henkilöstöeläkeasioissa kuuluu vakuutusosoikeuden kokoonpanoon yksi Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ehdotuksesta määrätty työnantajajäsen ja yksi kunnallisessa pääsopimuksessa tarkoitetun pääsopijajärjestön ehdotuksesta määrätty palkansaajajäsen. He osallistuvat myös eläkkeen määrää koskevien asioiden ratkaisemiseen.

Vakuutusosoikeudessa ansioeläkeasioiden käsittelyyn osallistuisi asiantuntijajäseniä, sillä työelämän ja työmarkkinoiden, yrittäjien ja maatalousyrittäjien olosuhteiden tuntemuksella olisi merkitystä ansioeläkeasioiden käsittelyssä. Nämä jäsenet osallistuisivat kaikissa ansioeläkejärjestelmissä myös eläkkeen määrää koskevien valitusten käsittelyyn.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärin jäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lisäksi vakuutusosoikeudessa olisi ansioeläkeasioissa työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia sivutoimisia asiantuntijajäseniä, jotka nimitettäisiin työntekijä- ja työnantajatahojen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien eläkeasioissa olisi maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä ja yrittäjien eläkeasioissa yrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien ja yrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta.*

Vakuutusosoikeudessakin on puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on tasapuolinen asianosaisten kannalta arvioituna.

Yhtenä kysymyksenä on, kuinka monta erilaista ansioeläkkeitä käsittelevää asiantuntijajäsenkokoonpanoa vakuutusosoikeudessa tarvitaan. Lakiluonnoksen mukaan yksityisen sektorin työeläkeasioita käsiteltäisiin samanlaisessa kokoonpanossa kuin tapaturmavakuutusasioita ja työttömyysturva-asioita. Asiantuntijajäsenillä tulisi tällöin olla työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden asiantuntemusta ja heidät määrättäisiin työntekijä- ja työnantajajärjestöjen ehdotuksesta.

Merimieseläkeasioissa on liittyviä TEL-eläkejärjestelmään. Eläkelautakunnassa ei nykyisin ole erikseen merimieseläkkeitä käsittelevää kokoonpanoa. Vakuutusosoikeudessa on merimieseläkeasioissa erillinen kokoonpano, mutta näitä asioita on vähän. Käytännössä erillinen kokoonpano harvoin ratkaistavia asioita varten hidastaa näiden asioiden käsittelyä. Tästä syystä merimieseläkeasioissa ei olisi erillistä kokoonpanoa vakuutusosoikeudessa.

*Merimieseläkeasioita varten ei olisi omaa kokoonpanoa muutoksenhakulautakunnassa eikä vakuutusosoikeudessa, vaan nämä asiat ratkaistaisiin yksityisen sektorin työeläkeasioita käsittelevässä kokoonpanossa.*

### **Kansaneläke**

#### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Nykyisin tarkastuslautakunnan jaostoon kuuluu puheenjohtaja, vähintään yksi lakimiesjäsen sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri. Jaosto on päätösvaltainen puheenjohtajan ja vähintään kolmen jäsenen ollessa läsnä.

Tarkastuslautakunnassa käsitellään myös esimerkiksi sairausvakuutusasioita ja asumistukiasioita. Ehdotuksen mukaan tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Vakuutettujen olosuhteiden tuntemuksen asemesta voitaisiin puhua etuudensaajien olosuhteiden tuntemuksesta, sillä kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse vakuutusmuotoisista etuuksista.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluu kolme päätoimista lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen osallistuu asian käsittelyyn yhden lakimiesjäsenen asemesta asian koskiessa lääkeopillista seikkaa. Lisäksi kansaneläkeläissa, rintamasotilaseläkeläissa ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa kokoonpanoon kuuluu kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä ja heidän varajäsenensä. Heillä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta.

Kansaneläkeasioissa ei vakuutusoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

### **Sairausvakuutus**

#### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Sosiaalivakuutuslautakuntiin kuuluu nykyisin puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Lautakunta on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yhden jäsenistä tulee olla lääkäri, kun käsitellään asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä. Toisena valitusasteena on nykyisin tarkastuslautakunta.

Nykyisin tarkastuslautakunnan jaostoon kuuluu puheenjohtaja, vähintään yksi lakimiesjäsen sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Viime mainitut jäsenet on käytännössä määrätty eduskuntaryhmien tekemien ehdotusten pohjalta. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri. Jaosto on päätösvaltainen puheenjohtajan ja vähintään kolmen jäsenen ollessa läsnä.

Ehdotuksen mukaan tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Vakuutettujen olosuhteiden tuntemuksen asemesta voitaisiin puhua etuudensaajien olosuhteiden tuntemuksesta, sillä kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse vakuutusmuotoisista etuuksista.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusoikeuden kokoonpano*

Nykyisin sairausvakuutusasioissa ei voi valittaa vakuutusoikeuteen, mutta ehdotuksen mukaan sairausvakuutusasioissakin valitettaisiin vakuutusoikeuteen.

Vakuutusoikeudessa on nykyisin maallikkojäsenenä kansaneläkelaiissa, rintamasotilaseläkelaiissa ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä ja heidän varajäsenensä. Heidillä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta. Ehdotuksen mukaan kansaneläkeasiat ratkaistaisiin vakuutusoikeudessa peruskokoonpanossa.

Sairausvakuutusasioissa ei vakuutusoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### **Lakisääteinen tapaturmavakuutus**

##### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Tapaturmalautakunnassa on nykyisin päätoiminen puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja vähintään kolme lakimies- ja kolme lääkärijäsentä, vähintään kuusi työmarkkinajäsentä sekä kolme maatalousyrittäjäjäsentä. Puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja lakimiesjäsenten tulee olla tuomarin virkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita ja tapaturmavakuutukseen hyvin perehtyneitä.

Tapaturmalautakunnan jaosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtajan lisäksi läsnä ovat tapaturmavakuutuslain mukaisissa asioissa kaksi työmarkkinajäsentä, maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuun korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain mukaisissa asioissa maatalousyrittäjäjäsen ja sotilastapaturmalain mukaisissa asioissa työmarkkinajäsenet sekä maatalousyrittäjäjäsen. Jos asian ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä selvityksestä, tulee myös lääkärijäsenen olla läsnä.



Kokoonpanon tulisi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa olla samankaltainen kuin eläketurvan muutoksenhakulautakunnassa.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain mukaisissa asioissa lautakunnassa olisi maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta.*

Valitusviranomaisen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta on tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on tasapuolinen asianosaisten kannalta arvioituna. Tämä on otettava huomioon, kun säädetään työnantaja- ja työntekijätahojen ehdottamien jäsenten osallistumisesta päätöksentekoon.

#### *Vakuutusoikeuden kokoonpano*

Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluu kolme päätoimista lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen osallistuu asian käsittelyyn yhden lakimiesjäsenen asemesta asian koskiessa lääkeopillista seikkaa. Lisäksi asian käsittelyyn osallistuu kaksi maallikkojäsentä tapaturmavakuutuslaissa, sotilastapaturmalaisissa sekä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa tarkoitetuissa asioissa, jos on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen. Työtapaturmavakuutusasioissa toinen maallikkojäsenistä on työnantajanjäsen ja toinen palkansaajanjäsen.

Vakuutusoikeudessa tapaturmavakuutusasioiden käsittelyyn osallistuisi asiantuntijajäseniä, sillä työelämän ja työmarkkinoiden sekä maatalousyrittäjien olosuhteiden tuntemuksella olisi merkitystä tapaturmavakuutusasioiden käsittelyssä. Nämä jäsenet osallistuisivat myös korvauksen määrää koskevien valitusten käsittelyyn.

*Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lisäksi vakuutusoikeudessa olisi tapaturmavakuutusasioissa työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia sivutoimisia asiantuntijajäseniä, jotka nimitettäisiin työntekijä- ja työnantajatahojen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslakia ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maa-*

*talousyrittäjille annettua lakia koskevissa asioissa olisi maatalousyrittäjien olosuhteita tunteva jäsen.*

Vakuutusosoikeudessakin on puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on tasapuolinen asianosaisten kannalta arvioituna.

### ***Työttömyysturva***

#### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Työttömyysturvalautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajien ja lakimiesjäsenten tulee olla tuomarinvirkaan oikeuttavan tutkinnon suorittaneita ja työttömyysturva-asioihin hyvin perehtyneitä. Lääkärijäsenten ja näiden varajäsenten tulee olla vakuutuslääketieteeseen perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä. Työttömyysturvalautakunnassa on myös työvoimaviranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen edustajia.

Jaosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja sekä yksi työnantajayhdistysten keskusjärjestön ehdotuksesta määrätty jäsen, yksi työntekijöiden ja toimihenkilöiden ehdotuksesta määrätty jäsen sekä yksi työvoimaviranomaisten edustaja on läsnä. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, tulee yhden saapuvilla olevan jäsenen olla lääkäri.

Kokoonpanon tulisi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa olla samankaltainen kuin eläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa. Puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi tulisi säännöksiä muuttaa niin, ettei lautakunnan kokoonpanoon enää kuuluisi työvoimaviranomaisen edustajaa.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta.*

Valitusviranomaisen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta on tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on tasapuolinen asianosaisten kannalta arvioituna. Tämä on otettava huomioon jäseniä, kun säädetään työnantaja- ja työntekijätahojen ehdottamien jäsenten osallistumisesta päätöksentekoon.

#### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluu kolme päätoimista lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen osallistuu asian käsittelyyn yhden lakimiesjäsenen asemesta asian koskiessa lääkeopillista seikkaa. Lisäksi työttömyysturva-asioissa vakuutusosoikeu-

den kokoonpanoon kuuluu yksi työnantajien keskusjärjestöjen ehdotuksesta määrätty jäsen ja yksi työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta määrätty jäsen. Työvoimaviranomaisten edustuksesta ei ole vastaavaa säännöstä kuin työttömyysturvalautakunnan osalta.

Vakuutusosoikeudessa työttömyysturva-asioiden käsittelyyn osallistuisi asiantuntijajäseniä, sillä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemuksella olisi merkitystä työttömyysturva-asioiden käsittelyssä.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lisäksi vakuutusosoikeudessa olisi työttömyysturva-asioissa työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia sivutoimisia asiantuntijajäseniä, jotka nimitettäisiin työntekijä- ja työnantajatahojen ehdotusten pohjalta.*

Vakuutusosoikeudessakin on puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamisen kannalta tarpeen huolehtia siitä, että kokoonpano on tasapuolinen asianosaisten kannalta arvioituna.

### ***Yleinen asumistuki***

#### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Nykyisin tarkastuslautakunnan jaostoon kuuluu puheenjohtaja, vähintään yksi lakimiesjäsen sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Viime mainitut jäsenet on käytännössä määrätty eduskuntaryhmien tekemien ehdotusten pohjalta. Tarkastuslautakunnassa lääkärijäsen ei osallistu yleistä asumistukea koskevien asioiden käsittelyyn. Jos valitusasiaan liittyy myös lääketieteellinen kysymys, siitä hankitaan lääkärin lausunto ennen käsittelyä. Jaosto on päätösvaltainen puheenjohtajan ja vähintään kolmen jäsenen ollessa läsnä.

Tarkastuslautakunnassa käsitellään myös esimerkiksi kansaneläkeasioita ja sairausvakuutusasioita. Ehdotuksen mukaan tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Vakuutettujen olosuhteiden tuntemuksen asemesta voitaisiin puhua etuudensaajien olosuhteiden tuntemuksesta, sillä kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse vakuutusmuotoisista etuuksista.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Yleistä asumistukea koskevien asioiden käsittelyyn ei vakuutusosoikeudessa osallistu sivutoimisia jäseniä, vaan nämä asiat ratkaistaan peruskokoonpanossa.

Asumistukiasioissa ei vakuutusosoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusosoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusosoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### **Lapsiperheiden yleinen tuki**

##### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Nykyisin näissä asioissa valitetaan sosiaalivakuutuslautakuntaan ja sen päätöksestä tarkastuslautakuntaan. Sosiaalivakuutuslautakuntaan kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi lääkärijäsen sekä kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, tulee yhden jäsenen olla lääkäri. Lääkärijäsenen osallistumisesta muiden kuin lääketieteellisten asioiden käsittelyyn ei ole nimenomaista säännöstä, mutta käytännössä sosiaalivakuutuslautakunnissa lääkärijäsen osallistuu kaikkien asioiden käsittelyyn.

Nykyisin tarkastuslautakunnan jaostoon kuuluu puheenjohtaja, vähintään yksi lakimiesjäsen sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Viime mainitut jäsenet on käytännössä määrätty eduskuntaryhmien tekemien ehdotusten pohjalta. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri. Jaosto on päätösvaltainen puheenjohtajan ja vähintään kolmen jäsenen ollessa läsnä.

Ehdotuksen mukaan tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Vakuutettujen olosuhteiden tuntemuksen asemesta voitaisiin puhua etuudensaajien olosuhteiden tuntemuksesta, sillä kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse vakuutusmuotoisista etuuksista.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusoikeuden kokoonpano*

Nykyisin lapsiperheiden yleistä tukea koskevissa asioissa ei voi valittaa vakuutusoikeuteen, mutta ehdotuksen mukaan näissäkin asioissa valitettaisiin vakuutusoikeuteen.

Vakuutusoikeudessa on nykyisin maallikkojäsenenä kansaneläkelaiassa, rintamasotilaseläkelaiassa ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annettussa laissa tarkoitetuissa asioissa kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä ja heidän varajäsenensä. Heidä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta. Ehdotuksen mukaan kansaneläkeasiat ratkaistaisiin vakuutusoikeudessa peruskokoonpanossa.

Lapsiperheiden yleistä tukea koskevissa asioissa ei vakuutusoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi sivutoimivia jäseniä. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### **Vammaisetuudet**

##### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Vammaisetuuksia koskevat valitukset käsitellään nykyisin tarkastuslautakunnassa. Nykyisin tarkastuslautakunnan jaostoon kuuluu puheenjohtaja, vähintään yksi lakimiesjäsen sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Viime mainitut jäsenet on käytännössä määrätty eduskuntaryhmien tekemien ehdotusten pohjalta. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri. Jaosto on päätösvaltainen puheenjohtajan ja vähintään kolmen jäsenen ollessa läsnä.

Tarkastuslautakunnassa käsitellään myös esimerkiksi sairausvakuutusasioita ja asumistukiasioita. Ehdotuksen mukaan tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Vakuutettujen olosuhteiden tuntemuksen asemesta voitaisiin puhua etuudensaajien olosuhteiden tuntemuksesta, sillä kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse vakuutusmuotoisista etuuksista.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusoikeuden kokoonpano*

Vammaistukiasiat ratkaistaan nykyisin vakuutusoikeudessa kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi päätoimista lakimiesjäsentä ja lääkärijäsen.

Vammaistukiasioissa ei vakuutusoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### **Opintotuki ja koulumatkatuki**

##### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Opintotuen muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Kahdella muista jäsenistä tulee olla korkeakouluopintojen ja kahdella peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen hyvä tuntemus. Käytännössä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat nykyisin opetusministeriön virkamiehiä. Jäsenenä on muun muassa oppilaitosten henkilökuntaa ja opiskelijajärjestöjen edustajia. Jaoston istunto on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä.

Opintotukiasiat käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan toimeentuloturvan valituslautakunnassa. Lautakunnan kokoonpanossa tulisi ottaa huomioon myös opintotukiasoiden tuntemus.

*Lautakunnan lakimiesjäsenien tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Vakuutusosoikeudessa on maallikkojäseninä opintotukiasioita varten kaksi korkeakouluopintoihin ja kaksi muihin opintotukilain nojalla tuettaviin opintoihin hyvin perehtynyttä jäsentä, jotka määrätään opetusministeriön ehdotuksesta. Vakuutusosoikeuden istuntoihin heistä osallistuu samanaikaisesti yksi korkeakouluopintoihin ja yksi muihin opintoihin perehtynyt jäsen. Koulumatkatukiasioissa ei nykyisin voi valittaa vakuutusosoikeuteen, mutta ehdotuksen mukaan niissäkin voitaisiin valittaa vakuutusosoikeuteen.

Opintotukiasioissa ei vakuutusosoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä. Vakuutusosoikeudella olisi mahdollisuus saada opintosuorituksia koskevat tiedot oppilaitoksesta.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### **Sotilasavustus**

##### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Nykyisin näissä asioissa valitetaan sosiaalivakuutuslautakuntaan ja sen päätöksestä tarkastuslautakuntaan. Sosiaalivakuutuslautakuntaan kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi lääkärijäsen sekä kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, tulee yhden jäsenen olla lääkäri. Lääkärijäsenen osallistumisesta muiden kuin lääketieteellisten asioiden käsitteelyyn ei ole nimenomaista säännöstä, mutta käytännössä sosiaalivakuutuslautakunnissa lääkärijäsen osallistuu kaikkien asioiden käsitteelyyn.

Nykyisin tarkastuslautakunnan jaostoon kuuluu puheenjohtaja, vähintään yksi lakimiesjäsen sekä lääkärijäsen ja kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Viime mainitut jäsenet on käytännössä määrätty eduskuntaryhmien tekemien ehdotusten pohjalta. Käsiteltäessä asiaa, jonka ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, yhden saapuvilla olevan jäsenen tulee olla lääkäri. Jaosto on päätösvaltainen puheenjohtajan ja vähintään kolmen jäsenen ollessa läsnä.

Ehdotuksen mukaan tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Vakuutettujen olosuhteiden

den tuntemuksen asemesta voitaisiin puhua etuudensaajien olosuhteiden tuntemuksesta, sillä kaikissa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa ei ole kyse vakuutusmuotoisista etuuksista.

*Lautakunnan lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

*Lautakunnassa olisi myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä.*

#### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Nykyisin sotilasavustusasioissa ei voi valittaa vakuutusosoikeuteen, mutta ehdotuksen mukaan näissäkin asioissa valitettaisiin vakuutusosoikeuteen.

Vakuutusosoikeudessa on nykyisin maallikkojäsenenä kansaneläkelaiassa, rintamasotilaseläkelaiassa ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa tarkoitetuissa asioissa kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä ja heidän varajäsenensä. Heillä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta. Ehdotuksen mukaan kansaneläkeasiat ratkaistaisiin vakuutusosoikeudessa peruskokoonpanossa.

Sotilasavustusasioissa ei vakuutusosoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi sivutoimisia jäseniä. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusosoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusosoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### ***Sotilasvamma-asiat***

##### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Sotilasvamma-asioissa ei nykyisin voi valittaa muutoksenhakulautakuntaan, vaan vakuutusosoikeus toimii ainoana valitusasteena. Ehdotuksen mukaan muutoksenhakujärjestelmää muutetaan niin, että sotilasvamma-asioissa valitettaisiin ensin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Sotilasvamma-asioiden kokoonpanoon nykyisin vakuutusosoikeudessa kuuluvat maallikkojäsenet voitaisiin siirtää tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Tällöin sotilasvamma-asioiden kokoonpanoon kuuluisi tapaturma-asioiden



muutoksenhakulautakunnassa kaksi etuudensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi etuudensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Nämä jäsenet kuuluisivat tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoon työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevien jäsenten asemesta.

*Sotilasvamma-asioiden kokoonpanoon kuuluisi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa kaksi etuudensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi etuudensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää.*

#### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluu kolme päätoimista lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen osallistuu asian käsittelyyn yhden lakimiesjäsenen asemesta asian koskiessa lääkeopillista seikkaa. Jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus, kuolema tai katoaminen sotilasvammalain tai asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta annetun lain mukaiseen korvaukseen, asian käsittelyyn vakuutusosoikeudessa osallistuu lisäksi samanaikaisesti kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Sotilasjäsen osallistuu käsittelyyn pääsääntöisesti vain, kun on kyse rauhanajan palveluksessa tapahtuneesta vahingoittumisesta, sairastumisesta, kuolemasta tai katoamisesta.

Edellä on ehdotettu, että vakuutusosoikeuden sotilasvamma-asioiden käsittelyyn osallistuvat maallikkojäsenet siirrettäisiin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Sotilasvamma-asioissa ei vakuutusosoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäsen. Tuomioistuimena toimivaan vakuutusosoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusosoikeudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### **Rikosvahinkoasiat**

##### *Vakuutusosoikeuden kokoonpano*

Vakuutusosoikeus on rikosvahinkoasioissa ainoa muutoksenhakuaste eikä tähän ehdoteta muutosta. Rikosvahinkoasiat ratkaistaan nykyisin vakuutusosoikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanossa, johon kuuluu lääketieteellisissä asioissa kahden lakimiesjäsenen lisäksi lääkärijäsen.

Rikosvahinkoasioissa ei vakuutusosoikeudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä. Tuomioistuimena toimivaan va-

kuutusoikeyteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin, sillä vakuutusoikeyudessa painottuu oikeudellinen tarkastelu varsinkin, kun otetaan huomioon, että se toimisi käytännössä tavallisesti ylimpänä oikeusasteena.

*Vakuutusoikeyden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

### **Liikennevakuutuksen perusteella korvattava kuntoutus**

#### *Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano*

Liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevissa asioissa ei nykyisin voi valittaa muutoksenhakulautakuntaan, vaan vakuutusoikeyus toimii ainoana valitusasteena. Ehdotuksen mukaan muutoksenhakujärjestelmää muutetaan niin, että näissä asioissa valitettaisiin ensin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Näitä asioita varten ei tarvita tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa erityistä kokoonpanoa.

*Lautakunnan kokoonpanon tulisi liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevissa asioissa olla samanlainen kuin muissa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa.*

*Lääkärijäsen osallistuisi käsittelyyn asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

#### *Vakuutusoikeyden kokoonpano*

Vakuutusoikeyudessa liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevat asiat käsitellään nykyisin kolmen jäsenen kokoonpanossa, johon kuuluu lääketieteellisissä asioissa kahden lakimiesjäsenen lisäksi lääkärijäsen.

Liikennevakuutuksen kuntoutusasioissa ei vakuutusoikeyudessa tarvita peruskokoonpanon lisäksi muita sivutoimisia jäseniä kuin lääkärijäseniä.

*Vakuutusoikeyden kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä. Lääkärijäsen kuuluisi yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.*

Seuraavasta taulukosta ilmenevät muutoksenhakulautakuntien nykyiset ja ehdotetut kokoonpanot eri asiaryhmissä:

| nykyinen kokoonpano  | ehdotettu kokoonpano  |
|--|---|
| <p><b><i>eläkelautakunta:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- päätoiminen puheenjohtaja ja vähintään kahdeksan (nykyisin 23) sivutoimista jäsentä</li> <li>- henkilökohtaiset varajäsenet (20)</li> <li>- puheenjohtajan tulee olla eläkevakuutukseen perehtynyt lakimies</li> <li>- ainakin kaksi vakuutuslääkäriä</li> <li>- ainakin yksi eläkevakuutukseen perehtynyt lakimiesjäsen</li> <li>- ainakin yksi vakuutusmatemaatikko</li> <li>- ainakin kaksi työnantajajärjestöjä edustavaa jäsentä<sup>1</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ainakin kaksi työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjä edustavaa jäsentä<sup>1</sup></li> <li>- ainakin yksi maatalousyrittäjäjärjestöjä edustava jäsen<sup>1</sup></li> <li>- ainakin yksi yrittäjäjärjestöjä edustava jäsen<sup>1</sup></li> </ul> </li> <li>- jaosto on päätösvaltainen kuusijäseninen, jolloin kokoonpano vaihtelee asiaryhmän mukaan</li> <li>- asetuksessa on hyvin yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä tahoja edustavien</li> </ul> | <p><b><i>eläketurvan muutoksenhakulautakunta:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- päätoiminen puheenjohtaja, jonka tulee olla lakimies ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</li> <li>- lääkärijäsen asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa (laillistettu lääkäri)</li> <li>- lakimiesjäsenten tulee olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</li> <li>- lautakunnassa on myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimetään työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta</li> <li>- maatalousyrittäjien eläkeasioissa on maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimetään maatalousyrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta</li> <li>- yrittäjien eläkeasioissa on yrittäjien olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimetään yrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta</li> <li>- tasapuolinen ratkaisukokoonpano asianosaisen kannalta arvioituna<sup>3</sup></li> </ul> |

<sup>1</sup> TEL 20 §:ssä ei käytetä näitä sanamuotoja, vaan esimerkiksi "jäsenistä on ainakin kaksi määrättyä työnantajajhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta" ja muita vastaavia ilmaisuja. Päätösvaltaisia kokoonpanoja koskevassa TEA 20 §:ssä käytetään kuitenkin ilmaisuja "työnantajajärjestöjä edustavat jäsenet", "työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjä edustavat jäsenet", "maatalousyrittäjäjärjestöjä edustava jäsen" ja "yrittäjäjärjestöjä edustava jäsen".

<sup>2</sup> Kuntien eläkelautakunnan jaoston päätösvaltaisesta kokoonpanosta määrätään lautakunnan työjärjestyksessä.

<sup>3</sup> Ihmisoikeustuomioistuimien on tapauksessa Langborger 1989 A 155 pitänyt ruotsalaisen asunto-oikeuden kokoonpanon riippumattomuutta kyseenalaisena 6 artiklan vastaisella tavalla. Kokoonpanoon kuului kahden tuomarijäsenen lisäksi yksi vuokralais- ja yksi kiinteistönomistajatahon edustaja. Tämä ei sinänsä ollut 6 artiklan vastaista, mutta tapauksessa valittaja oli vaatinut vuokrasopimuksestaan poistettavaksi neuvottelulauseketta, jonka mukaan vuokranantajat ja vuokralaisten

jäsenten on oltava läsnä eri asiaryhmiä käsiteltäessä; esimerkiksi TEL-eläkettä koskevassa asiassa ovat mukana puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi työnantajajärjestöjä sekä työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjä edustavat jäsenet

- jaosto on päätösvaltainen myös silloin, kun läsnä on puheenjohtajan lisäksi kaksi jäsentä, jos asian käsittelyyn vaadittavat jäsenet ovat kirjallisesti ennen kokousta yhtyneet esittelijän esitykseen ja tällä kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet

***valtion eläkelautakunta:***

- sivutoiminen puheenjohtaja ja yhteensä seitsemän sivutoimista jäsentä

- henkilökohtaiset varajäsenet

- puheenjohtajan tulee olla virkamies- ja työoikeuteen perehtynyt lakimies; hänen tulee olla riippumaton edustettuina olevista työnantaja- ja työntekijätahoista

- yksi lääkärijäsen, jonka tulee olla riippumaton edustettuina olevista työnantaja- ja työntekijätahoista

- kolme valtion virkamiesten ja työntekijäin edustavimpien keskusjärjestöjen ehdottamaa jäsentä

- lautakunta ei nykyisin jakaannu jaostoihin, vaikka se olisi mahdollista

***kuntien eläkelautakunta:***

- sivutoiminen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ja yhteensä yhdeksän sivutoimista jäsentä

- henkilökohtaiset varajäsenet

- puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla virkamies- ja työoikeuteen perehtyneitä lakimiehiä

- yksi lääkärijäsen

---

järjestö olivat oikeutettuja neuvottelemaan eräistä vuokrasuhteen ehdoista. Tällaisissa oloissa asunto-oikeuden vuokralais- ja vuokranantajatahon edustajilla voitiin katsoa olevan yhteinen intressi valittajaa vastaan, minkä johdosta tuomioistuimen kokoonpano oli 6 artiklan vastainen.

|  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- yksi vakuutustoimintaan perehtynyt jäsen</li> <li>- kolme Suomen Kuntaliitto ry:n ehdottamaa jäsentä</li> <li>- kolme kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdottamaa jäsentä</li> <li>- jaoston ratkaisukokoonpanossa<sup>2</sup> on puheenjohtaja (tai varapuheenjohtaja) ja viisi jäsentä, joista yhden tulee olla kuntien keskusjärjestöjen ja yhden kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden keskusjärjestöjen ehdotuksesta määrätty jäsen</li> </ul>  |  |
| <p><b><i>tarkastuslautakunta:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- päätoiminen puheenjohtaja, vähintään kaksi sivutoimista varapuheenjohtajaa ja tarpeellinen määrä sivutoimisia jäseniä</li> <li>- henkilökohtaiset varajäsenet</li> <li>- puheenjohtajalla, varapuheenjohtajalla ja vähintään kahdella muulla jäsenellä tulee olla kelpoisuus tuomarin tehtävään</li> <li>- tarpeellinen määrä lääkärijäseniä<sup>4</sup></li> <li>- tarpeellinen määrä lakimiesjäseniä</li> <li>- tarpeellinen määrä vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavia jäseniä</li> <li>- jaoston ratkaisukokoonpanossa on neljä jäsentä</li> </ul> <p><b><i>sosiaalivakuutuslautakunnat:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sivutoiminen puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä yhteensä kolme sivutoimista jäsentä</li> <li>- henkilökohtaiset varajäsenet</li> <li>- puheenjohtajalla tulee olla kelpoisuus tuomarin tehtävään</li> <li>- yksi lääkärijäsen</li> <li>- kaksi vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä</li> </ul> | <p><b><i>toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- päätoiminen puheenjohtaja, jonka tulee olla lakimies ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</li> <li>- lääkärijäsen asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa (laillistettu lääkäri)</li> <li>- lakimiesjäsenen tulee olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</li> <li>- lautakunnassa on myös etuudensaajien olosuhteita tuntevia jäseniä</li> </ul> |

<sup>4</sup> Tarkastuslautakunnasta annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan lääkärijäsenellä tulee olla terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus harjoittaa yleislääkärin ammattia itsenäisesti laillistettuna ammattihenkilönä.

|  |   |
|--|---|
| <p>- ratkaisukokoonpanossa on puheenjohtaja (tai varapuheenjohtaja) ja vähintään kaksi jäsentä</p> <p><b><i>opintotuen muutoksenhakulautakunta:</i></b></p> <p>- sivutoimiset puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä neljä sivutoimista muuta jäsentä</p> <p>- henkilökohtaiset varajäsenet</p> <p>- puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla lakimiehiä</p> <p>- kahdella jäsenellä tulee olla korkeakouluopintojen hyvä tuntemus</p> <p>- kahdella jäsenellä tulee olla peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen hyvä tuntemus</p> <p>- jaoston ratkaisukokoonpanossa on istunnon puheenjohtaja ja kaksi jäsentä</p>  |   |
| <p><b><i>tapaturmalautakunta:</i></b></p> <p>- päätoiminen puheenjohtaja, vähintään kaksi sivutoimista varapuheenjohtajaa sekä vähintään 12 muuta jäsentä</p> <p>- henkilökohtaiset varajäsenet</p> <p>- puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla tapaturmavakuutukseen hyvin perehtyneitä lakimiehiä</p> <p>- vähintään kolme lääkärijäsentä, joiden tulee olla vakuutuslääketieteeseen perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä</p> <p>- vähintään kolme tapaturma-vakuutukseen hyvin perehtynyttä lakimiesjäsentä</p> <p>- vähintään kolme jäsenistä määrätään työnantajyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta</p> <p>- vähintään kolme jäsenistä määrätään työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta</p> | <p><b><i>tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta:</i></b></p> <p>- päätoiminen puheenjohtaja, jonka tulee olla lakimies ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</p> <p>- lääkärijäsen asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa (laillistettu lääkäri)</p> <p>- lakimiesjäsenten tulee olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</p> <p>- lautakunnassa on myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimetään työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta</p> <p>- maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuun korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain mukaisissa asioissa on maatalousyrittäjien olosuhteita</p> |

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- jaoston ratkaisukokoonpanossa on puheenjohtaja ja vähintään viisi jäsentä, joista yksi on lääkärijäsen, yksi lakimiesjäsen ja kolme työmarkkinajäseniä; heistä yksi on työnantajajärjestöjen edustajien nimeämä, yksi työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjen nimeämä ja yksi maatalousyrittäjien järjestöjen edustajien nimeämä</li> <li>- jaosto on päätösvaltainen kolmijäsenisenä, jos kaikki muutkin jaostoon kuuluvat ovat kirjallisesti hyväksyneet esittelijän esityksen ja sen hyväksyvät myös läsnä olevat jäsenet</li> </ul>   | <p>tuntevia jäseniä, jotka nimetään maatalousyrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sotilasvamma-asioissa on sotilasjäseniä sekä etuudensaajien oloja tuntevia jäseniä, jotka nimetään korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta</li> <li>- tasapuolinen ratkaisukokoonpano asianosaisen kannalta arvioituna</li> </ul>   |
| <p><b><i>työttömyysturvalautakunta:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sivutoiminen puheenjohtaja sekä tarpeellinen määrä sivutoimisia varapuheenjohtajia ja jäseniä</li> <li>- henkilökohtaiset varajäsenet</li> <li>- puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla työttömyysturva-asioihin hyvin perehtyneitä lakimiehiä</li> <li>- tarpeellinen määrä lakimiesjäseniä, joiden tulee olla työttömyysturva-asioihin hyvin perehtyneitä</li> <li>- tarpeellinen määrä lääkärijäseniä, joiden tulee olla vakuutuslääketieteeseen perehtyneitä laillistettuja lääkäreitä</li> <li>- tarpeellinen määrä työvoimaviranomaisen edustajia</li> <li>- tarpeellinen määrä työmarkkinajärjestöjen edustajia; puolet työmarkkinajäsenistä määrätään työnantajayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja puolet työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta</li> <li>- jaoston ratkaisukokoonpanossa on puheenjohtaja ja kolme tai neljä jäsentä; mukana tulee olla yksi työnantajayhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja yksi työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta määrätty jäsen sekä yksi työvoimaviranomaisen</li> </ul> | <p><b><i>työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- päätoiminen puheenjohtaja, jonka tulee olla lakimies ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</li> <li>- lääkärijäsen asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa (laillistettu lääkäri)</li> <li>- lakimiesjäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin</li> <li>- lautakunnassa on myös työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimetään työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta</li> <li>- lautakunnassa ei olisi työvoimaviranomaisen edustajaa</li> <li>- tasapuolinen ratkaisukokoonpano asianosaisen kannalta arvioituna</li> </ul> |

edustaja; lisäksi käsiteltäessä lääketieteellistä asiaa tulee yhden lääkärijäsenen olla läsnä

***vakuutusoikeus:***

- peruskokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä

- puheenjohtajana vakuutusylituomari tai vakuutustuomari; kelpoisuus kuten muilla tuomareilla
- toisena jäsenenä vakuutustuomari (kelpoisuus kuten muilla tuomareilla) tai lääkeopillisissa asioissa sivutoiminen lääkärijäsen (laillistettu lääkäri)
- kolmantena lakimiesjäsenenä vakuutustuomari tai vakuutussihteeri, joka toimii myös esittelijänä

- sivutoimiset maallikkojäsenet osallistuvat asian käsittelyyn

1) *kansaneläkeasioissa*

- kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä
- näillä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta
- heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta

2) *ansioeläkeasioissa* (TEL-, MYEL- ja YEL-asioissa vain, jos on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma näiden lakien mukaiseen eläkkeeseen)

- TEL-asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä
- työnantajajäsenet määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta
- näiden tulee olla työoloihin perehtyneitä

***vakuutusoikeus:***

- peruskokoonpanoon kuuluu kolme jäsentä

- puheenjohtajana päätoiminen tuomari; kelpoisuus kuten muilla tuomareilla
- toisena jäsenenä päätoiminen tuomari (kelpoisuus kuten muilla tuomareilla); hänen sijastaan sivutoiminen lääkärijäsen asiassa, jonka ratkaisuun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa (laillistettu lääkäri)
- kolmantena lakimiesjäsenenä päätoiminen tuomari tai esittelijä

- sivutoimiset asiantuntijajäsenet osallistuvat asian käsittelyyn

1) *ansioeläkeasioissa*

- työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat jäsenet, jotka nimitettäisiin työntekijä- ja työnantajatahojen ehdotusten pohjalta
- maatalousyrittäjien eläkeasioissa maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevat jäsenet, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien ehdotusten pohjalta
- yrittäjien eläkeasioissa yrittäjien olosuhteita tuntevat jäsenet, jotka nimettäisiin



|  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäs</li> <li>- MYEL-asioissa asioissa kaksi maatalousyrittäjien eläkelain mukaan vakuutettuja henkilöitä edustavaa jäsentä</li> <li>- heidät määrätään maatalousyrittäjien taloudellisia etuja valvovien edustavimpien järjestöjen ehdotuksesta</li> <li>- YEL-asioissa kaksi yrittäjäjäsentä</li> <li>- heidät määrätään edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta</li> <li>- MEL-asioissa laivanvarustajajäsen ja merenkulkijajäsen</li> <li>- laivanvarustajajäsenet määrätään laivanvarustajien sekä merenkulkijajäsenet merenkulkijoiden tunnustettujen järjestöjen ehdotuksesta</li> <li>- näiden tulee olla merenkulkijoiden oloihin perehtyneitä</li> </ul> <p>3) <i>tapaturmavakuutusasioissa</i>, jos on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tämän lain mukaiseen korvaukseen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä</li> <li>- työnantajajäsenet määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta</li> <li>- näiden tulee olla työoloihin perehtyneitä</li> <li>- vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäs</li> <li>- maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslakia ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuun korvaamisesta maatalousyrittäjille annettua lakia koskevissa asioissa kaksi maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutettuja henkilöitä edustavaa jäsentä</li> <li>- heidät määrätään maatalousyrittäjien taloudellisia etuja valvovien edustavimpien</li> </ul> | <p>siin yrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta</p> <p>2) <i>tapaturmavakuutusasioissa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat jäsenet, jotka nimitettäisiin työntekijä- ja työnantajatahojen ehdotusten pohjalta</li> <li>- he voisivat olla samoja kuin yksityisen sektorin työeläkeasioita käsittelevät sivutoimiset jäsenet</li> <li>- maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslakia ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuun korvaamisesta maatalousyrittäjille annettua lakia koskevissa asioissa maatalousyrittäjien olosuhteita tuntevat jäsenet</li> <li>- he voisivat olla samoja kuin maatalousyrittäjien eläkeasioita käsittelevät sivutoimiset jäsenet</li> </ul> |
|--|---|

järjestöjen ehdotuksesta

4) *työttömyysturva-asioissa*

- kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä
- työnantajajäsenet määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta - näiden tulee olla työttömyysturva-asioihin hyvin perehtyneitä
- vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsen

5) *opintotukiasioissa*

- kaksi korkeakouluopintoihin ja kaksi muihin opintotukilain nojalla tuettaviin opintoihin hyvin perehtynyttä jäsentä
- vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi korkeakouluopintoihin ja yksi muihin opintoihin perehtynyt jäsen
- opintotuen asiantuntijajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään opetusministeriön ehdotuksesta

6) *sotilasvamma-asioissa*, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus, kuolema tai katoaminen näiden lakien mukaiseen korvaukseen

- kaksi sotilasjäsentä, joiden tulee olla upseerin tai toimiupseerin viran haltijoita, ja kolme korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä
- sotilasjäsenet määrätään puolustusministeriön sekä korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta
- vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää
- sotilasjäsen osallistuu käsittelyyn pääsääntöisesti vain, kun on kyse rauhanajan

3) *työttömyysturva-asioissa*

- työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat jäsenet, jotka nimitettäisiin työntekijä- ja työnantajatahojen ehdotuksesta
- he voisivat olla samoja kuin yksityisen sektorin työeläkeasioita käsittelevät sivutoimiset jäsenet

|  |  |
|--|--|
| palveluksessa tapahtuneesta vahingoittumisesta, sairastumisesta, kuolemasta tai katoamisesta |  |
|--|--|

### 7.5.3 Lääkärijäsenten esteellisyys

Vakuutusosikeus on 10.9.1998 päätöksessään katsonut, että eläkelautakunnan lääkärijäsen oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetulla tavalla esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn eläkelautakunnassa, koska hän oli samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvan vahinkovakuutusyhtiön palveluksessa kuin se eläkevakuutusyhtiö, jonka päätöstä koskevan valitusasian käsittelyyn hän eläkelautakunnassa osallistui.

Sosiaali- ja terveysministeriö on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle 12.10.1999 antamassaan selvityksessä todennut, että ministeriö on eläkelautakunnan jäseniä määrätessään aina varmistanut, ettei jäseneksi ole määrätty eläkelaitoksen palveluksessa olevaa asiantuntijalääkärinä. Ministeriö oli aikaisemmin kuitenkin katsonut voivansa määrätä vahinkovakuutus- tai tapaturmavakuutusyhtiön palveluksessa olevan vakuutuslääkärin lääkärijäseneksi eläkelautakuntaan. Ministeriö ilmoitti kuitenkin ottavansa vakuutusosikeuden 10.9.1998 antaman päätöksen huomioon määrätessään jatkossa jäseniä sosiaalivakuutusasioita käsitteleviin muutoksenhaikulautakuntiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kanteluasian yhteydessä antamassaan ratkaisussa 19.12.2000 dnro 1124/2/99 katsonut, että muutoksenhaikulautakuntien lääkärijäsenten ei tulisi lainkaan toimia vakuutusyhtiöissä vakuutuslääkäreinä. Ratkaisun perusteluissa todetaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan puolueettomuusvaatimuksella tarkoitetaan yhtäältä sitä, ettei tuomarilla saa tosiasiallisesti olla ennakkokäsitystä asiasta tai halua edistää oikeudenkäynnin toisen asianosaisen etua (ns. subjektiivinen puolueettomuus). Toisaalta puolueettomuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että kaikki oikeutetut epäilyt tässä suhteessa ovat pois suljettuja (ns. objektiivinen puolueettomuus). Viimeksi mainittu vaatimus on usein kiteytetty siten, että tuomioistuimen ei ainoastaan pidä olla puolueeton, vaan sen on myös näytettävä puolueettomalta ulospäin. Tämä vaatimus koskee luonnollisesti myös yksittäistä tuomaria.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun perusteluissa todetaan myös, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen ja perustuslain perusoikeussäännösten säätämisen myötä myös muutoksenhaikulautakuntien puolueettomuuden vaatimukset ovat hänen nähdäkseen tiukemmat kuin aikaisemmin. Tätä puolueettomuutta linjattaessa on hänen mukaansa kiinnitettävä huomiota myös siihen, että etenkin työkyvyttömyyseläkkeiden päätöksentekojärjestelmään kohdistuu yleisesti epäluottamusta. Tästäkin syystä tulisi hänen mielestään muutoksenhaikulautakuntien riippumattomuudelle ja niissä toimivien henkilöiden puolueettomuudelle asettaa tiukat vaatimukset.

Tuomareiden esteellisyyttä koskevat uudet oikeudenkäymiskaaren säännökset ovat tulleet voimaan 1.9.2001. Tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan myös toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäseniin. Uudet säännökset eivät merkitse oleellista muutosta aikaisempiin esteellisyysperusteisiin, mutta ne ovat entistä yksityiskohtaisemmat. Niissä on otettu huomioon myös ihmisoikeussopimuksen pohjalta syntynyt oikeuskäytäntö.

Lakivaliokunta on käsitellessään hallituksen esitystä tuomareiden esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp) todennut, että erityisesti muutoksenhakulautakuntien jäsenten esteettömyyteen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Esteellisyystilanteita on pyrittävä estämään myös ennakolta lääkäri- ja maallikkojäsenten nimitysvaiheessa (LaVM 6/2001 vp).

Uusissa tuomareiden esteellisyysperusteissa mainitaan muun muassa tilanne, jossa tuomarilla on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa (13 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohta). Esteellisyyсарviointi tehdään tällöin kokonaisuutensa perusteella. Tuomari on esteellinen myös, jos hän on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (13 luvun 7 §:n 1 momentti).

Muutoksenhakulautakuntien lääkärijäseniin sovelletaan samoja esteellisyyssäännöksiä kuin muihin tuomareihin. Käytännössä muutoksenhakulautakuntien jäseniin liittyviä esteellisyyssarkymyksiä joudutaan arvioimaan useammin kuin päätöksiin tuomareihin liittyvää esteellisyyttä, koska muutoksenhakulautakuntien jäsenet ovat sivutoimisia.

Vakuutusyhtiön lääkärinä toimiva henkilö ei voi toimia lääkärijäsenenä sellaisessa muutoksenhakulautakunnassa, jossa käsitellään saman vakuutusyhtiön päätöksistä tehtyjä valituksia. Esteellisyyden arvioiminen on vaikeampaa silloin, kun on kyse lääkärijäsenen palvelussuhteesta toiseen samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvaan vakuutusyhtiöön.<sup>5</sup> Tällöin ei ole kyse esteellisyyssäännöksissä mainitusta palvelussuhdetilanteesta. Lääkäri käsittelee tällöin työnantajayhtiössään toista vakuutuslajia koskevia asioita kuin ne, joiden ratkaisemiseen hän osallistuu muutoksenhakulautakunnassa. Kyse on oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan soveltamisesta eli siitä, onko lääkärijäsenellä tällöin päätöksen tehneeseen vakuutusyhtiöön muuten sellainen suhde, että se, erityisesti asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

Esteellisyyssäännöksen soveltamisessa on tällöinkin lähdettävä objektiivisesta arvioinnista. Huomioon on otettava, että eri vakuutuslajeja hoitavat lainsäädännönkin perusteella erilliset yhtiöt. Lautakunnan lääkärijäsenen toimiminen jossakin vakuutusyhtiössä vakuutuslääkärinä ei voine kaikissa tapauksissa merkitä esteellisyyttä. Eri asia on, että ulkopuolisen voi olla vaikea selvittää samaan yhtiöryh-

<sup>5</sup> Vakuutusosoikeudesta annetun asetuksen 9 §:n mukaan vakuutusosoikeuden maallikkojäsen saa osallistua muun paitsi sellaisen laitoksen toimintaan, jonka toimialaan koskevan lain nojalla hänet on jäseneksi määrätty. Lautakuntien jäsenten osalta ei ole vastaavia säännöksiä.

mään kuuluvien vakuutusyhtiöiden välisiä suhteita ja niissä työskentelevien lääkäreiden tosiasiallista asemaa.

*Vakuutusoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien lääkärijäseniin sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Käytännössä muutoksenhakulautakuntien jäseniin liittyviä esteellisyyksyksiä joudutaan arvioimaan useammin kuin päätoimisiin tuomareihin liittyvää esteellisyyttä, koska muutoksenhakulautakuntien jäsenet ovat sivutoimisia. Lautakunnan lääkärijäsenen toimiminen jossakin samaan ryhmittymään kuuluvassa vakuutusyhtiössä vakuutuslääkärinä ei voine kaikissa tapauksissa merkitä esteellisyyttä, sillä palvelussuhteen tai siihen rinnastettavan suhteen perusteella syntyvän esteellisyyden arviointiin liittyy kokonaisuarkintaa.*

*Toistuvien esteellisyytilanteiden syntyminen on pyrittävä estämään muutoksenhakulautakuntien jäsenten nimitysvaiheessa.*

## **7.6 Menettely**

### **7.6.1 Yleistä menettelystä**

Vakuutusoikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Säännös hallintolainkäyttölain soveltamisesta vakuutusoikeudessa on vakuutusoikeuslain 9 §:n 1 momentissa. Muutoksenhakulautakuntien osalta vastaava säännös on etuuslaeissa lautakuntien organisaatiosäännösten yhteydessä.

Nämä säännökset hallintolainkäyttölain soveltamisesta vakuutusoikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa tulivat voimaan 1.4.1999. Ne on muotoiltu niin, että hallintolainkäyttölain säännöksiä sovelletaan, jollei erikseen toisin säädetä. Hallintolainkäyttölaista poikkeavia erityissäännöksiä on esimerkiksi valituskirjelmän toimittamisesta valitusviranomaiselle. Etuuslaeissa on erityissäännöksiä myös siitä, kenellä on valitusoikeus, sekä päätöksen poistamisesta ja valituksen tutkimisesta myöhästymisestä huolimatta.

Vakuutusoikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa voidaan myös määrätä asianosaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n mukaisesti. Asianosainen ei nykyisin voi saada maksutonta oikeudenkäyntiä näissä valitusviranomaisissa, mutta oikeusapulaissa tarkoitetun oikeudellisen neuvonnan saaminen on mahdollista. Oikeusapua on tarkoitus laajentaa niin, että se kattaisi toimeentuloturvan muutoksenhakuelimet samalla tavoin kuin muun lainkäytön. Uudistus on vireillä eduskunnassa (HE 82/2001 vp oikeusapulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi).

Seuraavassa tarkastellaan Kelan ja muun vakuutus- tai eläkelaitoksen valitusoikeuteen, suulliseen käsittelyyn sekä päätösten oikaisemiseen ja poistamiseen liittyviä kysymyksiä.

### 7.6.2 Toimeentuloturvan toimeenpanijoiden valitusoikeus

Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei riitä valitusoikeuden perusteeksi, jos laissa ei ole nimenomaista säännöstä asiasta. Viranomaisella ei ole valitusoikeutta myöskään pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, jonka valitusviranomainen on kumonnut.

Eräissä toimeentuloturvan etuuslaeissa on nimenomaan säädetty toimeenpanijan mahdollisuudesta valittaa ensi asteen muutoksenhakuelimen päätöksestä. Menettely on tällöin järjestetty yleensä erityisen asiamiesjärjestelmän kautta. Asiamiehen valitusoikeudesta säädetään KVTEL 8 §:ssä, KiEL 7 §:ssä, KEL 58 a §:ssä ja TTL 43 c §:ssä. VEL 23 §:n 1 momentin mukaan valtion eläkelautakunnan päätöksestä on valitusoikeus myös valtiokonttorilla. Tämä säännös otettiin lakiin, kun valtion eläkelaisissa luovuttiin asiamiesjärjestelmästä. Tapaturmavakuutuslain 53 b §:ssä säädetään asioista, joista tapaturmavakuutuslaitos ei saa hakea muutosta valittamalla.

Muissa etuuslaeissa ei ole nimenomaista säännöstä toimeenpanijan valitusoikeudesta. Työeläke- ja tapaturmavakuutusasioissa on silti ollut käytäntönä, että työeläkelaitos tai vakuutusyhtiö on voinut valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä. Kelan toimeenpanemien etuuksien osalta tarkastuslautakunta ja vakuutuslaitos ovat tutkineet Kelan tekemiä valituksia sosiaalivakuutuslautakunnan tai tarkastuslautakunnan päätöksistä. Käytäntö valitusten tekemisessä on kuitenkin ollut Kelassa pidättyväistä. Oikeuskirjallisuudesta ei saada tukea näkemykselle, jonka mukaan toimeenpanijalla olisi valitusoikeus. Tilanteen selkeyttämiseksi valitusoikeudesta tulisi säätää yhdenmukaisesti kaikissa niissä etuuslaeissa, joissa tarkoitetuissa asioissa toimeentuloturvan toimeenpanijan valitusoikeutta pidetään perusteltuna yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamisen kannalta.

*Toimeentuloturvan toimeenpanijan valitusoikeudesta tulisi säätää yhdenmukaisesti kaikissa niissä etuuslaeissa, joissa tarkoitetuissa asioissa toimeentuloturvan toimeenpanijan valitusoikeutta pidetään perusteltuna yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamisen kannalta.*

### 7.6.3 Suullinen käsittely

Vakuutuslaitoksissa ja lautakunnissa toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi suullinen käsittely siten kuin hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään. Pykälä kuuluu seuraavasti:

*Suullisen käsittelyn toimittaminen.* Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaisista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.

Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.

Lisäksi vakuutusosoikeuden on toimitettava suullinen käsittely yksityisen asianosaisten pyynnöstä siten kuin hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään. Vastaava velvollisuus on tarkastuslautakunnalla asiassa, jossa sen päätökseen ei saa hakea muutosta. Säännös tästä on vakuutusosoikeuden osalta vakuutusosoikeuslain 9 §:n 1 momentissa ja tarkastuslautakunnan osalta sairausvakuutuslain 54 §:n 4 momentissa.

Hallintolainkäyttölain 38 § kuuluu seuraavasti:

*Suullinen käsittely asianosaisten pyynnöstä.* Hallinto-osoikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-osoikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisten pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisten perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimitaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Muutamissa muissakin etuuksissa on poikkeuksellisesti säädetty siitä, että muutoksenhakulautakunta toimii ylimpänä valitusasteena. Opintotuen muutoksenhakulautakunta toimii ylimpänä oikeusasteena koulumatkatukiasioissa, tapaturmalautakunta alustusasioissa ja maatalousyrittäjien sairausvakuutuspäivärahasioissa, tarkastuslautakunta eläkkeensaajien asumistukiasioissa sekä työttömyysturvalautakunta eroraha-asioissa. Näissä asiaryhmissä ei ole säädetty siitä, että lautakunnalla olisi velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen asianosaisten pyynnöstä. Kyse on kuitenkin laissa säädettyistä taloudellisista etuuksista, joihin henkilöllä on oikeus laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Käytännössä näissä asiaryhmissä ei ilmeisesti usein pyydetä suullista käsittelyä, mutta jos asianosainen pyytää sitä, ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttää, että se tulisi voida järjestää.

Muissakin asiaryhmissä voisi olla asian tosiseikkojen selvittämisen kannalta perusteltua, että tarvittaessa suullinen käsittely järjestetään mahdollisimman aikaisessa asian käsittelyn vaiheessa. Tosiseikkojen selvittämisen ohella suullisen käsittelyn järjestämisessä voi olla kyse myös siitä, että asianosainen haluaa esittää oman käsityksensä asiasta suullisesti valitusta käsitteleville henkilöille. Jos lautakunnalla olisi samanlainen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisten pyynnöstä kuin vakuutusosoikeudella, ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset täytyisivät tältäkin osin jo lautakuntavaiheessa.

Suullisen käsittelyn merkitys saattaa käytännössä olla erilainen eri asiaryhmissä. Se on ilmeisesti vähäinen asioissa, joiden ratkaisemisessa on pääosin kyse lääketieteellisen selvityksen arvioinnista. Sen sijaan suullinen käsittely saattaisi tuoda

selvitystä esimerkiksi työttömyysturva-asiassa valittajan olosuhteista ja siitä, miksi hän ei ole ottanut vastaan tarjottua työtä tai koulutusta. Erilaiset säännökset suullisesta käsittelystä eri lautakunnissa tai asiaryhmissä voisivat kuitenkin johtaa yksittäisissä tapauksissa perusteettomiin eroavuuksiin eri asiaryhmien välillä.

Käytännössä suullisia käsittelyjä pyydetään suhteellisen harvoin hallinto-oikeuksissa ja vakuutus-oikeudessa. Vakuutus-oikeudessa järjestetään nykyisin vuosittain noin 80 suullista käsittelyä. Kokemukset niistä ovat olleet myönteisiä.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä on tavoitteena, että päätökseen tyytymätön asianosainen voisi saada asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä mahdollisimman aikaisessa käsittelyn vaiheessa. Tämä puoltaa sitä, että suullinen käsittely olisi lautakuntavaiheessakin järjestettävä asianosaisen pyynnöstä, ellei suullinen käsittely ole asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Suullisen käsittelyn järjestäminen saattaisi olla toimeentuloturva-asiassa ilmeisen tarpeeton silloin, kun asianosainen esittäisi suullisessa käsittelystä selvitystä pelkästään sellaisista lääketieteellisistä seikoista, joista on jo esitetty riittävästi kirjallista selvitystä.

Suullista käsittelyä koskevien pyyntöjen määrää on vaikea arvioida. Vakuutus-oikeuden käytännöstä saadut kokemukset viittaavat siihen, ettei muutos olennaisesti lisäisi suullisten käsittelyjen määrää. Vireillä olevassa oikeusapulain uudistuksessa on tarkoitus ulottaa mahdollisuus yksityisen oikeusavustajan määräämiseen vakuutus-oikeuteen. Muutoksenhakulautakunnilla ei tätä mahdollisuutta olisi, mutta niissä asianosainen voisi käyttää julkista oikeusavustajaa (HE 82/2001 vp oikeusapulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi). Uudistus saattaa lisätä suullisen käsittelyn pyyntöjen määrää toimeentuloturva-asioissa. Suullista käsittelyä koskevassa uudistuksessa onkin kiinnitettävä huomiota myös muutoksenhakulautakuntien voimavarojen turvaamiseen.

*Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuus voitaisiin ulottaa kaikkiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntiin.*

Ehdotus merkitsisi sitä, että vakuutus-oikeus ei enää toimisi ensimmäisenä sellaisena oikeusasteena, jolla on velvollisuus toimittaa suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä. Vakuutus-oikeuden asema rinnastuisi siten tässä suhteessa korkeimman hallinto-oikeuden asemaan toisena tällaisena oikeusasteena. Hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaan korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen asianosaisen pyynnöstä vain silloin, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Uudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä tulisi suullista käsittelyä koskevaa sääntelyä arvioida tästä näkökulmasta uudelleen vakuutus-oikeuden osalta.

#### **7.6.4 Oikaisu ja päätöksen poistaminen**

Etuuslaeissa on säännökset virheellisen päätöksen itseoikaisusta vakuutus- tai eläkelaitoksessa. Vakuutus- tai eläkelaitos voi tutkia asian uudelleen, jos asiassa on esitetty uutta selvitystä ja kyse on evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn



edun lisäämisestä. Jos vakuutus- tai eläkelaitoksen päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai ilmeisen väärään lain soveltamiseen, laitos voi asianosaisen suostumuksella poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Lisäksi etuuslaeissa on säädetty ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen korjaamisesta.

Toimeentuloturvan etuuslakien oikaisusäännökset ovat osittain päällekkäisiä hallintomenettelylain oikaisusäännösten kanssa. Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta hallintolakia, jossa säädettäisiin hallintomenettelystä sekä asiakirjojen lähettämisestä ja tiedoksiannosta. Hallintolaissa olisivat myös yleissäännökset hallintopäätösten oikaisemisesta. Ehdotus hallintolaiksi on syyskuussa 2001 lähetetty lausuntokierrokselle.

Vakuutusosoikeudesta annetussa laissa on säännös siitä, että vakuutusosoikeuden toimivallasta poistaa lainvoimainen päätös ja määrätä asia uudelleen käsiteltäväksi säädetään erikseen (9 § 2 momentti). Tarkemmat säännökset vakuutusosoikeudesta annetussa laissa tarkoitettua päätöksen poistamisesta ovat etuuslaeissa. Vakuutusosoikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen, jos se perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lain vastainen. Päätös voidaan yleensä poistaa asianosaisen hakemuksesta tai päätöksen tehneen toimielimen esityksestä. Käytännössä päätöksen poistamista esittää useimmiten sosiaaliturvalaitos edunsaajan vahingoksi uuden selvityksen perusteella. Vakuutusosoikeudessa ratkaistiin vuonna 1999 yhteensä 1 591 poistohakemusasiasiaa. Näistä noin 80 prosentissa hakemus tai esitys hyväksyttiin.

Tarkastuslautakunta voi poistaa Kelan tai sosiaalivakuutuslautakunnan päätöksen asioissa, joissa tarkastuslautakunta toimii ylimpänä muutoksenhakuviranomaisena. Näitä asioita ovat esimerkiksi sairausvakuutus-, äitiysavustus- ja sotilasavustussasiat.

Työttömyysturvalautakunnalla on ylimpänä muutoksenhakuasteena oikeus poistaa lainvoimainen eroraha-asiassa annettu päätös. Vastaavasti opintotuen muutoksenhakulautakunnalla on nykyisin oikeus lainvoimaisen päätöksen poistamiseen koulumatkatukiasioissa, joissa se toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena.

Vakuutusosoikeuden ja tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei sovelleta hallintolainkäyttölain säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. Toimeentuloturva-asioita koskevat erityissäännökset päätöksen oikaisemisesta ja päätöksen poistamisesta korvaavat pääosin ylimääräisen muutoksenhaun. Näiden erityissäännösten terminologia ei ole kaikilta osin selkeä. Esimerkiksi ilmaisulla "päätöksen poistaminen" voidaan tarkoittaa vakuutus- tai eläkelaitoksen tekemää itseoikaisua tai ylimääräisen muutoksenhaun kaltaista viimeisen valitusasteen tekemää päätöksen poistamista.

Vakuutusosoikeuden toimivalta päätöksen poistamiseen on tarpeen säilyttää, vaikka toimeentuloturva-asioissa laajennettaisiin mahdollisuutta saattaa asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi. Päätösten oikaisemisesta ja poistamista koskevan sääntelyn selkeyttämisen tarve tulisi kuitenkin lähemmin selvittää.

Komitean ehdotuksen mukaan vakuutusosoikeus toimisi viimeisenä oikeusasteena kaikissa toimeentuloturva-asioissa. Päätöksen poistamista koskevat säännökset tulisi sääntelyn yhtenäistämiseksi ja selkeyttämiseksi koota vakuutusosoikeuslakiin. Tämä edellyttää jatkotyötä.

*Päätöksen oikaisemista ja poistamista koskevien säännösten keskinäisen suhteen ja niiden suhteen hallintomenettelyä koskevan yleislain säännöksiin tulisi olla selkeä. Tarvittaessa sääntelyä tulee tältä osin tarkistaa.*

## 7.7 Ylimpien tuomioistuinten asema ja tehtävät

Korkeimpaan oikeuteen voidaan nykyisin valittaa vakuutusosoikeuden päätöksestä työtapaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- sekä sotilastapaturma-asioissa siltä osin kuin vakuutusosoikeuden päätöksessä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema korvaukseen tai kysymys korvausvelvollisuudesta taikka perustevalitus. Valittamiseen tarvitaan valituslupa. Valituslupaa haetaan vuosittain noin 200 - 240 tällaisessa asiassa ja valituslupa myönnetään noin 7 - 14 asiassa.

Yleinen toimivalta lainvoimaisen päätöksen purkamiseen on ylimmillä tuomioistuimilla. Korkein oikeus voi purkaa lainvoimaiset tuomiot ja niihin rinnastettavat oikeudelliset ratkaisut. Korkein hallinto-oikeus voi purkaa hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä tehdyt päätökset. Erikseen on kuitenkin säädetty, ettei hallintolainkäyttölain ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelleta vakuutusosoikeuden tai tarkastuslautakunnan käsiteltäviksi kuuluvissa asioissa. Tämä merkitsee sitä, ettei korkeimmalla hallinto-oikeudella ole näissä asioissa purkutoimivaltaa.

Muutamissa toimeentuloturvan etuuslaeissa on säädetty, että ylimääräisestä muutoksenhausta on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään. Tällainen säännös on tapaturmavakuutuslaissa, sotilasvammalaissa ja rikosvahinkolaissa. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään kantelusta, lainvoiman saaneen tuomion purkamisesta ja menetetyt määräajan palauttamisesta.

Viittaussäännöksen puuttuminen muista toimeentuloturvan etuuslaeista ei välttämättä merkitse, ettei korkein oikeus voisi soveltaa oikeudenkäymiskaaren säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta muissakin vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ainakin menettelyvirheiden osalta. Oikeustila ei tältä osin näytä selkeältä. Esimerkiksi ratkaisussa 1989:132 korkein oikeus on katsonut, ettei vakuutusosoikeuden päätöksen purkaminen kuulunut korkeimman oikeuden toimivaltaan asiassa, joka koski työttömyysturvalain mukaista oikeutta työttömyysturvaan. Toisaalta ratkaisussa 30.1.2001 taltio 232 korkein oikeus on tutkinut työmarkkinatukiasiassa hakemuksen, jossa oli kyse siitä, oliko vakuutusosoikeuden päätöksessä ollut menettelyvirhe.

Korkeimmasta oikeudesta haettiin viime vuonna muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen ylimääräisellä muutoksenhakekeinolla 20 asiassa. Vakuutusosoikeuden

toimivalta poistaa päätös on rinnakkainen korkeimman oikeuden vastaavan oikeuden kanssa. Käytännössä korkein oikeus on siirtänyt vakuutusoikeudelle asiat, joissa päätöksen purkamista haetaan uuden selvityksen perusteella. Muutoksenhakulautakuntien päätösten poistamista on käytännössä tavallisesti haettu vakuutusoikeudelta eikä korkeimmalta oikeudelta.

Korkein oikeus soveltaa sosiaalivakuutusasioiden käsittelyssä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Korkeinta oikeutta edeltävissä valitusasteissa sovelletaan näiden asioiden käsittelyssä menettelylakina hallintolainkäyttölakia. Tämä ei sinänsä liene aiheuttanut käytännössä ongelmia korkeimmassa oikeudessa. Ylimpien tuomioistuinten aseman ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden kannalta voisi kuitenkin olla hankalaa, jos korkeimman oikeuden tulisi tutkia vakuutusoikeuden tai muutoksenhakulautakuntien menettelyä hallintolainkäyttölain soveltamisen osalta nykyistä laajemmin.

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei nykyisin voida hakea muutosta vakuutusoikeuden päätökseen valittamalla eikä ylimääräisellä muutoksenhauulla, vaikka kyse on hallintolainkäytöstä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä palkkaturva-asiassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät sosiaaliasiat ovat lähinnä sosiaalihuoltoasioita, joissa haetaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Käytännössä vakuutusoikeus toimii tavallisesti ylimpänä tuomioistuimena sen käsiteltäviksi kuuluvissa asioissa. Vakuutusoikeudella ei kuitenkaan perustuslain mukaan ole ylimmän tuomioistuimen asemaa. Perustuslain mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus (99 §). Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Vakuutusoikeuden käsiteltäviksi kuuluvat toimeentuloturva-asiat muodostavat lukumäärältään huomattavan asiaryhmäkokonaisuuden. Nämä asiat ovat usein myös asianosaisten toimeentulon ja oikeusturvan kannalta merkittäviä. Ylimmän tuomioistuimen ennakkopäätöksillä voisi toisinaan olla yleisempää merkitystä näissäkin asiaryhmissä, vaikka niissä onkin usein kyse yksittäisen tapauksen tosiseikkojen selvittämisestä.

Toimeentuloturva-asioiden ei tulisi jäädä ylimpien tuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle nykyisessä laajuudessa. Näitä asioita ei niiden suuren määrän vuoksi voida kuitenkaan ohjata rajoituksitta ylimpään tuomioistuimeen.

Kyseeseen voisi tulla lähinnä ylimääräinen muutoksenhaku menettelyvirheen perusteella. Uuden selvityksen esittäminen aineellisesta kysymyksestä ei voisi olla rajoitetun ylimääräisen muutoksenhaun perusteena. Uuden selvityksen perusteella asia voitaisiin sen sijaan oikaista tai päätös poistaa vakuutusoikeudessa niin kuin nykyisinkin.

Ylimääräinen muutoksenhaku voitaisiin rajata sellaisiin vakuutusoikeudessa tapahtuneisiin menettelyvirheisiin, jotka ovat olennaisesti voineet vaikuttaa päätökseen. Tällöin rajoitetun ylimääräisen muutoksenhaun peruste vastaisi päätöksen

purkamista koskevan hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittua purkuperustetta. Vakuutusosoikeuden päätöksen purkua haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Purkua olisi tämän mukaisesti haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä voitaisiin päätös purkaa määräajan jälkeenkin (HLL 64 §). Päätöstä ei saisi purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista (HLL 63 § 2 mom.).

Rajoitetun ylimääräisen muutoksenhaun ohjaaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi perusteltua, sillä kyseessä olevat asiat ovat luonteeltaan hallintolainkäyttöä. Toimeentuloturva-asioissa on kysymys laissa säädetyistä toimeentuloturvaetuuksista, joiden myöntämiseen liittyy julkisen vallan käyttöä. Toimeentuloturvaetuuksia koskevien yksittäisten päätösten tekeminen on luonteeltaan hallintomenettelyä. Niihin liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat pääosin hallinto-oikeudellisia, vaikka niillä saattaa olla liittymiä myös muihin oikeudenaloihin, erityisesti työoikeuteen ja vahingonkorvausoikeuteen.

Käytännössä niissä toimeentuloturva-asioissa, joissa valitukset tai ylimääräinen muutoksenhaku ohjautuvat nykyisin korkeimpaan oikeuteen, korostuu tavallisesti lääketieteellinen selvitys, josta korkein oikeus pyytää tarvittaessa lausunnon terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta

Tapaturmavakuutusasioissa ja sotilasvamma-asioissa olisi kaksivaiheinen valitusmahdollisuus ensin muutoksenhakulautakuntaan ja sen päätöksestä vakuutus-oikeuteen. Koska ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusosoikeuden päätöksestä olisi mahdollista vain rajoitetusti menettelyvirheen perusteella, kyse olisi lähinnä hallintolainkäyttölain tulkinnasta. Tällainen ylimääräinen muutoksenhaku soveltuisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen näissäkin asiaryhmissä.

*Vakuutusosoikeuden päätöksiin voitaisiin kaikissa toimeentuloturvan asiaryhmissä hakea rajoitetusti muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ylimääräinen muutoksenhaku olisi mahdollista vain sellaisen vakuutusosoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.*

*Toimeentuloturva-asioissa ei enää haettaisi muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta.*

Käytännössä ehdotettu muutos voisi johtaa siihen, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtäisiin runsaasti myös sellaisia purkuhakemuksia, joissa muutosta haettaisiin osittain tai kokonaan muulla kuin ehdotuksen mukaisella perusteella. Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi olla joustava mahdollisuus siirtää asia tällaisessa tapauksessa kokonaisuudessaan vakuutusosoikeudelle. Vakuutusosoikeus voisi käsitellä tällaiset hakemukset lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevinä asioina.

Uudistuksen jatkovalmistelussa olisi selvitettävä tarpeet sääntelyn tarkistamiseen siltä osin kuin korkeimmalle oikeudelle nykyisin kuuluu vakuutusoikeutta koskevia oikeushallintotehtäviä.

## 7.8 Sääntelyn rakenne

### *Vakuutusoikeus*

Nykyisin vakuutusoikeudesta säädetään vakuutusoikeudesta annetussa laissa (14/1958). Siinä ovat keskeiset säännökset vakuutusoikeuden kokoonpanosta ja organisaatiosta sekä viittaussäännökset hallintolainkäyttölain menettelysäännöksiin. Vakuutusoikeuden tehtävät ilmenevät lähemmin eri etuuslaeista, joissa säädetään muutoksenhausta vakuutusoikeuteen.

Vakuutusoikeudesta annettu laki on lakiteknisesti vanhentunut, joten se on syytä uudistaa lakiteknisesti kokonaisuudessaan. Komitea on laatinut ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi vakuutusoikeudesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. Ehdotus on mietinnön luvussa 8. Muutoksenhausta vakuutusoikeuteen säädettäisiin edelleen eri etuuslaeissa.

Vakuutusoikeuden sisäistä organisaatiota koskevien säännösten tarkistamista on valmisteltu erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka ehdotus on valmistunut 14.9.2001. Työryhmän ehdotus on ollut komitean lakiehdotuksen yhtenä lähtökohtana.

*Vakuutusoikeutta koskeva laki on syytä uudistaa lakiteknisesti kokonaisuudessaan. Komitean ehdotus vakuutusoikeuslaiksi sisältyy lukuun 8.*

### *Muutoksenhakulautakunnat*

Muutoksenhakulautakuntien organisaatiota ja menettelyä koskevat keskeiset säännökset ovat eri etuuslaeissa. Sosiaalivakuutuslautakunnista ja tarkastuslautakunnasta säädetään sairausvakuutuslaissa (364/1963), eläkelautakunnasta työntekijäin eläkelaisissa (395/1961), valtion eläkelautakunnasta valtion eläkelaisissa (280/1966), kuntien eläkelautakunnasta kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964), työttömyysturvalautakunnasta työttömyysturvalaissa (602/1984), tapaturmalautakunnasta tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) ja opintotuen muutoksenhakulautakunnasta opintotukilaissa (65/1994). Lisäksi lautakuntia koskevia säännöksiä on asetuksissa.

Muutoksenhakulautakuntia koskevat keskeiset organisaatio- ja menettelysäännökset voitaisiin koota yhteen lakiin, jolloin eri etuuslaeissa säädettäisiin vain valitustiestä ja mahdollisesti muutamista muista valituksen tekemiseen liittyvistä asioista, kuten valitusajasta ja siitä, mihin valituskirjelmä toimitetaan. Etuuslaeissa voitaisiin säätää myös valituksen käsittelemisestä ensin vakuutus- tai eläkelaitoksessa oikaisuasiana.

*Muutoksenhakulautakuntia koskevat keskeiset säännökset voitaisiin koota yhteen lakiin. Tähän lakiin voitaisiin koota ainakin perussäännökset lautakuntien tehtävistä, puheenjohtajien ja jäsenten kelpoisuusvaatimuksista sekä heidän nimittämismenettelystään, jaostoina toimimisesta, ratkaisukokoonpanoista ja asioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.*

## **7.9 Ehdotusten vaikutukset**

### **7.9.1 Ehdotusten vaikutukset kansalaisten asemaan**

Ehdotetut muutokset selkeyttävät toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää ja luovat edellytyksiä sille, että toimeentuloturvan eri etuuslajeissa on yhdenmukaisella tavalla kaksiasteinen valitustie samoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa.

Toimeentuloturva-asioiden oikeussuojakeinot olisivat nykyistä helpommin hahmotettavissa. Järjestelmän selkeytyminen parantaisi myös yksityisten asianosaisten oikeusturvaa ja turvaisi osaltaan sitä, että asianosainen voi hoitaa muutoksenhakuasiansa ilman asiamiestä.

Ehdotukset vahvistavat ensimmäisenä oikeusasteena toimivien muutoksenhakulautakuntien asemaa toimeentuloturvan oikeussuojajärjestelmässä. Niillä olisi samanlainen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisten pyynnöstä kuin ensimmäisenä oikeusasteena toimivilla tuomioistuimilla.

### **7.9.2 Ehdotusten taloudelliset vaikutukset**

#### ***Muutoksenhakulautakunnat***

Ansioeläkeasioita käsittelevien eläkekuntien yhdistämisen sekä sosiaalivakuutuslautakuntien, tarkastuslautakunnan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistämisen henkilöstövaikutuksia ja muita taloudellisia vaikutuksia on käsitelty jaksossa 7.3.

Ehdotetut uudistukset eivät olennaisesti vaikuttaisi muutoksenhakujärjestelmän kustannuksiin tai henkilöstön määrään kokonaisuutena arvioiden. Valitusten ohjaaminen ensin muutoksenhakulautakuntaan sotilasvamma-asioissa, Kelan ja Suomen Pankin henkilöstöeläkeasioissa sekä liikennevakuutuksen perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevissa asioissa lisäisi muutoksenhakulautakuntiin saapuvien valitusten kokonaismäärää jonkin verran, mutta kyse ei ole suurista asiaryhmistä.

#### ***Vakuutusoiikeus***

Muutoksenhaun ohjaaminen muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoi-

keuteen eläkkeensaajien asumistukea, kansaneläkkeen määrää, erorahaa ja koulutukseen myönnettävää tukea, koulumatkatukea, palkkaturvaa, sairausvakuutuslain mukaista omavastuuajan korvaamista maatalousyrittäjille sekä korvausvelvollista tapaturmavakuutuslaitosta koskevissa asioissa merkitsisi, että vakuutusoi-keuteen saapuisi asioita jonkin verran enemmän kuin nykyisin.

Kyseessä olevat asiaryhmät ovat asiamääriltään vähäisiä. Suurimpia niistä ovat eläkkeensaajien asumistukea ja kansaneläkkeen määrää koskevat asiat, joita ratkaistaan tarkastuslautakunnassa vuosittain muutamia satoja. Uudistuksen voidaan arvioida lisäävän vakuutusoi-keuteen saapuvien asioiden määrää noin 100-200 asialla vuodessa. Ehdotuksella ei välittömästi olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, mutta se olisi otettava huomioon, kun vakuutusoi-keuden voimavaroja kokonaisuutena tarkastellaan.

### ***Korkein oikeus***

Ehdotettu muutos merkitsisi korkeimmassa oikeudessa käsiteltävien asioiden vähenemistä tapaturmavakuutus-, sotilasvamma- ja rikosvahinkoasioiden määrällä. Nykyisin korkeimpaan oikeuteen saapuu näitä asioita vuosittain yhteensä noin 200-250, joista ylimääräisten muutoksenhakujen osuus on 10-20 asiaa. Korkein oikeus myöntää vuosittain valitusluvan 7-14 tällaisessa asiassa. Asioiden väheneminen vapauttaisi korkeimman oikeuden voimavaroja vastaavasti muihin asioihin.

### ***Korkein hallinto-oikeus***

Palkkaturva-asioiden ohjaaminen korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutusoi-keuteen vähentäisi hiukan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää. Näitä asioita on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain noin 40.

Toisaalta rajoitettu ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen lisäisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää jonkin verran. Päätöksen purkaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi mahdollista vain sellaisen vakuutusoi-keudessa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Näin rajattujen purkuhakemusten määrä voidaan arvioida niin vähäiseksi, ettei uudistus vaikuttaisi merkittävästi korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteeseen.

Lainvoimaisen päätöksen poistaminen muilla perusteilla kuuluisi yksinomaan vakuutusoi-keuden toimivaltaan. Tämä koskisi käytännössä erityisesti päätöksen poistamista uuden selvityksen johdosta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saatettaisiin kuitenkin tehdä myös sellaisia purkuhakemuksia, jotka eivät kuuluisi sen toimivaltaan. Ehdotuksen mukaan korkein hallinto-oikeus voisi siirtää tällaiset hakemukset yksinkertaisessa ja joustavassa menettelyssä vakuutusoi-keudelle.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei uudistus aiheuttaisi lisäresurssien tarvetta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

## 7.10 Jatkotyö

Komitea on laatinut vakuutusosoikeutta koskevat ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Esitysluonnokseen sisältyvät säännösehdotukset komitean toimeksiantoon kuuluvista kysymyksistä siltä osin kuin ne ovat välittömästi toteutettavissa.

Vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämistä on selvitetty erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka on antanut raporttinsa 14.9.2001. Raportissaan työryhmä on esittänyt omalta osaltaan ehdotuksensa vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämiseksi hallituksen esityksen muodossa. Komitea on käsitellyt joitakin työryhmän ehdotukseen sisältyviä kysymyksiä ja ottanut niihin kantaa omassa ehdotuksessaan.

Komitea on lähtenyt siitä, että ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta voidaan valmistella yhtenäinen hallituksen esitys vakuutusosoikeuslaiksi niin, että esitys voitaisiin antaa eduskunnalle mahdollisesti keväällä 2002.

Muutoksenhakulautakuntien osalta komitea on laatinut ehdotuksensa kehittämisselinoiksi. Niiden yksityiskohtainen valmistelu edellyttää jatkotyötä. Jatkotyössä on lähemmin arvioitava myös ehdotusten vaikutuksia ja toteuttamisaikataulua. Muutoksenhakulautakuntia koskevat komitean uudistusehdotukset vaikuttavat vakuutusosoikeuden toimintaan ja sitä koskevaan sääntelyyn. Kokonaisuutena ehdotukset luovat edellytykset sille, että kaikissa toimeentuloturva-asioissa on kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä oikeusasteena toimivat toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena toimii vakuutusosoikeus.



## **8 LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIKSI JA SIIHEN LIITTYVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Oheinen luonnos hallituksen esitykseksi vakuutuslakiin ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi sisältää vakuutuslakia koskevat komitean säännösehdotukset perusteluineen siltä osin kuin kyse on välittömästi toteutettavissa olevista uudistuksista.

Vakuutuslain sisäisen organisaation kehittämistä on selvitetty erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä (työryhmän raportti 14.9.2001). Raportissaan työryhmä on esittänyt omalta osaltaan ehdotuksensa vakuutuslain sisäisen organisaation kehittämiseksi hallituksen esityksen muodossa. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on käsitellyt joitakin työryhmän ehdotukseen sisältyviä kysymyksiä ja ottanut niihin kantaa omassa ehdotuksessaan.

Komitean lakiluonnokseen on sisällytetty työryhmän lakiehdotukset sellaisinaan siltä osin kuin komitealla ei ole niistä eriävää tai niitä täydentävää ehdotusta. Vakuutuslain sisäinen organisaatio ja eräät siihen liittyvät kysymykset, esimerkiksi virkanimikkeet, ovat jääneet komitean toimeksiannon ulkopuolelle. Näitä kysymyksiä koskevia oikeusministeriön työryhmän ehdotuksia ei ole käsitelty komiteassa, mutta selkeyden vuoksi työryhmän ehdotukset on tältäkin osin sisällytetty komitean lakiluonnokseen. Nämä kohdat on merkitty komitean lakiluonnokseen pienemmällä kirjainlajilla.

Komitean lakiehdotukseen on merkitty hakasuluilla sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäseniä koskevat kohdat. Komitea on mietinnössään ehdottanut, että sotilasvamma-asioissa olisi kaksiasteinen valitustie, jolloin ensimmäisenä oikeusasteena toimisi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja toisena oikeusasteena vakuutuslaki. Komitean ehdotuksen mukaan sotilasvamma-asioiden käsittelyyn osallistuisi muutoksenhakulautakunnassa sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäseniä, mutta vakuutuslain keuhdessa nämä asiat ratkaistaisiin kolmen jäsenen kokoonpanossa ilman asiantuntijajäseniä. Sotilasvamma-asioita koskevan komitean ehdotuksen toteuduttua sotilasvammajäseniä koskevat kohdat voitaisiin poistaa tästä laista.

## **Luonnos hallituksen esitykseksi vakuutusoi- kslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että vakuutusoi-  
keutta koskeva lainsäädäntö uudistetaan. Uu-  
dessa vakuutusoi-  
kslaissa säädettäisiin vakuutusoi-  
keuden henkilöstöstä ja ratkaisu-  
kokoonpanoista eri asiaryhmissä sekä lainvoimaisen päätöksen poistamisesta ja pur-  
kamisesta.

Vakuutusoi-  
keuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi kolme lakimiesjäsentä  
niin kuin nykyisin. Lääkärijäsen kuuluisi kokoonpanoon yhden lakimiesjäsenen ase-  
mesta, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Muita jäseniä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin nykyisestä. Ansioeläke-, työttö-  
myysturva- ja tapaturmavakuutusasioissa kokoonpanoon kuuluisi kaksi työoloja tun-  
tevaa jäsentä. Samat yksityisen sektorin työoloja tuntevat jäsenet voisivat kuulua ko-  
koonpanoon kaikissa näissä asiaryhmissä. Yrittäjien ansioeläkeasioissa kokoonpanoon  
kuuluisi kaksi yrittäjien oloja tuntevaa jäsentä, maatalousyrittäjien ansioeläke- ja ta-  
paturmavakuutusasioissa kaksi maatalousyrittäjien oloja tuntevaa jäsentä [sekä sotil-  
lasvamma-asioissa kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauk-  
sensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen]. Nykyisin maallikkojäseniä osallis-  
tuu vakuutusoi-  
keudessa myös kansaneläkeasioiden ja opintotukiasioiden käsittelyyn.  
Ehdotuksen mukaan nämä asiaryhmät ratkaistaisiin vakuutusoi-  
keudessa kolmen jäse-  
nen kokoonpanossa.

Toimeentuloturva-asioissa ei enää olisi asiaryhmiä, joissa haetaan muutosta valitta-  
malla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta. Sen sijaan  
korkein hallinto-oikeus voisi kaikissa toimeentuloturvan asiaryhmissä purkaa vakuu-  
tusoi-  
keuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusoi-  
keudessa on tapahtunut mē-  
nettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Eräitä etuuslakeja muutettaisiin niin, että muutosta voisi hakea vakuutusoi-  
keudelta  
asioissa, joissa nykyisin on yksiasteinen valitustie muutoksenhakulautakuntaan. Myös  
palkkaturva-asioissa muutoksenhaku työttömyysturvalautakunnan päätöksestä ohjat-  
taisiin vakuutusoi-  
keuteen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen,  
kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

---

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykytila

#### 1.1. Lainsäädäntö

Nykyisen sääntelyn tausta

Vakuutusosoikeuden tehtävänä on sosiaaliturva-asioiden erityistuomioistuimena käsitellä asioita, jotka eri etuuslaeissa on määrätty sen toimivaltaan kuuluviksi. Useimmisissa tapauksissa vakuutusosoikeus toimii toisena ja samalla viimeisenä valitusasteena asioissa, joissa ensimmäisenä valitusasteena toimii eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta tai opintotuen muutoksenhakulautakunta. Vakuutusosoikeudesta säädetään vakuutusosoikeudesta annetussa laissa (14/1958) ja asetuksessa (264/1982).

Vakuutusosoikeus muodostettiin vuonna 1943 vakuutusneuvostosta, joka oli perustettu vuonna 1917 tapaturmavakuutuslain uudistamisen yhteydessä vakuutettujen oikeusturvan parantamiseksi. Vaikeampien tapaturmien korvausratkaisut oli alistettava vakuutusneuvostolle, joka toimi samalla muutoksenhakuasteena. Jos asiassa oli kyse oikeudesta korvaukseen, korvauksenhakija saattoi hakea vakuutusneuvoston hylkäävään päätökseen muutosta Senaatin Oikeusosastolta, joka muutettiin vuonna 1918 korkeimmaksi oikeudeksi. Vakuutusneuvoston toimivalta laajeni vuonna 1919 sotilasvamma-asioihin. Vakuutusneuvosto ruuhkautui 1940-luvun alussa, jolloin neuvostossa käsiteltiin vuosittain lähes 15 000 asiaa. Ruuhkaisuuden lisäksi koettiin ongelmaksi neuvoston oikeudellinen asema sosiaaliministeriön alaisena viranomaisena. Vakuutusneuvoston muuttamisella tuomioistuimeksi pyrittiin vahvistamaan lainkäytön itsenäistä asemaa. Samassa yhteydessä säädettiin lakimiesjäsenten erottamattomuudesta.

Vakuutusosoikeuden tehtävät

Vakuutusosoikeuden tehtäviä on jatkuvasti lisätty, kun etuusjärjestelmät ovat laajentuneet. Vakuutusosoikeuteen on myös siirretty asiaryhmiä muista valitusviranomaisista. Julkisen sektorin henkilöstöeläkkeiden muutoksenhaku ohjattiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutusosoikeuteen 1 päivänä tammikuuta 1995, jolloin pyrittiin yhdenmukaistamaan muutoksenhakua eri eläkejärjestelmiin kuuluvissa eläkeasioissa (HE laiksi valtion eläkelain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi 190/1994). Yhtenä syynä valitusten määrän kasvuun on, että valitustie vakuutusosoikeuteen on avattu uusissa asiaryhmissä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen vuoksi.

Vakuutusosoikeus toimii ensimmäisenä valitusasteena eräissä sotilasvammalain (404/1948), asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta annetun lain (1309/1994), rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun lain (935/1973) ja liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) mukaisissa asioissa sekä asioissa, jotka koskevat Suomen Pankin tai Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden eläkkeitä.

Palkkaturva-asiat eivät nykyisin kuulu vakuutusosoikeuden toimivaltaan, sillä palkka-

turvalaissa (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalaissa (927/1979) tarkoitetuissa asioissa haetaan muutosta työttömyysturvalautakunnan päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Vakuutusosoikeuden päätökseen ei tavallisesti voida hakea muutosta valittamalla, joten se jää lopulliseksi. Vain tapaturmavakuutusasioissa on mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen kun kyse on oikeudesta korvaukseen, korvausvelvollisuudesta tai perustevalituksesta, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Lisäksi korkeimmalta oikeudelta voidaan hakea muutosta ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla tapaturmavakuutusasioissa, sotilasvamma-asioissa ja rikosvahinkojen korvaamista valtion varoista koskevissa asioissa.

### Vakuutusosoikeuden henkilöstö

Vakuutusosoikeudessa on vakuutusylituomari, vanhempia ja nuorempia vakuutusluomareita sekä esittelijöinä vakuutussihteereitä. Vakuutussihteeri voi toimia myös yhtenä lakimiesjäsenenä. Lisäksi vakuutusosoikeudessa on lääkärijäseniä ja muita maallikkosäseniä sekä tarpeellinen määrä heidän varajäseniään.

Vakuutusylituomari ja vakuutusluomarit ovat päätoimisia. Heidät nimittää tasavallan presidentti luomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) mukaisesti. Heidän kelpoisuusvaatimuksensa ovat vastaavat kuin muillakin luomareilla. Niistä säädetään luomareiden nimittämisestä annetussa laissa.

Lääkärijäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Lääkärijäsenten ja heidän varajäsentensä määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

Muista maallikkosäsenistä ja siitä, millä tavoin eri tahojen edustajat osallistuvat edellä mainittujen asiaryhmien käsittelyyn, säädetään yksityiskohtaisesti vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 a ja b §:ssä. Muut maallikkosäsenet osallistuvat vakuutusosoikeudessa asian käsittelyyn

1) kansaneläkelaisissa (347/1956), rintamasotilaseläkelaisissa (119/1977) ja ulkomaille maksettavasta rintamalisästä annetussa laissa (988/1988) tarkoitetuissa asioissa,

2) työntekijäin eläkelaisissa (395/1961), lyhytaikaisissa työsuhhteissa olevien työntekijäin eläkelaisissa (134/1962) sekä eräiden työsuhhteissa olevien taiteilijoiden ja toimittajien eläkelaisissa (662/1985) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma näiden lakien mukaiseen eläkkeeseen,

3) maatalousyrittäjien eläkelaisissa (467/1969) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma tämän lain mukaiseen eläkkeeseen, sekä maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetussa laissa (1317/1990), luopumiseläkelaisissa (16/1974), maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta annetussa laissa (1330/1992), maatalousyrittäjien luopumistuesta annetussa laissa (1293/1994), kasvihuonetuotannon ja omenanviljelyn lopettamistuesta annetussa laissa (1297/1994) ja maataloustuotannon lopettamistuesta annetussa laissa (1340/1996) tarkoitetuissa asioissa,

4) yrittäjien eläkelaisissa (468/1969) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako sairaus, vika tai vamma tämän lain mukaiseen eläkkeeseen,

5) merimieseläkelaisissa (72/1956) tarkoitetuissa asioissa,

6) kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964) tarkoitetuissa asioissa,

7) valtion eläkelaisissa (280/1966), valtion perhe-eläkelaisissa (774/1968), Suomen

Pankista annetussa laissa (719/1997), kansaneläkelain 58 a §:ssä, evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaisissa (298/1966), evankelis-luterilaisen kirkon perhe-eläkelaisissa (258/1970), kansanedustajain eläkelaisissa (329/1967), kansanedustajain perhe-eläkelaisissa (107/1990) sekä valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä annetussa laissa (870/1977) tarkoitetuissa asioissa,

8) tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) ja sotilastapaturmalaisissa (1211/1990) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema näiden lakien mukaiseen korvaukseen,

9) maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaissa (1026/1981) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tämän lain mukaiseen korvaukseen,

10) työttömyysturvalaissa (602/1984), työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/1990), työmarkkinatuesta annetussa laissa (1542/1993) ja vuoroteltuvapaakokeilusta annetussa laissa (1663/1995) tarkoitetuissa asioissa sekä asiassa, jossa on työttömyyskassalain (603/1984) nojalla hylätty kassan jäseneksi pääsy tai erotettu jäsen,

11) opintotukilaissa (65/1994) tarkoitetuissa asioissa ja

12) sotilasvammalaisissa (404/1948) ja asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta annetussa laissa (1309/1994) tarkoitetuissa asioissa, jos asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus, kuolema tai katoaminen näiden lakien mukaiseen korvaukseen.

Muiksi maallikkojäseniksi määrätään

1) edellä 1 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi eläkettä saavaa tai eläkkeensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näillä tulee olla tärkeimmissä ammateissa ja elinkeinoissa tarjoutuvien toimeentulomahdollisuuksien tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien eläkeläisjärjestöjen ehdotuksesta.

2) edellä 2 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla työoloihin perehtyneitä. Vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsien. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet ja heidän varajäsenensä edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.

3) edellä 3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi maatalousyrittäjien eläkelain mukaan vakuutettuja henkilöitä edustavaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Heidät määrätään maatalousyrittäjien taloudellisia etuja valvovien edustavimpien järjestöjen ehdotuksesta.

4) edellä 4 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi yrittäjäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Heidät määrätään edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta.

5) edellä 5 kohdassa tarkoitetuissa asioissa laivanvarustajajäsen ja merenkulkijajäsen sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla merenkulkijoiden oloihin perehtyneitä. Laivanvarustajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään laivanvarustajien sekä merenkulkijajäsenet ja heidän varajäsenensä merenkulkijoiden tunnustettujen järjestöjen ehdotuksesta.

6) edellä 6 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi palkansaajajäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla virka- tai työsuhteisiin perehtyneitä. Vakuutusoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi palkansaajajäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään

Kunnallisen työmarkkinalaitoksen sekä palkansaajajäsenet ja heidän varajäsenensä kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta.

7) edellä 7 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi palkansaajajäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla virka- tai työsuhteisiin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi palkansaajajäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään valtiovarainministeriön sekä palkansaajajäsenet ja heidän varajäsenensä valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.

8) edellä 8 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla työoloihin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet ja heidän varajäsenensä edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.

9) edellä 9 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaan vakuutettuja henkilöitä edustavaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Heidät määrätään maatalousyrittäjien taloudellisia etuja valvovien edustavimpien järjestöjen ehdotuksesta.

10) edellä 10 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi työnantaja- ja kaksi työntekijäjäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Näiden tulee olla työttömyysturvasasioihin hyvin perehtyneitä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantaja- ja yksi työntekijäjäsen. Työnantajajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään edustavimpien työnantajajärjestöjen sekä työntekijäjäsenet ja heidän varajäsenensä edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.

11) edellä 11 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi korkeakouluopintoihin ja kaksi muihin opintotukilain nojalla tuettavaan opintoihin hyvin perehtynyttä jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti yksi korkeakouluopintoihin ja yksi muihin opintoihin perehtynyt jäsen. Opintotuen asiiantuntijajäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään opetusministeriön ehdotuksesta.

12) edellä 12 kohdassa tarkoitetuissa asioissa kaksi sotilasjäsentä, joiden tulee olla upseerin tai toimiupseerin viran haltijoita, ja kolme korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä. Vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu heistä samanaikaisesti kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi sotilasjäsen ja yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Sotilasjäsen osallistuu käsittelyyn pääsääntöisesti vain, kun on kyse rauhanajan palveluksessa tapahtuneesta vahingoittumisesta, sairastumisesta, kuolemasta tai katoamisesta. Sotilasjäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään puolustusministeriön sekä korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.

Lääkärijäsenet ja muut maallikkojäsenet ovat sivutoimisia. Valtioneuvosto määrää heidät oikeusministeriön esityksestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Heidän paikkansa vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään.

## Vakuutusoikeuden kokoonpano

Oikeudenkäyntiasiat käsitellään vakuutusoikeuden jaostossa, jossa on puheenjohtajana vakuutustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Jos asia koskee lääkeopillista seikkaa, on jäsenenä lakimiesjäsen ja lääkärijäsen. Lakimiesjäsenenä voi olla myös vakuutussihteeri. Lisäksi asian käsittelyyn osallistuu kaksi maallikkojäsentä sen mukaan kuin vakuutusoikeudesta annetun lain 5 a §:ssä säädetään tai jos jaosto niin päättää. Osa asioista käsitellään kolmijäsenisessä kokoonpanossa ilman maallikkojäseniä. Vakuutusoikeudessa on nykyisin kuusi vakinaista ja kolme ylimääräistä jaostoa.

Jos vakuutusoikeudessa ratkaistavalla asialla on periaatteellista merkitystä tai jos jaoston ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, voidaan asia käsitellä täysistunnossa. Täysistunnossa on puheenjohtajana vakuutusylituomari ja jäseninä muut vakuutustuomarit sekä enintään vastaava määrä asianomaisia maallikkojäseniä. Vakuutusylituomari voi määrätä asian otettavaksi puheenjohtajanaan uudelleen käsiteltäväksi myös laajennetussa jaostossa, jolloin jaoston istuntoon tulee hänen ohellaan osallistua asiaa aikaisemmin käsitelleiden lisäksi vanhemmista vakuutustuomareista virassa vanhimman. Jaosto voi jo asiaa käsitellessään päättää asian siirtämisestä laajennetussa jaostossa ratkaistavaksi.

## Menettely vakuutusoikeudessa

Vakuutusoikeus on organisatorisesti korkeimman oikeuden alainen. Asian käsittelyssä sovelletaan vakuutusoikeudessa hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Erityissäännöksiä on esimerkiksi päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta ja siitä, mihin valituskirjelmä toimitetaan.

Vakuutusoikeus voi järjestää suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Vakuutusoikeus on myös velvollinen järjestämään suullisen käsittelyn, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää järjestämättä, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Vakuutusoikeudessa järjestettiin 36 suullista käsittelyä vuonna 2000.

Vakuutusoikeudesta annetun asetuksen 9 §:n mukaan vakuutusoikeuden lakimiesjäsen ei saa osallistua sellaisen vakuutus- tai muun laitoksen toimintaan, jonka toimialaan kuuluvia asioita vakuutusoikeus käsittelee. Maallikkojäsen saa osallistua muun paitsi sellaisen laitoksen toimintaan, jonka toimialaa koskevan lain nojalla hänet on jäseneksi määrätty. Tässä säännöksessä tarkoitettuna osallistumisena laitoksen toimintaan ei pidetä valtuuskunnan, edustajiston, hallintoneuvoston ja muun sitä vastaavan elimen jäsenyyttä.

## Asiamäärät

Vakuutusoikeuteen saapui vuonna 2000 yhteensä noin 11 600 asiaa. Suurimpana asiaryhmänä olivat eri eläkejärjestelmiin liittyvät ansioeläkeasiat. Eläkeasioista selvä enemmistö koski työkyvyn lääketieteellistä arviointia. Muita suuria asiaryhmiä olivat opintotukiasiat, työttömyysturva-asiat, työtapaturma-asiat ja sotilasvamma-asiat. Finlex-rekisterissä julkaistaan lyhyitä kuvauksia tärkeimmistä vakuutusoikeuden ratkaisuista.

|                              | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Saapuneet asiat              | 12 273 | 12 409 | 11 601 | 11 533 | 11 602 |
| Ratkaistut asiat             | 12 483 | 12 842 | 12 371 | 10 679 | 10 125 |
| Ratkaisematta                | 9 394  | 8 961  | 8 191  | 9 045  | 10 540 |
| Keskimääräinen käsittelyaika | 9,6 kk | 9,4 kk | 9,4 kk | 10 kk  | 11 kk  |
| Kustannukset mk/asia         | 1 547  | 1 672  | 1 803  | 2 215  | 2 480  |

Taulukko: Vakuutusoikeus 1996 - 2000

### Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen

Korkeimpaan oikeuteen voidaan valittaa vakuutusoikeuden päätöksestä työtaturma-, maatalousyrittäjien tapaturma- sekä sotilastapaturma-asioissa siltä osin kuin vakuutusoikeuden päätöksessä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema korvaukseen tai kysymys korvausvelvollisuudesta taikka perustevalitus. Valittamiseen tarvitaan valituslupa. Valituslupaa haetaan vuosittain noin 200 - 240 tällaisessa asiassa, joista valituslupa myönnetään noin 7 - 14 asiassa. Julkaistujen ratkaisujen eli ennakkoratkaisujen määrä on vaihdellut vuosittain yhdestä kuuteen.

Lisäksi korkeimmalta oikeudelta voidaan hakea muutosta ylimääräisenä muutoksenhakuna tapaturmavakuutusasioissa, rikosvahinkolaissa tarkoitetuissa asioissa ja sotilasvamma-asioissa. Korkeimmalla oikeudella on näissä asioissa rinnakkainen purkuvalta vakuutusoikeuden kanssa. Korkeimman oikeuden omiin päätöksiin kohdistuvat purkuhakemukset voi tutkia vain korkein oikeus. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevien hakemusten määrä näissä asiaryhmissä on vuosittain noin 10-20. Hakemukset, joissa on kyse vakuutusoikeuden päätöksen purkamisesta asiassa esitetyn uuden selvityksen perusteella, korkein oikeus tavallisesti siirtää vakuutusoikeuteen. Korkein oikeus tutkii kuitenkin esimerkiksi sellaiset ylimääräistä muutoksenhakua koskevat hakemukset, joissa on kyse vakuutusoikeuden menettelystä (OK 31 luku 1 §).

Korkein oikeus soveltaa sosiaalivakuutusasioiden käsittelyssä oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Korkeinta oikeutta edeltävissä valitusasteissa sovelletaan näiden asioiden käsittelyssä menettelylakina hallintolainkäyttölakia.

### Korkeimman hallinto-oikeuden asema

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei nykyisin voida hakea muutosta vakuutusoikeuden päätökseen valittamalla eikä ylimääräisellä muutoksenhaulla. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä palkkaturvaasiassa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät sosiaalasiat ovat lähinnä sosiaalihuoltoasioita, joissa haetaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.



## 1.2. Nykytilan arviointi

### Vakuutusosoikeuden tehtävät

Eräissä toimeentuloturvan asiaryhmissä on nykyisin yksiasteinen valitustie muutoksenhakulautakuntaan. Näitä asiaryhmiä ovat eläkkeensaajien asumistukiasiat lukuun ottamatta takaisinperintää, erorahaa ja koulutukseen myönnettävää tukea koskevat asiat, koulumatkatukiasiat sekä sairausvakuutuslain mukaista omavastuuajan korvaamista maatalousyrittäjille koskevat asiat. Valitustie on yksiasteinen myös kansaneläkkeen määrää koskevissa asioissa, sillä tarkastuslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta vain siltä osin kuin päätös koskee oikeutta eläkkeeseen, hoitotukea tai takaisinperintää. Tapaturmalautakunnan päätöksestä ei saa valittaa vakuutusosoikeuteen alistusasioissa, joissa on kyse siitä, mikä vakuutuslaitos on korvausvelvollinen. Yksiasteinen valitustie näissä asiaryhmissä poikkeaa muutoksenhakujärjestelmästä useimmissa muissa toimeentuloturva-asioissa.

Palkkaturva-asioissa muutosta työttömyysturvalautakunnan päätökseen haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näissä asioissa valitustie poikkeaa muutoksenhakujärjestelmästä kaikissa muissa asiaryhmissä.

### Vakuutusosoikeuden kokoonpano

Toimeentuloturva-asioihin liittyy usein sekä asianosaisen että päätöksen tehneen sosiaaliturvalaitoksen valitusviranomaiselle toimittamaa lääketieteellistä selvitystä. Etuuden myöntämiseen vaikuttavat seikat voivat muuttua valituksen käsittelyn aikana. Ratkaisun saamista nopeuttaa, jos valitusviranomainen ottaa kantaa uuteen selvitykseen välittömästi. Tämä puoltaa lääkärijäsenen osallistumista päätöksentekoon lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa asioissa siten kuin lääkärijäsen osallistuu nykyisin vakuutusosoikeudessa.

Toimeentuloturva-asoiden ratkaisemisessa on merkitystä myös muulla erityisasiantuntemuksella. Erityisasiantuntemuksen tarve on erilaista eri asiaryhmissä. Nykyisin suurin osa asioista ratkaistaan vakuutusosoikeudessa viiden jäsenen kokoonpanossa, jolloin kokoonpanoon kuuluu kolmen jäsenen peruskokoonpanon lisäksi kaksi maallikkojäsentä. Viiden jäsenen kokoonpanossa käsiteltävät asiat on jaoteltu vakuutusosoikeudesta annetussa laissa 12 asiaryhmään, joita varten vakuutusosoikeuteen määrätään erikseen maallikkojäsenet ja heidän varajäsenensä kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Käytännössä maallikkojäseniä koskeva sääntely on monimutkaista. Pienissä asiaryhmissä, kuten merimieseläkeasioissa, erillinen kokoonpano hidastaa asian käsittelyä. Erityiskokoonpanoja tulisi käyttää vain asioissa, joiden ratkaisemisessa tarvitaan erityistä asiantuntemusta.

### Ylimpien tuomioistuinten asema

Perustuslain mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden välisen tehtäväjaon mukaan hallintolainkäytön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Vakuutusosoikeuden ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien päätöksiä ei palkkaturva-asioita lukuun ottamatta voida saattaa korkeimman hal-

linto-oikeuden käsiteltäviksi, vaikka näissä asioissa on kysymys hallintolainkäytöstä. Tämä merkitsee, että ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävän korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan ulkopuolelle jää määrältään ja laadultaan merkittävä asiaryhmäkokonaisuus. Näissä asioissa ei näin ollen voida muutoksenhakujärjestelmän piirissä huolehtia menettelyn yhdenmukaisuudesta muun hallintolainkäytön kanssa.

Korkein oikeus antaa valituslupamenettelyn kautta ratkaisuja tapaturmavakuutusasioissa siltä osin kuin on kyse oikeudesta korvaukseen, korvausvelvollisuudesta tai perustevalituksesta. Se käsittelee myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia tapaturmavakuutusasioissa, sotilasvamma-asioissa ja rikosvahinkojen korvaamista valtion varoista koskevilla asioilla. Omassa oikeudenkäyntimenettelyssään korkein oikeus soveltaa oikeudenkäymiskaarta eikä hallintolainkäyttölakia.

Muutoksenhakumahdollisuuden poistaminen korkeimpaan oikeuteen tapaturmavakuutusasioissa on ollut aikaisemmin esillä joitakin kertoja. Nykyisiä muutoksenhakumahdollisuuksia korkeimpaan oikeuteen on perusteltu lähinnä sillä, että henkilövahingon korvaamista koskevat vahingonkorvausoikeudelliset ongelmat ovat tapaturmavakuutusasioissa luonteeltaan samanlaisia kuin yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävissä liikennevahinkoasioissa, potilasvahinkoasioissa ja yksityistapaturmavakuutusasioissa, jotka kuuluvat korkeimman oikeuden ratkaistaviksi.

Nykyinen sääntely muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen muutamissa toimeentuloturvan asiaryhmissä merkitsee poikkeusta toimeentuloturva-asioissa yleisesti käytössä olevasta muutoksenhakujärjestelmästä. Se merkitsee myös sitä, että korkeimpaan oikeuteen ohjautuu muutoksenhakuasioita, joissa on pääosin kyse hallintolainkäytön piiriin kuuluvista asioista.

## 2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on selkeyttää vakuutus-oikeutta koskevaa lainsäädäntöä ja yhdenmukaistaa sääntelyä toimeentuloturvan eri asiaryhmissä. Tavoitteena on, että toimeentuloturva-asioissa on kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä oikeusasteena toimivat muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena vakuutus-oikeus.

Vakuutus-oikeuteen ohjattaisiin muutoksenhaku myös palkkaturva-asioissa sekä niissä toimeentuloturvan asiaryhmissä, joissa muutoksenhakulautakunta toimii nykyisin ainoana lainkäyttöasteena.

Vakuutus-oikeuden kokoonpanossa olisi lähtökohtana kolmen päätoimisen lakimiesjäsenen kokoonpano niin kuin nykyisin. Yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon kuuluisi lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Muita jäseniä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin nykyisestä. Ansioeläke-, työttömyysturva- ja tapaturmavakuutusasioissa kokoonpanoon kuuluisi kaksi työoloja tuntevaa jäsentä. Samat yksityisen sektorin työoloja tuntevat jäsenet voisivat kuulua kokoonpanoon kaikissa näissä asiaryhmissä. Yrittäjien ansioeläkeasioissa kokoonpanoon kuuluisi kaksi yrittäjien oloja tuntevaa jäsentä, maatalousyrittäjien ansioeläke- ja tapaturmavakuutusasioissa kaksi maatalousyrittäjien oloja tuntevaa jäsentä [sekä sotilasvamma-asioissa kaksi korvausensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvausensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen]. Näiden asiaryhmien käsittelyyn

osallistuu nykyisin vakuutusoikeudessa maallikkojäseniä. Työolojen ja työmarkkinoiden olosuhteiden sekä yrittäjien ja maatalousyrittäjien olojen tuntemuksella on merkitystä erityisesti asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erilaisissa työtehtävissä tarvittavan työkyvyn arviointia.

Nykyisin maallikkojäseniä osallistuu vakuutusoikeudessa myös kansaneläkeasioiden ja opintotukiasioiden käsittelyyn. Ehdotuksen mukaan nämä asiaryhmät ratkaistaisiin vakuutusoikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Näiden asioiden ratkaisemisessa tarvitaan lähinnä kyseessä olevien etuusjärjestelmien ja toimeentuloturvan kokonaisuuden tuntemusta. Tavoitteena on, että vakuutusoikeudessa olisi erityiskokoonpanoja vain niissä asioissa, joissa erityisasiantuntemuksen turvaaminen edellyttää tällaista kokoonpanoa.

Kun muutoksenhakujärjestelmää esityksen mukaan yhdenmukaistetaan, myös muutoksenhausta ylimpiin tuomioistuimiin ehdotetaan säädettäväksi yhdenmukaisesti kaikissa toimeentuloturva-asioissa. Näissä asioissa ei enää olisi asiaryhmiä, joissa haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus voisi kaikissa toimeentuloturvan asiaryhmissä purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tämä ehdotus selkeyttää toimeentuloturva-asioiden lainkäytön suhdetta muuhun hallintolainkäyttöön ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomiovallan käyttäjänä hallintolainkäyttöasioissa. Järjestely antaa nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia hallintolainkäytön yhdenmukaisuudesta.

### **3. Esityksen vaikutukset**

#### **3.1. Taloudelliset vaikutukset**

##### Vakuutusoikeus

Muutoksenhaun ohjaaminen muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen eläkkeensaajien asumistukea, kansaneläkkeen määrää, erorahaa ja koulutukseen myönnettävää tukea, koulumatkatukea, palkkaturvaa, sairausvakuutuslain mukaista omavastuunajan korvaamista maatalousyrittäjille sekä korvausvelvollista tapaturmavakuutuslaitosta koskevissa asioissa merkitsisi, että vakuutusoikeuteen saapuisi asioita jonkin verran enemmän kuin nykyisin.

Kyseessä olevat asiaryhmät ovat asiamääriltään vähäisiä. Suurimpia niistä ovat eläkkeensaajien asumistukea ja kansaneläkkeen määrää koskevat asiat, joita ratkaistaan tarkastuslautakunnassa vuosittain muutamia satoja. Uudistuksen voidaan arvioida lisäävän vakuutusoikeuteen saapuvien asioiden määrää noin 100-200 asialla vuodessa. Ehdotuksella ei välittömästi olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, mutta se olisi otettava huomioon, kun vakuutusoikeuden voimavaroja kokonaisuutena tarkastellaan.

##### Korkein oikeus

Ehdotettu muutos merkitsisi korkeimmassa oikeudessa käsiteltävien asioiden vähenemistä tapaturmavakuutus-, sotilasvamman- ja rikosvahinkoasioiden määrällä. Nykyisin korkeimpaan oikeuteen saapuu näitä asioita vuosittain yhteensä noin 200-250,

joista ylimääräisten muutoksenhakujen osuus on 10-20 asiaa. Korkein oikeus on viime vuosina myöntänyt tapaturmavakuutusasioissa vuosittain 7-14 valituslupaa. Asioiden väheneminen vapauttaisi korkeimman oikeuden voimavaroja vastaavasti muihin asioihin.

#### Korkein hallinto-oikeus

Palkkaturva-asioiden ohjaaminen korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutus-oikeuteen vähentäisi hiukan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää. Näitä asioita on saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain noin 40.

Toisaalta rajoitettu ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen lisäisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää jonkin verran. Päätöksen purkaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi mahdollista vain sellaisen vakuutus-oikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Näin rajattujen purkuhakemusten määrä voidaan arvioida niin vähäiseksi, ettei uudistus vaikuttaisi merkittävästi korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteeseen.

Lainvoimaisen päätöksen poistaminen muilla perusteilla kuuluisi yksinomaan vakuutus-oikeuden toimivaltaan. Tämä koskisi käytännössä erityisesti päätöksen poistamista uuden selvityksen johdosta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saatettaisiin kuitenkin tehdä myös sellaisia purkuhakemuksia, jotka eivät kuuluisi sen toimivaltaan. Ehdotuksen mukaan korkein hallinto-oikeus voisi siirtää tällaiset hakemukset yksinkertaisessa ja joustavassa menettelyssä vakuutus-oikeudelle.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei uudistus aiheuttaisi lisäresurssien tarvetta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

### 3.2. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Ehdotetut muutokset selkeyttävät toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää ja luovat edellytyksiä sille, että kaikissa toimeentuloturva-asioissa on yhdenmukaisella tavalla kaksiasteinen valitustie samoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa. Toimeentuloturva-asioiden oikeussuojakeinot olisivat nykyistä helpommin hahmotettavissa. Järjestelmän selkeytyminen parantaisi myös yksityisten asianosaisten oikeusturvaa ja turvaisi osaltaan sitä, että asianosainen voi hoitaa muutoksenhakuasiansa ilman asiamiestä.

## 4. Asian valmistelu

Esitys perustuu toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintöön (KM 2001:9). Komitea piti mietinnössään lähtökohtana kaksiasteista muutoksenhakujärjestelmää myös toimeentuloturva-asioissa samoin kuin muissa hallintolainkäyttöasioissa. Komitea ehdotti järjestelmän selkeyttämistä niin, että ensimmäisenä oikeusasteena kaikissa toimeentuloturva-asioissa toimisivat muutoksenhakulautakunnat ja toisenä oikeusasteena vakuutus-oikeus. Muutoksenhakulautakuntia olisi neljä: toimeentuloturvan, eläketurvan, tapaturma-asioiden sekä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakuntien organisatorisesti itsenäistä asemaa vahvistet-

taisiin nykyisestä. Niitä koskevat keskeiset organisaatiosäännökset koottaisiin yhteen lakiin.

Komitea laati vakuutusoikeutta koskevat ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon siltä osin kuin ne ovat välittömästi toteutettavissa. Hallituksen esitys on valmisteltu tämän ehdotuksen pohjalta. Muutoksenhakulautakuntien osalta komitea laati ehdotuksensa kehittämislinjoiksi, joiden yksityiskohtainen valmistelu edellyttää jatko-työtä.

Mietinnöstä on saatu lausunnot...

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Laki vakuutusoikeudesta

##### 1 luku. Vakuutusoikeuden tehtävä ja henkilöstö

1 §. *Vakuutusoikeuden tehtävä.* Pykälässä säädettäisiin yleisesti vakuutusoikeuden tehtävistä. Se vastaisi sisällöltään pääosin nykyisen vakuutusoikeudesta annetun lain 1 §:n 1 virkettä, mutta säännös olisi muotoiltu uudelleen. Sosiaaliturva-asioiden käsitteen asemesta siinä käytettäisiin suppeampaa toimeentuloturva-asioiden käsitettä, joka vastaisi paremmin vakuutusoikeuden toimialaa.

Muutoksenhausta vakuutusoikeuteen säädettäisiin erikseen etuuslainsäädännössä niin kuin nykyisin.

2 §. *Vakuutusoikeuden jäsenet.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vakuutusoikeuden lakimiesjäsenistä. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (2 § 1 mom. ja 2 mom. 1 virke). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa virkanimikkeisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenistä. Ehdotuksen mukaan vakuutusoikeudessa olisi päätoimisten lakimiesjäsenten lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä sekä työolojen, yrittäjien ja maatalousyrittäjien olojen [ja sotilasvamma-asioiden] asiantuntijajäseniä. Heidän osallistumisestaan asioiden käsitte-lyyn säädettäisiin lain 11 [ja 12] §:ssä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että vakuutusoikeutta johtaa ja sen tulokselli-suudesta vastaa ylituomari. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusoikeuden organi-saatiotyöryhmän ehdotuksen (2 § 4 mom.). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomi-tea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

3 §. *Tuomareiden kelpoisuus ja nimittäminen.* Pykälässä säädettäisiin vakuutusoi-keuden päätoimisten tuomareiden kelpoisuudesta ja nimittämisestä. Lakiluonnos si-sältää tältä osin vakuutusoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (2 § 3 mom.). Ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole

ottanut kantaa tähän kysymykseen.

4 §. *Lääkärijäsenen kelpoisuus ja määrääminen.* Pykälässä säädettäisiin lääkärijäsenen kelpoisuudesta ja määräämisestä. Ehdotus vastaa pääosin nykyistä sääntelyä. Lääkärijäsenen määrättäisiin kuitenkin viideksi vuodeksi kerrallaan. Nykyisin heidät määrätään kolmen vuoden toimikaudeksi. Muutos vahvistaisi heidän asemaansa tuomioistuimen jäsenenä. Vastaavaa sääntelyä ehdotetaan muiden asiantuntijajäsenten määräämistä koskevassa 5 §:ssä.

Ehdotuksen mukaan lääkärijäsenen voitaisiin määrätä enintään siihen saakka, jolloin hän saavuttaa 6 §:ssä säädetyn eroamisiansä. Vastaavaa säännöstä ei ole nykyisessä laissa, mutta se vastaisi tuomioistuinten asiantuntijajäsenten määräämisessä nykyisin noudatettavaa käytäntöä. Se vastaisi myös muiden asiantuntijajäsenten määräämistä koskevaa 5 §:n ehdotusta.

5 §. *Muiden asiantuntijajäsenten määrääminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työolojen ja yritystoiminnan [sekä sotilasvamma-asioiden] asiantuntijajäsenten määräämisestä. Oikeusministeriölle tehtävistä ehdotuksista säädettäisiin 11 [ja 12]§:ssä.

Asiantuntijajäsenet ja heidän varajäsenensä määräisi valtioneuvoston ohjesäännön 9 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Heidät määrättäisiin viideksi vuodeksi kerrallaan. Nykyisin valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuden maallikkojäsenet kolmen vuoden toimikaudeksi. Muutos vahvistaisi asiantuntijajäsenten asemaa tuomioistuimen jäsenenä. Vastaavaa sääntelyä ehdotetaan lääkärijäsenten määräämistä koskevassa 4 §:ssä.

Asiantuntijajäsen voitaisiin määrätä enintään siihen saakka, jolloin hän saavuttaa 6 §:ssä säädetyn eroamisiansä. Nykyisin maallikkojäsenten määräämisestä ei ole vastaavaa säännöstä, mutta säännös vastaisi tuomioistuinten asiantuntijajäsenten määräämisessä nykyisin noudatettavaa käytäntöä. Se vastaisi myös lääkärijäsenten määräämistä koskevaa 4 §:n ehdotusta.

Momentin mukaan asiantuntijajäseniä ja heidän varajäseniään määrättäisiin riittävä määrä. Nykyisin vakuutusosoikeuden maallikkojäseniksi ja heidän varajäsenikseen määrättävien lukumäärää ei ole säädetty laissa. Käytännössä maallikkojäseniä määrätään ratkaisukokoonpanossa tarvittava määrä ja varajäseniä niin monta kuin käytännössä arvioidaan tarvittavan. Varajäseniä määrätään useimmissa asiaryhmissä kaksi kertaa niin monta kuin jäseniä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että oikeusministeriölle tehtävien ehdotusten tulee sisältää kaksi kertaa niin monta ehdotusta kuin jäseniksi ja varajäseniksi tarvitaan. Tämä vastaa nykyistä maallikkojäseniä koskevaa säännöstä vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 b §:n 3 momentissa.

Momentissa säädettäisiin myös, että valtioneuvosto määräisi asiantuntijajäsenet, vaikka 11 ja 12 §:ssä tarkoitettua ehdotusta ei tehtäisi oikeusministeriölle määrääjassa eikä ehdotusta ole pyynnöstä täydennetty. Säännös on tarpeen, jotta vakuutusosoikeudessa ei syntyisi tilannetta, jossa tuomioistuimella ei olisi päätösvaltaista kokoonpanoa. Sisällöltään vastaava säännös on työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 3 §:n 3 momentissa.

6 §. *Asiantuntijajäsenen paikan vapautuminen ja eroamisikä.* Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (8 §). Ehdotus vastaa nykyistä maallikkojäseniä koskevaa sääntelyä. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa näihin kysymyksiin.

7 §. *Tuomarivala ja vakuutus.* Pykälässä säädettäisiin tuomarivalasta ja vakuutuksesta. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdo-

tuksen (9 §). Ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

8 §. *Vakuutusosoikeuden esittelijät.* Pykälässä säädettäisiin vakuutusosoikeuden esittelijöiden kelpoisuudesta ja virkanimikkeistä sekä heidän nimittämisestään. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (11 §). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa näihin kysymyksiin.

## 2 luku. Asioiden käsittely vakuutusosoikeudessa

9 §. *Vakuutusosoikeuden osastot.* Pykälässä säädettäisiin vakuutusosoikeuden jakautumisesta osastoihin. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (12 §). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

10 §. *Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpano.* Tässä pykälässä samoin kuin 11 [ja 12] §:ssä säädettäisiin vakuutusosoikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta. Vahvennetusta istunnosta ja täysistunnosta säädettäisiin 13 §:ssä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluisi puheenjohtajana toimivan lakimiesjäsenen lisäksi kaksi lakimiesjäsentä. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (13 §:n 1 momenttiin 1 virkkeen alkuosa). Ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että yhden lakimiesjäsenen asemesta kokoonpanoon kuuluisi lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Työolojen ja yritystoiminnan asiantuntijajäsenten [sekä sotilasvamma-asoiden asiantuntijajäsenten] osallistumisesta säädettäisiin 11 [ja 12] §:ssä.

Lääkärijäsentä koskeva säännös vastaisi pääosin nykyistä säännöstä vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentissa, mutta se olisi muotoiltu uudelleen. Säännöksessä ei enää mainittaisi lääkeopillista seikkaa, vaan lääkärijäsen osallistuisi asian käsittelyyn silloin, kun lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämä mahdollistaisi lääkärijäsenen tarkoituksenmukaisen osallistumisen silloin, kun lääketieteellisellä asiantuntemuksella voi olla merkitystä asiassa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että muusta toimenpiteestä kuin pääasiallisuudesta vakuutusosoikeus voisi päättää ilman asiantuntijajäseniä. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (13 §:n 5 momentti). Ehdotus vastaa nykyistä maallikkojäseniä koskevaa sääntelyä. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

11 §. *Työolojen ja yritystoiminnan asiantuntijajäsenet.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten työelämän ja yritystoiminnan asiantuntemus järjestettäisiin asioiden käsittelyssä. Asiantuntijajäsenet osallistuisivat pääosin niiden asioiden käsittelyyn, joiden käsittelyyn vakuutusosoikeudessa osallistuu nykyisin maallikkojäseniä. Asiantuntijajäseniä ei kuitenkaan olisi kansaneläke- ja opintotukiasioissa.

Lainsäädäntöteknisesti säännöksiä esitetään muutettavaksi niin, että asiantuntijajäsenistä säädettäisiin lakiviittausten asemesta etuuslajeittain.

Momentin 1-kohdassa tarkoitettaisiin seuraavien lakien mukaisia etuuksia:

- työntekijäin eläkelaki (395/1964),
- lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki (134/1962),
- taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki (662/1985),
- merimieseläkelaki (72/1956),

- tapaturmavakuutuslaki (608/1984),
- sotilastapaturmalaki (1211/1990),
- työttömyysturvalaki (602/1984),
- työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (764/1990),
- työmarkkinatuesta annettu laki (1542/1993),
- vuorotteluvapaakoikeilusta annettu laki (1663/1995),
- työttömien omaehtoisen opiskelun tukemisesta annettu laki (1402/1997),
- palkkaturvalaki (866/1998) ja merimiesten palkkaturvalaki (927/1979),
- laki koulutus- ja erorahastosta (537/1990),
- maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettu laki (493/1999), ja
- kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki (189/2001).

Tarkoituksena on, että kohdassa mainitut etuuslajit kattaisivat kaikki ne etuudet, joita maksetaan edellä mainittujen perusteella. Esimerkiksi työmarkkinatukea voidaan maksaa työmarkkinatuesta annetun lain perusteella sekä kotoutumistukena, koulutuspäivärahana tai kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain perusteella. Työmarkkinatukea koskeva maininta tarkoittaisi, että asiantuntijajäsenet osallistuisivat asian käsittelyyn riippumatta siitä, minkä lain perusteella työmarkkinatukea maksetaan.

Samat 1-kohdassa tarkoitetut yksityisen sektorin työolojen asiantuntijajäsenet voisivat osallistua kaikkien tässä kohdassa mainittujen asiaryhmien käsittelyyn. Nykyisin vakuutusosoikeuden maallikkojäsenet määrätään erikseen työeläke-, työtapaturmavakuutus- ja työttömyysturva-asioiden käsittelyä varten. Niissä tarvitaan kuitenkin samantyyppistä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden asiantuntemusta.

Ehdotuksen mukaan 1-kohdassa tarkoitetut työolojen asiantuntijajäsenet osallistuisivat myös merimieseläkeasioiden käsittelyyn. Nykyisin vakuutusosoikeuteen määrätään erikseen merimieseläkeasioiden käsittelyyn osallistuvat maallikkojäsenet. Kyseessä on kuitenkin pieni asiaryhmä, joten erillinen kokoonpano hidastaa käytännössä näiden asioiden käsittelyä. Erillistä merimieseläkeasioiden kokoonpanoa ei nykyisinkään ole eläkelautakuntavaiheessa, jossa merimieseläkeasiat käsitellään samassa kokoonpanossa kuin muut yksityisen sektorin työeläkeasiat.

Saman momentin 2 kohdassa tarkoitettaisiin kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa (202/1964) säädettyjä etuuksia.

Momentin 3 kohdassa tarkoitettaisiin seuraavien lakien mukaisia etuuksia:

- valtion eläkelaki (280/1966)
- valtion perhe-eläkelaki (774/1968),
- kuukautta lyhyempien valtion palvelussuhteiden eläketurvan järjestämisestä annettu laki (1152/1997),
- Suomen Pankista annettu laki (719/1997),
- kansaneläkelain 58 a § [1.1.2002 alkaen Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 13 §:ssä ja 7 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetut eläkkeet],
- evankelis-luterilaisen kirkon eläkelaki (298/1966),
- evankelis-luterilaisen kirkon perhe-eläkelaki (258/1970),
- kansanedustajain eläkelaki (328/1967),
- kansanedustajain perhe-eläkelaki (107/1990),
- valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä annettu laki (870/1977).

Momentin 4 kohdassa tarkoitettaisiin yrittäjien eläkelain (468/1969) mukaisia eläkeasioita.



Momentin 5 kohdassa tarkoitettaisiin asioita, jotka koskevat maatalousyrittäjän toiminnassa laajassa merkityksessä olleiden henkilöiden eläketurvaa. Tässä tarkoitettuja lakeja olisivat seuraavat:

- maatalousyrittäjien eläkelaki (467/1968),
- maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annettu laki (1317/1990),
- luopumiseläkelaki (16/1974),
- maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta annettu laki (1330/1992),
- maatalousyrittäjien luopumistuesta annettu laki (1293/1994),
- kasvihuonetuotannon ja omenanviljelyn lopettamisesta annettu laki (1297/1994),
- maataloustuotannon lopettamisesta annettu laki (1340/1996),
- sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annettu laki (118/1991), ja
- maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaki (1026/1981).

Ehdotuksen mukaan asiantuntijajäsenet osallistuisivat säännöksessä mainituissa asiarhmissä kaikkien asioiden käsittelyyn. Nykyisin vakuutusosoikeuden maallikkojäsenet osallistuvat yksityisen sektorin työeläkeasioissa ja tapaturmavakuutusasioissa vain niiden asioiden käsittelyyn, joissa on kyse oikeudesta eläkkeeseen tai korvaukseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin käsittelyn tasapuolisuuden turvaamiseksi siitä, että vakuutusosoikeudessa osallistuisi 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettujen asioiden käsittelyyn samanaikaisesti yksi työnantajatahon ja yksi työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen. Tämä vastaisi nykyistä maallikkojäseniä koskevaa sääntelyä vakuutusosoikeudesta annetun lain 5 b §:ssä.

[12 §. *Sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäsenet.* Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on ehdottanut, että sotilasvamma-asioissa olisi kaksiasteinen valitustie, jolloin ensimmäisenä oikeusasteena toimisi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja toisena oikeusasteena vakuutusosoikeus. Komitean ehdotuksen mukaan sotilasvamma-asioiden käsittelyyn osallistuisi muutoksenhakulautakunnassa sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäseniä, mutta vakuutusosoikeudessa nämä asiat ratkaistaisiin kolmen jäsenen kokoonpanossa ilman asiantuntijajäseniä. Sotilasvamma-asioita koskevan komitean ehdotuksen toteuduttua sotilasvammajäseniä koskevat kohdat voitaisiin poistaa tästä laista.]

13 §. *Vahvennettu istunto ja täysistunto.* Pykälässä säädettäisiin vakuutusosoikeuden vahvennetusta istunnosta ja täysistunnosta. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (13 § 2 - 4 mom.). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa näihin kysymyksiin.

14 §. *Hallintoistunto.* Pykälässä säädettäisiin vakuutusosoikeuden hallintoistunnosta. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (14 §). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

15 §. *Määrääjäksi nimitetyn tuomarin osallistuminen asioiden käsittelyyn.* Pykälässä säädettäisiin määrääjäksi nimitetyn tuomarin osallistumisesta sellaisen asian käsittelyyn, jonka valmisteluun tai käsittelyyn hän on osallistunut sinä määrääjakana, joksi hänet on nimitetty. Ehdotus vastaa pääosin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotusta (15 §), mutta säännöksen sanamuodossa korostettaisiin, että kyse on yksittäisistä asioista.

16 §. *Hallintolainkäyttölain soveltaminen.* Hallintolainkäyttölain soveltamisesta vakuutusosoikeudessa säädetään nykyisin vakuutusosoikeudesta annetun lain 9 §:n 1 momentissa. Ehdotus vastaisi sisällöltään nykyistä sääntelyä, mutta suullista käsittelyä

koskevan säännöksen sanamuotoa täsmennettäisiin nykyisestä. Vakuutusosoikeus voisi edelleen toimittaa suullisen käsittelyn tarvittaessa asian selvittämiseksi hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaisesti. Vakuutusosoikeudella olisi myös velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisen pyynnöstä samalla tavoin kuin hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaan on hallinto-oikeudella.

Toimeentuloturvan etuuslaeissa voisi edelleen olla näiden etuuksien luonteeseen liittyviä hallintolainkäyttölaista poikkeavia menettelysäännöksiä, joita sovellettaisiin hallintolainkäyttölain asemesta. Tällaisia ovat esimerkiksi säännökset valituskirjelmän toimittamisesta päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle. Ylimääräistä muutoksenhakua koskevien hallintolainkäyttölain säännösten rajaamisesta vakuutusosoikeudessa sovellettavien säännösten ulkopuolelle säädettäisiin 18 §:ssä.

17 §. *Oikeudenkäynnin julkisuus.* Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (14 §). Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan sääntelyn uudistamista selvitetään erikseen oikeusministeriön asettamassa toimikunnassa, jonka määräaika päättyy syksyllä 2001. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa näihin kysymyksiin. Sitä on tarkasteltava jatkovalmistelussa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan selvitystyön pohjalta.

### 3 luku. Ylimääräinen muutoksenhaku

18 §. *Päätöksen poistaminen.* Päätöksen poistamista koskeva säännösehdotus vastaisi nykyistä säännöstä vakuutusosoikeudesta annetun lain 9 §:ssä. Päätöksen poistamisesta säädetään lähemmin etuuslaeissa. Säännös päätöksen poistamisesta on esimerkiksi kansaneläkelain (347/1956) 74 §:n 1 momentissa, jonka mukaan vakuutusosoikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen, jos se perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen. Sisällöltään vastaavat säännökset ovat lihes kaikissa toimeentuloturvan etuuslaeissa.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotuksen mukaan päätöksen poistamista koskevat säännökset tulisi siirtää etuuslaeista vakuutusosoikeuslakiin. Säännösten kokoaminen ja siirtäminen tähän lakiin edellyttää kuitenkin jatkoselvitystä.

19 §. *Päätöksen purkaminen.* Pykälässä säädettäisiin korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta purkaa vakuutusosoikeuden päätös. Nykyisin vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei voida hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusosoikeuden päätös voitaisiin purkaa, jos asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tämä vastaisi hallintopäätöksen purkua koskevan hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittua purkuperustetta.

Purkamisen perusteena voisi olla vain vakuutusosoikeudessa tapahtunut menettelyvirhe, mutta ei se seikka, että vakuutusosoikeus on soveltanut lakia virheellisesti arvioidessaan muutoksenhaun johdosta menettelyä vakuutusosoikeutta edeltäneessä asian käsittelyvaiheessa.

Muita hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentissa mainittuja purkuperusteita ei sovellettaisi silloin, kun kyse on vakuutusosoikeuden päätöksen purkamisesta. Päätöstä ei siten voitaisi purkaa sillä perusteella, että se perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen (HLL 63 § 1 mom. 2 k.). Päätöstä ei voitaisi myöskään purkaa, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu,

että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty (HLL 63 § 1 mom. 3 k.). Näissä tapauksissa olisi mahdollista hakea päätöksen poistamista vakuutusoikeudelta 18 §:n mukaisesti. Päätöksen poistamista voitaisiin hakea vakuutusoikeudelta silloinkin, kun korkeimmalla hallinto-oikeudella on toimivalta purkaa päätös. Tämän rinnakkaisen toimivallan ei kuitenkaan arvioida aiheuttavan käytännössä merkittäviä ongelmia. Vastaava tilanne on nykyisin vakuutusoikeuden ja korkeimman oikeuden toimivallan suhteessa siltä osin kuin ylimääräinen muutoksenhaku ohjautuu korkeimpaan oikeuteen.

Vakuutusoikeuden päätöksen purkua haettaisiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Momentin viimeinen virke tarkoittaisi viittausta hallintolainkäyttölain 63 §:n 2 momenttiin ja 64-68 §:ään. Purkua olisi tämän mukaisesti haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös on saanut lainvoiman. Erityisen painavista syistä voitaisiin päätös purkaa määräajan jälkeenkin (HLL 64 §). Päätöstä ei saisi purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista (HLL 63 § 2 mom.).

Pykälän 2 momentin säännöksellä pyritään varautumaan vastoin 1 momentin säännöstä korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtyihin purkuhakemuksiin, joissa muutosta haetaan muulla kuin 1 momentissa mainitulla perusteella. Tällaiset asiat kuuluisivat vakuutusoikeuden eivätkä korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Ehdotuksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ei tällöin tarvitsisi tehdä muodollista lainkäyttöpäätöstä asian tutkimatta jättämisestä ja siirtämisestä. Siirto voisi siten tapahtua pelkällä hallinnollisella kirjeellä. Tämä mahdollistaisi sen, että korkein hallinto-oikeus voisi siirtää nämä asiat nopeasti ja joustavasti. Siirrosta olisi 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan ilmoitettava muutoksenhakijalle.

Järjestely vastaisi perusteiltaan hallintolainkäyttölain 29 §:ssä omaksuttua menettelyä. Ehdotettu menettely koskisi myös asioita, joissa on esitetty sekä 1 momentissa tarkoitettuja että muita perusteita. Tällöinkin korkein hallinto-oikeus voisi siirtää asian kokonaisuudessaan vakuutusoikeudelle, jonka tulisi käsitellä asia myös menettelyvirheen osalta päätöksen poistamista koskevan toimivaltansa rajoissa. Säännös ei edellyttäisi ehdottomasti suorittamaan siirtoa, vaan korkein hallinto-oikeus voisi tilanteen mukaan arvioida, antaako se asiassa lainkäyttöpäätöksen toimivaltaansa kuuluvan kysymyksen osalta.

Hallintolainkäyttölain 29 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä muutoksenhakuajan noudattamisesta siirron yhteydessä ei ole pidetty tarpeellisena, kun otetaan huomioon purkuhakemuksen tekemiselle säädetty pitkä ja joustava määräaika, josta säädetään hallintolainkäyttölain 64 §:n 1 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvassa asiassa ei muutoin sovellettaisi hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta.

#### **4 luku. Erinäiset säännökset**

20 §. *Virkavirhe.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että vakuutusoikeuden ylituomaria, muuta jäsentä ja esittelijää syytetään virkavirheestä Helsingin hovioikeudessa. Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuutusoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (20 §). Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymyseen.

21 §. *Vakuutusoikeuden oikeus saada tietoja ja virka-apua.* Pykälässä säädettäisiin

tietojen ja virka-avun saamisesta. Se vastaisi pääosin nykyistä säännöstä vakuutusoi-  
keudesta annetun lain 7 §:ssä, mutta säännöksen sanamuotoa tarkistettaisiin ja täs-  
mennettäisiin nykyisestä.

22 §. *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Lakiluonnos sisältää tältä osin vakuu-  
tusoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen (22 §). Toimeentuloturvan muutok-  
senhakukomitea ei ole ottanut kantaa tähän kysymykseen.

23 §. *Voimaantulo.* Pykälässä olisi tavanomainen voimaantulosäännös.

24 §. *Siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että viittausten vakuutusoi-  
keudesta annettuun lakiin (14/1958) katsottaisiin tämän tultua voimaan tarkoittavan  
tätä lakia.

Siirtymäsäännöksessä ei säädettäisi erityisestä lain soveltamiseen liittyvästä siirty-  
mäajasta. Tätä lakia sovellettaisiin siten sen tultua voimaan myös niiden asioiden kä-  
sittelyssä, jotka ovat tulleet vakuutusoi-  
keudessa vireille ennen tämän lain voimaantu-  
loa.

## 1.2. Laki eläkkeensaajien asumistuesta

10 §. Eläkkeensaajien asumistuessa on nykyisin takaisinperintäasioita lukuun otta-  
matta yksiasteinen valitustie tarkastuslautakuntaan. Kaksiasteisen valitustien turvaa-  
miseksi ehdotetaan, että tarkastuslautakunnan päätökseen saisi hakea muutosta va-  
kuutusoi-  
keudelta samalla tavoin kuin muissakin kansaneläkeasioissa.

## 1.3. Kansaneläkelaki

73 §. Pykälän 2 momentissa säädetään nykyisin, että tarkastuslautakunnan päätök-  
seen tyytymätön saa hakea siihen muutosta vakuutusoi-  
keudelta kirjallisella valituk-  
sella, jos päätös koskee oikeutta eläkkeeseen tai hoitotukea tai takaisinperintää. Kan-  
saneläkkeen määrää koskevissa asioissa on siten nykyisin yksiasteinen valitustie tar-  
kastuslautakuntaan. Kaksiasteisen valitustien turvaamiseksi ehdotetaan muutoksenha-  
kua koskeva rajaus poistettavaksi. Tarkastuslautakunnan päätökseen saisi myös eläk-  
keen määrää koskevissa asioissa hakea muutosta vakuutusoi-  
keudelta.

Muutos vaikuttaisi valitustiehen myös eläkkeensaajien asumistukea koskevissa asi-  
oissa, sillä muutoksenhakua koskevassa eläkkeensaajien asumistuesta annetun lain 10  
§:ssä viitattaisiin kansaneläkelain 8 lukuun.

## 1.4. Laki koulutus- ja erorahastosta

3 b §. *Muutoksenhaku.* Koulutus- ja erorahastosta annetussa laissa tarkoitetuissa asi-  
oissa on nykyisin yksiasteinen valitustie työttömyysturvalautakuntaan. Kaksiasteisen  
valitustien turvaamiseksi ehdotetaan, että työttömyysturvalautakunnan päätökseen  
saisi hakea muutosta vakuutusoi-  
keudelta.

3 d §. *Päätöksen poistaminen ja uudelleen käsittely.* Nykyisin työttömyysturvalauta-  
kunta voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja käsitellä tai määrätä asian käsiteltäväksi  
uudelleen.

Koska vakuutusoi-  
keus toimisi näissä asioissa viimeisenä oikeusasteena ehdotetaan,  
että vakuutusoi-  
keus voisi poistaa lainvoimaisen päätöksen samoin kuin muissakin va-  
kuutusoi-  
keuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

### **1.5. Laki lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta**

9 §. *Muutoksenhaku.* Koulumatkatukea koskeissa asioissa on nykyisin yksiasteinen valitustie opintotuen muutoksenhakulautakuntaan. Kaksiasteisen valitustien turvaamiseksi ehdotetaan, että opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökseen saisi hakea muutosta vakuutusoikeudelta.

14 §. *Viittaussäännös.* Nykyisin opintotuen muutoksenhakulautakunta voi poistaa lainvoimaisen päätöksen. Koska vakuutusosoikeus toimisi näissä asioissa viimeisenä oikeusasteena ehdotetaan, että vakuutusosoikeus voisi poistaa lainvoimaisen päätöksen samoin kuin muissakin vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

### **1.6. Laki sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille**

7 §. Pykälän 3 momentissa säädetään nykyisin, että tapaturmalautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kaksiasteisen valitustien turvaamiseksi ehdotetaan, että tapaturmalautakunnan päätökseen saisi hakea muutosta vakuutusoikeudelta.

8 §. Nykyisin tapaturmalautakunta voi poistaa lainvoimaisen päätöksen. Koska vakuutusosoikeus toimisi näissä asioissa viimeisenä oikeusasteena ehdotetaan, että vakuutusosoikeus voisi poistaa lainvoimaisen päätöksen samoin kuin muissakin vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

### **1.7. Palkkaturvalaki**

26 §. *Hallintovalitus.* Pykälän 2 momentissa säädetään nykyisin, että muutosta työttömyysturvalautakunnan päätökseen haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku palkkaturva-asioissa poikkeaa siten muutoksenhausta muissa asiaryhmissä. Työttömyysturvalautakunnan muissa asioissa antamista päätöksistä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen.

Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamiseksi ehdotetaan, että muutosta työttömyysturvalautakunnan päätökseen haettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutusosoikeudelta. Vakuutusosoikeudessa näiden asioiden käsittelyyn osallistuisi vakuutusosoikeuslain 11 §:n mukaan työolojen asiantuntijajäseniä.

Momentin mukaan muutosta haetaan 1 momentissa säädettyssä valitusajassa. Pykälän 1 momentissa säädetään 30 päivän valitusajasta ja siitä, että valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu valittajan ilmoittamalla osoitteella, jollei valituksen yhteydessä muuta näytetä. Viittaus 1 momenttiin on 30 päivän valitusajan osalta tarpeeton, koska siitä säädetään hallintolainkäyttölain 22 §:ssä. Päätöksen tiedoksi saannin osalta momentissa viitattaisiin edelleen siihen, mitä 1 momentissa säädetään.

### **1.8. Merimiesten palkkaturvalaki**

8 a §. Pykälässä säädetään nykyisin, että muutosta työttömyysturvalautakunnan päätökseen haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku

palkkaturva-asioissa poikkeaa siten muutoksenhausta muissa asiaryhmissä. Työttömyysturvalautakunnan muissa asioissa antamista päätöksistä voidaan valittaa vakuutusoikeuteen.

Muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamiseksi ehdotetaan, että muutosta työttömyysturvalautakunnan päätökseen haettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeudessa näiden asioiden käsittelyyn osallistuisi vakuutusoikeuslain 11 §:n mukaan työolojen asiantuntijajäseniä.

Pykälän mukaan muutosta haetaan 8 §:n 1 momentissa säädettyllä tavalla ja siinä säädettyssä ajassa. Viitatussa 8 §:n 1 momentissa säädetään valituksen tekemisestä kirjallisesti, 30 päivän valitusajasta ja siitä, että valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu valittajan ilmoittamalla osoitteella, jollei valituksen yhteydessä muuta näytetä. Päätöksen tiedoksi saannin osalta momentissa viitattaisiin edelleen siihen, mitä 8 §:n 1 momentissa säädetään. Muilta osin viittaus on tarpeeton, koska valituksen tekemisestä kirjallisesti ja 30 päivän valitusajasta säädetään hallintolainkäyttölain 22 ja 23 §:ssä.

### 1.9. Tapaturmavakuutuslaki

43 §. Pykälän 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädetään nykyisin, että tapaturmalautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kaksiasteisen valitusten turvaamiseksi ehdotetaan, että tapaturmalautakunnan päätökseen saisi hakea muutosta vakuutusoikeudelta.

53 §. Pykälässä mainitaan nykyisin tapaturmavakuutusasioiden muutoksenhakuelimenä myös korkein oikeus. Maininta korkeimmasta oikeudesta poistettaisiin, koska muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskeva 53 b § ehdotetaan kumottaisiin.

53 b §. Nykyisin tapaturmavakuutuslain 53 b §:ssä säädetään, että vakuutusoikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valitusluvalla, mikäli kyse on siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain mukaiseen korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus suoritettava, tai perustevalituksesta. Ehdotuksen mukaan säännökset valittamisesta korkeimpaan oikeuteen kumottaisiin.

53 d §. Tapaturmavakuutuslain 53 d §:n 2 momentissa säädetään nykyisin siitä, että ylimääräisestä muutoksenhausta on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään. Ehdotuksen mukaan säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen kumottaisiin. Vakuutusoikeudesta annetun lain 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös koskisi myös tapaturmavakuutusasioita.

Sotilastapaturmalain (1211/1990) 5 §:n mukaan muutoksenhausta on voimassa, mitä tapaturmavakuutuslaissa säädetään. Vastaavasti maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) 9 §:n mukaan muutoksenhausta on soveltuvin osin voimassa, mitä tapaturmavakuutuslaissa säädetään. Tapaturmavakuutuslakiin ehdotetut muutokset koskisivat siten myös sotilastapaturma-asioita ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutusasioita.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun korkeimman oikeuden päätökseen voitaisiin hakea ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla nykyisten säännösten mukaisesti.

### **1.10. Rikosvahinkolaki**

Rikosvahinkolain 27 §:n 3 momentissa säädetään nykyisin siitä, että ylimääräisestä muutoksenhausta on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään.

Ehdotuksen mukaan säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen kumottaisiin. Vakuutusosoikeudesta annetun lain 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös koskisi myös rikosvahinkoasioita.

### **1.11. Sotilasvammalaki**

Sotilasvammalain 25 §:n 3 momentissa säädetään nykyisin siitä, että ylimääräisestä muutoksenhausta on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään.

Ehdotuksen mukaan säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen kumottaisiin. Vakuutusosoikeudesta annetun lain 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta hakea päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Säännös koskisi myös sotilasvamma-asioita.

## **2. Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Vakuutusosoikeudesta annetun lain täytäntöönpanoa koskevat tarkemmat säännökset annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Työskentelyn järjestämisestä määrättäisiin tarkemmin vakuutusosoikeuden työjärjestyksessä.

## **3. Voimaantulo**

Ehdotetut lait ovat tarkoitettujen tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Muutoksenhaussa eläkkeensaajien asumistukea, kansaneläkkeen määrää, erorahaa ja koulutukseen myönnettävää tukea, koulumatkatukea, palkkaturvaa, sairausvakuutuslain mukaista omavastuuajan korvaamista maatalousyrittäjille sekä korvausvelvollista tapaturmavakuutuslaitosta koskevilla asioilla sovellettaisiin uusia säännöksiä muutoksenhausta vakuutusosoikeuteen niissä tapauksissa, joissa muutoksenhakulautakunnan päätös on annettu uusien säännösten tultua voimaan. Tämä turvaisi sen, että muutoksenhakulautakunta voisi päätöstä antaessaan liittää siihen asianmukaisen valitusosoituksen. Valitusteitä koskevat lainmuutokset eivät siten vaikuttaisi vireillä olevien palkkaturvaa koskevien valitusten käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ne eivät myöskään vaikuttaisi muutoksenhaussa niihin muutoksenhakulautakuntien päätöksiin, jotka annetaan ennen uusien säännösten voimaantuloa.

#### 4. Säättämjärjestys

Ehdotetut muutokset vahvistavat osaltaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmässä.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomioivaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 98 §:ssä säädetään tuomioistuinlaitoksen rakenteesta. Sen mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Ylimpien tuomioistuinten tehtävistä säädetään perustuslain 99 §:ssä. Sen mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Toimeentuloturva-asioissa on kysymys laissa säädetyistä toimeentuloturvaetuuksista, joiden myöntämiseen liittyy julkisen vallan käyttöä. Toimeentuloturvaetuuksia koskevien yksittäisten päätösten tekeminen on luonteeltaan hallintomenettelyä. Niihin liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat pääosin hallinto-oikeudellisia, vaikka niillä saattaa olla liittymiä myös muihin oikeudenaloihin, erityisesti työoikeuteen ja vahingonkorvausoikeuteen.

Toimeentuloturva-asiat ovat muutoksenhakuvaiheessa luonteeltaan hallintolainkäyttöasioita, joissa ylintä tuomiovaltaa käyttää perustuslain 99 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus. Ehdotuksen mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle annettaisiin toimivalta vakuutusoikeuden lainvoimaisen päätöksen purkamiseen vakuutusoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella. Tämä turvaisi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia huolehtia hallintolainkäytön menettelyn yhdenmukaisuudesta myös toimeentuloturva-asioissa.

Tapaturmavakuutusasioissa, sotilasvamma-asioissa ja rikosvahinkojen korvaamista valtion varoista koskevissa asioissa ei enää olisi mahdollisuutta hakea muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta. Tätä mahdollisuutta ei ehdoteta säilytettäväksi, sillä ylimpien tuomioistuinten rinnakkainen tai jakautunut toimivalta toimeentuloturva-asioissa olisi käytännössä ongelmallinen.

Vakuutusoikeus on erityistuomioistuin, jonka toimivalta on laissa rajattu määrättyihin asioihin. Käytännössä vakuutusoikeus toimisi käsittelemissään asioissa viimeisenä muutoksenhakuasteena ja sillä olisi myös toimivalta poistaa lainvoimainen päätös. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan ylimmän tuomiovaltan uskominen eräissä asioissa erityistuomioistuimille, kuten työtuomioistuimelle tai markkinatuomioistuimelle, ei ole ristiriidassa ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan 99 §:n kanssa. Kun otetaan huomioon vakuutusoikeuden laaja asiallinen toimivalta, vastaisi ehdotus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta purkaa vakuutusoikeuden päätös menettelyvirheen johdosta nykyistä paremmin perustuslaista ilmenevää tuomioistuinlaitoksen rakennetta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitykseen sisältyvät lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:



*Lakiehdotukset\****1.****Vakuutuslaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

**1 luku. Vakuutuslain tehtävä ja henkilöstö****1 §***Vakuutuslain tehtävä*

Vakuutuslain toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

**2 §***Vakuutuslain jäsenet*

Vakuutuslain edessä on ylituomari sekä muina lakimiesjäseninä laamaneja ja vakuutuslain edustajia. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Vakuutuslain edessä on lisäksi lääkärijäseniä ja työolojen sekä yrittäjien ja maatalousyrittäjien olojen [ja sotilasvamma-asioiden]\*\* asiantuntijajäseniä. Lääkärijäsenet ja muut asiantuntijajäsenet osallistuvat asioiden käsittelyyn siten kuin jäljempänä tässä laissa säädetään.

Vakuutuslain edustajaa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutuslain edustajan ylituomari.

**3 §***Tuomareiden kelpoisuus ja nimittäminen*

Ylituomarin, laamannin ja vakuutuslain edustajan nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista säädetään tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000).

\* Lakiehdotukseen on merkitty pienemmällä kirjainlajilla vakuutuslain sisäisen organisaation kehittämistä selvittäneen oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotukset (työryhmän raportti 14.9.2001) siltä osin kuin komitea ei ole käsitellyt niitä.

\*\* Lakiehdotukseen on merkitty hakasuluissa sotilasvammajäseniä koskevat kohdat. Komitea on ehdottanut, että sotilasvamma-asioissa olisi ensimmäisenä oikeusasteena tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakunnassa näiden asioiden käsittelyyn osallistuisi sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäseniä, mutta vakuutuslain edessä nämä asiat ratkaistaisiin kolmen jäsenen ko-

koonpanossa ilman asiantuntijajäseniä. Sotilasvamma-asioita koskevien komitean ehdotusten toteuduttua sotilasvammajäseniä koskevat kohdat voitaisiin poistaa tästä laista.

#### 4 §

##### *Lääkärijäsenten kelpoisuus ja määrääminen*

Lääkärijäsenen ja lääkärivarajäsenen tulee olla laillistettu lääkäri.

Valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuteen riittävän määrän lääkärijäseniä ja varajäseniä oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen saakka, jolloin he saavuttavat 6 §:ssä säädetyn eroamisiän. Lääkärijäsenten ja lääkärivarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

#### 5 §

##### *Muiden asiantuntijajäsenten määrääminen*

Valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuteen riittävän määrän muita asiantuntijajäseniä sekä heidän varajäseniään oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen saakka, jolloin he saavuttavat 6 §:ssä säädetyn eroamisiän. Heidän määräämistään varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle siten kuin 11 [ja 12] §:ssä säädetään.

Ehdotuksen tulee sisältää kaksi kertaa niin monta ehdokasta kuin jäseniksi tai varajäseniksi tarvitaan. Jos ehdotusta ei tehdä oikeusministeriölle sitä varten määrätyn ajan kuluessa eikä ehdotusta pyynnöstä täydennetä, määrää valtioneuvosto jäsenet ja heidän varajäsenensä.

#### 6 §

##### *Asiantuntijajäsenen paikan vapautuminen ja eroamisikä*

Lääkärijäsenen ja muun asiantuntijajäsenen paikan vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoista säädetään.

Lääkäri- ja muu asiantuntijajäsen [lukuun ottamatta sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäseniä] on velvollinen eroamaan täyttäessään 67 vuotta.

#### 7 §

##### *Tuomarinvala ja vakuutus*

Vakuutusosoikeuden jäsenen on ryhtyessään toimeensa vannottava tuomarin vala tai annettava tuomarinvakuutus siten kuin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 a ja 7 §:ssä säädetään, jollei hän ole tehnyt sitä aikaisemmin.

## 8 §

*Vakuutusosoikeuden esittelijät*

Vakuutusosoikeuden esittelijöitä ovat kansliapäällikkö, asessori ja vakuutusosoikeussihteeri. Kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin virkaan on oikeustieteen kandidaatin tutkinto.

Myös vakuutusosoikeustuomari voi toimia asian esittelijänä. Vakuutusosoikeus voi määrätä esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto.

Kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin nimittää vakuutusosoikeuden hallintoistunto.

**2 luku. Asioiden käsittely vakuutusosoikeudessa**

## 9 §

*Vakuutusosoikeuden osastot*

Vakuutusosoikeus toimii osastoihin jakautuneena.

Osastoa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutusosoikeuden laamanni.

## 10 §

*Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpano*

Lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä.

Yhden lakimiesjäsenen sijasta asian käsittelyyn osallistuu lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Muiden asiantuntijajäsenten osallistumisesta asian käsittelyyn säädetään 11 [ja 12] §:ssä.

Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta vakuutusosoikeus voi päättää ilman asiantuntijajäseniä.

## 11 §

*Työolojen ja yritystoiminnan asiantuntijajäsenet*

Vakuutusosoikeudessa osallistuu tässä pykälässä tarkoitettujen asioiden käsittelyyn kaksi työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevaa jäsentä. Heidät ja heidän varajäsenensä määrätään

- 1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys
  - yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien henkilöiden työeläkeasioista;
  - tapaturmavakuutus- ja sotilastapaturma-asioista; tai
  - työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta, työvoimapolitiittisesta koulutustuesta, koulutuspäivärahasta, aikuiskoulutustuesta, ylläpitokorvauksesta, vuorottelukorvauksesta, palkkaturvasta, erorahasta tai koulutukseen myönnettävästä tuesta tai siitä, että henkilön pääsy työttömyyskassan jäseneksi on evätty tai hänet on erotettu kassan jäsenyydestä;

2) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys kunnan palveluksessa olevien henkilöiden ansioeläkeasioista;

3) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys valtion tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevien henkilöiden ansioeläkeasioista;

4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys yrittäjien ansioeläkeasioista; ja

5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja heihin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden henkilöiden ansioeläkeasioista.

Edellä 1-3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa osallistuu heistä samanaikaisesti yksi työnantajatahon ehdotuksesta määrätty jäsen ja yksi työntekijätalon ehdotuksesta määrätty jäsen.

#### [12 §

##### *Sotilasvamma-asioiden asiantuntijajäsenet*

Vakuutusosoikeudessa osallistuu sotilasvamman perusteella suoritettavaa korvausta ja asevelvollisen kuoltua suoritettavaa taloudellista tukea koskevien asioiden käsittelyyn kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja sotilasjäsenet puolustusministeriön ehdotuksesta.]

#### 13 §

##### *Vahvennettu istunto ja täysistunto*

Ylituomari tai laamanni voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen vahvennettuun istuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari tai laamanni sekä muina jäseninä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusosoikeustuomarit ja osaston laamanni. Vahvennettu istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Ylituomari voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä muina jäseninä asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet, vakuutusosoikeuden muut laamannit ja vakuutusosoikeustuomarit sekä asianomaiset muut asiantuntijajäsenet. Täysistunto on päätösvaltainen kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Asian tai kysymyksen siirtämisestä vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon säädetään tarkemmin asetuksella.

#### 14 §

##### *Hallintoistunto*

Hallinto- ja talousasioiden käsittelystä vakuutusosoikeuden istunnossa säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tällaisia asioita käsiteltäessä vakuutusosoikeuden puheenjohtajana on ylituomari ja muina jäse-

ninä vakinaiset laamannit ja vakuutus oikeustuomarit, joista vähintään neljän tulee olla saapuvilla.  
Muut hallinto- ja talousasiat ratkaisee ylituomari.

### 15 §

#### *Määräajaksi nimitetyn tuomarin osallistuminen asioiden käsittelyyn*

Määräajaksi nimitetty tuomari voi määräajan päätyttyä edelleen osallistua jäsenenä sen asian käsittelyyn, jonka valmisteluun tai käsittelyyn hän on osallistunut sinä määräaikana, joksi hänet on nimitetty.

### 16 §

#### *Hallintolainkäyttölain soveltaminen*

Asian käsittelyssä vakuutus oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä.

Vakuutus oikeudessa sovelletaan myös, mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta asianosaisen pyynnöstä hallinto-oikeudessa.

### 17 §

#### *Oikeudenkäynnin julkisuus*

Suullinen käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Vakuutus oikeus voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin, milloin julkisesta käsittelystä koituisi asianosaiselle erityistä haittaa. Suullisessa käsittelyssä on muutoin noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

## **3 luku. Ylimääräinen muutoksenhaku**

### 18 §

#### *Päätöksen poistaminen*

Vakuutus oikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi siten kuin siitä erikseen säädetään. Päätöksen poistamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä voidaan päätös poistaa määräajan jälkeenkin tehdystä hakemuksesta.

Päätöksen poistamista koskeva hakemusasia voidaan ratkaista vakuutus oikeuden kolmijäsenisessä kokouksessa.

### 19 §

#### *Päätöksen purkaminen*

Korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutus oikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutus oikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti

vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamisesta on tällöin muutoin voimassa, mitä siitä säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Jos korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdyssä hakemuksessa vaaditaan vakuutusoi-  
keuden päätöksen purkamista yksinomaan tai myös muulla kuin 1 momentissa tarkoi-  
tetulla perusteella, korkein hallinto-oikeus voi tekemättä lainkäyttöpäätöstä siirtää asi-  
an kokonaisuudessaan vakuutusoi-  
keudelle käsiteltäväksi 18 §:ssä tarkoitettussa päätök-  
sen poistamista koskevassa menettelyssä. Siirrosta on ilmoitettava muutoksenhakijal-  
le.

Muutoin vakuutusoi-  
keuden toimivaltaan kuuluvassa asiassa ei sovelleta hallintolain-  
käyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta.

#### **4 luku. Erinäiset säännökset**

##### 20 §

##### *Virkavirhe*

Vakuutusoi-  
keuden ylituomaria, muuta jäsentä ja esittelijää syytetään virkavirheestä Helsingin hovioi-  
keudessa.

##### 21 §

##### *Vakuutusoi- keuden oikeus saada tietoja ja virka-apua*

Viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yhteisöt sekä vakuutus- ja eläkelaitokset  
ovat salassapitosäännösten estämättä velvolliset pyynnöstä antamaan maksutta vali-  
tusasian käsittelyssä välttämättömiä tietoja sekä virka-apua vakuutusoi-  
keudelle. Vas-  
taava velvollisuus on myös laillistetulla lääkäriillä.

##### 22 §

##### *Tarkemmat säännökset ja määräykset*

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.  
Työskentelyn järjestämisestä vakuutusoi-  
keudessa määrätään tarkemmin työjärjestyksessä, jonka va-  
kuutusoi-  
keus vahvistaa.

##### 23 §

##### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Tällä lailla kumotaan vakuutusoi-  
keudesta 17 päivänä tammikuuta 1958 annettu laki (14/1958) siihen  
myöhemmin tehtyine mu utoksineen.

## 24 §

*Siirtymäsäännökset*

Jos muualla laissa tai asetuksessa viitataan vakuutusoikeudesta annetun lain säännöksiin, viittauksen katsotaan tämän lain voimaan tultua tarkoittavan tätä lakia.

## 2.

**Laki****eläkkeensaajien asumistukilain 10 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 28 päivänä heinäkuuta 1978 annetun eläkkeensaajien asumistukilain (591/1978) 10 §, sellaisena kuin on laissa 887/1994, seuraavasti:

## 10 §

Muutoksen hakemisesta eläkkeensaajien asumistukea koskevaan päätökseen on voimassa, mitä kansaneläkelain 8 luvussa säädetään muutoksenhausta eläkelaitoksen päätökseen.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 200 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tarkastuslautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 3.

**Laki****kansaneläkelain 73 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/1956) 73 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 886/1994, seuraavasti:

## 73 §

-----  
 Tarkastuslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.  
 -----

-----  
 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .  
 Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tarkastuslautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 4.

**Laki****koulutus- ja erorahastosta annetun lain 3 b ja 3 d §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* koulutus- ja erorahastosta 15 päivänä kesäkuuta 1990 annetun lain (537/1990) 3 b §:n 3 momentti ja 3 d §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1650/1992, seuraavasti:

## 3 b §

*Muutoksenhaku*

-----  
 Työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen.

## 3 d §

*Päätöksen poistaminen ja uudelleen käsittely*

Jos tässä laissa tarkoitettua etuutta koskeva päätös perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisesti lainvastainen, vakuutusoikeus voi asianosaisten hakemuksesta tai rahaston esityksestä asianosaista kuultuaan poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi.

Jos on kysymys evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä, rahasto voi uuden selvityksen perusteella aikaisemman lainvoimaisen päätöksen estämättä käsitellä asian uudelleen.



Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun työttömyysturvalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

5.

## Laki

### **lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 9 ja 14 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta 10 päivänä tammikuuta 1997 annetun lain (48/1997) 9 §:n 1 ja 3 momentti sekä 14 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 344/2001, seuraavasti:

#### 9 §

##### *Muutoksenhaku*

Koulumatkatukea koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla opintotuen muutoksenhakulautakuntaan. Sen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen.

-----

Jos valitus on saapunut 2 momentissa säädetyn määräajan jälkeen, muutoksenhakulautakunta tai vakuutusosoikeus voi tästä huolimatta ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

-----

#### 14 §

##### *Viittaussäännös*

Jollei tässä laissa toisin säädetä, noudatetaan soveltuvin osin, mitä opintotukilaissa (65/1994) säädetään opintotuen toimeenpanosta, tarkistamisesta ja keskeyttämisestä, takaisinperinnästä, itseoikaisusta, päätöksen poistamisesta, tietojen käytöstä, salassapitovelvollisuudesta, ulosmittaus- ja siirtokiellosta sekä rahoituksesta.

---

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 200 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 6.

### **Laki**

#### **sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain 7 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille 17 päivänä tammikuuta 1991 annetun lain ( 118/1991) 7 §:n 3 momentti ja 8 §:n 2 momentti seuraavasti:

#### 7 §

---

Tapaturmalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen.

#### 8 §

---

Jos päivärahan myöntäminen on perustunut korvauksensaajan vilpilliseen menettelyyn, vakuutusosoikeus voi maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hakemuksesta korvauksensaajaa kuultuaan poistaa aikaisemman lainvoimaisen päätöksen ja määrätä aiheettomasti maksetun päivärahan takaisin maksettavaksi.

---

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 200 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tapaturmalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

7.

**Laki****palkkaturvalain 26 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 27 päivänä marraskuuta 1998 annetun palkkaturvalain (866/1998) 26 §:n  
 2 momentti seuraavasti:

26 §

*Hallintovalitus*


---

Työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutus-  
 oikeuteen. Päätöksen tiedoksi saannissa sovelletaan, mitä 1 momentissa säädetään.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .  
 Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun työttömyysturvalauta-  
 kunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännök-  
 siä.

8.

**Laki****merimiesten palkkaturvalain 8 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 21 päivänä joulukuuta 1979 annetun merimiesten palkkaturvalain  
 (927/1979) 8 a §, sellaisena kuin se on laissa 1310/1995, seuraavasti:

8 a §

Työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutus-  
 oikeuteen. Päätöksen tiedoksi saannissa sovelletaan, mitä 8 §:n 1 momentissa sääde-  
 tään.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun työttömyysturvalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

## 9.

### Laki

#### tapaturmavakuutuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* 20 päivänä elokuuta 1948 annetun tapaturmavakuutuslain (608/1948) 53 b § ja 53 d §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 53 b § laissa 526/1981 ja 53 d §:n 2 momentti laissa 893/1994, ja

*muutetaan* lain 43 §:n 1 momentti ja 53 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 526/1981, seuraavasti:

#### 43 §

Kun vakuutuslaitokselle on tehty ilmoitus työtapaturmasta ja oikeus korvaukseen on riidaton, mutta vakuutuslaitos katsoo korvausvelvollisuuden kuuluvan toiselle vakuutuslaitokselle, on ensiksi mainittu vakuutuslaitos velvollinen viipymättä korvausvelvollisen vakuutuslaitoksen puolesta suorittamaan asianomaiselle korvauksen ennakkona määrän, joka suuruudeltaan likimääräisesti vastaa korvauksen määrää. Jollei päästä yksimielisyyteen siitä, mikä vakuutuslaitos on korvausvelvollinen, on tämä kysymys alistettava tapaturmalautakunnan ratkaistavaksi. Tapaturmalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoihteuten.

— — — — —

#### 53 §

Tapaturmavakuutusasioissa toimivat muutoksenhakueliminä tapaturmalautakunta ja vakuutusoihteus.

— — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tapaturmalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ylimääräisessä muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun korkeimman oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

10.

**Laki****rikosvahinkolain 27 §:n 3 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään

## 1 §

Tällä lailla kumotaan 21 päivänä joulukuuta 1973 annetun rikosvahinkolain (935/1973) 27 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 973/1981.

## 2 §

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 2000.

11.

**Laki****sotilasvammalain 25 §:n 3 momentin kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## 1 §

Tällä lailla kumotaan 28 päivänä toukokuuta 1948 annetun sotilasvammalain (404/1948) 25 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1225/1993.

## 2 §

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 2000.

Helsingissä \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta

\_\_\_\_\_  
**Tasavallan Presidentti**

Oikeusministeri

**1.****Lag****om försäkringsdomstolen**

I enlighet med riksdagens förslag föreskrivs:

**1 kap. Försäkringsdomstolens uppgift och personal**

## 1 §

***Försäkringsdomstolens uppgift***

Försäkringsdomstolen utgör specialdomstol för ärenden som gäller social trygghet

## 2 §

***Ledamöter i försäkringsdomstolen***

Försäkringsdomstolen har en överdomare samt som övriga lagfarna ledamöter lagmän och försäkringsrättsdomare. Somlagfaren ledamot kan även en föredragande tjänstgöra enligt vad som bestäms genom förordning.

Vid försäkringsdomstolen finns dessutom läkarledamöter och sakkunnigledamöter förtrogna med arbetsförhållanden samt företagares och lantbruksföretagares förhållan-

\* ~~De förslag som framtagts av den~~ av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen för utredning av en

den (och militärskadeärenden)\*\* . Läkarledamöterna och de övriga sakkunnigledamöterna deltar i behandlingen av ärenden enligt vad som bestäms nedan i denna lag.

Överdomaren leder försäkringsdomstolen och svarar för dess resultat.

### 3 §

#### *Behörighetsvillkor för och utnämning av domare*

Om utnämning av och behörighetsvillkor för överdomare, lagman och försäkringsrättsdomare bestäms i lagen om utnämning av domare (205/2000).

### 4 §

#### *Behörighetsvillkor för och utnämning av läkarledamöter*

Läkarledamöterna och deras suppleanter skall vara legitimerade läkare.

Ett tillräckligt antal läkarledamöter jämte suppleanter förordnas till försäkringsdomstolen av statsrådet på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder, dock högst till dess att de uppnår den avgångsålder om vilken föreskrivs i 6 §. För förordnande av läkarledamöter och suppleanter för dem framställer social- och hälsovårdsministeriet ett förslag för justitieministeriet.

### 5 §

#### *Utnämning av andra sakkunnigledamöter*

---

1...1..1.

\*\* De punkter som gäller ledamöter förtrogna med militärskadeärenden finns i lagförslaget inom hakparentes. Kommittén har föreslagit att en besvärnämnd för olycksfallsärenden skall vara första rättsinstans i militärskadeärenden. Enligt förslaget skall de sakkunnigledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden delta i behandlingen av dessa ärenden i besvärnämnden, men i försäkringsdomstolen skall dessa ärenden avgöras i en sammansättning av tre ledamöter utan sakkunnigledamöter. Om kommitténs förslag i fråga om militärskadeärenden genomförs, kan de punkter som gäller ledamöter förtrogna med militärskadeärenden strykas ur denna lag.

Ett tillräckligt antal andra sakkunnigledamöter jämte suppleanter förordnas till försäkringsdomstolen av statsrådet på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder, dock högst till dess att de uppnår den avgångsålder om vilken föreskrivs i 6 §. För förordnandet av dem framställs förslag för justitieministeriet enligt vad som bestäms i 11 [och 12] §.

Förslaget skall innehålla två gånger så många kandidater som det behövs ledamöter eller suppleanter. Om ett förslag inte framställs för justitieministeriet inom den tid som angivits för detta och ett förslag inte kompletteras på begäran, utnämner statsrådet ledamöterna jämte suppleanter.

## 6 §

### *Ledigbliven plats och avgångsålder för sakkunnigledamot*

Blir en läkarledamots eller någon annan sakkunnigledamots plats ledig under mandatperioden, förordnas en efterträdare för återstoden av perioden. I övrigt gäller om deras rätt att kvarstå i uppdraget vad som bestäms om innehavare av domartjänst.

Läkarledamöter och andra sakkunnigledamöter [med undantag för sakkunnigledamöter förtrogna med militärskadeärenden] är skyldiga att avgå när de fyller 67 år.

## 7 §

### *Domared och försäkran*

En ledamot av försäkringsdomstolen skall då han tillträder sin befattning avlägga domared eller avge domarförsäkran så som bestäms i 1 kap. 6 a och 7 § rättegångsbalken, om han inte har gjort det tidigare.

## 8 §

### *Föredragande vid försäkringsdomstolen*

Föredragande vid försäkringsdomstolen är kanslichefen, assessorer och försäkringsrättssekreterare. Behörighetsvillkor för tjänsterna som kanslichef, assessor och försäkringsrättssekreterare är juris kandidatexamen.

Även en försäkringsrättsdomare kan tjänstgöra som föredragande. Försäkringsdomstolen kan till föredragande utnämna också någon annan tjänsteman med lämplig högskoleexamen.

Kanslichefen, assessorer och försäkringsrättssekreterare utnämns av försäkringsdomstolens förvaltningsplenum.

## **2 kap. Behandling av ärenden vid försäkringsdomstolen**



## 9 §

*Avdelningar*

Försäkringsdomstolen är uppdelad på avdelningar.

En lagman vid försäkringsdomstolen leder en avdelning och svarar för dess resultat.

## 10 §

*Försäkringsdomstolens sammansättning vid avgöranden*

Lagskipningsärenden avgörs vid sammanträde, varvid ordförande är överdomaren vid försäkringsdomstolen, en lagman eller en försäkringsrättsdomare och övriga ledamöter är två lagfarna ledamöter.

I stället för en lagfaren ledamot deltar en läkarledamot i behandlingen av ett ärende, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet. Om andra sakkunnigledamöters deltagande i behandlingen av ett ärende bestäms i 11 [och 12] §.

I fråga om andra åtgärder än slutliga avgöranden i huvudsaken kan försäkringsdomstolen fatta beslut utan sakkunnigledamöter.

## 11 §

*Sakkunnigledamöter förtrogna med arbetsförhållanden och företagsverksamhet*

I behandlingen av de ärenden som avses i denna paragraf deltar i försäkringsdomstolen två ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden eller företagsverksamhet. De och deras suppleanter förordnas

1) på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, när det är fråga om

- ärenden som gäller arbetspension för personer i privaträttsliga arbetsförhållanden,
- ärenden som gäller olycksfallsförsäkring och olycksfall i militärtjänst, eller
- arbetslöshetsdagpenning, arbetsmarknadsstöd, arbetskraftspolitiskt utbildningsstöd, utbildningsdagpenning, vuxenutbildningsstöd, ersättning för uppehälle, altemneringsersättning, lönegaranti, avgångsbidrag eller stöd som beviljas för utbildning eller ärenden i vilka ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa har förkastats eller en medlem uteslutits ur arbetslöshetskassan,

2) på förslag av kommunala arbetsmarknadsverket och de huvudavtalsorganisationer som avses i 3 § i det kommunala huvudavtalet, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för personer i kommunens tjänst,

3) på förslag av statens arbetsmarknadsverk och de mest representativa centralorganisationerna för statens tjänstemän och arbetstagare, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för personer i statlig eller därmed jämförbar tjänst,

4) på förslag av de mest representativa företagarorganisationerna, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för företagare, och

5) på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för lantbruksföretagare och personer som arbetat i jämförbara uppgifter.

I de ärenden som avses i 1-3 punkten deltar av dem samtidigt en ledamot som förordnats på förslag av arbetsgivarsidan och en ledamot som förordnats på förslag av arbetstagersidan.

[12

*Sakkunnigledamöter förtrogna med militärskadeärenden*

I behandlingen av ärenden som gäller ersättning på basis av militärskada och ekonomiskt stöd efter värnpliktigs död deltar i försäkringsdomstolen två ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden eller en ledamot som är förtrogen med ersättningstagarens förhållanden och en militärledamot enligt vad ärendets art kräver. De ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden och ledamöternas suppleanter förordnas på förslag av de mest representativa centralorganisationerna för ersättningstagarna och militärledamöterna på förslag av försvarsministeriet.]

13 §

*Förstärkt sammanträde och plenum*

Överdomaren eller en lagman kan överföra ett ärende eller en fråga om hör till det till förstärkt sammanträde, varvid ordförande är överdomaren eller lagmannen och övriga ledamöter är de ledamöter som tidigare behandlat ärendet och de övriga försäkringsrättsdomarna vid samma avdelning och avdelningens lagman. Det förstärkta sammanträdet är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Överdomaren kan överföra ett ärende eller en fråga som hör till det till plenum, varvid ordförande är överdomaren och övriga ledamöter är de ledamöter som tidigare behandlat ärendet, de övriga lagmän-

nen och försäkringsrättsdomarna vid försäkringsdomstolen samt övriga sakkunnigledamöter som saken gäller. Plenum är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Närmare bestämmelser om överföring av ett ärende eller en fråga till förstärkt sammanträde eller plenum utfärdas genom förordning.

#### 14 §

##### *Förvaltningsplenum*

Om behandling av förvaltningsärenden och ekonomiska ärenden i försäkringsdomstolens plenum bestäms genom förordning av statsrådet. Vid behandlingen av sådana ärenden är överdomaren försäkringsdomstolens ordförande samt övriga ledamöter de ordinarie lagmännen och försäkringsrättsdomarna, av vilka minst fyra skall vara närvarande.

Övriga förvaltningsärenden och ekonomiska ärenden avgörs av överdomaren.

#### 15 §

##### *För viss tid utnämnda domares rätt att delta i behandlingen av ärenden*

Domare som har utnämnts för viss tid kan även efter utgången av denna tid delta i behandlingen av ett ärende som de varit med om att bereda eller behandla under den tid för vilken de utnämnts.

#### 16 §

##### *Tillämpning av förvaltningsprocesslagen*

Vid behandlingen av ärenden i försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996) om inte något annat bestäms särskilt.

I förvaltningsdomstolen tillämpas också vad som i 38 § förvaltningsprocesslagen bestäms om verkställande av muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen, om en part begär det.

#### 17 §

##### *Offentlighet vid rättegång*

I ärenden i vilka tystnadsplikt gäller skall muntlig förhandling ske inom stängda dörrar. Försäkringsdomstolen kan bestämma att ett ärende skall behandlas inom stängda dörrar, om offentlig handläggning kunde medföra särskild olägenhet för en part. Vid muntlig förhandling iakttas i övrigt bestämmelserna i lagen om offentlighet vid rättegång.

### 3 kap. Extraordinärt ändringssökande

#### 18 §

##### *Undanröjande av beslut*

Försäkringsdomstolen kan undanröja ett lagakraftvunnet beslut och förordna om ny behandling av ärendet i enlighet med vad som bestäms särskilt. Ansökan om undanröjande av ett beslut skall göras inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft. Av särskilt vägande skäl kan ett beslut undanröjas även på ansökan som gjorts efter utgången av den nämnda tiden.

Ett ansökningsärende som gäller undanröjande av beslut kan avgöras av försäkringsdomstolen i en sammansättning av tre ledamöter.

#### 19 §

##### *Återbrytande av beslut*

Högsta förvaltningsdomstolen kan återbryta ett beslut av försäkringsdomstolen, om det vid behandlingen av ärendet i försäkringsdomstolen har inträffat ett sådant fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet. Om återbrytande av beslut gäller härvid i övrigt vad som bestäms om detta i förvaltningsprocesslagen.

Om i en ansökan till högsta förvaltningsdomstolen yrkas på återbrytande av försäkringsdomstolens beslut enbart på den grund eller även på någon annan grund än den som avses i 1 mom., kan högsta förvaltningsdomstolen utan att fatta ett lagskipningsbeslut överföra ärendet i sin helhet till försäkringsdomstolen för behandling i sådant i 18 § avsett förfarande som gäller undanröjande av beslut. Den som söker ändring skall underrättas om överföringen.

I övrigt tillämpas i ett ärende som faller inom området för försäkringsdomstolens behörighet inte vad som i 11 kap. förvaltningsprocesslagen bestäms om extraordinärt ändringssökande.

#### 4 kap. Särskilda bestämmelser

##### 20 §

###### *Tjänstefel*

Överdomaren, övriga ledamöter och föredragande i försäkringsdomstolen åtalas för tjänstefel i Helsingfors hovrätt.

##### 21 §

###### *Försäkringsdomstolens rätt att få upplysningar och handräckning*

Myndigheter och sammanslutningar som sköter en offentlig uppgift samt försäkrings- och pensionsanstalter är utan hinder av sekretessbestämmelserna skyldiga att på begäran avgiftsfritt lämna försäkringsdomstolen upplysningar som är nödvändiga vid behandlingen av ett besvärssärende samt handräckning. Motsvarande skyldighet gäller också legitimerade läkare.

##### 22 §

###### *Närmare bestämmelser*

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Närmare bestämmelser om organiseringen av arbetet i försäkringsdomstolen meddelas i försäkringsdomstolens arbetsordning, som fastställs av försäkringsdomstolen.

##### 23 §

###### *Ikraftträdande*

Denna lag träder i kraft den 200 .

Genom denna lag upphävs lagen den 17 januari 1958 om försäkringsdomstolen (14/1958) jämte ändringar.

##### 24 §

### Övergångsbestämmelser

Om det på något annat ställe i lag eller förordning hänvisas till bestämmelser i lagen om försäkringsdomstolen, anses hänvisningen när denna lag har trätt i kraft avse denna lag.

*Rinnakkaistekstit*

2.

### Laki

#### eläkkeensaajien asumistukilain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 28 päivänä heinäkuuta 1978 annetun eläkkeensaajien asumistukilain (591/1978) 10 §, sellaisena kuin on laissa 887/1994, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

10 §

10 §

Kansaneläkelaitoksen eläkkeensaajien asumistukea koskevaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta tarkastuslautakunnalta kirjallisella valituksella. Tarkastuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla muutoin kuin takaisinperinnän osalta.

Muutoin muutoksenhaussa noudatetaan soveltuvin osin, mitä siitä kansaneläkelain 8 luvussa säädetään. Lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevan esityksen tai hakemuksen tutkii kuitenkin kansaneläkelain 74 §:n 1 momentissa mainitun vakuutusosoikeuden sijasta tarkastuslautakunta, joka voi, varattuaan muille asianosaisille tilaisuuden tulla kuuluksi, poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi.

*Muutoksen hakemisesta eläkkeensaajien asumistukea koskevaan päätökseen on voimassa, mitä kansaneläkelain 8 luvussa säädetään muutoksenhausta eläkelaitoksen päätökseen.*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta

200.

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tarkastuslautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

3.

## Laki

### kansaneläkelain 73 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/1956) 73 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 886/1994, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

73 §

Tarkastuslautakunnan päätökseen tyytymättömän saa hakea siihen muutosta vakuutusoi-  
 keudelta kirjallisella valituksella, *jos päätös  
 koskee oikeutta eläkkeeseen tai hoitotukea  
 taikka takaisinperintää.* Vakuutusoi-  
 keuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamal-  
 la.

Tarkastuslautakunnan päätökseen saa hakea  
 muutosta valittamalla vakuutusoi-  
 keuteen. Vakuutusoi-  
 keuden päätökseen ei saa hakea  
 valittamalla muutosta.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
 200.*

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voi-  
 maantuloa annettuun tarkastuslautakunnan  
 päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan  
 tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

## 4.

**Laki****koulutus- ja erorahastosta annetun lain 3 b ja 3 d §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* koulutus- ja erorahastosta 15 päivänä kesäkuuta 1990 annetun lain (537/1990) 3 b §:n 3 momentti ja 3 d §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1650/1992, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

3 b §

*Muutoksenhaku*

-----  
 Työttömyysturvalautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

-----  
 Työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoi-  
 keuteen.

3 d §

3 d §

*Päätöksen poistaminen ja uudelleen käsit-  
 tely*

*Päätöksen poistaminen ja uudelleen käsit-  
 tely*

Jos koulutus- ja erorahaston tai työttö-  
 myysturvalautakunnan lainvoimainen päätös  
 on perustunut väärään tai puutteelliseen sel-  
 vitykseen tai on ilmeisesti lainvastainen,  
 työttömyysturvalautakunta voi asianosaisten  
 hakemuksesta taikka rahaston esityksestä asi-  
 anosaista kuultuaan poistaa rahaston tai oman  
 päätöksensä ja *ottaa tai* määrätä asian uudel-  
 leen käsiteltäväksi.

Jos on kysymys evätyn edun myöntämisestä  
 tai myönnetyn edun lisäämisestä, rahasto voi

Jos tässä laissa tarkoitettua etuutta koskeva  
 päätös perustuu väärään tai puutteelliseen  
 selvitykseen tai on ilmeisesti lainvastainen,  
*vakuutusoiikeus* voi asianosaisten hakemuk-  
 sesta tai rahaston esityksestä asianosaista  
 kuultuaan poistaa päätöksen ja määrätä asian  
 uudelleen käsiteltäväksi.

Jos on kysymys evätyn edun myöntämisestä  
 tai myönnetyn edun lisäämisestä, rahasto voi  
 uuden selvityksen perusteella aikaisemman  
 lainvoimaisen päätöksen estämättä käsitellä



uuden selvityksen perusteella käsitellä asian uudelleen *myös työttömyysturvalautakunnan* aikaisemman lainvoimaisen päätöksen estämättä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.

Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun työttömyysturvalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

5.

## Laki

### **lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain 9 ja 14 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta 10 päivänä tammikuuta 1997 annetun lain (48/1997) 9 §:n 1 ja 3 momentti sekä 14 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 344/2001, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

9 §

9 §

*Muutoksenhaku*

*Muutoksenhaku*

Koulumatkatukea koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta opintotuen muutoksenhakulautakunnalta. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Koulumatkatukea koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla opintotuen muutoksenhakulautakuntaan. *Sen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen.*

Jos *opintotuen muutoksenhakulautakunnalle* annettava valitus on saapunut 2 momentissa säädetyin määräajan jälkeen, muutoksenhakulautakunta voi tästä huolimatta ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

Jos valitus on saapunut 2 momentissa säädetyin määräajan jälkeen, muutoksenhakulautakunta *tai vakuutusoikeus* voi tästä huolimatta ottaa valituksen tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä.

## 14 §

*Viittaussäännös*

Jollei tässä laissa toisin säädetä, noudetaan soveltuvin osin, mitä opintotukilaissa (65/1994) säädetään opintotuen toimeenpanosta, tarkistamisesta ja keskeyttämisestä, takaisinperinnästä, itseoikaisusta, päätöksen poistamisesta, tietojen käytöstä, salassapitovelvollisuudesta, ulosmittaus- ja siirtokiellosta sekä rahoituksesta. *Lainvoimaisen päätöksen poistamista koskevan esityksen tai hakemuksen ratkaisee kuitenkin opintotukilain 31 §:n 1 momentissa mainitun vakuutusoi-keuden sijasta opintotuen muutoksenhaku-  
lautakunta.*

## 14 §

*Viittaussäännös*

Jollei tässä laissa toisin säädetä, noudetaan soveltuvin osin, mitä opintotukilaissa (65/1994) säädetään opintotuen toimeenpanosta, tarkistamisesta ja keskeyttämisestä, takaisinperinnästä, itseoikaisusta, päätöksen poistamisesta, tietojen käytöstä, salassapitovelvollisuudesta, ulosmittaus- ja siirtokiellosta sekä rahoituksesta.

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.*

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun opintotuen muutoksenhakulautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

## 6.

**Laki****sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain 7 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille 17 päivänä tammikuuta 1991 annetun lain ( 118/1991) 7 §:n 3 momentti ja 8 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

-----  
 Tapaturmalautakunnan antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

-----  
 Tapaturmalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen.

8 §

-----  
 Jos päivärahan myöntäminen on perustunut korvauksensaajan vilpilliseen menettelyyn, tapaturmalautakunta voi maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hakemuksesta korvauksensaajaa kuultuaan poistaa aikaisemman lainvoimaisen päätöksen ja määrätä aiheettomasti maksetun päivärahan takaisin maksettavaksi.

-----  
 Jos päivärahan myöntäminen on perustunut korvauksensaajan vilpilliseen menettelyyn, vakuutusosoikeus voi maatalousyrittäjien eläkelaitoksen hakemuksesta korvauksensaajaa kuultuaan poistaa aikaisemman lainvoimaisen päätöksen ja määrätä aiheettomasti maksetun päivärahan takaisin maksettavaksi.

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.*

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tapaturmalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

7.

**Laki****palkkaturvalain 26 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan 27 päivänä marraskuuta 1998 annetun palkkaturvalain (866/1998) 26 §:n 2 momentti seuraavasti:*

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

26 §

*Hallintovalitus*

-----

Työttömyysturvalautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta 1 momentissa säädetyssä ajassa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä tiedon saatuaan.

Työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoi-  
keuteen. Päätöksen tiedoksi saannissa sovel-  
letaan, mitä 1 momentissa säädetään.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
200.*

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voi-  
maantuloa annettuun työttömyysturvalauta-  
kunnan päätökseen sovelletaan tämän lain  
voimaan tullessa voimassa olleita säännök-  
siä.*

## 8.

### Laki

#### merimiesten palkkaturvalain 8 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan 21 päivänä joulukuuta 1979 annetun merimiesten palkkaturvalain (927/1979) 8 a  
§, sellaisena kuin se on laissa 1310/1995, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

8 a §

8 a §

Työttömyysturvalautakunnan päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta 8 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla ja siinä säädetyssä ajassa työttömyysturvalautakunnan päätöksestä tiedon saatuaan.

Työttömyysturvalautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoi-  
keuteen. Päätöksen tiedoksi saannissa sovel-  
letaan, mitä 8 §:n 1 momentissa säädetään.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
200.*

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voi-  
maantuloa annettuun työttömyysturvalauta-  
kunnan päätökseen sovelletaan tämän lain  
voimaan tullessa voimassa olleita säännök-  
siä.*

## 9.

**Laki****tapaturmavakuutuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* 20 päivänä elokuuta 1948 annetun tapaturmavakuutuslain (608/1948) 53 b § ja 53 d §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 53 b § laissa 526/1981 ja 53 d §:n 2 momentti laissa 893/1994, ja

*muutetaan* lain 43 §:n 1 momentti ja 53 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 526/1981, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

43 §

43 §

Kun vakuutuslaitokselle on tehty ilmoitus työtapaturmasta ja oikeus korvaukseen on riidaton, mutta vakuutuslaitos katsoo korvausvelvollisuuden kuuluvan toiselle vakuutuslaitokselle, on ensiksi mainittu vakuutuslaitos velvollinen viipymättä korvausvelvollisen vakuutuslaitoksen puolesta suorittamaan asianomaiselle korvauksen ennakkona määrän, joka suuruudeltaan likimääräisesti vastaa korvauksen määrää. Jollei päästä yksimielisyyteen siitä, mikä vakuutuslaitos on korvausvelvollinen, on tämä kysymys alistettava tapaturmalautakunnan ratkaistavaksi. Tapaturmalautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kun vakuutuslaitokselle on tehty ilmoitus työtapaturmasta ja oikeus korvaukseen on riidaton, mutta vakuutuslaitos katsoo korvausvelvollisuuden kuuluvan toiselle vakuutuslaitokselle, on ensiksi mainittu vakuutuslaitos velvollinen viipymättä korvausvelvollisen vakuutuslaitoksen puolesta suorittamaan asianomaiselle korvauksen ennakkona määrän, joka suuruudeltaan likimääräisesti vastaa korvauksen määrää. Jollei päästä yksimielisyyteen siitä, mikä vakuutuslaitos on korvausvelvollinen, on tämä kysymys alistettava tapaturmalautakunnan ratkaistavaksi. Tapaturmalautakunnan päätökseen *saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen.*

53 §

Tapaturmavakuutusasioissa toimivat muutoksenhakueliminä tapaturmalautakunta, vakuutusoikeus ja korkein oikeus.

53 §

Tapaturmavakuutusasioissa toimivat muutoksenhakueliminä tapaturmalautakunta ja vakuutusoikeus.

53 b §

*Vakuutusoikeuden päätökseen, mikäli siinä on ratkaistu kysymys siitä, oikeuttaako ruu-*

53 d §

(kumotaan)

*miinvamma, sairaus tai kuolema tämän lain mukaiseen korvaukseen tahi siitä, kenen on korvaus suoritettava, sekä vakuutusoikeuden perustevalitukseen antamaan päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla, jos korkein oikeus oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla myöntää valitusluvan.*

*Haettaessa muutosta vakuutusoikeuden päätökseen on soveltuvin osin noudatettava, mitä oikeudenkäymiskaaren 30 luvussa on säädetty muutoksenhausta hovioikeuden ratkaisuun. Määräaika valitusluvan pyytämiseen ja valituksen tekemiseen on 60 päivää siitä päivästä, jona valittaja on saanut tiedon vakuutusoikeuden päätöksestä.*

53 d §

53 d §

-----  
*Ylimääräisestä muutoksenhausta on lisäksi voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 31 luvussa säädetään.*

-----  
(2 mom. kumotaan)

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200.*

*Muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun tapaturmalautakunnan päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

*Ylimääräisessä muutoksenhaussa ennen tämän lain voimaantuloa annettuun korkeimman oikeuden päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

## 9 TIIVISTELMÄ KOMITEAN EHDOTUKSISTA

### *Komitean ehdotusten lähtökohdat*

#### *Suhde muuhun hallintolainkäyttöön*

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaussa on kyse hallintolainkäytöstä. Hallintolainkäytöstä huolehtivat nykyisin pääosin yleiset hallintotuomioistuimet. Erillisen toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän tarvetta arvioitaessa on pidettävä lähtökohdana asianosaisen oikeussuojan tarvetta ja sitä, liittyykö toimeentuloturva-asioihin sellaisia tekijöitä, jotka puoltavat erillistä muutoksenhakujärjestelmää.

Toimeentuloturvaa koskevat valitukset muodostavat määrältään suuren kokonaisuuden, johon sisältyy erilaisia asiaryhmiä. Erillistä muutoksenhakujärjestelmää puoltaa useissa toimeentuloturvan asiaryhmissä se, että valitusten ratkaisemisessa tarvitaan myös muuta kuin oikeudellista erityisasiantuntemusta. Toimeentuloturva-asioiden laadun ja suuren määrän vuoksi ei ole perusteltua asettaa lähtökohdaksi niiden siirtämistä hallinto-oikeuksiin.

Valitusten ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin ei ole toimiva ratkaisu asioissa, joissa ensimmäisenä valitusasteena ovat valtakunnalliset muutoksenhakulautakunnat. Yhdenmukaisen käytännön turvaamiseksi tällöin tulisi olla valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ainakin valitusluvalla. Kolmiportainen valitustie olisi kuitenkin liian raskas toimeentuloturva-asioissa.

Toimeentuloturvan eri etuusjärjestelmillä on keskinäisiä liittymiä esimerkiksi etuuksien etusijajärjestyksen perusteella tai sen vuoksi, että eri järjestelmissä ratkaistaan samankaltaisia kysymyksiä. Tämä puoltaa toimeentuloturvan muutoksenhaun järjestämistä yhdenmukaisella tavalla eri etuusjärjestelmissä.

Muutoksenhakujärjestelmän selkeyden kannalta on merkitystä silläkin, että valitukset saman toimielimen, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, päätöksistä eivät hajaannu moneen erilaiseen muutoksenhakujärjestelmään. Valitusten ohjaaminen yksittäisissä määrältään vähäisissä asiaryhmissä muiden samankaltaisten asioiden muutoksenhausta poikkeavaan muutoksenhakujärjestelmään ei ole tarkoituksenmukaista.

#### *Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset*

Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusturvasäännökset asettavat vaatimuksia valitusviranomaisten organisatoriselle asemalle ja kokoonpanolle sekä lainkäyttöasioissa noudatettavalle menettelylle toimeentuloturva-asioissa samalla tavoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa.

Toimeentuloturva-asioissa korostuvat usein odotukset asioiden nopeasta käsitte-lystä, sillä näissä asioissa on usein kyse yksityisen asianosaisen perustoimeentu-lost. Tämä asettaa vaatimuksia valitusviranomaisille, sillä valitukset tulisi niiden suuresta määrästä huolimatta käsitellä nopeasti ja samalla niin, että oikeudenmu-kaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttyvät.

#### *Asiantuntemuksen turvaaminen*

Toimeentuloturva-asioihin liittyy usein runsaasti sekä asianosaisen että päätöksen tehneen sosiaaliturvalaitoksen valitusviranomaiselle toimittamaa lääketieteellistä selvitystä. Etuuden myöntämiseen vaikuttavat lääketieteelliset seikat voivat muuttua valituksen käsittelyn aikana. Ratkaisun saamista nopeuttaa, jos valitusvi-ranomaisen ottaa kantaa uuteen selvitykseen välittömästi. Tämä edellyttää, että valitusviranomaisella on käytettävissään lääketieteellistä asiantuntemusta.

Lisäksi toimeentuloturva-asioiden ratkaisemisessa on merkitystä myös muulla erityisasiantuntemuksella. Esimerkiksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemuksella on merkitystä asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erilai-sissa työtehtävissä tarvittavan työkyvyn arviointia. Erityisasiantuntemuksen tarve on erilaista eri asiaryhmissä, joten sitä on tarpeen tarkastella asiaryhmäkohtaisesti.

#### *Yhdenmukaisuuden turvaaminen*

Toimeentuloturvan eri etuusjärjestelmillä on usein liittymiä toisiinsa. Vakuutusoi-keus huolehtii nykyisin toimeentuloturvan eri asiaryhmiä koskevan oikeuskäytän-nön keskinäisestä yhdenmukaisuudesta, sillä se toimii käytännössä ylimpänä tuo-mioistuimena toimeentuloturva-asioissa.

Korkein oikeus antaa valituslupamenettelyn kautta ratkaisuja tapaturmavakuutus-asioissa kun kyse on oikeudesta korvaukseen, korvausvelvollisuudesta tai perus-tevalituksesta. Se käsittelee myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hake-muksia tapaturmavakuutusasioissa, sotilasvamma-asioissa ja rikosvahinkoasiois-sa. Oikeudenkäyntimenettelyssään korkein oikeus soveltaa oikeudenkäymiskaarta eikä hallintolainkäyttölakia.

Hallintolainkäyttölain soveltamiskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen hallintolainkäytön eri asiaryhmissä kuuluu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Va-kuutus oikeuden ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakun-tien päätöksiä ei kuitenkaan nykyisin palkkaturva-asioita lukuun ottamatta voida saattaa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi.

#### *Luottamus lainkäyttöön*

Luottamus tuomioistuimiin muodostuu monista tekijöistä, mutta lainkäytön tasa-puolisuuteen ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen liittyvät tekijät ovat siinä keskei-siä. Luottamusnäkökohdilla on perusteltu myös maallikoiden osallistumista tuo-mioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten päätöksentekoon.



### *Järjestelmän selkeys*

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat muodostavat hajautetun järjestelmän, jossa samantyyppisiä asioita - esimerkiksi ansioeläkeasioita - käsitellään useassa erillisessä lautakunnassa. Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä on myös epäyhtenäinen sillä tavoin, että muutoksenhakuasteiden määrä vaihtelee keskenään samantapaisissakin asioissa.

Toimeentuloturvan valitusviranomaisia koskeva lainsäädäntö on myös lakitekniisesti hajanaista, joten sitä tulisi selkeyttää.

### ***Komitean ehdotukset***

#### *Muutoksenhakujärjestelmä*

Hallintolainkäytössä on yleisenä lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä. Sitä voidaan pitää lähtökohtana myös toimeentuloturva-asioissa. Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden toiminnan kannalta on perusteltua, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttyvät jo ensimmäisessä valitusasteessa.

Eläkeasioiden muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämiseksi eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta ja kuntien eläkelautakunta yhdistettäisiin uudeksi *eläketurvan muutoksenhakulautakunnaksi*. Muutoksenhakulautakunta ei toimisi eläkelaitosten yhteydessä, vaan hallinnollisesti niistä riippumattomana lainkäyttöelimenä. Se toimisi ensimmäisenä valitusasteena sekä yksityisen että julkisen sektorin eläkejärjestelmissä. Uudistus voitaisiin toteuttaa vähitellen esimerkiksi yhdistämällä ensin nykyisten eläkelautakuntien käytännön toimintoja.

Sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta yhdistettäisiin uudeksi *toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi*. Tähän muutoksenhakulautakuntaan ohjattaisiin myös opinto- ja koulumatkatukiasiat. Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta toimisi siten ensimmäisenä valitusasteena kansaneläkettä, sairausvakuutusta, yleistä asumistukea, lapsiperheiden yleistä tukea, sotilasavustusta, vammaisetuuksia sekä opinto- ja koulumatkatukea koskevissa asioissa.

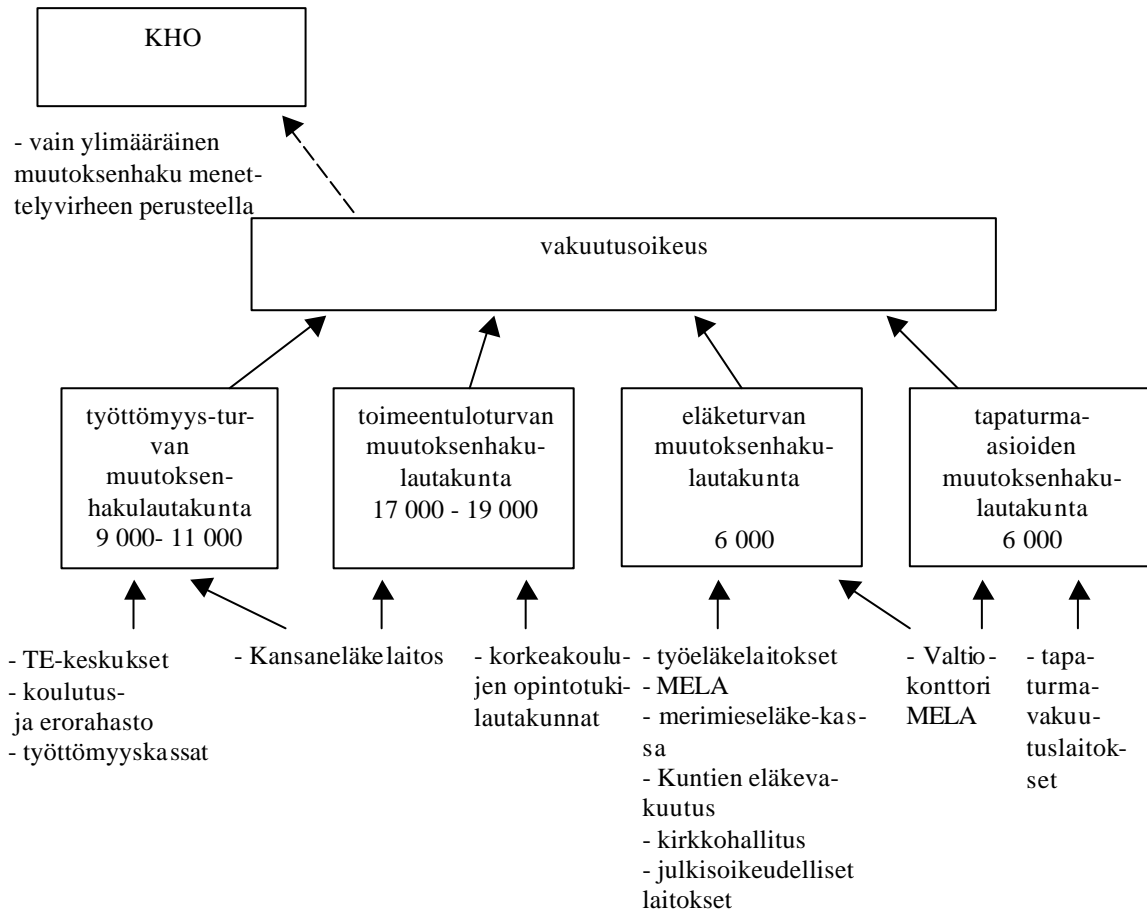
*Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta* toimisi ensimmäisenä valitusasteena työttömyysturva-asioissa ja *tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta* tapaturmavakuutusasioissa sekä sotilasvamma-asioissa.

Vakuutus oikeus toimisi kaikissa sen käsiteltäviksi kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa toisena oikeusasteena.

Kaksiasteinen muutoksenhaun turvaamiseksi valitukset tulisi ohjata ensin muutoksenhakulautakuntaan niissäkin asioissa, joissa vakuutus oikeus on nykyisin ainoa valitusaste. Tällaisia asiaryhmiä ovat sotilasvamma-asiat, liikennevakuutuksen

kuntoutusta koskevat asiat sekä Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstöeläkeasiat.

Ehdotettu toimeentuloturvan muutoksenhakuorganisaatio ilmenee seuraavasta kaaviosta. Kaavioon on merkitty nykyisten asiamäärien perusteella arvioidut saapuvien asioiden määrät. Tässä arvioinnissa on lähdetty siitä, että valitusten määrät eri asiaryhmissä säilyisivät nykyisinä.



Kaavioon on merkitty nykyisten asiamäärien perusteella arvioidut saapuvien asioiden määrät. Tässä arvioinnissa on lähdetty siitä, että valitusten määrät eri asiaryhmissä säilyisivät nykyisinä.

#### *Muutoksenhakulautakuntien asema ja kokoonpanot*

Valituksia käsittelevien lautakuntien organisatorisesti itsenäisen aseman vahvistamiseksi

- kaikki muutoksenhakulautakunnat asettaisi valtioneuvoston yleisistunto,

- kaikki muutoksenhakulautakunnat olisivat budjettitaloudellisesti riittävän erillisiä niistä viranomaisista tai laitoksista, joiden päätöksistä tehtyjä valituksia niissä käsitellään,
- puheenjohtajat määrättäisiin tehtävänsä toistaiseksi, ja
- pääsääntönä olisi, että muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajat olisivat päätoimisia.

Muutoksenhakulautakunnan päätoimisen puheenjohtajan tulisi olla lakimies ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin. Muutoksenhakulautakuntien sivutoimisten jäsenten tulisi olla perehtyneitä lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin. Lääkärijäsen osallistuisi muutoksenhakulautakunnassa käsitelyyn asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.

*Eläketurvan muutoksenhakulautakunnassa* olisi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien eläkeasioissa olisi maatalousyrittäjien oloja tuntevia jäseniä ja yrittäjien eläkeasioissa yrittäjien oloja tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien ja yrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta.

*Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa* olisi etuudensaajien oloja tuntevia jäseniä. *Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa* olisi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta.

*Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa* olisi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamisesta maatalousyrittäjille annetun lain mukaisissa asioissa lautakunnassa olisi maatalousyrittäjien oloja tuntevia jäseniä, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta. Sotilasvamma-asioissa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa olisi etuudensaajien oloja tuntevia jäseniä ja sotilasjäseniä.

*Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat*

Valitukset ohjattaisiin vakuutusosoikeuteen myös niissä toimeentuloturva-asioissa, joissa nykyisin on yksiasteinen valitusmahdollisuus muutoksenhakulautakuntaan. Tällaisia ovat päätökset, jotka koskevat

- kansaneläkettä siltä osin kuin kyse on eläkkeen määrästä,
- eläkkeensaajien asumistukea,
- erorahaa ja koulutukseen myönnettävää tukea,
- koulumatkatukea,
- sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamista maatalousyrittäjille, tai
- alistusasiassa sitä, mikä vakuutuslaitos on tapaturmavakuutuslain mukaan korvausvelvollinen.

Valitukset ohjattaisiin vakuutusoikeuteen myös palkkaturva-asioissa, joissa nykyisin työttömyysturvalautakunnan päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

#### *Vakuutusoikeuden kokoonpano*

*Vakuutusoikeuden* päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi kolme päätoimista lakimiesjäsentä niin kuin nykyisin. Lääkärijäsen kuuluisi kokoonpanoon yhden lakimiesjäsenen asemesta asiassa, jonka ratkaisemiseen lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa.

Ansioeläkeasioissa, työttömyysturva-asioissa ja tapaturmavakuutusasioissa päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi lisäksi kaksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä, jotka nimettäisiin työmarkkinajärjestöjen ehdotusten pohjalta. Maatalousyrittäjien eläke- ja tapaturmavakuutusasioissa olisi kaksi maatalousyrittäjien oloja tuntevaa jäsentä ja yrittäjien eläkeasioissa kaksi yrittäjien oloja tuntevaa jäsentä, jotka nimettäisiin maatalousyrittäjien ja yrittäjien järjestöjen ehdotusten pohjalta.

Nykyisin vakuutusoikeudessa osallistuu maallikkojäseniä myös kansaneläkeasioiden, opintotukiasioiden ja sotilasvamma-asioiden käsittelyyn. Ehdotuksen mukaan näiden asioiden käsittelyyn ei osallistuisi asiantuntijajäseniä. Sotilasvamma-asioiden osalta muutos edellyttää, että toteutetaan komitean ehdotus muutoksenhaun ohjaamisesta sotilasvamma-asioissa ensin muutoksenhakulautakuntaan.

Vakuutusoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien lääkärijäseniin sovelletaan tuomareiden esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Käytännössä muutoksenhakulautakuntien jäseniin liittyviä esteellisyyksymyksiä joudutaan arvioimaan useammin kuin päätoimisiin tuomareihin liittyvää esteellisyyttä, koska muutoksenhakulautakuntien jäsenet ovat sivutoimisia. Lautakunnan lääkärijäsenen toimiminen jossakin samaan ryhmittymään kuuluvassa vakuutusyhtiössä vakuutuslääkärinä ei voine kaikissa tapauksissa merkitä esteellisyyttä, sillä palvelussuhteen tai siihen rinnastettavan suhteen perusteella syntyvän esteellisyyden arviointiin liittyy kokonaisharkintaa. Toistuvien esteellisyytilanteiden syntyminen on pyrittävä estämään muutoksenhakulautakuntien jäsenten nimitysvaiheessa.

#### *Menettely*

Menettelyssä toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Velvollisuus järjestää suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä voitaisiin ulottaa kaikkiin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntiin.

Sääntelyn selkeyttämiseksi toimeentuloturvan toimeenpanijan valitusoikeudesta tulisi säätää yhdenmukaisesti niissä etuuslaeissa, joissa tarkoitetuissa asioissa toimeentuloturvan toimeenpanijan valitusoikeutta pidetään perusteltuna yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamisen kannalta.

Päätöksen oikaisemista ja poistamista koskevien säännösten keskinäisen suhteen ja suhteen hallintomenettelyä koskevan yleislain säännöksiin tulisi olla selkeä. Tarvittaessa sääntelyä tulee tältä osin tarkistaa.

#### *Ylimpien tuomioistuinten asema ja tehtävät*

Toimeentuloturva-asioissa ei enää haettaisi muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta.

Sen sijaan vakuutusosoikeuden päätöksiin voitaisiin kaikissa toimeentuloturvan asiaryhmissä hakea rajoitetusti muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ylimääräinen muutoksenhaku olisi mahdollista vain sellaisen vakuutusosoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

#### *Sääntelyn rakenne*

Vakuutusosoikeutta koskeva laki on syytä uudistaa lakiteknisesti kokonaisuudessaan. Komitea on laatinut toimeksiantonsa osalta luonnoksen hallituksen esitykseksi vakuutusosoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Muutoksenhakulautakuntia koskevat keskeiset säännökset voitaisiin koota yhteen lakiin. Tähän lakiin voitaisiin koota perussäännökset muutoksenhakulautakuntien tehtävistä, puheenjohtajien ja jäsenten kelpoisuusvaatimuksista sekä heidän nimitysmenettelystään, jaostoina toimimisesta, ratkaisukokoonpanoista ja asioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

#### *Jatkotyö*

Komitea on laatinut vakuutusosoikeutta koskevat ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon vain toimeksiantoonsa kuuluvista kysymyksistä ja siltä osin kuin ne ovat välittömästi toteutettavissa. Vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämistä on selvitetty erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka on antanut raporttinsa 14 päivänä syyskuuta 2001. Raportissaan työryhmä on esittänyt omalta osaltaan ehdotuksensa vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämiseksi hallituksen esityksen muodossa. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on käsitellyt joitakin työryhmän ehdotukseen sisältyviä kysymyksiä ja ottanut niihin kantaa omassa ehdotuksessaan.

Komitea on lähtenyt siitä, että ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta voidaan valmistella yhtenäinen hallituksen esitys vakuutusosoikeuslaiksi niin, että hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle mahdollisesti keväällä 2002.

Muutoksenhakulautakuntien osalta komitea on laatinut ehdotuksensa kehittämissälinjoiksi. Niiden yksityiskohtainen valmistelu edellyttää jatkotyötä, joka tulee aikanaan vaikuttamaan myös vakuutusosoikeutta koskevaan sääntelyyn. Jatkotyössä on lähemmin arvioitava ehdotusten vaikutuksia ja toteuttamisaikataulua.

## 10 SAMMANDRAG AV KOMMITTÉNS FÖRSLAG

### *Utgångspunkterna för kommitténs förslag*

#### *Förhållandet till annan förvaltningslagskipning*

Vid ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet är det fråga om förvaltningslagskipning. För närvarande sörjer i huvudsak de allmänna förvaltningsdomstolarna för förvaltningslagskipningen. När man bedömer behovet av ett särskilt system för ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet, bör utgångspunkten vara partens behov av rättsskydd och huruvida det till dessa ärenden ansluter sig faktorer som talar för ett särskilt system.

De besvär som gäller social trygghet bildar antalsmässigt en omfattande helhet som innehåller olika kategorier av ärenden. Något som talar för ett särskilt system för ändringssökande är att det i många av dessa kategorier behövs också annan specialsakkunskap än juridisk för avgörandet av besvären. På grund av ärendenas art och deras stora antal är det inte motiverat att utgå ifrån att de skall överföras till förvaltningsdomstolarna.

Att styra över besvären till de regionala förvaltningsdomstolarna är ingen fungerande lösning i sådana ärenden där de riksomfattande besvärsnämnderna utgör första besvärinstans. I syfte att trygga en enhetlig praxis borde det då finnas en möjlighet att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen åtminstone med besvärstillstånd. En besvärsgång i tre steg skulle dock vara alltför tung vid ärenden som gäller social trygghet.

De olika förmånssystemen för social trygghet har anknytning till varandra t.ex. på basis av förmånernas företrädesordning eller på grund av att likartade frågor avgörs i de olika systemen. Detta talar för att ändringssökandet när det gäller social trygghet organiseras på ett enhetligt sätt i de olika förmånssystemen.

Med tanke på ett klart system för ändringssökande är det också viktigt att besvär över beslut som fattats av samma organ, t.ex. av Folkpensionsanstalten, inte splittas på många olika system för ändringssökande. Det är inte ändamålsenligt att besvär i enskilda, mindre kategorier dirigeras till ett system för ändringssökande som avviker från ändringssökandet i andra likartade ärenden.

#### *Kraven i grundlagen och europeiska människorättskonventionen*

Rättsskyddsbestämmelserna i grundlagen och europeiska människorättskonventionen ställer krav på besvärsmyndigheternas organisatoriska ställning och sammansättning samt på det förfarande som iakttas i lagskipningsärenden i fråga om ärenden som gäller social trygghet på samma sätt som i andra förvaltningslagskipningsärenden.

I ärenden som gäller social trygghet lyfts ofta förväntningarna på snabb behandling fram, eftersom det i dessa ärenden ofta är fråga om en enskild parts grundläggande sociala trygghet. Detta ställer krav på besvärmyndigheterna, eftersom besvären trots det stora antalet borde behandlas snabbt och samtidigt så, att kraven på rättvis rättegång i grundlagen och europeiska människorättskonventionen uppfylls.

#### *Tryggad sakkunskap*

Till ärenden som gäller social trygghet hänför sig ofta en hel del medicinska utredningar som både parten själv och den socialskyddsanstalt som fattat beslutet tillställer besvärmyndigheten. De medicinska omständigheter som är av betydelse för beviljande av en förmån kan förändras medan besvären behandlas. Beslut kan åstadkommas snabbare om besvärmyndigheten omedelbart kan ta ställning till en ny utredning. Detta förutsätter att besvärmyndigheten har medicinsk sakkunskap till sitt förfogande.

Även annan specialsakkunskap är av betydelse vid avgörandet av dessa ärenden. Kännedom t.ex. om arbetslivets och arbetsmarknadens förhållanden är av vikt i sådana ärenden där det för avgörandet fordras en bedömning av den arbetsförmåga som behövs i olika arbetsuppgifter. Behovet av specialsakkunskap varierar i olika kategorier av ärenden och det är därför skäl att granska det särskilt för varje kategori.

#### *Tryggad enhetlighet*

De olika förmånssystemen för social trygghet har ofta anknytningar till varandra. Försäkringsdomstolen sörjer för närvarande för att rättspraxis som gäller de olika kategorierna av ärenden som gäller social trygghet är enhetlig sinsemellan, eftersom den i praktiken fungerar som högsta domstol i dessa ärenden.

Via förfarandet med besvärstillstånd meddelar högsta domstolen avgöranden i olycksfallsförsäkringsärenden när det är fråga om rätt till ersättning, ersättningskyldighet eller grundbesvär. Den behandlar också ansökningar om extraordinärt ändringssökande i olycksfallsförsäkringsärenden, militärskadeärenden och brottskadeärenden. I sitt rättegångsförfarande tillämpar högsta domstolen rättegångsbalken och inte förvaltningsprocesslagen.

Det ankommer på högsta förvaltningsdomstolen att sörja för en enhetlig praxis vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen i olika kategorier av lagskipningsärenden. Beslut av försäkringsdomstolen och av de nämnder i systemet för ändringssökande under försäkringsdomstolen kan dock inte för närvarande, med undantag av ärenden som gäller lönegaranti, föras till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande.

#### *Förtroende för rättskipningen*

Förtroendet för domstolarna består av många faktorer, men sådana faktorer som hänför sig till jämlik rättskipning och likabehandling intar en central ställning.

Lekmäns deltagande i domstolars och andra rättskipningsorgans beslutsfattande har också motiverats med förtroendespekter.

### *Ett klarare system*

Besvärsnämnderna för social trygghet bildar ett splittrat system där likartade ärenden, t.ex. sådana som gäller förvärvspension, behandlas i flera särskilda nämnder. Systemet för ändringssökande är också oenhetligt såtillvida att antalet besvärinstanser varierar också i sinsemellan likartade ärenden.

Lagstiftningen om besvärmyndigheterna är också lagtekniskt splittrad och bör därför göras klarare.

### **Kommitténs förslag**

#### *Systemet för ändringssökande*

En allmän utgångspunkt inom förvaltningslagskipningen är att ändringssökandet sker i två steg. Detta kan anses vara utgångspunkten också vid ärenden som gäller social trygghet. Med tanke på att systemet för ändringssökande som helhet skall fungera är det motiverat att kraven på rättvis rättegång i grundlagen och europeiska människorättskonventionen uppfylls redan i första besvärinstans.

I syfte att göra systemet för ändringssökande i pensionsärenden klarare skall pensionsnämnden, statens pensionsnämnd och kommunernas pensionsnämnd slås samman till en ny nämnd, *besvärsnämnden för pensionskyddsärenden*. Besvärnämnden skall inte finnas i samband med pensionsanstalterna, utan utgöra ett från dem i administrativt hänseende oavhängigt rättskipningsorgan. Den skall utgöra första besvärinstans både i den privata och den offentliga sektorns pensions-system. Reformen kan genomföras småningom, t.ex. genom att man först kopplar samman de nuvarande pensionsnämndernas praktiska funktioner.

Socialförsäkringsnämnderna och prövningsnämnden skall slås samman till en ny nämnd, *besvärsnämnden för utkomtskyddsärenden*. Till denna besvärnämnd dirigeras också ärenden som gäller studiestöd och stöd för skolresor. Besvärnämnden för utkomtskyddsärenden skall utgöra första besvärinstans i ärenden som gäller folkpension, sjukförsäkring, allmänt bostadsbidrag, allmänt stöd till barnfamiljer, militärunderstöd, handikappförmåner samt studiestöd och stöd för skolresor.

*Besvärsnämnden för arbetslöshetsskyddsärenden* skall utgöra första besvärinstans i ärenden som gäller arbetslöshetsskydd och *besvärsnämnden för olycksfall-ärenden* i olycksfallsförsäkringsärenden samt militärskadeärenden.

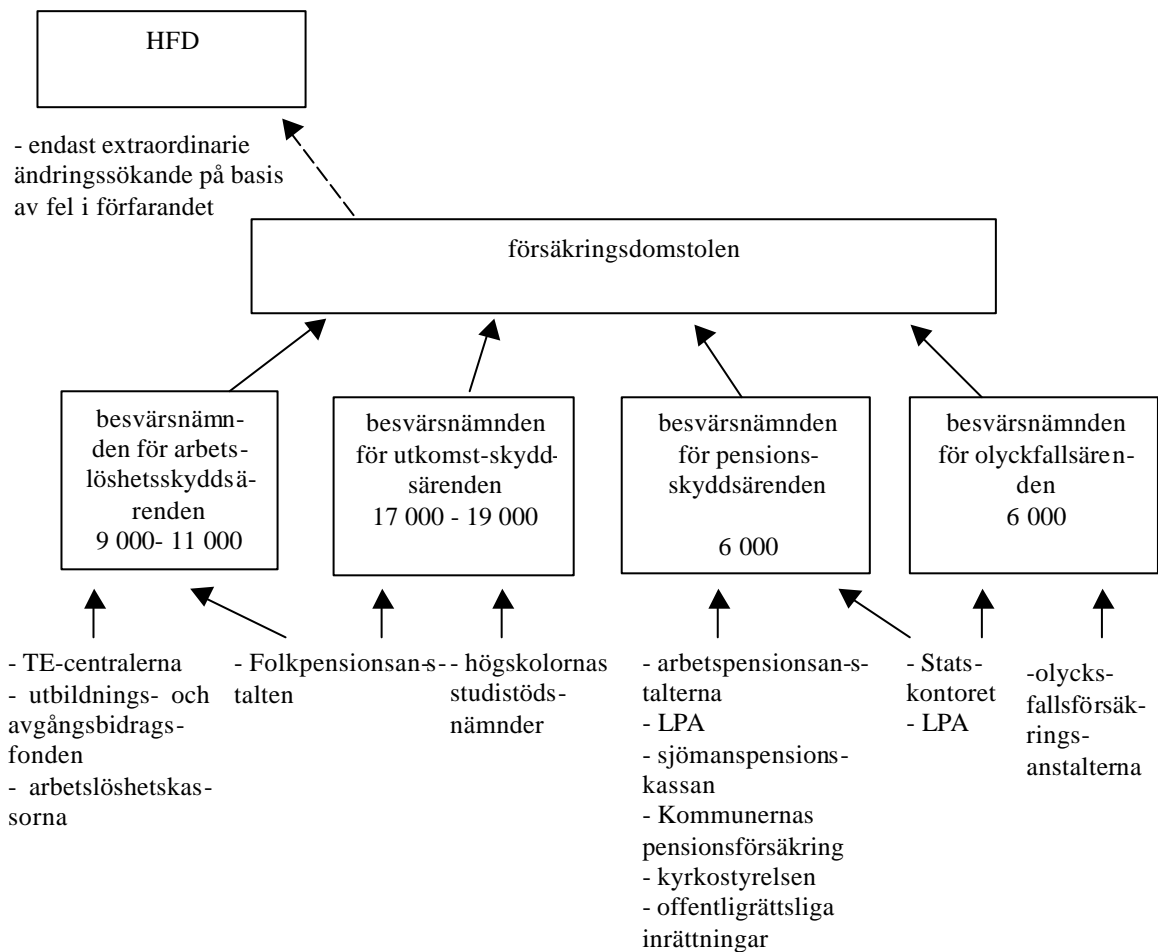
Försäkringsdomstolen utgör andra rättsinstans i alla de ärenden gällande social trygghet som ankommer på den.

I syfte att trygga ändringssökande i två steg skall besvären först dirigeras till besvärnämnden även i sådana ärenden där försäkringsdomstolen för närvarande



utgör enda besvärinstans. Sådana kategorier av ärenden är militärskadeärenden, ärenden som gäller rehabilitering i samband med trafikförsäkring samt pensionsärenden som gäller personalen vid Finlands Bank och Folkpensionsanstalten.

Den föreslagna organisationen för ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet framgår av följande figur. Där anges det uppskattade antalet inkommande ärenden utifrån det nuvarande antalet. I denna uppskattning har man utgått ifrån att antalet besvär i de olika kategorierna av ärenden inte ändras jämfört med nuläget.



### *Besvärskategoriernas ställning och sammansättning*

- I syfte att stärka en organisatoriskt självständig ställning för dessa nämnder skall
- alla besvärskategori tillsättas av statsrådets allmänna sammanträde
  - alla besvärskategori i budgetekonomiskt hänseende vara tillräckligt fristående från de myndigheter eller inrättningar vilkas beslut besvärerna gäller,
  - ordförandena förordnas till uppdraget tills vidare, och
  - huvudregeln vara att ordförandena för besvärskategorierna är heltidsanställda.

Ordföranden för en besvärsnämnd är heltidsanställd och skall vara jurist och förtrogen med det förmånssystem som behandlas i nämnden. De deltidsanställda ledamöterna i besvärsnämnderna skall vara förtrogna med de förmånssystem som behandlas i nämnden. Läkarledamöter deltar i besvärsnämnden i behandlingen av ett ärende, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet.

I *besvärsnämnden för pensionskyddsärenden* skall ingå ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden. De utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna. I fråga om lantbruksföretagares pensionsärenden skall det finnas ledamöter som känner till lantbruksföretagarnas förhållanden och i fråga om företagares pensionsärenden ledamöter som känner till företagarnas förhållande. Dessa ledamöter utnämns på förslag av organisationerna för lantbruksföretagare och företagare.

I *besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden* skall ingå ledamöter som känner till förmånstagararnas förhållanden. I *besvärsnämnden för arbetslöshetskyddsärenden* skall finnas ledamöter som känner till arbetslivet och arbetsmarknaden. Dessa ledamöter utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna.

I *besvärsnämnden för olycksfallsärenden* skall ingå ledamöter som känner till arbetslivet och arbetsmarknaden. Dessa ledamöter utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna. I fråga om sådana ärenden som anges i lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare och i lagen om ersättning till lantbruksföretagare för självrisktiden enligt sjukförsäkringslagen skall det i nämnden finnas ledamöter som känner till lantbruksföretagarnas förhållanden. Dessa utnämns på förslag av lantbruksföretagarorganisationerna. I militärskadeärenden skall det i besvärsnämnden för olycksfallsärenden ingå ledamöter som känner till förmånstagararnas förhållanden och militärledamöter.

#### *Ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen*

Besvären skall dirigeras till försäkringsdomstolen också i sådana ärenden gällande social trygghet där det för närvarande finns en besvärmöjlighet i ett steg hos en besvärsnämnd. Det är fråga om beslut som gäller

- folkpension till den del det är fråga om pensionsbeloppet
- bostadsbidrag för pensionstagare
- avgångsbidrag och stöd som beviljas för utbildning
- stöd för skolresor
- ersättning till lantbruksföretagare för självrisktiden enligt sjukförsäkringslagen, samt
- beslut som i ett underställningsärende gäller frågan huruvida en försäkringsanstalt är ersättningskyldig enligt lagen om olycksfallsförsäkring.

Besvären skall dirigeras till försäkringsdomstolen också i ärenden som gäller b-negaranti. I fråga om dem gäller för närvarande att besvär över arbetslöshetsnämndens beslut anförs hos högsta förvaltningsdomstolen.

### *Försäkringsdomstolens sammansättning*

För att *försäkringsdomstolen* skall vara domför skall den ha tre heltidsanställda lagfarna ledamöter, såsom för närvarande. En läkarledamot ingår i sammansättningen i stället för en lagfaren ledamot vid behandlingen av ett ärende där en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet.

I ärenden som gäller förvärvspension, arbetslöshetsskydd och olycksfallsförsäkring ingår i sammansättningen dessutom två ledamöter som känner arbetslivs- och arbetsmarknadsförhållandena. Dessa utnämns på förslag av arbetsmarknadsorganisationerna. I ärenden som gäller pensioner och olycksfallsförsäkringar för lantbruksföretagare ingår i sammansättningen två ledamöter som känner lantbruksföretagarnas förhållanden och i ärenden som gäller företagares pensioner två ledamöter som känner företagarnas förhållanden. Dessa utnämns på förslag av organisationerna för lantbruksföretagare och företagare.

I försäkringsdomstolen deltar för närvarande lekmanaledamöter också i behandlingen av ärenden som gäller folkpension, studiestöd och militärskador. Enligt förslaget skall sakkunnigledamöter inte delta i behandlingen av dessa ärenden. I fråga om militärskadeärenden förutsätter ändringen att man genomför kommitténs förslag om att ändringssökande i militärskadeärenden först skall styras till besvärsnämnden.

På läkarledamöterna i försäkringsdomstolen och besvärsnämnderna tillämpas bestämmelserna om jäv för domare. I praktiken blir det oftare aktuellt att ta ställning till frågan om jäv när det gäller besvärsnämndens ledamöter än när det gäller de heltidsanställda domarna, eftersom besvärsnämndens ledamöter är deltidsanställda. Det faktum att en läkarledamot i en nämnd är verksam som försäkringsläkare i ett försäkringsbolag som hör till samma gruppering, torde inte kunna medföra jäv i alla situationer, eftersom bedömningen av jäv på grund av ett anställningsförhållande eller ett därmed jämförbart förhållande bara utgör en del av helhetsprövningen. Det gäller att redan i det skede när ledamöterna utnämns försöka förhindra att jäv uppkommer.

### *Förfarandet*

I fråga om förfarandet vid ändringssökande i ärenden som gäller social trygghet tillämpas förvaltningsprocesslagen. Skyldigheten att ordna muntlig förhandling om parten begär det kan utsträckas till alla besvärsnämnder för social trygghet.

I syfte att göra regleringen klarare skall det utfärdas enhetliga bestämmelser om besvärsrätten för den som verkställer den sociala tryggheten i de förmånslagar där besvärsrätt för verkställaren anses motiverad för tryggandet av en enhetlig beslutspraxis i de avsedda ärendena.

Förhållandet mellan bestämmelserna om rättelse av beslut och undanröjande av beslut och förhållandet till bestämmelserna i den allmänna lagen om förvaltningsförfarande skall vara klart. Vid behov skall regleringen ses över till denna del.

### *De högsta domstolarnas ställning och uppgifter*

I ärenden som gäller social trygghet skall ändring inte längre sökas genom besvär eller extraordinärt ändringssökande hos högsta domstolen.

Däremot kan ändring i försäkringsdomstolens beslut i begränsad utsträckning sökas genom extraordinärt ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen i alla kategorier av ärenden som gäller social trygghet. Extraordinärt ändringssökande är möjligt endast på basis av ett sådant fel i förfarandet i försäkringsdomstolen som väsentligt har kunnat inverka på beslutet.

### *Regleringens struktur*

Lagen om försäkringsdomstolen bör lagtekniskt revideras i sin helhet. Kommittén har utgående från sitt uppdrag sammanställt ett utkast till regeringsproposition med förslag till lag om försäkringsdomstolen och lagstiftning i samband med den.

De centrala bestämmelserna om besvärsnämnderna kunde samlas i en lag. Här kunde ingå grundläggande bestämmelser om besvärsnämndernas uppgifter, behörighetsvillkor för ordförande och ledamöter samt utnämningförfarandet, arbetet i sektioner, sammansättningen för beslut och förfarandet vid behandlingen av ärendena.

### *Det fortsatta arbetet*

Kommittén har utarbetat sina förslag om försäkringsdomstolen i form av en regeringsproposition endast med avseende på de frågor som ingick i dess uppdrag och till den del ett omedelbart genomförande är möjligt. Utvecklandet av den inre organisationen vid försäkringsdomstolen har utretts separat i en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp, som avgav sin rapport den 14 september 2001. I sin rapport har arbetsgruppen för sin del lagt fram ett förslag till utveckling av försäkringsdomstolens inre organisation i form av en regeringsproposition. Kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet har behandlat en del av de frågor som ingick i arbetsgruppens förslag och tagit ställning till dem i sitt eget förslag.

Kommittén har utgått ifrån att en enhetlig regeringsproposition med förslag till lag om försäkringsdomstolen kan beredas på basis av förslagen och utlåtandena om dem så, att propositionen eventuellt kunde avlåtas till riksdagen våren 2002.

I fråga om besvärsnämnderna har kommittén lagt fram ett förslag till utvecklingslinjer. En mer detaljerade beredning av dem förutsätter fortsatt arbete, vilket också med tiden kommer att påverka regleringen av försäkringsdomstolen. I det fortsatta arbetet gäller det närmast att bedöma förslagets verkningar och tidtabellen för genomförandet.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

Vakuutusoikeuteen ja osaan toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnista kuuluu nykyisin sivutoimisina jäseninä niin sanottuja työmarkkinajäseniä. Useimmat heistä määrätään tehtävään edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen sekä yrittäjäjärjestöjen ehdotusten pohjalta. Jäsenistä käytetään lainsäädännössä vaihtelevia nimityksiä (”maallikkojäsenet”, työmarkkinajäsenet”, ”työnantaja- ja työntekijäjäsenet”, ”työnantajajärjestöjen edustaja”, ”työntekijä- ja toimihenkilöjärjestöjen edustaja”). Edunvalvontajärjestöjen edustus muutoksenhakuelimessä merkitsee poikkeusta pääsäännöstä, jonka mukaan tuomioistuimien ja muiden lainkäyttöelinten jäsenet rekrytoidaan pitäen silmällä ennen muuta heidän oikeudellista asiantuntemustaan. Edustus ei ole pulmaton lainkäyttöelimeen kohdistuvan riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta.

Komitea ehdottaa nykytilanteen säilyttämistä tältä osin pääosin ennallaan. Osa vakuutusoikeuden ja kolmen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan (eläketurvan muutoksenhakulautakunnan, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan) sivutoimisista jäsenistä määrättäisiin edelleen edustavimpien työmarkkinajärjestöjen, yrittäjäjärjestöjen ja niitä vastaavien edunvalvontatahojen ehdotuksesta (vakuutusoikeutta koskevan lakiehdotuksen 11 §, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskevan lakiluonnoksen 6, 8 ja 9 §). Lainsäädännössä ei tosin enää käytettäisi järjestöjen edustamiseen suoraan viittaavia ilmaisuja. Olennaista kuitenkin on, että järjestöt säilyttäisivät lakiin perustuvan ehdotusenteko-oikeutensa. Vastaavaa oikeutta komitea ei ehdota esimerkiksi opiskelijoita tai vammaisia edustaville järjestöille (sotilasvamma-asioita osittain lukuun ottamatta).

Ehdotuksella turvattaisiin komitean mukaan muutoksenhakuelimissä tarvittava työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemus. Kysymys ei ole kuitenkaan vain asiantuntemuksesta vaan myös siitä, että lainsäädännössä tunnustettaisiin näin edelleen kyseisten järjestöjen oikeus edunvalvontaan toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. Tämä ilmenee selvästi myös niistä ehdotetuista säännöksistä, joiden mukaan työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta määrättyjen jäsenten osallistuminen muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusoikeuden päätöksentekoon noudattaisi pariteettiperiaatetta (vakuutusoikeutta koskevan lakiehdotuksen 11 §, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskevan lakiluonnoksen 6, 8 ja 9 §). Kyseistä periaatetta sovelletaan tavallisesti juuri työmarkkinajärjestöjen edunvalvontaan liittyvässä toiminnassa.

Tuomiovallan käytössä on kysymys oikeusturvan antamisesta yksittäisessä tapauksessa ja tätä tavoitetta palvelevasta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta. Intressiperusteinen – yhteiskunnallisia ryhmäintressejä kanavoiva ja yhteensovittava – päätöksenteko soveltuu tähän toimintaan huonosti. Olennaisesti paremmin kyseinen päätöksenteko on yhdistettävissä esimerkiksi yhteiskuntapoliittisten päätösten valmisteluun (lainvalmistelu) tai erityisesti sellaiseen lainsäädännön täytäntöönpanoon, jossa käytetään tavoitteellista tai muutoin korostetun itsenäistä, jopa poliittista, harkintaa.

On totta, että lainkäytössäkin joudutaan usein nojautumaan erilaisiin arvopäämääriin ja moraaliperiaatteisiin. Kun on kysymys lakisääteisestä toimeentuloturvasta, nämä arvot ja periaatteet eivät kuitenkaan tyhjenny työelämän eri osapuolia edustavien järjestöjen tai tahojen valvomiin intresseihin taikka jäsenyyden niiden mukaisesti. Sama koskee faktakysymyksiä, jotka liittyvät toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä vireille tuleviin asioihin: ne ovat siinä määrin vaihtelevia ja monipuolisia, etteivät niiden riittävä selvittäminen ja tasapuolinen arviointi tule sillä turvatuiksi, että muutoksenhakuelimeen kuuluu työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen ehdottamia jäseniä. Tosiseikkojen selvittäminen ja arviointi eivät ole myöskään niin kiinteästi sidoksissa järjestöjen edustamiin intresseihin, että järjestöjen ehdotuksenteko-oikeus olisi perusteltavissa sidoksen avulla.

Lainsäädäntöön ei tulekaan ottaa määräyksiä, joiden mukaan osa vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien jäsenistä määrättäisiin eri intressijärjestöjen tai -tahojen ehdotuksesta. Työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta sekä muuta vastaavaa asiantuntemusta edustavat jäsenet tulee nimetä yhdenmukaisessa menettelyssä asianomaisten muutoksenhakuelimien muiden jäsenten määräämisen kanssa. Muutoksenhakulautakuntien kohdalla tämä tarkoittaa, että valtioneuvosto määräisi kyseiset jäsenet sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Ehdotuksen tekemisestä ei säädettäisi erikseen, kuten siitä ei komitean ehdotuksen mukaan säädettäisi kolmen mainitun lautakunnan sivutoimisten lakimiesjäsenten ja lääkärijäsentenkään osalta eikä myöskään neljänneen muutoksenhakulautakunnan (toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan) sivutoimisten jäsenten osalta (muutoksenhakulautakuntia koskevan lakiluonnoksen 10 §).

Vakuutusosoikeuden ”muiden asiantuntijajäsenten” määräämisessä tulee vastaavasti noudattaa samaa järjestelyä kuin komitean ja vakuutusosoikeuden organisaatiotyöryhmän ehdotuksen mukaan sovellettaisiin tämän tuomioistuimen lääkärijäseniin: valtioneuvosto määräisi jäsenet oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekisi ehdotuksen oikeusministeriölle (vakuutusosoikeutta koskevan lakiehdotuksen 4 §).

Vakuutusosoikeutta koskevan lakiehdotuksen mukaan ”muiden asiantuntijajäsenten” tulee edustaa ”työolojen sekä yrittäjien ja maatalousyrittäjien olojen” tuntemusta (2 §). On aiheellista vielä pohdita, pitäisikö vaadittavan asiantuntemuksen olla ehdotettua laajempaa ottaen huomioon vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden kirjo. Toinen vaihtoehto on luopua kyseisistä asiantuntijajäsenistä kaikissa asiaryhmissä. Sivutoimisina jäseninä vakuutusosoikeuteen kuuluisi tällöin ainoastaan lääkäreitä. Lähtökohtana pitäisi joka tapauksessa olla, ettei vakuutusosoikeuteen tulevia asioita erotella toisistaan perusteettomasti niihin liittyvään erityisasiantuntemuksen tarpeeseen nähden. Muista asiantuntijajäsenistä kuin lääkäreistä luopumista voidaan perustella sillä komitean esiintuomalla seikalla, että vakuutusosoikeus toimisi käytännössä yleensä toisena ja samalla ylimpänä oikeusasteena ja että sen ratkaisutoiminnassa painottuisivat tästä syystä oikeudelliset näkökohdat.

Tampereella 25 päivänä lokakuuta 2001

Raija Huhtanen

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

Komitean toimeksianto, joka edellyttää lautakuntajärjestelmän säilyttämistä, on rajoittanut mahdollisuuksia toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän syvälliseen arviointiin. Niinpä komitea ei toimeksiantonsa vuoksi ole voinut käydä periaatteellisuonteista rajanvetoa yleisen hallintolainkäytön ja toimeentuloturvan erityisjärjestelmien välillä tai arvioida, onko ylipäätään perusteltua säilyttää yleisestä hallintolainkäytöstä eriytyneitä toimeentuloturvan järjestelmiä.

Näillä järjestelmillä on oma historiallinen taustansa, joka keskeisesti liittyy siihen kolmikantamalliin, jolla ansioperusteista sosiaaliturvaa on maassamme rakennettu. Tämä historiallinen tausta on myös johtanut lainkäyttöön huonosti soveltuvaan intressiedustukseen toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. Komitean ehdotus merkitsee olennaisesti tämän edustuksen säilyttämistä, vaikka ehdotus onkin verhoiltu asiantuntemuksen kaapuun. Ilmoitan yhtyvänä professori Raija Huhtasen muutoksenhakuelinten kokoonpanoa koskevaan eriävään mielipiteeseen.

Helsingissä 29.10.2001

Kaarlo Tuori

## LIITE I

Komitean alustava luonnos laiksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnista on laadittu mietinnön lukuun 7 sisältyvien ehdotusten pohjalta. Lakiluonnosta ei ole käsitelty komiteassa yksityiskohtaisesti.

Sääntelyn yhdenmukaisuus ja selkeys puoltaisivat yhtenäistä lakia, jossa säädettäisiin muutoksenhakulautakuntien organisaatiosta ja asian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Tällainen sääntely selkeyttäisi myös toimeentuloturvan etuuslakeja, joissa ei enää olisi tarpeen säätää lainkäyttöelinten organisaatiosta eikä lainkäyttömenettelystä. Muutoksen hakemisesta päätöksiin säädettäisiin edelleen etuuslaeissa.

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskevien ehdotusten toteuttaminen edellyttää jatkoselvitystä, jossa arvioitaisiin lähemmin, missä määrin ja millä tavoin näistä lainkäyttöelimistä voidaan säätää yhdessä laissa.

### **L a k i** **toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnista**

#### 1 luku. Yleiset säännökset

##### 1 §

##### *Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat*

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia ovat eläketurvan muutoksenhakulautakunta, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta.

##### 2 §

##### *Muutoksenhakulautakuntien tehtävät*

Tässä laissa tarkoitetut muutoksenhakulautakunnat toimivat muutoksenhakuviranomaisina toimeentuloturva-asioissa sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.

#### 2 luku. Muutoksenhakulautakuntien jäsenet

##### 3 §



*Muutoksenhakulautakuntien jäsenet*

Muutoksenhakulautakunnissa on päätoiminen puheenjohtaja sekä sivutoimisia lakimiesjäseniä, lääkärijäseniä, muita jäseniä ja varajäseniä. Varajäsenen sovelletaan, mitä säädetään varsinaisesta jäsenestä.

4 §

*Puheenjohtajan kelpoisuus ja määrääminen*

Puheenjohtajan tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.

Valtioneuvosto määrää muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön esityksestä.

5 §

*Lakimiesjäsenen ja lääkärijäsenen kelpoisuus*

Lakimiesjäsenen tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut ja perehtynyt lautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.

Lääkärijäsenen tulee olla laillistettu lääkäri.

6 §

*Eläketurvan muutoksenhakulautakunnan muut jäsenet*

Eläketurvan muutoksenhakulautakunnan muilla jäsenillä tulee olla työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteiden tuntemusta. Heidät määrätään

1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevien henkilöiden työeläkeasioista,

2) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys kunnan palveluksessa olevien henkilöiden ansioeläkeasioista;

3) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys valtion tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevien henkilöiden ansioeläkeasioista;

4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys yrittäjiä koskevista ansioeläkeasioista; ja

5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja heihin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden henkilöiden ansioeläkeasioista.

Edellä 1-3 kohdassa tarkoitetuista jäsenistä osallistuu samanaikaisesti yksi työnantajatahon ehdotuksesta määrätty jäsen ja yksi työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen.

## 7 §

*Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan muut jäsenet*

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan muilla jäsenillä tulee olla etuudensaajien olosuhteiden tuntemusta.

## 8 §

*Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan muut jäsenet*

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan muilla jäsenillä tulee olla työelämän ja työmarkkinoiden, yritystoiminnan tai sotilasvammaetuuksien saajien olosuhteiden tuntemusta. Heidät määrätään

1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys tapaturmavakuutus- ja sotilastapaturma-asioista;

2) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja heihin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden henkilöiden tapaturmavakuutusasioista; ja

3) korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen tai puolustusministeriön ehdotuksesta, kun on kysymys sotilasvamman perusteella suoritettavasta korvauksesta ja asevelvollisen kuoltua suoritettavasta taloudellisesta tuesta.

Edellä 1-kohdassa tarkoitetuista jäsenistä osallistuu samanaikaisesti yksi työnantajatahon ehdotuksesta määrätty jäsen ja yksi työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen. Edellä 3-kohdassa tarkoitetuista jäsenistä osallistuu samanaikaisesti kaksi korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta määrättyä jäsentä tai yksi tällainen jäsen ja yksi puolustusministeriön ehdotuksesta määrätty jäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää.

## 9 §

*Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan muut jäsenet*

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan muilla jäsenillä tulee olla työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta. Heidät määrätään edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta.

Heistä osallistuu istuntoon samanaikaisesti yksi työnantajatahon ehdotuksesta määrätty jäsen ja yksi työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen.

## 10 §

*Muutoksenhakulautakuntien asettaminen*

Valtioneuvosto määrää lakimiesjäsenet, lääkärijäsenet ja muut jäsenet sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan,

kuitenkin enintään siihen saakka, jolloin he saavuttavat 15 §:ssä säädetyn eroamisian.

Edellä 6, 8 ja 9 §:ssä säädetään ehdotusten tekemisestä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle.

### 3 luku. Asioiden käsittely muutoksenhakulautakunnissa

#### 11 §

#### **Muutoksenhakulautakuntien ratkaisukokoonpanot**

Lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä kolme muuta jäsentä. Yhden jäsenistä tulee olla lääkäri, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisemiseen.

#### 12 §

#### *Määrääjäksi nimitetyn jäsenen osallistuminen asioiden käsittelyyn*

Määrääjäksi nimitetty jäsen voi määrääjän päätyttyä tai erottuaan tehtävästä edelleen osallistua jäsenenä sellaisen asian käsittelyyn, jonka valmisteluun tai käsittelyyn hän on osallistunut ennen määrääjän päättymistä tai eroamistaan.

#### 13 §

#### **Hallintolainkäyttölain soveltaminen**

Asian käsittelyssä muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttökäytäntöä (586/1996), jollei etuutta koskevassa laissa erikseen toisin säädetä.

Muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan myös asian käsittelyä ja selvittämistä koskevia hallintolainkäyttölain 37 - 50 §:n säännöksiä. Suullisen käsittelyn toimittamisessa asianosaisen pyynnöstä muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään hallinto-oikeudesta.

#### 14 §

#### **Oikeudenkäynnin julkisuus**

Suullinen käsittely on toimitettava suljetuin ovin asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Muutoksenhakulautakunta voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin, milloin julkisesta käsittelystä koituisi asianosaiselle erityistä haittaa. Suullisessa käsittelyssä on muutoin noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain säännöksiä.

## 4 luku. Täydentäviä säännöksiä

## 15 §

*Jäsenen paikan vapautuminen ja eroamisikä*

Muutoksenhakulautakunnan jäsenen paikan vapautuessa kesken toimikauden määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoista säädetään.

Muutoksenhakulautakunnan jäsen lukuun ottamatta 8 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja jäseniä on velvollinen eroamaan täyttäessään 67 vuotta.

## 16 §

**Tuomarivala ja vakuutus**

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan tai jäsenen on ryhtyessään toimeensa vannottava tuomarivala tai annettava tuomarinvakuutus siten kuin oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 a ja 7 §:ssä säädetään, jollei hän ole tehnyt sitä aikaisemmin.

## 17 §

**Esittelijän kelpoisuus**

Muutoksenhakulautakunnan esittelijän on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut.

## 18 §

**Muutoksenhakulautakuntien osastot ja jaostot**

Muutoksenhakulautakunnat voivat toimia osastoihin tai jaostoihin jakautuneena. Osastoista tai jaostoista määrätään tarkemmin muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksessä.

## 19 §

*Muutoksenhakulautakunnan oikeus saada tietoja ja virka-apua*

Viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat yhteisöt sekä vakuutus- ja eläkelaitokset ovat salassapitosäännösten estämättä velvolliset pyynnöstä antamaan maksutta valitusasian käsittelyssä välttämättömiä tietoja sekä virka-apua muutoksenhakulautakunnille. Vastaava velvollisuus on myös laillistetulla lääkäriellä.

## 20 §

**Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Työskentelyn järjestämisestä muutoksenhakulautakunnassa määrätään tarkemmin muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksessä. Muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksen vahvistaa asianomainen muutoksenhakulautakunta.

## 5 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

### 21 §

#### **Lain voimaantulo**

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Tällä lailla kumotaan

- 1) työntekijäin eläkelain (395/1961) 20 §, sellaisena kuin se on laissa 283/1999;
- 2) valtion eläkelain (280/1966) 23 a §:n 1-4, 6 ja 7 momentti, sellaisina kuin ne ovat laeissa 229/1991, 1231/1995 ja 293/1999;
- 3) kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) 7 §, sellaisena kuin se on laeissa 404/1997 ja 295/1999;
- 4) tapaturmavakuutuslain (608/1948) 53 §:n 2-6 momentti, sellaisina kuin ne ovat laeissa 526/1981 ja 297/1999;
- 5) sairausvakuutuslain (364/1963) 52 ja 54 §, sellaisina kuin ne ovat, 52 § laissa 279/1999 sekä 54 § laeissa 329/1997 ja 279/1999;
- 6) työttömyysturvalain (602/1984) 39 §:n 1-4, 6 ja 7 momentti, sellaisina kuin ne ovat laeissa 1193/1987 ja 301/1999; ja
- 7) opintotukilain (65/1994) 32 §, sellaisena kuin se on laissa 305/1999.

### 22 §

#### *Siirtymäsäännökset*

Jos muualla laissa tai asetuksessa viitataan 21 §:n 2 momentissa mainittuihin säännöksiin, viittauksen katsotaan tämän lain voimaan tultua tarkoittavan tätä lakia.

## **EHDOTUSTEN PERUSTELUJA**

1 §. Pykälässä todettaisiin ne muutoksenhakulautakunnat, joista tässä laissa säädetään.

2 §. Muutoksen hakemisesta tässä laissa tarkoitettuihin muutoksenhakulautakuntiin säädettäisiin etuuslaeissa niin kuin nykyisin.

3 §. Nykyisin useimmissa toimeentuloturva-asioita käsittelevissä lautakunnissa on sivutoiminen puheenjohtaja. Päätoiminen puheenjohtaja on nykyisin vain tarkastuslautakunnassa, eläkelautakunnassa ja tapaturmalautakunnassa. Ehdotuksen mukaan jokaisessa

muutoksenhakulautakunnassa olisi päätoiminen puheenjohtaja. Muutos vahvistaisi muutoksenhakulautakuntien edellytyksiä toimia toimeentuloturva-asioissa ensimmäisenä oikeusasteena.

4 §. Puheenjohtajan kelpoisuusvaatimukset vastaisivat pääosin nykyisiä säännöksiä; nykyiset säännökset ovat kuitenkin erilaisia eri lautakunnissa.

Nykyisin lautakuntien puheenjohtajat määrätään kolmen tai neljän vuoden määräajaksi samoin kuin jäsenet. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto määräisi puheenjohtajan toistaiseksi. Muutos vahvistaisi muutoksenhakulautakuntien edellytyksiä toimia toimeentuloturva-asioissa ensimmäisenä oikeusasteena.

5 §. Lakimiesjäsenten ja lääkärijäsenten kelpoisuusvaatimukset vastaisivat pääosin nykyisiä säännöksiä. Nykyiset säännökset ovat kuitenkin erilaisia eri lautakunnissa; muutamissa lautakunnissa edellytetään nykyisin, että lääkärijäsen on myös perehtynyt vakuutuslääketieteeseen. Ehdotettu säännös lääkärijäsenten kelpoisuudesta vastaisi vakuutuslainsäädännön vastaavaa säännöstä.

6 §. Eläketurvan muutoksenhakulautakunnan muiden jäsenten kelpoisuusvaatimukset olisivat samanlaiset kuin vakuutuslainsäädännössä näiden asioiden käsittelyyn osallistuvilla työelämän ja yritystoiminnan asiantuntijajäsenillä. Ehdotus vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.

7 §. Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan muilla jäsenillä tulisi olla etuudensaajien olosuhteiden tuntemusta. Nykyisin sosiaalivakuutuslautakuntien jäsenillä tulee olla vakuutettujen olosuhteiden tuntemusta, tarkastuslautakunnan jäsenten tulee olla sosiaalivakuutukseen perehtyneitä ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan jäsenillä tulee olla korkeakouluopintojen tai peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen hyvä tuntemus. Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta voisi toimia eri etuusryhmien käsittelyyn erikoistuneina jaostoina tai osastoina, joiden jäsenet voisivat edustaa eri etuudensaajaryhmien olosuhteiden tuntemusta.

8 §. Tapaturma-asoiden muutoksenhakulautakunta toimisi myös sotilasvamma-asioissa ensimmäisenä oikeusasteena, joten muutoksenhakulautakunnassa olisi myös sotilasvammaetuuksien saajien oloja tuntevia jäseniä ja sotilasjäseniä samalla tavalla kuin nykyisin vakuutuslainsäädännössä. Muilta osin ehdotus vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.

9 §. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan muita jäseniä koskeva ehdotus vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.

10 §. Nykyisin toimeentuloturva-asioita käsittelevät lautakunnat asettaa valtioneuvosto tai ministeriö kolmeksi tai neljäksi vuodeksi kerrallaan. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto määräisi jäsenet viideksi vuodeksi

kerrallaan. Muutos vahvistaisi muutoksenhakulautakuntien edellytyksiä toimia toimeentuloturva-asioissa ensimmäisenä oikeusasteena.

Nykyisin ei ole säädetty siitä, että jäsenet voidaan määrätä enintään siihen saakka, jolloin he saavuttavat säädetyn eroamisiän, mutta lakiluonnosta vastaava säännös on vakuutusosoikeudesta annetussa laissa ja vakuutusosoikeutta koskevassa lakiehdotuksessa.

11 §. Muutoksenhakulautakuntien päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi puheenjohtajan lisäksi kolme jäsentä. Lisäksi lääkärijäsen osallistuisi istuntoon, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Lakiluonnos vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä ja käytäntöä; säännökset ja käytännöt ovat kuitenkin nykyisin erilaisia eri lautakunnissa. Lääkärijäsenen osallistumisesta koskeva säännös on lakiluonnoksessa muotoiltu samoin kuin vastaava säännös vakuutusosoikeutta koskevassa lakiehdotuksessa.

12 §. Määräajaksi nimitetty jäsen voisi jatkaa jäsenenä sellaisessa asiassa, jonka käsittelyyn hän on osallistunut jo ennen määräyksensä määrääjän päättymistä tai tehtävästä eroamistaan. Nykyisin toimeentuloturva-asioita käsittelevien muutoksenhakulautakuntien jäsenistä ei ole vastaavaa säännöstä. Lakiluonnos vastaa vakuutusosoikeutta koskevaa komitean lakiehdotusta. Käytännössä säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun asiassa on toimitettu suullinen käsittely ennen kuin jäsen on eronnut muutoksenhakulautakunnan jäsenyydestä, mutta päätös asiassa annetaan vasta tämän jälkeen.

13 §. Hallintolainkäyttölain soveltamisesta muutoksenhakulautakunnissa säädetään nykyisin niissä etuuslaeissa, joissa säädetään myös lautakuntien organisaatiosta. Lakiluonnoksen mukaan hallintolainkäyttölain soveltamisesta säädettäisiin tässä laissa. Muutos olisi tältä osin vain lakitekninen eikä merkitsisi asiallista muutosta.

Nykyisin velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen asianosaisen pyynnöstä on vain tarkastuslautakunnalla asioissa, joissa se toimii viimeisenä oikeusasteena. Ehdotuksen mukaan kaikilla muutoksenhakulautakunnilla olisi velvollisuus toimittaa suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä. Velvollisuus olisi samanlainen kuin nykyisin vakuutusosoikeudella. Se koskisi kaikkia asiaryhmiä. Muutos vahvistaisi muutoksenhakulautakuntien edellytyksiä toimia toimeentuloturva-asioissa ensimmäisenä oikeusasteena.

14 §. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva säännös vastaisi vakuutusosoikeutta koskevaa lakiehdotusta. Oikeudenkäynnin julkisuutta koskevien säännösten uudistaminen on vireillä oikeusministeriön asettamassa toimikunnassa, jonka määräaika päättyy syksyllä 2001. Asiaa on tarkasteltava jatkossa toimikunnan selvitystyön pohjalta.

15 §. Jäsenen paikan vapautumista koskeva lakiluonnoksen 1 momentti vastaisi nykyistä sääntelyä.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten eroamisistä ei nykyisin ole säännöksiä, mutta lakiluonnoksen 2 momenttia vastaava säännös on vakuutusosoikeudesta annetussa laissa ja vakuutusosoikeutta koskevassa komitean lakiehdotuksessa.

16 §. Tuomarinvalasta tai vakuutuksesta ei nykyisin ole säännöksiä toimeentuloturva-asioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia koskevassa lainsäädännössä, mutta lakiluonnosta vastaava säännös on esimerkiksi hallinto-oikeuslaissa ja vakuutusosoikeudesta annetussa laissa sekä vakuutusosoikeutta koskevassa lakiehdotuksessa.

Virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvalasta ja tuomarinvakuutuksesta annetun asetuksen (1183/1987) 2 §:n 1-kohdan mukaan tuomioistuinten jäsenten lisäksi velvollinen vannomaan tuomarinvalan tai antamaan tuomarinvakuutuksen ryhtyessään hoitamaan virkaansa tai tehtävänsä on se, joka yksin tai kollegiaalisessa menettelyssä ratkaisee hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita.

17 §. Muutoksenhakulautakunnan esittelijän tulisi olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut. Ehdotus vastaisi nykyistä sääntelyä, mutta nykyisin esittelijöiden kelpoisuusvaatimukset ovat asetuksentasoisia.

18 §. Muutoksenhakulautakunnat voisivat toimia osastoihin tai jaostoihin jakautuneena. Tämä mahdollistaisi tarvittaessa sen, että osastot tai jaostot voivat erikoistua eri etuuslajeihin. Ehdotus vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä.

19 §. Ehdotettu säännös selkeyttäisi valitusasian käsittelyssä tarvittavien tietojen ja virka-avun saamista. Nykyisin toimeentuloturva-asioita käsittelevistä lautakunnista ei ole tällaista säännöstä mutta lakiluonnosta vastaava säännös on vakuutusosoikeutta koskevassa komitean lakiehdotuksessa.

20 §. Tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa asetuksella. Työskentelyn järjestämisestä määrättäisiin tarkemmin kunkin muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksessä. Nykyisin työjärjestyksen vahvistaa asianomainen ministeriö. Ehdotuksen mukaan muutoksenhakulautakunta vahvistaisi oman työjärjestyksensä. Vastaava säännös on nykyisin vakuutusosoikeudesta annetussa laissa ja vakuutusosoikeutta koskevassa lakiehdotuksessa.

21 §. Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin voimaantuloajankohdan lisäksi siitä, että nykyiset toimeentuloturva-asioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia koskevat organisaatiosäännökset kumottaisiin.

22 §. Siirtymäsäännöstä tulisi jatkovalmistelussa täydentää niin, että siinä säädettäisiin myös vireillä olevien asioiden siirtämisestä tässä laissa tarkoitettuihin muutoksenhakulautakuntiin.





KELA, Tutkimus- ja kehitysyksikkö  
Anna Pietiläinen  
4.1.2001

## TOIMEENTULOTURVAN MUUTOKSENHAKU ERÄIS- SÄ MAISSA

### 1. Johdanto

Tässä selvityksessä esitellään toimeentuloturvan muutoksenhaku kahdeksassa Pohjois- ja Keski-Euroopan maassa. Tarkasteltavana ovat **Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Alankomaiden, Belgian, Ranskan ja Englannin** järjestelmät. Toimeentuloturvan hallinto ja muutoksenhaku on järjestetty varsin erilaisilla tavoilla eri maissa. Hallinnossa on sekä hyvin keskusjohtoisia järjestelmiä (Ruotsi) että järjestelmiä, jotka rakentuvat lähinnä yksittäisten vakuutuslainsäädännön varaan (Saksa). Muutoksenhaku saattaa tapahtua esimerkiksi sosiaaliturva-asioita käsittelevissä erityisissä hallintotuomioistuimissa (Saksa), yleisissä hallintotuomioistuimissa (Ruotsi) tai lähes kokonaan hallinnon sisäisesti (Norja). Selvityksessä tulee siten esille useita periaatteellisestikin toisistaan eroavia tapoja järjestää muutoksenhaku.

**Oikeusturvakysymykset** ovat muutoksenhaun kannalta keskeisiä. Oikeusturvakysymysten vähittäinen korostuminen on nähtävissä sekä sosiaaliturvaan liittyvässä lainvalmistelussa ja lainvalvonnassa että sosiaalioikeuden tutkimuksessa. Toimeentuloturvan muutoksenhaun kannalta erityisiä ongelmia ovat käsittelyn riippumattomuus ja puolueettomuus sekä hallinnon sisäisen muutoksenhaun ja tuomioistuintien suhde toisiinsa.

Jokaisen käsittelyn maan kohdalla on ensimmäisenä jakso, jossa on esitetty lyhyesti muutoksenhakujärjestelmän ja toimeentuloturvan hallinnon pääpiirteet. Toimeentuloturvan hallinto on yleensä siten liitoksissa muutoksenhakuun, että prosessista syntyy puutteellinen kuva, jos sitä käsitellään täysin hallinnosta erillään. Eri maita koskevat jaksot eroavat toisistaan laajuudeltaan, koska selvityksessä on jonkin verran painotettu Pohjoismaita ja toisaalta eri periaatteisiin perustuvien järjestelmien esittelyä (esim. Saksan sosiaalituomioistuinjärjestelmä).

Selvitystä tehtäessä on käytetty apuna mm. eri maiden sosiaalilainsäädäntöä käsitteleviä tutkimuksia. Koska sosiaalivakuutuslainsäädäntö on varsin nopeasti muuttuvaa, sisältävät melko uudetkin teokset jo vanhentunutta tietoa. Käsitellyn lainsäädännön ajantasaisuus on varmistettu kutakin jaksoa

kirjoitettaessa. Uusimpien muutosten taustoista ja vaikutuksista ei siten välttämättä ole saatavilla tutkimustietoa.

Selvityksessä on pyritty esittelemään myös eri maissa esitettyä järjestelmiin kohdistuvaa kritiikkiä. Toimeentuloturvan muutoksenhakua selvitettäessä on lukuisten muiden asioiden ohella kiinnitettävä huomiota maiden valtiosääntöön, tuomioistuinjärjestelmiin, menettelylakeihin ja paikallishallinnon järjestämiseen. Perustellun kritiikin esittäminen edellyttää sellaista syvällistä perehtymistä kyseisten maiden oikeusjärjestelmiin, mikä ei tämän selvityksen puitteissa ole mahdollista. Lehtikirjoittelun ei ole tässä katsottu kuvastavan riittävän luotettavasti muutoksenhakujärjestelmää koskevia mielipiteitä, koska sen edustavuutta on vaikea määritellä. Esitetyn kritiikin suppeus joidenkin maiden kohdalla johtuu siten osin siitä, että muutoksenhakujärjestelmiä kuvaavat kirjoittajat ovat usein tyytyneet vain säännösten kuvailuun esittämättä erityisiä huomioita järjestelmän toiminnasta.

## 2. Oikeusturva ja Euroopan ihmisoikeussopimus

### 2.1. Yleistä

Kaikki selvityksessä käsiteltävät valtiot ovat Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen sopimusosapuolia.<sup>1</sup> Suomessa ihmisoikeussopimus on inkorporoitu lailla osaksi sisäistä oikeusjärjestystä, eli se on voimassa tavallisen eduskuntalain tasolla. Kansallisessa soveltamisessa on kuitenkin erityispiirteenä sopimukseen perustuvien kansainvälisten ihmisoikeuselinten ratkaisukäytännön merkitys tulkintamateriaalina. Kansainvälisen valvontajärjestelmän toiminta ja valvontaelinten päätösten sitova vaikutus (esimerkiksi Suomessa) ovat johtaneet siihen, että ihmisoikeussopimuksella on sekä prosessuaalisesti että organisatorisesti tärkeä merkitys kansallisten tuomioistuinten kannalta.<sup>2</sup>

### 2.2. Toimeentuloturvan muutoksenhakuun liittyvät ihmisoikeussopimuksen artikkelit

Ihmisoikeussopimuksen **6 artiklan** 1 kappaleessa säädetään oikeudesta **oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin**:

*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 rikossyyttestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä*

<sup>1</sup> Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18 ja 19/1990 ja L 438/1990 ja A 439/1990 (Ks. myös SopS 85 ja 86/1998). Ks. esim. Pellonpää, 44–54.

<sup>2</sup> Hallberg ym., 12. Pellonpää, 61–76.

*voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.*

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet on Suomessa turvattu myös perustuslain oikeusturvaa koskevassa 21 §:ssä, jossa käytetään osin ihmisoikeussopimuksen kanssa yhteneviä ilmaisuja.<sup>3</sup> Alun perin siviili- ja rikosasioita silmällä pitäen kirjoitetun ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan soveltamisala on laajentunut moniin hallinto-oikeudellisiin asiaryhmiin. Ihmisoikeustuomioistuin on katsonut 6 (1) artiklan soveltuvan **sosiaalivakuutuksen** ja **sosiaaliavun** alalla. Mikäli kysymys on henkilökohtaisesta taloudellisesta etuudesta, johon valtiosisäisen lainsäädännön nojalla on tiettyjen edellytysten vallitessa oikeus, soveltuu 6 artikla asiaa koskevaan riitaisuuteen.<sup>4</sup>

Oikeusturvaan liittyy myös ihmisoikeussopimuksen **13 artikla** oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin viranomaisen edessä. Sopimuksen 6 artiklan on kuitenkin katsottu turvaavan kyseiset oikeudet 13 artiklaa laajemmin. Siten 13 artiklalla olisi merkitystä lähinnä niissä tilanteissa, joihin 6 artiklan soveltamisala ei ulotu.<sup>5</sup>

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ovat tarkentuneet ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta. Oikeusturvan takeita, jotka sisältyvät 6 artiklassa lähinnä sanaan **’oikeudenmukainen’**, ovat osapuolten yhdenvertaisuus, kontradiktorinen menettely, oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai avustajan välityksellä ja muut oikeudet, kuten oikeus saada perusteltu päätös. Toimeentuloturvan muutoksenhaussa eri maissa yleensä noudatetun virallisperiaatteen voidaan myös ajatella tukevan oikeusturvaa. Mitä tulee mahdollisuuteen käyttää oikeussuojakeinoa, ilmeisen välttämättömien valituslupajärjestelmien ja toisaalta valituskieltojen voidaan katsoa heikentävän oikeusturvaa. Hallberg toteaaakin valituskielloista, että ”[O]ngelmana on se, että valituskieltojen tarpeellisuutta ja merkitystä ei ole aina riittävästi harkittu oikeusturvan kannalta.”<sup>6</sup>

**Kontradiktorisen menettelyn** käyttö on osassa maista varmistettu toimeentuloturva-asioissa ilmeisesti ainakin osin ihmisoikeussopimuksen vaikutuksesta. Asianosaisen vastapuolena toimii yleensä vakuutuslaitos.

<sup>3</sup> Sopimus on Suomessa voimassa todistusvoimaisilla kielillään eli englanniksi ja ranskaksi.

<sup>4</sup> Pellonpää, 314–315. Ks. ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut Deumeland (29.5.1986 A 100, oikeus leskeneläkkeeseen tapaturmavakuutuslainsäädännön nojalla), Feldbrugge (29.5.1986 A 99, sairausvakuutuslainsäädäntöön perustuva etuus) ja Schuler-Zraggen v. Sveitsi, 24.6.1993 A 263.

<sup>5</sup> Ks. Pellonpää, 428–435.

<sup>6</sup> Hallberg, 661–665.

Riippumattomuuskysymysten (ks. jäljempänä) ohella pohdittavaksi tulee osapuolten yhdenvertaisuus, kun yksityinen toimeentuloturvaetuuden hakija ja vakuutuslaitos ovat toistensa vastapuolina. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että toimeentuloturva-asioissa yleinen oikeudenkäynnin maksuttomuus yksityiselle ulottuu vain tuomioistuinkuluihin.

**Oikeusturvan menettelyllisistä takeista** on käsiteltävänä olevissa maissa huolehdittu laintasoisesti niissä laeissa, jotka kussakin maassa sääntelevät hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä. Varsinaisen menettelyn ongelmat liittyvät lähinnä säännösten noudattamiseen käytännössä. Esimerkiksi tietyn periaatteen korostuminen valtion korkeimman tuomioistuimen oikeuskäytännössä merkitsee toisaalta sitä, että periaatetta pidetään tärkeänä, mutta toisaalta sitä, että alemmat tuomioistuimet eivät ole ottaneet periaatetta riittävästi huomioon. Pitkittyneet **käsittelyajat** ovat tuottaneet ongelmia kaikissa maissa.<sup>7</sup>

Useat ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot liittyvät **julkisen kuulemisen** järjestämiseen. Esimerkiksi tapauksissa Stallinger ja Kuso v. Itävalta (23.4.1997) ja Entleitner v. Itävalta (1.8.2000) Itävallan todettiin rikkoneen 6 (1) artiklaa, kun maatalousviranomaisen lautakuntatyypissä valituselimestä järjestetty kuuleminen ei ollut julkinen eikä hallintotuomioistuin, johon asiasta valitettiin sittemmin, järjestänyt kuulemista asianosaisten pyynnöstä. Samoissa tapauksissa oli myös kysymys lautakuntatyypisen valituselimen riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Kyseisissä tapauksissa tuomioistuin ei todennut 6 (1) artiklan rikkomista, mutta valitusten voidaan ajatella osoittavan, että valituselimen puolueettomuus ei ole ollut valittajien kannalta selvä asia.

Ihmisoikeussopimuksen kannalta ongelmallisimpia toimeentuloturvan muutoksenhaussa ovatkin tuomioistuimen tai tuomioistuimena toimivan hallintoelimen **riippumattomuus** ja **puolueettomuus** ja sitä kautta oikeudenkäynnin **oikeudenmukaisuus** ja **oikeussuojakeinon tehokkuus**. Riippumattomuuskysymykset liittyvät esimerkiksi eri vakuutuslaitosten ja lautakuntakuntatyypisten muutoksenhakuelinten rooliin muutoksenhakuprosessissa. Samaan ongelmaryhmään kuuluu hallinnon sisäisen muutoksenhaun ja tuomioistuintien suhde toisiinsa. Puolueettomuuden ohella tässä yhteydessä on kysymys myös oikeussuojakeinon tehokkuudesta.

---

<sup>7</sup> Melko suuri osa ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisista ratkaisuista koskee liian pitkiä käsittelyaikoja. Suurimmassa osassa tapauksista vastaajana on Italian valtio. Tanska on tuomittu liian pitkistä käsittelyajasta yhdessä tapauksessa tänä vuonna. Tapauksessa Kurt Nielsen v. Tanska (tuomio 15.2.2000) oli kysymys vakuutetun yksityisiä vakuutuslaitoksia vastaan nostamasta kanteesta tapaturmavakuutusasiassa, jossa asian eteneminen riippui osin Arbejdsskadestyrelsenin lausunnoista. Tuomion mukaan sitä, että vakuutettu oli vaikeasti loukkaantunut, oli muun muassa pidettävä asian nopeaa käsittelyä vaativana seikkana.

**Suomen** on todettu rikkoneen 6 artiklaa muun muassa tapauksissa Kerojärvi v. Suomi ja L v. Suomi.<sup>8</sup> Kerojärvi-tapauksessa vakuutusoikeus ei ollut antanut sotilasvamma-asiassa valittajalle tiedoksi kaikkea aineistoa, joka oli vastapuolen ja tuomioistuimen hallussa. L-tapauksessa oli kysymys maa-oikeuden kokoonpanosta, jossa läänin maanmittausinsinöörin kuulumisen kokoonpanoon todettiin vaarantavan tuomioistuimen puolueettomuuden.<sup>9</sup>

### 3. Toimeentuloturvan muutoksenhaku

#### 3.1. Ruotsi

##### Pääpiirteet

Toimeentuloturvan **muutoksenhaku** tapahtuu Ruotsissa yleisissä hallintotuomioistuimissa. Valitusta edeltää oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle hallintoelimelle. Hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiasteinen. Ensiasteena toimivat lääninoikeudet (länsrätterna), toisena asteena kamarioikeudet (kammarrätterna) ja ylimpänä asteena regeringsrätten. Regeringsrätteniin valittaminen edellyttää valitusluvan saamista, ja valituslupa tarvitaan myös kammarrätteniin useissa asiaryhmissä, joihin kuuluvat sosiaalivakuutus- ja sosiaaliapuasiat.

Kaikkia sosiaalivakuutusasioita työttömyyspäivärahaa lukuun ottamatta **hallinnoi** valtion viranomainen, Riksförsäkringsverket, joka valvoo alueellisten ja paikallisten vakuutuskassojen (försäkringskassor) toimintaa.<sup>10</sup> Työttömyyspäivärahaa hallinnoivat Arbetsmarknadstyrelsens valvomat työttömyyskassat (a-kassor). Sosiaaliapua koskevat päätökset tekee kunnan sosiaalilautakunta (socialnämnd).

##### Lainsäädäntö

Hallintotuomioistuimissa sovelletaan hallintoprosessilakia (**förvaltningsprocesslag**) ja hallintoviranomaisessa valitusasiaa käsiteltäessä hallintomenettelylakia (**förvaltningslag**). Sosiaalivakuutusta koskeva säädös on **lag om allmän försäkring** (AFL), jossa on myös muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Riksförsäkringsverketillä on

---

<sup>8</sup> Kerojärvi v. Suomi, ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.7.1995, A304, L v. Suomi, ministerikomitean toteama sopimusloukkaus, 22.3.1996. Muita tapauksia ovat esim. Nuutinen v. Suomi (27.6.2000, liian pitkä käsittelyaika) ja Kuopila v. Suomi (27.4.2000). Kuopila-tapauksessa syyttäjän ja tuomioistuimen (hovioikeus) hallussa ollut tärkeää aineistoa ei annettu tiedoksi asianosaiselle, joka ei siten voinut vedota aineistoon. Merkitystä ei ollut sillä, olisiko vetoaminen vaikuttanut tuomioistuimen päätökseen.

<sup>9</sup> Ks. Pellonpää, 327 ja 319 viite 334.

<sup>10</sup> Vakuutuskassojen asemasta ks. AFL 18 luku. Vakuutuskassat ovat kehittyneet yksityisistä sairauskassoista viranomaisiksi, joiden toimiala on laajentunut kattamaan suurimman osan toimeentuloturvaetuksista. Samalla kassojen julkinen kontrolli on lisääntynyt. Westerhäll, 35–38.

toimivalta antaa määräyksiä (**föreskrifter**) ja suosituksia (rekommendationer) AFL:n soveltamisesta.<sup>11</sup>

### **Muutoksenhaku ja valituselimen kokoonpano**

Vakuutuskassan (**försäkringskassa**) virkamiehen tekemään etuuspäätökseen voi hakea muutosta vakuutuskassalta **oikaisuvaatimusmenettelyssä** (omprövning). Määräaika vaatimuksen tekemiselle on kaksi kuukautta päätöksen tiedoksiannosta, kuten toimeentuloturva-asiassa yleisiin hallinto-oikeuksiin tehtävissä valituksissakin. Oikaisuvaatimusvaiheessa päätöstä ei voi muuttaa yksityisen hakijan vahingoksi. Vakuutuskassa voi myös oma-aloitteisesti muuttaa päätöstään, jos siinä on kirjoitus- tai laskuvirhe tai päätös on tehty virheellisin perustein tai perustuu väärään lain soveltamiseen. Itseoikaisu voidaan tehdä kahden vuoden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Päätöstä ei voida muuttaa vakuutetun vahingoksi jo erääntyneiden etuussuoritusten suhteen, eikä muutenkaan jos muuttamista vastaan on tärkeitä syitä. Jos Riksförsäkringsverket valittaa päätöksestä, josta on tehty oikaisuvaatimus, asia siirretään ilman oikaisukäsittelyä suoraan valituksena lääninoikeuteen.<sup>12</sup>

Vakuutuskassan tai Riksförsäkringsverketin päätöksestä voi valittaa **yleiseen hallintotuomioistuimeen** (allmän förvaltningsdomstol). **Valitus** (överklagandet) toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle, joka tutkii, onko valitus saapunut määräajassa. Jos päätöksestä olisi tullut tehdä ensin oikaisuvaatimus, viranomainen tutkii valituksen oikaisuvaatimuksena. Sosiaalivakuutus- ja sosiaaliapuasioissa valitukseen edelleen kammarrätteniin tarvitaan valituslupa. Kunnan sosiaalilautakunnan **sosiaaliapupäätöksestä** valitetaan yleiseen hallintotuomioistuimeen.<sup>13</sup>

Valituksen käsittelee alimpana asteena **lääninoikeus** (länsrätt). Lääninoikeuden vakinaiset jäsenet ovat lainoppineita tuomareita. Lisäksi lääninoikeuksissa toimii lautamiehiä, joiden tulee iän, sukupuolen ja ammatin suhteen edustaa väestöä monipuolisesti. Lääninoikeus on tuomiovaltainen yhden lainoppineen tuomarin ja kolmen lautamiehen kokoonpanossa. Jos asian laajuuden tai vaikeuden vuoksi on erityisiä syitä, voidaan kokoonpanoon lisätä yksi lainoppinut tuomari ja yksi lautamies. Lääninoikeus voi tietyin edellytyksin toimia myös yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Esimerkiksi yksinkertaisissa asioissa yhden tuomarin kokoonpano on tuomiovaltainen.<sup>14</sup>

Lääninoikeuden päätöksestä voidaan valittaa **kamarioikeuteen** (kammarrätten) valitusluvalla. Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta on tärkeää, että ylempi tuomioistuin tutkii valituksen, lääninoikeuden päätöksen muuttamiseen on aihetta tai valituksen

<sup>11</sup> AFL 1:2, Förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket ja Förordning (1998:562) med vissa bemyndiganden för Riksförsäkringsverket att meddela föreskrifter.

<sup>12</sup> AFL, 20:10, 10a ja 13 §.

<sup>13</sup> AFL, 20:11, förvaltningslagen 23 ja 24 § ja socialtjänstlagen 73 ja 74a §.

<sup>14</sup> Lag om allmänna förvaltningsdomstolar 14–18 §.

tutkimiseen on muita tärkeitä syitä.<sup>15</sup> Kamarioikeuden vakinaiset jäsenet ovat lainoppineita tuomareita. Kamarioikeus on pääsääntöisesti tuomiovaltainen kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa. Siinä voi olla enintään neljä lainoppinutta tuomaria ja lisäksi kaksi tai kolme lautamiestä, jos lautamiesten läsnäolosta on erikseen säädetty. Valituslupakäsittely voidaan tehdä kahden tuomarin kokoonpanossa, jos nämä ovat päätöksestä yksimielisiä.<sup>16</sup>

**Regeringsrätten** käsittelee kamarioikeuden päätöksistä tehdyt valitukset. Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta on tärkeää, että regeringsrätten tutkii valituksen, tai jos siihen on muita tärkeitä syitä, esimerkiksi purkuperuste tai kamarioikeuden päätöksen perustuminen ilmeisesti olennaiseen erehdykseen tai väärään lain soveltamiseen.<sup>17</sup>

Regeringsrättenissä on vähintään neljätoista jäsentä, joista vähintään kahden kolmasosan tulee olla lainoppineita. Regeringsrätten toimii viiden tuomarin kokoonpanossa. Neljän tuomarin kokoonpano on tuomiovaltainen, jos kolme näistä on ratkaisusta yhtä mieltä. Jos tuomariston kanta poikkeaa regeringsrättenin aikaisemmasta oikeuskäytännöstä tai on jokin muu erityinen peruste, voidaan asia määrätä käsiteltäväksi täysistunnossa. Valituslupakäsittelyn voi tehdä yksi tai korkeintaan kolme tuomaria.<sup>18</sup>

Tuomioistuimen tulee selvittää asia sen laadun edellyttämässä laajuudessa. **Menettely** on kirjallista, mutta suullinen käsittely voidaan järjestää tarpeen mukaan. Alemmissa oikeusasteissa suullinen käsittely on järjestettävä yksityisen asianosaisen vaatimuksesta, jos se ei ole tarpeetonta tai jollei ole muita erityisiä syitä jättää sitä järjestämättä.<sup>19</sup>

**Valitusoikeus** on sillä, jota päätös koskee, jos päätös on hänelle vastainen.<sup>20</sup> Kun viranomaisen päätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen, tulee päätöksen tehneestä viranomaisesta käsittelyssä valittajan vastapuoli (motpart).<sup>21</sup> Riksförsäkringsverket voi läänin- ja kamarioikeudessa ottaa hoitaakseen vakuutuskassan prosessiroolin ja regeringsrättenissä se käyttää yksin vakuutuslaitoksen puheoikeutta. Riksförsäkringsverketillä on myös valitusoikeus sekä vakuutuskassan että tuomioistuimen päätöksistä. Riksförsäkringsverket voi tehdä valituksen myös yksityisen osapuolen eduksi. Sen tehtävänä on muutenkin valvoa, että sosiaalivakuutusta koskevia säännöksiä sovelletaan yhtenäisesti ja oikeudenmukaisesti. Se ei voi kuitenkaan yksittäistapauksessa muuttaa vakuutuskassan päätöstä.<sup>22</sup>

<sup>15</sup> Förvaltningsprocesslagen 34a §.

<sup>16</sup> Lag om allmänna förvaltningsdomstolar 10–12 §.

<sup>17</sup> Förvaltningsprocesslagen 35–36 §.

<sup>18</sup> Lag om allmänna förvaltningsdomstolar 2–5 §.

<sup>19</sup> Förvaltningsprocesslagen 8–9 §.

<sup>20</sup> Förvaltningslagen 22 § ja förvaltningsprocesslagen 33 §.

<sup>21</sup> Förvaltningsprocesslagen 7a §.

<sup>22</sup> AFL 18:2 ja 20:12 §, Westerhäll, 44–46.



## Vakuutusoikeuksien lakkauttaminen osana Ruotsin tuomioistuinjärjestelmän uudistamista

Ruotsissa oli aikaisemmin **kaksiportainen vakuutusoikeusjärjestelmä**. Järjestelmä oli varsin lyhytikäinen, koska se perustettiin 1979 ja alemman asteen vakuutusoikeudet lakkautettiin 1992 ja vakuutusylioikeus 1995. Sosiaalivakuutuksen valitusasiat siirrettiin yleisten hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi. Uudistukseen liittyi myös hallinto-oikeuksien kapasiteetin laajentaminen.

Suurin osa **erityistuomioistuimista** perustettiin 1960- ja 1970-luvuilla. Tarkoituksena oli varmistaa eri alojen tarpeellinen asiantuntemus tuomioistuimissa ja asioiden nopea käsittely. Ruotsissa on 1990-luvun lainvalmistelussa pohdittu laajasti **tuomioistuinjärjestelmän uudistamista**. Aineistosta käy ilmi, minkälaiset ongelmat ovat vaikuttaneet järjestelmän muutoksiin. Yksi syy oli tuomioistuinjärjestelmän hajanaisuus. Koska tuomioistuinjärjestelmän **yhtenäistämistä** pidettiin tarpeellisena, sekä käytännöllisten että periaatteellisten syiden katsottiin puoltavan erityistuomioistuinten lakkauttamista.

### Järjestelmän ongelmia

Lainvalmisteluaineistossa tuotiin esille muun muassa seuraavia **ongelmia**. Järjestelmän **hajanaisuuden** vuoksi yksityisen saattoi olla vaikea löytää oikeaa valituselintä. Hajanaisuuden katsottiin myös saattavan aiheuttaa eroja oikeuskysymysten ratkaisussa eri tuomioistuinjärjestelmien välillä. Asiantuntemusta pidettiin hyödyllisenä, mutta toisaalta ajateltiin asiaryhmien **kapea-alaisuuden** johtavan siihen, ettei tuomareilla ole laaja-alaista käsitystä lainkäyttöasioista. Ongelmana pidettiin myös erityistuomioistuinten pienuutta, minkä katsottiin johtavan organisaation **joustamattomuuteen** ja ylimääräisiin **kustannuksiin**. Järjestelmän vikana pidettiin myös sitä, ettei erityistuomioistuinjärjestelmä ollut kolmiasteinen siten, että tarjolla olisi kaksi tuomioistuinastetta ja niiden jälkeen **prejudikaatti-instanssina** toimiva korkein tuomioistuin. Järjestelmän rakenteesta seurasi, että korkein tuomioistuin toimi monessa asiassa ensi asteen tuomioistuimena. **Intressiedustus** tuomioistuimissa on myös ollut pitkään mielipide-erojen kohteena. Muita tuomareiden asemaan liittyviä ongelmia olivat **viran määräaikaisuus ja sivutoimisuus**.<sup>23</sup>

Ruotsin oikeusministeriön muistiossa ”**Specialdomstolarna i framtiden**” käsitellään kriittisesti kolmea perustetta erityistuomioistuinten tarpeeseen. Perusteet ovat käsittelyn nopeus, asiantuntemus ja intressiedustus. Muistiossa todetaan, ettei erityistuomioistuimen olemassaolo ole taannut käsittelyn **nopeutta**, ja esimerkiksi vakuutusoikeuksien lakkauttaminen ja asioiden siirto läänioikeuksiin tehtiin juuri käsittelyn nopeuttamiseksi. Lisäksi käsittelyaikojen todetaan riippuvan lähinnä voimavaroista ja priorisoinnista.

<sup>23</sup> Domstolsväsendet: Organisation och administration i framtiden, Ds 1992:38 (Justitiedepartementet), 24–25 ja 123–125.

Asiantuntijajäsenperustelun katsotaan johtavan siihen, että jokaista asiatyyppejä varten pitäisi perustelun logiikan mukaan olla oma erityistuomioistuimensa. Muistiossa huomautetaan myös juridisen erityisasiantuntemuksen tarpeesta tuomioistuimissa. Tähän tarpeeseen ehdotetaan tiettyjen asiatyyppeiden keskittämistä tiettyihin tuomioistuimiin tai tuomioistuinten jaostoihin. Muun **asiantuntemuksen järjestämisessä** parhaana pidetään ulkopuolisten asiantuntijoiden lausuntoja. Tätä perustellaan sillä, ettei tuomioistuimen jäsenten tulisi tuoda tällaista ylimääräistä uutta asian käsittelyyn, eikä prosessiin tule oikeusturvasyistä tuoda materiaalia asianosaisten ”ohi”. Pääsääntönä pidetään sitä, että osapuolet huolehtivat tarvittavan (ja vaaditun) todistusaineiston hankkimisesta.

Muistiossa suhtaudutaan **intressiedustukseen** kielteisesti. Siinä todetaan kuitenkin ihmisoikeustuomioistuimen Langborger-ratkaisuun viitaten, ettei intressiedustus sinänsä ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastainen. Esille tuodaan myös se, että intressiedustajien tarkoituksena ei ole ajaa eri osapuolten etua, vaan toimia tuomareina (meddomare), jotka muiden tuomareiden lailla ratkaisevat asian puolueettomasti. Intressiedustajien hyvänä puolena on mainittu se, että he voisivat edustaa tuomioistuimessa intressiryhmässään vallitsevia käsityksiä. Toisaalta on kuitenkin väitetty intressiedustajien tuovan esille lähinnä edustamansa organisaation näkemyksiä. Lisäksi on todettu, että kyseisten organisaatioiden yhteiskunnallinen valta-asema on vaikuttanut siihen, että lainsäätäjät on säilyttänyt intressiedustuksen yksityisen asianosaisen kustannuksella. Yllä käsitellyt intressiedustuksen funktiot katsotaan voitavan korvata asiantuntijalausuntomenettelyllä ja lautamiesinstituutiolla.

Muistiossa katsotaan, että **luottamuksen tuomioistuimiin** pitäisi syntyä lainkäytön laadukkuudesta eikä intressiedustuksesta. Tästä näkökulmasta käsitystä intressiedustuksen luottamusta luovasta funktiosta pidetään jopa outona. Lisäksi todetaan, että ne asianosaiset, jotka eivät kuulu niihin organisaatioihin, jotka ovat edustettuina tuomioistuimessa, voivat tuntea epäluottamusta tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan. Yllä esitetyin perusteluin muistiossa todetaan, ettei erityistuomioistuinten tarpeeseen ole päteviä perusteita.<sup>24</sup>

**Lausuntokierroksella** muistion sisältöä tuettiin suurimmaksi osaksi. Huomautuksia esitettiin mm. siitä, etteivät perustelut välttämättä puhu juuri erityistuomioistuimia vastaan, vaan esimerkiksi intressiedustusta vastaan. Toivottiin myös kerralla tehtävää kokonaisuudistusta yksittäisten väliaikaisratkaisujen sijaan. Eniten kommentteja esitettiin siitä, ettei tiettyjen asiaryhmien priorisointi todennäköisesti onnistu yleisissä tuomioistuimissa. Vuokra-asialautakunnat (hyresnämnder) ja LO (Landsorganisationen i Sverige) pitivät intressiedustusta tarpeellisena.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Specialdomstolarna i framtiden, Ds. 1993:34 (Justitiedepartementet), 17–25.

<sup>25</sup> Ks. Remissammanställning: Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34), Ds 1994:17 (Justitiedepartementet). Vaikka muistiossa esitettiin joitakin kommentteja

## Uudistus

Käsittelyajat vakuutustuomioistuimissa olivat venyneet kohtuuttoman pitkiksi, ja vaikeuksia oli myös ammattitaitoisten juristien rekrytoinnissa vakuutusosoikeusuralle. Ylimmän oikeusasteen roolia prejudikaatti-instanssina haluttiin vahvistaa oikeusturvaa kuitenkin heikentämättä. Vakuutusylioikeus säilytettiin siirtymäajaksi, mutta lakkauttaminen kuului jo alkuperäiseen muutossuunnitelmaan. Osasy siirtymäajan käyttämiseen oli se, että vakuutusylioikeus saattoi purkaa jutturuuhkaa, eikä asioita tarvinnut siirtää *regeringsrätten*lle. Lakkauttamista puolsi myöhemmin sekin, että vakuutusylioikeudelle tehtyjen valitusten määrä kasvoi jatkuvasti samalla, kun sekä myönnettyjen valituslupien osuus että käsittelyyn otettujen asioiden muutosfrekvenssi laskivat. Keskeisenä pidettiin myös vakuutusylioikeuden asiaryhmän kapea-alaisuutta. Katsottiin, että asiantuntemuksen hankkiminen voitaisiin toteuttaa paremmin muilla keinoin kuin käyttämällä erityistuomioistuinta. Ongelmana pidettiin lisäksi sitä, että vakuutusylioikeuden ja *regeringsrätten*in toimialueet olivat osin päällekkäisiä, ja *regeringsrätten* ratkaisi joka tapauksessa ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Samaten siirtymäajan ongelmana oli se, että samanaikaisesti oli samoissa asioissa kaksi eri prejudikaatti-instanssia.<sup>26</sup>

## Oikeusturva

Ruotsin uudistettu järjestelmä toteuttaa oikeusturvan vaatimuksia ainakin säädöstasolla suhteellisen hyvin. Muutoksenhakujärjestelmää voidaan pitää kokonaisuudessaan melko selkeänä muiden maiden järjestelmiin verrattuna. Kuvaa oikeuskäsittelyn puolueettomuudesta vahvistaa käsittelyn siirtäminen kokonaan sosiaalivakuutus- ja sosiaaliapuviranomaisten ulkopuolelle. Valitusten suuresta määrästä johtuvia ongelmia on pyritty lieventämään oikaisumenettelyllä ja ylempien oikeusasteiden valituslupasäännöksillä.<sup>27</sup>

---

vakuutusosoikeuksista, se ei käsitellyt enää niitä, koska ne oli jo lakkautettu. Siten lausunnotkaan eivät liitty vakuutusosoikeuksiin.

<sup>26</sup> Ks. Justitiekanslerns betänkande: 1990/91:JuU18, Rättskipningen i socialförsäkringsmål ja 1992/93:JuU33, Försäkringsöverdomstolen m.m.. Domstolsväsendet (ks. viite 23), 128–134. Vakuutusosoikeudet olivat esittäneet hallitukselle rekrytointivaikeuksia koskevan raportin, ks. Domstolsväsendet, 126. Aineiston nojalla näyttää siltä, ettei Salomaan selvityksessä (s. 4) mainittu lakkauttamissy (vakuutusylioikeudessa ratkaistavien asioiden määrän olennainen väheneminen) anna asiasta tarkkaa kuvaa. Aineisto viittaa siihen, että kun jutturuuhkaa oli purettu riittävästi ja toimenpiteitä oli tehty ruuhkan vähentämiseksi tulevaisuudessa, tuli *regeringsrätten*istä sosiaalivakuutusasioiden korkein tuomioistuin, ks. Domstolsväsendet, 134: ”Sedan överdomstolens målbilans sjunkit på grund av den år 1991 införda instansordningen och sloandet av ändringsdispensen skulle Regeringsrätten bli högsta instans i socialförsäkringsmål”. Samalla on todettava, että käsittelyaikojen pidentymiseen ilmeisesti vaikutti rekrytointivaikeuksien lisäksi juttujen määrän kasvu (esim. försäkringsöverdomstoleniin tuli vuonna 1987 1 800 asiaa ja vuonna 1991 3 400 asiaa). Huolimatta ratkaistujen asioiden määrän lisääntymisestä kasvoi ratkaisematta olevien asioiden määrä jatkuvasti. Försäkringsöverdomstolenin ”jäämä” (bilans) oli 2 000 asiaa vuonna 1979 ja 4 700 asiaa vuonna 1992, ks. Domstolsväsendet, 128–129.

<sup>27</sup> Ks. Strömberg, 164–167.

Käytännössä muutoksenhaun rajoittamista valituslupasäännöksin jo kamarioikeuksissa voidaan pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Regeringsrätten on niin ikään myöntänyt erittäin vähän valituslupia. Ongelmia ovat aiheuttaneet myös kamarioikeuksien epäyhtenäinen ratkaisukäytäntö ja uudistuksen tavoitteista huolimatta liian pitkiksi jääneet käsittelyajat.<sup>28</sup>

### Tilastotietoa

Yleisimmät lääninoikeuksien käsittelemät asiat ovat vero- ja sosiaalivakuutusasioita. Kaiken kaikkiaan lääninoikeuksiin tulee vuodessa n. 90 000, kamarioikeuksiin 27 000 ja regeringsrätteniin 8 500 asiaa. Alemmissä oikeusasteissa asioiden määrä on viime viiden vuoden aikana jonkin verran vähentynyt, regeringsrättenissä määrä on sen sijaan hiukan kasvanut.

Esimerkiksi Göteborgin kamarioikeuteen tuli 1998 yhteensä 8 725 asiaa, joista 2 546 oli veroasioita, 1 296 socialtjänstelagenin mukaisia asioita ja 1 769 sosiaalivakuutusasioita. Samana vuonna ratkaisematta oli eniten veroasioita (3 255) ja sosiaaliturva-asioita (1 444).<sup>29</sup>

## 3.2. Norja

### Pääpiirteet

Toimeentuloturva-asioissa käytetään Norjassa pääasiassa **hallinnon sisäistä muutoksenhakua**. Norjassa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Yleiset tuomioistuimet käsittelevät hallintoasioita varsin vähän, joten hallintopäätösten viimekätistä kontrollia varten on muodostunut jossain määrin sekalainen tuomioistuimia muistuttavien toimielinten järjestelmä.<sup>30</sup> Toimeentuloturvapäätökseen haetaan ensin muutosta hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimusmenettely on tuomioistuin­käsitte­lyn edellytys. Oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä valitetaan Trygderetteniin, joka on muodollisesti hallintoelin, mutta toimii riippumattomana tuomioistuimena. Trygderettenin päätöksestä voi valittaa yleiseen tuomioistuimeen, mutta tämä on käytännössä erittäin harvinaista.

**Toimeentuloturva-asioita hallinnoi** Norjassa pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön alainen valtion sosiaaliturvalaitos, Rikstrygdeverket. Aluetasolla toimivat Rikstrygdeverketin delegeoimaa valtaa käyttävät läänintoimistot (fylkestrygdekontoret) ja paikallistasolla paikalliset sosiaaliturvatoimistot (trygdekontoret).<sup>31</sup> Sosiaaliapua hallinnoi valtion orgaanina sosiaaliministeriö ja aluetasolla maaherra (fylkesmannen). Lisäksi

---

<sup>28</sup> Lindén.

<sup>29</sup> Domstolsväsendetin kotisivu, www.dom.se. Sivulla käyty 30.8.2000.

<sup>30</sup> Ks. Eckhoff–Smith, 619–624.

<sup>31</sup> Folketrygdloven § 20.

aluetason omana hallintoelimenä toimii fylkesrådmannen ja paikallistasolla kunnan sosiaalikontrori (sosialkontoret).<sup>32</sup>

### Lainsäädäntö

Oikaisumenettelyyn sovelletaan hallintomenettelylakia (**forvaltningsloven**). Osittain sen syrjäyttää sosiaalivakuutusta koskeva laki (**folketrygdloven**), jossa on muutoksenhakua koskeva luku. Muutoksenhakuun Trygderettenissä sovelletaan sinne tehtäviä valituksia koskevaa lakia (**lov om anke til Trygderetten**). Lisäksi eri etuuslajien säädöksissä on muutoksenhakua koskevia säännöksiä.

### Muutoksenhaku

**Oikaisuvaatimus** (klage) osoitetaan forvaltningslovenin 28 §:n mukaan päätöksen tehnyttä hallintoelintä lähinnä ylemmälle hallintoelimelle. Erytislainsäädännössä säädetään kuitenkin yleensä erikseen kulloinkin oikeasta valituselimestä. Pääsääntöisesti sosiaalivakuutusasioissa trygdekontoretin päätöksistä valitetaan fylkestygdekontoretiin ja joissakin asioissa Rikstrygdeverketiin. Fylkestygdekontoretin etuuspäätöksestä valitetaan Rikstrygdeverketiin, mutta valitukseen annetusta päätöksestä suoraan Trygderetteniin. Rikstrygdeverketin päätöksistä valitetaan Trygderetteniin. Ilman valituksiakin ylemmän hallintoelimen tehtävänä on valvoa alemman toimintaa ja huolehtia esimerkiksi yhtenäisestä ratkaisukäytännöstä ja päätösten laadusta.<sup>33</sup> Kunnan hoitamassa sosiaaliavussa valituselin on fylkesmannen.<sup>34</sup>

Oikaisuvaatimus on tehtävä toimeentuloturva-asioissa pääsääntöisesti kuuden viikon, eräissä harvoissa toimeentuloturva-asioissa ja hallintoasioissa yleensä kolmen viikon kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Vaatimus lähetetään päätöksen tehneelle elimelle (**trygdekontoret**), joka käsittelee vaatimuksen ensin. Jos päätöksen tehnyt elin katsoo, että sen olisi tullut toimia toisin, tai että se on tehnyt virheen, se voi itse poistaa päätöksensä tai muuttaa sitä. Päätöstä voidaan muuttaa, jos muutos ei ole kenenkään vahingoksi. Jos päätöksen muuttamisesta seuraa vahinkoa jollekin muulle kuin valittajalle, voidaan tällainenkin päätös tehdä. Jos alempi hallintoelin pysyy alkuperäisessä päätöksessään, se antaa lausuntonsa ja valmisteleo asian ylemmälle hallintoelimelle, jonka käsittelyyn asia siirryy. Asianosaiselle toimitetaan kopio lausunnosta.

Ylempi hallintoelin, eli toimeentuloturva-asioissa **fylkestygdekontoret** ja **Rikstrygdeverket**, voi tutkia asian valittajan vaatimuksia laajemmin. Sen tulee myös ottaa huomioon alkuperäisen päätöksen jälkeen tapahtuneet mahdolliset muutokset asiointilassa. Se voi joko tehdä uuden päätöksen tai poistaa päätöksen ja palauttaa asian alemman hallintoelimen käsiteltäväksi.

<sup>32</sup> Molven, 212. Folketrygdloven 20 luku, Administrative organer.

<sup>33</sup> Molven, 192 ja Syse, 464–467. Folketrygdloven 21 luku, Saksbehandling i trygdesaker, Anke- og klagebehandling m.m..

<sup>34</sup> Lov om sosiale tjenester § 8-6.

Päätöstä voi muuttaa valituksentekijän vahingoksi vain poikkeustapauksissa, joissa muu yksityinen tai yleinen etu sitä vaatii. Tämä on mahdollista lähinnä silloin, kun päätös on merkinnyt erityiskohtelua valittajalle tai päätös on lainvastainen. Tästä tulee ilmoittaa valittajalle kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun alempi hallintoelin on vastaanottanut valituksen.<sup>35</sup>

Ylemmän hallintoelimen päätöksestä voidaan tehdä **valitus** (anke) **Trygderettenin**. Trygderettenillä on hallintoelimen piirteitä ennen kaikkea siinä, että sen päätöksistä voidaan valittaa yleiseen tuomioistuimeen. Se on kuitenkin tuomioistuimen tavoin riippumaton muista hallintoelimistä, sen menettely on tuomioistuinikäsitellyn kaltainen, ja sen päätöksiä kutsutaan tuomioiksi. Asiaratkaisut annetaan oikeudenpäätöksinä (kjennelser), jotka voidaan viedä yleisen tuomioistuimen tutkittaviksi. Trygderettenin toimivaltaan kuuluvat sosiaalivakuutusasiat. Toimivalta on ymmärretty laajasti. Esimerkiksi asia, joka on koskenut oikeutta tutustua sosiaalivakuutusasiaan liittyviin asiakirjoihin, on katsottu toimivaltaan kuuluvaksi. Käytännössä valitus yleiseen tuomioistuimeen on harvinainen, joten Trygderettenin rooli sosiaalivakuutusasioiden oikeussuojaelimenä on erittäin keskeinen. Aloitettuaan toimintansa vuonna 1967 Trygderetten oli vuoden 1989 loppuun mennessä ratkaissut 40 000 asiaa, joista noin viidestäkymmenestä valitettiin yleiseen tuomioistuimeen.<sup>36</sup>

**Valitusoikeus** on sillä, jota päätös välittömästi koskee. Valituksen edellytyksenä on se, että hallinnollinen muutoksenhakutie on käytetty. Käytännössä valittaja on yksityishenkilö, jonka etuushakemusta sosiaaliturvalaitos ei ole hyväksynyt. Menettely on suurimmaksi osaksi kirjallista.<sup>37</sup>

### **Valituselimen kokoonpano**

**Trygderettenin** puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja vähintään yhden muun jäsenen tulee täyttää korkeimman oikeuden tuomarin kelpoisuusvaatimukset. Lisäksi Trygderetteniin kuuluu muita vakinaisia jäseniä, joista vähintään yhden on oltava lääketieteeseen ja vähintään yhden kuntoutukseen perehtynyt. Loput jäsenet ovat neljäksi vuodeksi kerrallaan nimitettyjä maallikkojäseniä, jotka ovat velvollisia toimimaan Trygderettenin jäseninä. Puolet näistä maallikkojäsenistä on nimitettävä henkilöistä, joilla on käsiteltäviin asioihin liittyvää asiantuntemusta.<sup>38</sup>

Trygderetten toimii pääsäännön mukaan kahden jäsenen kokoonpanossa. Puheenjohtajana on aina lainoppinut tuomari. Toinen jäsen on asian laadun mukaan joko lainoppinut tai lääketieteeseen tai kuntoutukseen perehtynyt.

<sup>35</sup> Molven, 190–195. Joissakin asioissa käytetään eri valitustietä, esimerkiksi riidat, jotka koskevat työnantajan velvollisuutta maksaa sairauspäivärahaa, ratkaistaan erityisissä lautakunnissa (ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden). Valitus tehdään kuitenkin trygdekontoretin kautta. Folketrygden: Sykepenger for arbeidstakere, 21. Folketrygdloven § 20-6.

<sup>36</sup> Molven, 203–204, Syse, 468–469.

<sup>37</sup> Lov om anke til Trygderetten § 1, 12, 19.

<sup>38</sup> Lov om anke til Trygderetten § 3.

Kolmijäsenistä kokoonpanoa käytetään asioissa, joissa tarvitaan sekä lääketieteen että kuntoutuksen asiantuntemusta. Myös niissä tapauksissa, joissa alun perin kaksijäseninen kokoonpano ei ole päätöksestä yksimielinen, käytetään asian ratkaisuun kolmijäsenistä kokoonpanoa. Jos ratkaistavana on vaikeita oikeus- tai asiakysymyksiä, voidaan käyttää kolmi- tai viisijäsenistä kokoonpanoa. Tällöin voi korkeintaan kaksi jäsentä olla maallikkoja. Merkitykseltään laajakantoiset asiat voidaan ratkaista seitsemän jäsenen kokoonpanossa, johon kuuluu vähintään kolme lainoppinutta tuomaria ja asian laadun mukaan joko lääketieteeseen tai kuntoutukseen perehtynyt jäsen. Muut valitaan maallikkojäsenten joukosta. Lain mukaan Trygderetten kutsuu maallikkojäseniä ja asiantuntijoita, jos se pitää kutsumista tarkoituksenmukaisena.<sup>39</sup>

Trygderetten voi ratkaista asian asianosaisten vaatimuksista riippumatta, jos ratkaisu tapahtuu valittajan eduksi. Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta poiketen Trygderetten ei siis voi muuttaa päätöstä valittajan vahingoksi.<sup>40</sup>

Asian käsittely Trygderettenissä on maksutonta.<sup>41</sup>

### Oikeusturva

Aikaisemmin Trygderetten toimi yleensä kolmen jäsenen kokoonpanossa. Jos ratkaistavana oli selvästi vain oikeuskysymyksiä, Trygderetten toimi kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanossa ilman maallikkotuomareita, mikä oli käytännössä hyvin yleistä. Pitkien käsittelyaikojen lyhentämiseksi jutturuuhkaa pyrittiin vähentämään perustamalla Trygderettiin kolmijäseninen valituslautakunta (ankeutvalg), joka saattoi yksimielisellä päätöksellään hylätä valituksen.<sup>42</sup> **Valituslautakunta lakkautettiin** 1997, jolloin tehtiin muutoksia myös toimivaltaista kokoonpanoa koskeviin säännöksiin.<sup>43</sup> Koska Trygderetten on Norjassa ainoa tuomioistuimainen elin, joka käsittelee toimeentuloturva-asioita, oli tällaisen eräänlaisen valituslupajärjestelmän käyttäminen ihmisoikeussopimuksen kannalta arveluttavaa. Jos valituslautakunta on hylännyt valituksen, on valituksen tekijältä käytännössä puuttunut oikeus saattaa itseään koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.

Trygderettenissä noudatetaan kaksiasianosaissuhdetta siten, että **Rikstrygdeverket** tai sen delegoimaa valtaa käyttävät alue- ja paikalliskonttorit toimivat käsittelyssä valittajan **vastapuolena** (ankemotpart). Kyseiset toimielimet myös valmistelevat asian Trygderettenille.<sup>44</sup> Siten Norjassa muutoksenhaku on ainakin teknisesti

<sup>39</sup> Lov om anke til Trygderetten § 7 ja 28. Kutsuttavat maallikkojäsenet ja asiantuntijat on erotettava lääketieteeseen ja kuntoutuksen perehtyneistä vakinaisista jäsenistä.

<sup>40</sup> Lov om anke til Trygderetten § 20.

<sup>41</sup> Lov om anke til Trygderetten § 26.

<sup>42</sup> Syse, 467–469.

<sup>43</sup> Lov 13 juni 1997 nr. 59. Lailla mm. poistettiin valituslautakuntaa koskevat § 6a ja 14a.

<sup>44</sup> Lov om anke til Trygderetten § 13.

järjestetty niin, että säädökset eivät näytä aukottomasti takaavan käsittelyn puolueettomuutta.

### 3.3. Tanska

#### Pääpiirteet

Tanskassa toimeentuloturvan **muutoksenhaku** on lähinnä hallinnon sisäistä. Tanskassa ei ole hallintotuomioistuimia. Paikallisen lautakuntatyypin sosiaalitoimielimen (det sociale utvalg) päätökseen tyytymättömän tulee ensin hakea oikaisua toimielimeltä itseltään. Päätöksestä voi sitten valittaa alueelliseen lautakuntatyypin valituselimeen (det sociale nævn). Ylimpänä valituselimenä toimii den Sociale Ankestyrelse, joka käsittelee lähinnä laintulkintaan liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Hallintoviranomaisen päätös voidaan periaatteessa saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi, mutta tämä on käytännössä erittäin harvinaista.<sup>45</sup>

**Toimeentuloturvan hallinnointi** on Tanskassa hajautettu. Jokaisessa kunnassa (kommune) on valtuuston alainen sosiaalitoimielin (det sociale udvalg), joka vastaa lakisääteisen sosiaaliturvan hallinnosta. Varsinainen toimeenpano kuuluu sosiaalitoimielimen alaiselle paikalliselle toimielimelle. Aluetasolla Tanska on jaettu 14:ään amtskommuneen, joihin kunnat kuuluvat. Suurin osa toimeentuloturvasta kuuluu kuvatus hallintomallin piiriin. Poikkeuksia ovat lapsilisät, joita hallinnoi veroviranomainen, työttömyysturva, jota hoitavat työttömyyskassat, ja työtapaturmavakuutus, jonka työnantajat järjestävät yksityisissä vakuutuslaitoksissa. Tapaturmavakuutusta hallinnoi Arbejdsskadestyrelsen.<sup>46</sup>

#### Lainsäädäntö

Hallintoviranomaisen päätökset voidaan perustuslain (**grundloven**) § 63:n nojalla saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Toimeentuloturvan muutoksenhaun menettelystä säädetään sosiaaliturvan oikeusturva- ja hallintolaissa (**lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, retssikkerhedsloven**). Muutoksenhakua koskevat myös yleiset hallintoon liittyvät lait, kuten hallintomenettelylaki (**forvaltningsloven**). Lisäksi sosiaaliministeriö on antanut retssikkerhedslovenin § 74:ään perustuvan toimivaltansa nojalla tarkempia valitusasioiden käsittelyssä noudatettavia säännöksiä.

---

<sup>45</sup> Pieters, 72–73.

<sup>46</sup> Pieters, 57–58.



## Muutoksenhaku

Varsinaista muutoksenhakua edeltää **oikaisumenettely** (genvurdering, remonstration). Yleinen määräaika oikaisupyynnön (klage) ja valituksen (anke) tekemiseen on neljä viikkoa päätöksen tiedoksisaannista. Ajasta voidaan poiketa erityisistä syistä, esimerkiksi matkan tai sairauden takia. Valitusosoituksen puutteellisuus voi niin ikään johtaa määräajan pidentämiseen. Oikaisupyyntö/valitus osoitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle, joka on toimeentuloturva-asioissa yleensä **socialle udvalg**. Jos päätöstä ei oikaista, **valitus** siirretään valituselimen (det **socialle nævn**) käsiteltäväksi.<sup>47</sup>

Ylimpänä valituselimenä toimii **Sociale Ankestyrelsen**, johon valitetaan sociale nævnin päätöksistä ja tapaturmavakuutusta koskevista Arbejdsskadestyrelsenin päätöksistä. 1970-luvulla tehdyn sosiaalilainsäädännön uudistuksen jälkeen Ankestyrelseniin sai valittaa kaikista sosiaaliturvapäätöksistä. Sitten valitusoikeutta rajoitettiin koskemaan asioita, joilla on yleistä tai periaatteellista merkitystä.<sup>48</sup>

Perustuslain suojaama **valitusoikeus yleisiin tuomioistuimiin** ei edellytä hallinnon sisäisen muutoksenhaun käyttöä ensin. Hallinnon sisäinen muutoksenhaku on kuitenkin hakijalle ilmaista toisin kuin käsittely yleisissä tuomioistuimissa.<sup>49</sup>

Sosiaaliministeriön määräyksissä on säädetty käsittelyajoista. Oikaisumenettelyssä **käsittelyaika** on neljä viikkoa, ja jos viranomaisen ylittää käsittelyajan, sen tulee tiedottaa tästä asianosaiselle ja ilmoittaa, milloin päätös on odotettavissa. Jos päätöstä oikaistaan vain osin, tulee viranomaisen tiedustella neljän viikon sisällä, haluaako asianosainen jatkaa valitusta. Asianosaisen on annettava vastauksensa neljän viikon kuluessa. Jos päätöstä ei ole lainkaan oikaistu, tulee viranomaisen toimittaa se edelleen neljän viikon sisällä valituksen tekemisestä. Valituselintä varten ei ole erityisiä käsittelyaikasäännöksiä. Sitä koskee kuitenkin yleinen periaate, jonka mukaan asia on ratkaistava niin nopeasti kuin mahdollista.<sup>50</sup>

Valituselimet eivät ole sidottuja asianosaisen vaatimuksiin ratkaisussaan, ja ne ovat riippumattomia ohjauksesta yksittäisiä ratkaisuja tehdessään. **Valitusoikeus** ankenævniin on sillä henkilöllä, jota asia koskee. Ankestyrelseniin ovat oikeutettuja valittamaan myös kunnat ja amtskommuner.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Ketscher, 243–245, retssikkerhedsloven § 60, 66 ja 67.

<sup>48</sup> Pieters, 72–73 ja Ketscher, 247–248. Retssikkerhedsloven § 50 ja 63. Lov om sikring mod følgen af arbejdsskade § 54–55.

<sup>49</sup> Ks. Zahle, 296–303 ja Ketscher 193.

<sup>50</sup> Ketscher, 245–246.

<sup>51</sup> Retssikkerhedsloven § 68, 60 ja 63.

## Valituselimen kokoonpano

Aluehallinnon yhteydessä toimivaan **socialæ nævni**in kuuluu aluehallinnon johtaja (amtsmand) ja viisi muuta jäsentä, jotka sosiaaliministeriö nimittää paikallishallinnon, aluehallinnon, työntekijöiden keskusjärjestöjen, työnantajien keskusjärjestön ja vammaisjärjestöjen yhdistyksen esityksestä.<sup>52</sup>

**Socialæ Ankestyrelsen** on liitoksissa sosiaaliministeriöön, mutta se toimii itsenäisesti. Ankestyrelseniin kuuluu hallintojohtaja, apulaisvarajohtaja ja päälliköitä (ankechefer). Näiden jäsenten tulee olla oikeustieteellisen, valtiotieteellisen, taloustieteellisen tai muun vastaavan tutkinnon suorittaneita. Päälliköt ovat kuitenkin yleensä oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita.<sup>53</sup> Lisäksi Ankestyrelseniin kuuluu jäseniä, jotka sosiaaliministeriö nimittää eri eturyhmien esityksestä. Edustettuina ovat työnantajat, työntekijät, virkamiehet, aluehallinto, paikallishallinto, vammaiset, Københavns Kommune ja Frederiksberg Kommune. Ankestyrelsen tekee päätöksensä pääsääntöisesti yhden ankechefin ja kahden muun jäsenen kokoonpanossa. Ankestyrelsenin tehtävänä on valituselimenä toimimisen lisäksi muutenkin ohjata alempien viranomaisten päätöskäytäntöä ja valvoa sen lainmukaisuutta.<sup>54</sup>

**Työttömyysturva**-asioissa valituselimenä on Direktorat for arbejdsledshedsforsikringen. Sen päätöksistä valitetaan Arbejdsledshedsforsikringens Ankenævniin, jonka viidestä jäsenestä yksi on työntekijä- ja yksi työnantajajärjestöjen nimittämä.<sup>55</sup>

## Oikeusturva

Valitusoikeus toimeentuloturvapäätöksistä on ensinnäkin käytännössä etuuden hakijalla. Asioissa, joista voidaan tehdä valitus Socialæ Ankestyrelseniin, voivat myös **kunnat ja amtskommuner** toimia **valituksentekijöinä**. Tanskan sosiaalioikeuden tutkija Ketscher pitää tätä mahdollisuutta kyseenalaisena sekä oikeusturvan että valitusjärjestelmän kannalta. Valitusoikeus ei perustu oikeusturvan tarpeeseen vaan lähinnä viranomaisten intressiin paikallisen ja alueellisen itsehallinnon viranomaisina. Nämä viranomaiset myös käyttävät valitusoikeuttaan ahkerasti, ja ruuhkauttavat siten osaltaan valitusjärjestelmää. Siten oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen kuntien valitusoikeutta tulisi

<sup>52</sup> Retssikkerhedsloven § 45.

<sup>53</sup> Ks. Ketscher, 187–188, joka pitää kyseenalaisena aikaisemmista laeista periytyneitä pätevyysvaatimuksia, koska käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan puhtaasti oikeudellisia. Ketscher kiinnittää huomiota siihen, ettei lailla ole varmistettu valituselimen oikeudellista asiantuntemusta.

<sup>54</sup> Retssikkerhedsloven § 51–53. Kööpenhaminan ja Frederiksbergin edustus liittyy siihen, että muista kunnista poiketen molemmissa on yhdistetty paikallis- ja aluehallinto. Ketscher, 235.

<sup>55</sup> Pieters, 73.

käyttää rajoitetusti, ja Ankestyrelsenin tulisi suhtautua tiukemmin kuntien valitusten käsittelemiseen.<sup>56</sup>

Ketscher kritisoi järjestelmää oikeusturvan kannalta myös muilta osin. Oikaisumenettely saattaa pitkittää käsittelyä, ja toisaalta on kyseenalaista toimittaa valitus sen toimieliimen käsiteltäväksi, joka päätöksen on tehnytkin. Ketscher katsoo **oikeusasiamiehen** (Folketingets ombudsman) toimivan puutteellisen valitusjärjestelmän täydentäjänä. Oikeusasiamiehen roolia pidetään sosiaaliturvan valitusjärjestelmässä tärkeänä, ja oikeusasiamiehen kannanotot ovat johtaneet Ankestyrelsenin oikeuskäytännön muuttumiseen.<sup>57</sup>

Varsinaisen **tuomioistuinkontrollin** puutetta pidetään myös ongelmana. Suurimpina esteinä oikeusturvan toteutumiseksi tässä asiassa pidetään pitkiä käsittelyaikoja ja prosessin kalleutta.<sup>58</sup>

### 3.4. Saksa

#### Pääpiirteet

Saksan tuomioistuinlaitos on perustuslaissa (Grundgesetz) jaettu viiteen järjestelmään: yleisiin tuomioistuihin, työtuomioistuihin, yleisiin hallintotuomioistuihin, sosiaalituomioistuihin ja verotuomioistuihin. Perustuslain 19 artiklan mukaan muutoksenhaku on perusoikeus. Toimeentuloturva-asioissa **muutosta haetaan** oikaisumenettelyn jälkeen sosiaalituomioistuimesta. Tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Osavaltion ja liittovaltion ylimmät viranomaiset antavat itse oikaisupyynnön hylkäävän päätöksen. Muussa tapauksessa hylkäävän päätökseen antaa alkuperäisen päätöksen antaneen viranomaisen lähin ylempi viranomainen.

**Toimeentuloturvaorganisaatio** perustuu lukuisiin eri kassoihin, jotka huolehtivat lakisääteisistä vakuutuksista. Sosiaaliapu on turvattu osavaltio- ja aluetasolla. Yleisenä valvovana elimenä toimii liittovaltiotasolla Bundesversicherungsamt. Lakisääteisestä eläkevakuutuksesta huolehtivat joko liittovaltion tai osavaltion vakuutuslaitokset (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Landesversicherungsanstalten). Työtapaturmien ja ammattitautien varalta vakuutuslaitoksina toimivat ammattikuntayhdistykset (Berufsgenossenschaften). Lakisääteisiä sairaus- ja äitiysvakuutuksia hoitaa n. 800<sup>59</sup> eri vakuutuskassaa (Krankenkassen), joista osa toimii paikallistasolla ja osa koko maassa. Työttömyysturvasta vastaa liittovaltion työvoimaorganisaatio, Bundesanstalt für Arbeit, joka on jakautunut alueellisiin (osavaltio) ja paikallisiin toimistoihin. Eri laitosten hallinnosta vastaa edustajainkokous tai lautakuntatyypinen toimielin, joissa ovat

<sup>56</sup> Ketscher, 234–235.

<sup>57</sup> Ketscher, 244 ja 249–250 ja Pieters, 73–74.

<sup>58</sup> Ks. Ketscher, 192–193 ja Tønnesen, 387.

<sup>59</sup> MISSOC 2000, 16 mukaan noin 540 vakuutuskassaa.

edustettuina vakuutetut (Krankenkassen) tai työnantajat ja työntekijät. Työvoimaorganisaatioissa on lisäksi julkisen sektorin edustus.<sup>60</sup>

### Lainsäädäntö

Perustuslain (Grundgesetz) lisäksi tuomioistuinjärjestelmästä säädetään tuomioistuinlaissa (Gerichtsverfassungsgesetz, GVG). Lisäksi tuomioistuinten kokoonpanosta ja menettelystä säädetään erillisissä laeissa. Hallintotuomioistuimista säädetään hallintotuomioistuinlaissa (Verwaltungsgerichtsordnung). Sosiaaliasioiden hallinnon rakenteen, organisaation ja menettelyjen sääntelyn perustana on **Sozialgesetzbuch, SGB**. Sosiaalioikeudellisesta hallintomenettelystä säädetään SGB:n X kirjassa. Sosiaalioikeuden lainkäytöstä vastaavat erityistuomioistuimet, Sozialgerichte, joista säädetään sosiaalituomioistuinlaissa (**Sozialgerichtsgesetz, SGG**). Tuomioistuinten kannalta olennaisia ovat lisäksi tuomareiden nimittämiseen liittyvät lait, kuten Deutsches Richtergesetz ja Richterwahlgesetz des Bundes. Tuomareiden nimittämistä koskevat vielä omat osavaltiotasoiset lait.

### Muutoksenhaku

Sosiaaliasioissa tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat, hallintoviranomaisista erilliset erityiset hallintotuomioistuimet.<sup>61</sup> Tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Ensimmäisen ja toisen asteen tuomioistuimet (**Sozialgerichte** ja **Landessozialgerichte**) toimivat osavaltiotasolla. Kolmas aste on liittovaltiotasolla toimiva **Bundessozialgericht**.<sup>62</sup>

Sosiaalioikeudet käsittelevät pääasiassa toimeentuloturvaetuuksia koskevia kysymyksiä.<sup>63</sup> Menettely vastaa hallintotuomioistuimissa sovellettavaa menettelyä, mutta siinä on joitakin erityispiirteitä. Oikeudenkäynnit sosiaalioikeuksissa ovat yleensä yksityiselle maksuttomia. Lisäksi asianosaiset voivat osallistua oikeudenkäyntiin ilman avustajaa, tai voivat käyttää edustajana tai avustajana lakimiehen lisäksi työntekijä- tai työnantajajärjestön tai sotauhrien järjestön edustajaa. Liittovaltion tuomioistuimessa edustajan käyttäminen on kuitenkin pakollista.<sup>64</sup>

Asian käsittely sosiaalioikeuksissa on **julkista**, mutta käsittely voidaan pitää osittain tai kokonaan suljetusti, jos se on välttämätöntä esimerkiksi prosessiin osalliselle muuten aiheutuvan vahingon vuoksi.<sup>65</sup> Ennen päätöksentekoa on asianosaisille annettava mahdollisuus tulla kuulluksi.

<sup>60</sup> MISSOC, 66–67, Pieters, 113–114.

<sup>61</sup> SGG § 1.

<sup>62</sup> SGG § 2.

<sup>63</sup> Sosiaalivakuutusasiat kuuluvat sosiaalituomioistuinten toimivaltaan, mutta esimerkiksi sosiaaliapua koskevat asiat kuuluvat hallintotuomioistuimille. Ks. Eichenhöfer, 131.

<sup>64</sup> Freckmann–Wegerich, 133–134.

<sup>65</sup> SGG § 61, GVG § 169–175.

Vaikka käsittely on pääsääntöisesti suullista, voidaan kuuleminen suorittaa myös kirjallisesti.<sup>66</sup>

Asianosainen voi valtuuttaa **edustajan** toimimaan puolestaan prosessin jokaisessa vaiheessa. Suullisessa käsittelyssä saa käyttää avustajaa. Asianosaisen puolesta lausunnon antava lääkäri ei voi toimia edustajana eikä avustajana. Prosessikuluihin voidaan myöntää avustusta siviiliprosessilain mukaan.<sup>67</sup>

Valitusta sosiaalioikeuteen edeltää pääsääntöisesti esivaihe (**Vorverfahren**), joka vastaa **oikaisumenettelyä**. Tätä vaihetta ei ole, jos laissa on niin erikseen säädetty, päätöksen on tehnyt osavaltion tai liittovaltion ylin viranomainen tai valituksen tekijänä on osavaltio tai vakuutusenantaja. Esivaiheen tarkoituksena on tutkia päätöksen lainmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Menettely aloitetaan tekemällä **oikaisupyynnö** (**Widerspruch**) päätöksen tehneelle viranomaiselle kuukauden sisällä tiedoksisaannista. Päätöksen tehnyt viranomainen voi tällöin oikaista päätöksen. Jos oikaisupyynnö hylätään, hylkäyspäätöksen antaa päätöksen tehnyttä viranomaista lähinnä ylempänä oleva viranomainen. Jos päätöksen on tehnyt osavaltion tai liittovaltion ylin viranomainen, antaa se hylkäyspäätöksen itse. Sosiaalivakuutusasioissa päätöksen antaa edustajainkokouksen määräämä elin ja työvoimaviranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa hallintoneuvoston määräämä elin.<sup>68</sup>

Jos oikaisupyynnö on tullut hylätyksi, alkuperäisestä päätöksestä voi tehdä **valituksen (Klage)** kuukauden **määrääjassa Sozialgericht**iin. Terminologisesti on hiukan ongelmallista, pitäisikö toimenpidettä kutsua valituksen tekemiseksi vai kanteen nostamiseksi. Klage-toimenpiteessä on kanteen piirteitä, mutta toisaalta kyse on hallinnollisesta muutoksenhausta, jota määrittää muun muassa virallisperiaate. Siitä syystä tässä on käytetty "valitus"-termiä.

Määrääjat ovat samat ylempiin tuomioistuimiin valitettaessa. Tutkinnassa noudatetaan virallisperiaatetta. Tuomioistuin tutkii asiakysymykset viran puolesta ja hankkii tarvittavan selvityksen, eikä ole sidottu asianosaisten vaatimuksiin tai todisteluun. Päätös voidaan antaa ilman suullista käsittelyä, jos asia- tai oikeuskysymyksiin ei liity erityisiä ongelmia ja jutun asiasisältö on selvä. Luottamusmiestuomarit eivät osallistu tällaisen päätöksen antamiseen. Päätöksestä valittamiseen on käytössä normaali valitustie. Jos valitus ei ole mahdollinen, voidaan kuitenkin vaatia suullista käsittelyä pidettäväksi.<sup>69</sup>

Vakuutetun, huollettavan tai jälkeenjääneen hakemuksesta on kuultava tämän määräämän lääkärin lausunto. Kuuleminen voidaan evätä, jos tuomioistuin katsoo, että hakemus on tehty vain oikeudenkäynnin

---

<sup>66</sup> SGG § 62.

<sup>67</sup> SGG § 73 ja 73a.

<sup>68</sup> SGG § 77–86.

<sup>69</sup> SGG § 12 ja 87–105.

viivyttämistarkoituksessa.<sup>70</sup> Asian ratkaisu voidaan perustaa vain sellaisiin tosiasioihin ja todisteluun, joista asianosaisilla on ollut mahdollisuus lausua käsityksensä.<sup>71</sup>

Sozialgerichtin päätöksestä voidaan tehdä **valitus (Berufung)** osavaltion tuomioistuimeen (**Landessozialgericht**). Jos asian intressi on alle 1 000 DEM asiassa, jossa on yksityinen asianosainen, tai alle 10 000 DEM julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden tai viranomaisten välisessä asiassa, on valituksen edellytyksenä joko päätökseen liitetty lupa muutoksenhakuun tai valituslupan saaminen osavaltion tuomioistuimelta. Jos valituslupahakemus hyväksytään, asia etenee muutoksenhakuun ilman eri toimenpiteitä.<sup>72</sup> Käsittely osavaltion tuomioistuimessa tapahtuu samojen periaatteiden mukaan kuin ensimmäisessä asteessa. Aiemman aineiston lisäksi tuomioistuimen on otettava huomioon mahdolliset uudet tosiseikat ja todistelut.<sup>73</sup>

Osavaltion tuomioistuimen päätöksestä voidaan tehdä **valitus (Revision)** liittovaltion tuomioistuimeen (**Bundessozialgericht**). Edellytyksenä on päätökseen liitetty lupa tai **valituslupan** saaminen liittovaltion tuomioistuimelta. Lupa voidaan myöntää, jos asiaan liittyy perustavanlaatuisen oikeuskysymys, ratkaisu poikkeaa liittovaltion ylimpien tuomioistuinten ratkaisusta tai asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka vaikuttaa lopputulokseen. Käsittely vastaa osavaltion tuomioistuimen käsittelyä. Keskeisiä eroja ovat se, että liittovaltion tuomioistuin ratkaisee vain oikeuskysymyksiä ja on siten asiakysymyksissä sidottu alemman oikeusasteen päätökseen. Lisäksi yksityisen asianosaisen on käytettävä käsittelyssä edustajaa. Liittovaltion tuomioistuin voi ratkaista asian itse tai palauttaa asian alemman asteen käsittelyyn.<sup>74</sup>

Tuomioistuimen **muista päätöksistä** kuin tuomioista voidaan tehdä erillinen **valitus (Beschwerde)** ylempään oikeusasteeseen. Valitusoikeutta on kuitenkin rajoitettu sulkemalla sen ulkopuolelle muun muassa prosessinjohtoon liittyvät määräykset, tuomioistuimen antamat määräajat ja todistelua koskevat päätökset.<sup>75</sup>

Pääsäännön mukaan oikeudenkäynti sosiaalioikeuksissa on **maksutonta**. Kuitenkin julkisoikeudellisten elinten ja laitosten sekä yksityisten hoitovakuutusyritysten<sup>76</sup> on maksettava liittohallituksen vahvistama maksu jokaisesta oikeudenkäynnistä, jossa ne ovat asianosaisina.<sup>77</sup>

---

<sup>70</sup> SGG § 109.

<sup>71</sup> SGG § 128.

<sup>72</sup> SGG § 144–145.

<sup>73</sup> SGG § 153 ja 157.

<sup>74</sup> SGG § 160, 163, 165, 166 ja 170.

<sup>75</sup> SGG § 172.

<sup>76</sup> ”Hoitovakuutus” -sanalla on käännetty saksan ”Pflegeversicherung”, jonka tarkoitus vakuutuslajina on turvata mahdollisuus jatkuvaan hoitoon tilanteessa, jossa henkilön kyky huolehtia itsestään on pitkäaikaisesti tai pysyvästi heikentynyt.

<sup>77</sup> SGG § 183–184.

## Valitusviranomaisen kokoonpano

**Sozialgericht**iin kuuluu jäsenenä virkatuomari ja kaksi luottamusmiestuomaria. Luottamusmiestuomareina toimivat työnantajien ja työntekijöiden edustajat, vakuutuskassalääkärit ja erityistapauksissa muun tietyn ryhmän edustajat (esimerkiksi sodan uhrien edustaja). Sosiaali- ja työttömyysvakuutusasioissa luottamusmiestuomarina toimii yksi vakuutettujen ja yksi työnantajien edustaja. Lääkärjäseniä tuomioistuimissa on silloin, kun kyse on lääkäreihin liittyvistä asioista. Esimerkiksi vakuutuskassalääkäreiden toimintaan liittyvissä asioissa (*Kassenarzrecht*) luottamusmiestuomarina toimii yksi vakuutuskassojen ja yksi lääkäreiden edustaja. Siten lääkäreiden rooli tuomioistuinten jäsenenä on kuvattavissa pariteettiedustukseksi eikä lääketieteellisen erityisasiantuntemuksen tarjoamiseksi. Periaatteet ovat samat ylemmissä oikeusasteissa, mutta kokoonpano on laajempi. **Landessozialgericht**in jaoston kokoonpanona on puheenjohtajan lisäksi kaksi muuta virkatuomaria sekä kaksi luottamusmiestuomaria. **Bundessozialgericht** toimii samanlaisessa kokoonpanossa. Tapauksissa, joissa jaosto aikoo poiketa toisen jaoston tai suuren jaoston päätöksestä oikeuskysymyksessä, asian ratkaisee suuri jaosto (*Grosser Senat*), joka koostuu osasta eri jaostojen virkatuomareita ja eri ryhmiä edustavia luottamusmiestuomareita.<sup>78</sup>

## Oikeusturva

**Menettelyn** oikeusturvasta on säädetty varsin kattavasti ja yksityiskohtaisesti toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevassa lainsäädännössä.<sup>79</sup> Sosiaalivakuutusasiat ratkaistaan erillisissä tuomioistuimissa, jotka ovat muodollisesti riippumattomia vakuutuskassoista. **Sozialgerichtien kokoonpano** perustuu osin intressiedustukseen, mitä ei ole lähtökohtaisesti pidetty ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan vastaisena. Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin katsonut intressiedustuksen asettavan tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden kyseenalaiseksi silloin, kun edustajilla on katsottu voivan olla yhteinen intressi valittajaa vastaan.<sup>80</sup>

**Bundessozialgericht** on oikeuskäytännössään painottanut voimakkaasti **kuulemisperiaatteen** merkitystä. Oikeudesta tulla kuulluksi tuomioistuimessa on prosessuaalisena perusoikeutena säädetty *Grundgesetzin* 103 (1) artiklassa. Lisäksi oikeudesta on säädetty *SGG* § 62:ssä. **Bundessozialgericht** on siten katsonut, että *SGG* § 62:n vastaista kuulemisvirhettä sosiaalioikeudenkäynnissä on samalla pidettävä myös perustuslain vastaisena. **Bundessozialgericht** on korostanut, että kuuleminen

<sup>78</sup> *SGG* § 3, 12, 30, 33, 38 ja 40–41.

<sup>79</sup> Saksalaiset menettely- ja tuomioistuinlait ovat suomalaisiin verrattuna melko laajoja ja yksityiskohtaisia, esim. *GVG*:ssä on 198 §:ää ja *SGG*:ssä 223.

<sup>80</sup> Pellonpää, 317–323. Pellonpää käsittelee mm. *Langborger-tapausta* (22.6.1989, A 155), jossa ruotsalaisen asunto-oikeuden kokoonpanon ei katsottu vastaavan 6 (1) artiklan vaatimuksia.

toteutuu vain, jos asianosaiselle on annettu tosiasiallinen, eikä vain teoreettinen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin ja lausua käsityksensä.<sup>81</sup>

Saksan järjestelmässä on kuitenkin esimerkiksi valtiosääntöisiä tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä ongelmia. Osassa osavaltioista **tuomarit nimittää** suoraan osavaltion hallitus tai asianomainen ministeri. Joissakin osavaltioissa on käytössä tuomarivalintalautakunta (Richterwahlausschuss). Liittovaltion tuomioistuimen tuomarit valitsee ensin tuomarivalintalautakunta, esityksen tekee liittovaltion työ- ja sosiaaliministeri ja nimityksen liittopresidentti. Ongelmana on lähinnä tuomarivalintalautakunnan kokoonpano. Lautakunta koostuu 16 kansanedustajasta ja 16 osavaltioiden ministeristä. Siten tuomareiden nimittäminen on Saksassa varsin politisoitunutta ja oikeuspoliittisten väittelyiden kohde.<sup>82</sup>

### 3.5. Alankomaat

#### Pääpiirteet

Toimeentuloturvapäätöksiin **haetaan muutosta** oikaisumenettelyn jälkeen piirioikeuksien (Arrondissementsrechtbank) hallintoasioita käsittelevältä jaostolta. Piirioikeuden päätöksestä valitetaan hallintovalitustuomioistuimeen (Centrale Raad van Beroep). Oikeuskysymyksistä voi valittaa edelleen korkeimpaan yleiseen tuomioistuimeen (Hoge Raad).

Toimeentuloturvan **hallintoa** valvoo sosiaali- ja työministeriön (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheit) alainen kolmihenkinen valvontaelin (College van Toezicht Sociale Verzekeringen). Vanhuuseläkkeitä, jälkeen jääneiden etuuksia ja perhe-etuuksia hallinnoi Sociale Verzekeringsbank, jonka alueelliset toimistot vastaavat varsinaisesta toimeenpanosta. Muita sosiaalivakuutusetuksia hallinnoi Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen, joka tekee sopimukset yksityisten toimeenpanevien elinten kanssa. Sosiaaliavun toimeenpano kuuluu kunnille.<sup>83</sup>

#### Lainsäädäntö

Tuomioistuinjärjestelmästä säädetään omassa laissaan (**wet op de rechterlijke organisatie**). Hallintovalitustuomioistuimesta (Centrale Raad van Beroep) on säädetty erikseen (beroepswet). Oikaisumenettelystä ja valituksesta säädetään yleisessä hallintoasioita koskevassa laissa (**algemene wet bestuursrecht, AWB**). Sosiaaliasioiden hallinnon perustana on sosiaalivakuutuksen järjestelmää koskeva laki (**organisatiewet sociale**

<sup>81</sup> Dahm. Dahmin käsittelemässä Bundessozialgerichtin ratkaisussa oli kysymys siitä, ettei asianosaiselle ollut annettu riittävästi aikaa tutustua oikeudessa esitettyyn lääkärintlausuntoon.

<sup>82</sup> Wenner ym., 68–70.

<sup>83</sup> MISSOC, 80–81. Pieters, 221–224.



**verzekeringen** 1997). Lisäksi eri etuuksia koskevissa laeissa on joitakin muutoksenhakua koskevia määräyksiä, joissa poiketaan vähäisesti AWB:n säännöksistä.

## **Muutoksenhaku**

**Oikaisuvaatimus** ja valitus on tehtävä kuuden viikon kuluessa päätöksen tiedoksiannosta.<sup>84</sup> Oikaisuvaatimus tehdään **päätöksen tehneelle** viranomaiselle, jonka on tehtävä oikaisuvaatimusta koskeva ratkaisu sosiaalivakuutusasioissa yleensä kolmentoista viikon määräajassa.<sup>85</sup> **Valitus** päätöksestä tehdään toisen asteen yleiselle tuomioistuimelle, piirioikeudelle (**Arrondissementsrechtbank**). Aikaisemmin ensimmäisenä valituselimenä toimivat tarkoitusta varten perustetut hallintotuomioistuimet (raad van beroep), jotka kuitenkin yhdistettiin piirioikeuksiin vuonna 1992. **Toisen asteen** valituselimenä on edelleen hallintotuomioistuin, **Centrale Raad van Beroep**. Valituksentekijänä voi olla sekä asianosainen että hallintoelin. Päätöksestä voi valittaa Alankomaiden korkeimpaan oikeuteen (**Hoge Raad**), joka käsittelee vain oikeuskysymyksiä. Hoge Raadiin ei ole tarvittu valituslupaa, mutta valituslupajärjestelmän käyttöönottoa on harkittu jutturuuhkan vähentämiseksi. Hoge Raad voi kuitenkin hylätä valituksen tutkimatta sitä.<sup>86</sup>

## **Valituselimen kokoonpano**

Kaikkien valituselinten jäsenet ovat oikeustieteellisen koulutuksen saaneita virkatuomareita. Arrondissementsrechtbank ja Centrale Raad van Beroep tuomitsevat yhden tai kolmen tuomarin kokoonpanossa. Hoge Raad tuomitsee yleensä kolmen tai viiden tuomarin kokoonpanossa, mutta käytettävissä on myös kymmenen tuomarin täysistunto.<sup>87</sup>

Aikaisemmin ensimmäisen valitusasteen muodostaneiden sosiaalivakuutusasioita käsitelleiden hallintotuomioistuinten (raad van beroep) kokoonpanoon kuului lainoppinut virkatuomari ja kaksi maallikkajäsentä, joista toinen nimitettiin työntekijä- ja toinen työnantajajärjestöjen esityksestä. Tuomioistuinjärjestelmän uudistussuunnitelmiin on kuulunut hallintotuomioistuinten integrointi yleisiin tuomioistuihin ja erityistuomioistuinten vähentäminen. Alankomaissa ei ole ollut yhtenäistä hallintotuomioistuinjärjestelmää, vaan tuomioistuihin on perustettu vähitellen tarpeen mukaan. Raad van beroep -tuomioistuinten lakkauttaminen merkitsi käytännössä työmarkkinajärjestöjen pariteettiedustuksen lopettamista

---

<sup>84</sup> AWB art. 6:7.

<sup>85</sup> Päätöksenteon määräaika koskeva pääsääntö on AWB art. 7:10. Yksittäisissä etuuslaeissa on määräaika yleensä pidennetty kuudesta viikosta kolmeentoista viikkoon. Ks. esim. vanhuuseläkelaki (algemene ouderdomswet art. 52).

<sup>86</sup> AWB art. 8:1, beroepswet art. 17–18. Hoge Raadia koskevat säännökset, wet op de rechterlijke organisatie art. 83–107. Hondius, erit. 22 ja 25.

<sup>87</sup> AWB art. 48, 51, 55c (Arrondissementsrechtbank) ja 84, 86 ja 102–103 (Hoge Raad). Beroepswet art. 1, 2, 10 ja 17 (Centrale Raad van Beroep).

sosiaalivakuutusasioita käsittelevissä tuomioistuimissa, koska säilytetyn ylemmän valituselimen kaikki jäsenet ovat lainoppineita.<sup>88</sup>

### 3.6. Belgia

#### Pääpiirteet

**Muutoksenhaku** tapahtuu työtuomioistuimissa, jotka käsittelevät työoikeudelliset ja sosiaaliturvaan ja sosiaaliapuun liittyvät asiat. Päätöksen tehnyt laitos voi myös oikaista päätöksensä valitukselle asetetussa määräajassa tai oikeuskäsittelyn kuluessa. Ensimmäisenä asteen toimivat työtuomioistuimet (*arbeidsrechtbanken*), joiden päätöksistä voi valittaa ylempiin työtuomioistuihin (*arbeidshoven*). Ylemmän tuomioistuimen päätöksestä voi valittaa korkeimpaan yleiseen tuomioistuimeen (*Hof van Cassatie*), joka käsittelee vain oikeuskysymyksiä. Määräaika valituksen tekemiselle on yleensä kolme kuukautta. Oikeudenkäynti työtuomioistuimissa on maksutonta yksityiselle. Kulut peritään vakuutuslaitoksilta.<sup>89</sup>

Toimeentuloturva **hallinnoi** sosiaali-, terveys- ja ympäristöministeriön (*Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu*) alainen laitos *Rijksdienst voor Sociale Zekerheid*. Toimeenpanosta huolehtivat erilliset, etuuden mukaan vaihtelevat laitokset, esim. *Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsvezekring* (sairaus, äitiys ja invaliditeetti) ja *Rijksdienst voor pensioenen* (eläkkeet). Sosiaaliapu on kuntien hoidossa.<sup>90</sup>

#### Lainsäädäntö

Toimeentuloturvan sääntely on Belgiassa perustunut paljolti asetustyyppiseen lainsäädäntöön (sädöksen antaa hallitus, ”kuningas”, eikä parlamentti). Laeissa kuitenkin säädetään järjestelmän pääpiirteistä. Tuomioistuihin ja valitusprosessia koskevat säännökset on koottu **Gerechtig wetboek** -kirjaan. Lisäksi toimeentuloturva-asioiden käsittelyä yleisesti koskee sosiaalivakuutettujen asemaa ja oikeuksia koskeva laki ”**Handvest**” van de sociaal verzekerde.<sup>91</sup>

#### Valituselimen kokoonpano

Sekä ensimmäisen asteen (*arbeidsrechtbank*) että toisen asteen työtuomioistuimet (*arbeidshoven*) toimivat yleensä kolmen jäsenen kokoonpanossa. Puheenjohtajana on lainoppinut tuomari, ja kaksi muuta jäsentä ovat työntekijä- ja työnantajajärjestöjen esityksestä nimitettyjä maallikkotuomareita. Tuomioistuimen kokoonpano vaihtelee sen mukaan,

<sup>88</sup> Ks. Hondius, 24–26. Rood, 159.

<sup>89</sup> Wantiez, 187–202. Gerechtig wetboek, 607–616, ”Handvest” van de sociaal verzekerde.

<sup>90</sup> MISSOC, 62–63. Pieters, 37–40.

<sup>91</sup> Ks. Pieters, 36–37.

onko asianosainen toimihenkilö, työläinen<sup>92</sup> vai itsenäinen ammatinharjoittaja. Siten työntekijöitä edustava jäsen on joko toimihenkilöjärjestöjen tai työläisjärjestöjen esityksestä nimitetty. Itsenäistä ammatinharjoittajaa koskevissa asioissa molemmat maallikkojäsenet ovat ammatinharjoittajien esityksestä nimitettyjä. Kumpikaan käytetyistä muutoksenhakujärjestelmää käsittelevistä teoksista ei mainitse tilannetta, jossa asianosainen ei kuuluisi mihinkään näistä kolmesta ryhmästä, mikä liittyy siihen, että muut henkilöt johtavat oikeutensa vakuutetulta työntekijältä. On kuitenkin ilmeistä, että siinä tapauksessa kokoonpanoon kuuluisi tuomaripuheenjohtajan lisäksi työnantajien ja työntekijöiden edustaja. Jos on riidanalaista, onko työntekijää pidettävä toimihenkilönä vai työläisenä, tuomioistuin toimii viisijäsenisenä, jolloin puheenjohtajana on lainoppinut tuomari, kaksi jäsentä edustaa työnantajia ja toimihenkilöitä ja työläisiä edustaa kumpiakkin yksi jäsen.<sup>93</sup>

### Järjestelmän luonne ja oikeusturvakysymykset

Tuomioistuinten kokoonpano ja muutoksenhakujärjestelmä kuvastaa sosiaalivakuutuksen vahvaa työoikeudellista leimaa. Koska työnantajien ja työntekijöiden edustaja kuuluu työtuomioistuimen peruskokoonpanoon, sen voidaan sanoa perustuvan pariteettiedustukselle, jonka ulkopuolelle osa asianosaisista jää.

Sosiaalivakuutettujen oikeusturvaa on pyritty parantamaan erityisellä ”peruskirjaksi” (handvest, charte) nimetyllä vakuutettujen asemaa ja oikeuksia koskevalla lailla, joka tuli voimaan 1.1.1997. Laki sisältää säännöksiä etuuksien hakemisesta, päätösten perusteluvelvollisuudesta, käsittelyajoista ja valituksesta. Laki velvoittaa vakuutuslaitoksen tiedottamaan tehokkaasti vakuutetuille heidän oikeuksistaan ja valitusmahdollisuuksista, tekemään päätökset mahdollisimman nopeasti ja korjaamaan virheelliset päätökset.

## 3.7. Ranska

### Pääpiirteet

**Muutoksenhaun** ensimmäinen vaihe on eräänlainen oikaisumenettely. Vaatimus osoitetaan päätöksen tehneen viranomaisen yhteydessä toimivalle commission de recours amiablelle, joka harkitsee asian uudelleen. Tämän jälkeen asian voi viedä tuomioistuinkäsittelyyn, jossa ensimmäinen aste on Tribunal des affaires de sécurité sociale. Tietyin edellytyksin

<sup>92</sup> Sanoilla ”työläinen” ja ”toimihenkilö” on käännetty alkukielen arbeider/ouvrier ja bediende/employé. Termit heijastavat Belgian käytäntöä, koska vastaavaa erottelua ei ole tapana käyttää suomen kielessä.

<sup>93</sup> Gerechtelijk wetboek, art. 81–83, 103–104, 578–583. Ks. Pieters, 52–53, Wantiez, 187–202. Ks. myös hallituksen informaatiokatsauksen osuus valituksen tekemisestä sosiaalivakuutusasioissa, <http://socialezekerheid.fgov.be/overzicht> (II.V.3. De geschillen inzake sociale zekerheid).

tuomioistuimen päätöksestä voi valittaa valitustuomioistuimeen (Cour d'appel, chambre sociale) ja edelleen Cour de cassationiin (chambre sociale).

Toimeentuloturva **hallinnoivat** etuuden ja vakuutettujen ryhmän (yleensä työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja) mukaan eri valtakunnalliset vakuutuskassat, esimerkiksi CNAMTS (Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, työntekijöiden sairaus, äitiys, työkyvyttömyys, työtapaturmat ja ammattitaudit) ja CNAVTS (Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, työntekijöiden vanhuuseläkkeet). Toimeenpanosta vastaavat valtakunnallisten kassojen alaiset alueelliset ja paikalliset toimistot (esim CNAMTS:n alaisena toimii aluetasolla CRAM, Caisses régionales d'assurance maladie, ja paikallistasolla CPAM, Caisses primaires d'assurance maladie). Järjestelmää valvoo Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.<sup>94</sup>

### Lainsäädäntö

Sosiaaliturva koskevat menettely- ja valitussäännökset kuuluvat osana 951 artiklaa sisältävään **Code de la sécurité sociale** -kirjaan (CSS).<sup>95</sup> Yleisestä tuomioistuinjärjestelmästä säädetään **Code de l'organisation judiciaire** -kirjassa. Asioiden käsittelyssä noudatetaan osin siviiliprosessikirjan (Nouveau code de procedure civile) säännöksiä.

### Muutoksenhaku

Ennen tuomioistuinvaihetta toimeentuloturvapäätökseen haetaan **oikaisua** kahden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta asianomaisen vakuutuskassan hallintoneuvoston yhteydessä toimivalta elimeltä (**commission de recours amiable**). Toimielin antaa perustellun päätöksensä hallintoneuvostolle, joka antaa päätöksen tiedoksi asianosaisille. Jos toimielin ei anna päätöstään kuukauden sisällä, oikaisuvaatimus katsotaan hylätyksi ja vaatimuksen tekijällä on kaksi kuukautta aikaa valittaa ensi asteen tuomioistuimeen.<sup>96</sup>

Oikaisuvaatimusmenettely on tuomioistuinvalituksen edellytys. Sosiaaliasioiden oikeuskäsittely on jaettu kahteen eri lajiin, **contentieux général** ja contentieux spéciaux, mikä ilmenee erityisesti siinä, että näillä eri ”asialajeilla” on toisessa asteessa eri tuomioistuimet. Toimeentuloturva-

<sup>94</sup> MISSOC, 72–73, Pieters, 94–96.

<sup>95</sup> Käytännössä säädös on paljon laajempi, koska ranskalainen ”code” koostuu usein muun muassa lain käsittävästä osasta (Partie Législative, CSS:ssa 951 artiklaa) ja ”asetusosasta” (Partie Réglementaire). Osien rakenne on sama, mutta alempiasteisissa säännöksissä on määräyksiä oikeushierarkian ”alemman tason” asioista. Esimerkiksi CSS:ssa säädetään lailla ensi asteen tuomioistuinista ja asetusosan vastaavassa artiklassa oikaisuvaatimuksesta. Artiklojen merkinnässä osat erotetaan toisistaan artiklan numeroa edeltävällä L- (loi) tai R- (règlement) kirjaimella.

<sup>96</sup> CSS art. R 142-1, R 142-4 ja R 142-6.

asiat kuuluvat yleiseen lajiin, jota tässä käsitellään.<sup>97</sup> Commission de recours amiablen päätöksestä valitetaan kahden kuukauden määräajassa **Tribunal des affaires de sécurité sociale** -tuomioistuimeen, joka toimii ensi asteen tuomioistuimena toimeentuloturva-asioissa. Sen päätöksistä tehdään valitus (appel) kuukauden määräajassa **Cour d'appel** -tuomioistuimen (toisen asteen yleinen tuomioistuin) sosiaaliasioita käsittelevään jaostoon (chambre sociale). Prosessi on suullinen, ja siinä noudatetaan kontradiktorista periaatetta. Toisen asteen tuomioistuimen (Cour d'appel) päätöksestä voi valittaa (recours) oikeuskysymyksissä **Cour de cassationiin** (chambre sociale) kuukauden määräajassa.<sup>98</sup>

Ensi asteen tuomioistuinten ja oikaisupyynnön käsittelevien elinten **nimet** on muutettu 1985 ja 1986 (ennen commissions de première instance ja commissions de recours gracieux). Ensi asteen sosiaalituomioistuimia on 110, ja ne käsittelevät 80 000–90 000 asiaa vuodessa. Asioiden määrä on kasvussa.<sup>99</sup>

### Valituselimen kokoonpano

**Commission de recours amiable** -toimielimen jäsenenä on kaksi hallintohenkilöä (administrateur), jotka kuuluvat samaan ryhmään kuin vaatimuksen tekijä ja kaksi muihin ryhmiin kuuluvaa hallintohenkilöä. Käytännössä tämä tarkoittaa työntekijöiden ja työnantajien ryhmien edustusta esimerkiksi silloin, kun vaatimuksen tekijänä on työntekijä. Jos vaatimuksen tekijänä on henkilö, joka ei harjoita mitään ammattitoimintaa, kokoonpano määräytyy samoin kuin jos vaatimuksen tekijä olisi työntekijä. Toimielin voi myös delegoida valtaansa hallintoneuvostolle.<sup>100</sup>

**Tribunal des affaires de sécurité sociale** -tuomioistuimeen kuuluu puheenjohtajana tuomari (magistrat du siège) ja kaksi avustavaa jäsentä (assesseurs), jotka nimitetään työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen esityksestä. Sosiaaliturvatoimielinten hallintoneuvostoihin (conseils d'administration) kuuluvia ei voi nimittää tuomioistuimen jäseniksi. **Cour d'appelin** ja **Cour de cassationin** jäsenet ovat oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita virkatuomareita.<sup>101</sup>

### Oikeusturva

Ranskassa on pitkään ollut voimassa laki, jonka tarkoituksena on parantaa hallinnon oikeusturvaa. Laki on säädetty uudelleen viimeksi 12.4.2000 nimellä ”Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les

---

<sup>97</sup> Esimerkiksi työkyvyttömyyden taso, invalideettiprosentti ja työtapaturmamaksujen taksat kuuluvat erityiseen ryhmään, jossa toisen asteen tuomioistuimena toimivat Tribunal du contentieux de l'incapacité ja Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, ks. Dupeyroux, 898.

<sup>98</sup> CSS art. L 142-2 ja L 144-1. Dupeyroux, 894–910 ja Chauchard, 192–211.

<sup>99</sup> Dupeyroux, 897.

<sup>100</sup> CSS art. R 142-2 ja R 142-4.

<sup>101</sup> CSS art. L 142-4–142-5.

administrations”. Ensimmäisessä artiklassa todetaan lain koskevan myös sosiaaliturvaelimiä.<sup>102</sup>

Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän hallinto on varsin monimutkainen, mikä ei voi olla heijastumatta muutoksenhakuun. Oikaisumenettelyn tiukka sitominen hallintoneuvostoon ei välttämättä ole oikeusturvan kannalta tehokkain ratkaisu. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa Ranska näyttäisi saaneen Italian jälkeen tällä erää toiseksi eniten tuomioita oikeuskäsittelyn liian pitkästä kestosta.

### 3.8. Englanti<sup>103</sup>

#### Pääpiirteet

Toimeentuloturvapäätökseen **haetaan muutosta** ensi asteessa tuomioistuinjärjestelmään kuuluvalta Appeals Servicen tribunaalilta. Oikeuskysymyksistä voi valittaa valitusluvalla Social Security Commissionerille. Valituksen voi viedä edelleen valitusluvalla Court of Appealiin ja House of Lordsiin.

Toimeentuloturvan **hallintoa** on luonnehdittu valtiokeskeiseksi. Käytännön toimeenpanosta vastaavat pääasiassa Department of Social Securityn alaisen Benefits Agencyn paikallistoimistot. Department for Education and Employmentin alainen Employment Service hallinnoi työttömyysturvaa yhdessä Benefits Agencyn kanssa.<sup>104</sup>

#### Muutoksenhaku

Toimeentuloturva kuuluu niihin asioihin, joista Englannissa on säädetty parlamenttilailla (**Social Security Act**).

Benefits Agencyn päätökseen haettiin aikaisemmin muutosta Social Security Appeal Tribunalilta. Kokoonpanossa oli puheenjohtajana oikeustieteellisen tutkinnon suorittanut barrister tai solicitor. Kaksi muuta jäsentä valittiin alueen olot tuntevista henkilöistä, jotka joko työskentelivät tai asuivat alueella. Ensi asteen muutoksenhakua muutettiin vuoden 1998 Social Security Actilla. Muutosta haetaan nykyään **Appeals tribunalilta**. Appeals tribunalin kokoonpano vaihtelee kyseessä olevan etuuden mukaan. Peruskokoonpanoon kuuluu yksi lainoppinut tuomari. Tribunaali voi lisäksi olla kaksi tai kolmijäseninen. Esimerkiksi lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävät ratkaisut tehdään yhden lainoppineen tuomarin ja yhden tai kahden lääkärin kokoonpanossa. Vuoden 2000 huhtikuusta alkaen

<sup>102</sup> Lain päämääristä ks. esim. Projet de loi N° 900 déposé le 13 mai 1998.

<sup>103</sup> Suurin osa tiedoista pätee myös Walesiin ja Skotlantiin. Esim. sosiaaliturvalainsäädäntö ulottuu kyseisille alueille, mutta ei muualle Brittein saarten alueelle. Otsikkona on kuitenkin käytetty ”Englantia”, koska esim. Skotlannin lainsäädännön erityispiirteisiin ei ole kiinnitetty huomiota.

<sup>104</sup> MISSOC, 90–91. Pieters, 132–133.

tribunaalien toimintaa hallinnoi **Appeals Service**, jonne valitus ensi kädessä toimitetaan.<sup>105</sup>

**Menettely** on julkinen ja suullinen ja perustuu tutkintaperiaatteeseen. Ennen käsittelyä asia annetaan päätöksen tehneen laitoksen uudelleen harkittavaksi, eli Englannissakin voidaan sanoa olevan tietynlainen oikaisumenettely. Jos viranomainen ei muuta päätöstään, asia etenee valituskäsittelyyn.

Asianosainen ja päätöksen tehnyt laitos voivat valittaa tribunaalin päätöksestä oikeuskysymyksissä **Social Security Commissionerille**. Valitus edellyttää lupaa joko commissionerilta tai tribunaalin puheenjohtajalta. Commissionereja on useita ja heidän on oltava oikeustieteellisen tutkinnon suorittaneita henkilöitä (barrister tai solicitor), jotka ovat toimineet ammatissa vähintään kymmenen vuotta. Commissionerin päätös jää yleensä lopulliseksi, vaikka siitä voidaankin valittaa oikeuskysymyksissä Court of Appealiin ja House of Lordsiin.<sup>106</sup>

Toimeentuloturvan valituselimet kuuluvat Englannin oikeusjärjestelmässä erityisiin hallintotribunaaleihin. Niitä ei pidetä varsinaisina tuomioistuimina, muttei myöskään hallintoeliminä. Tribunaalien etuina pidetään saavutettavuutta, asiantuntemusta, epämuodollisuutta ja käsittelyn joutuisuutta ja halpuutta. Erimielisyyttä on ollut sitä, ovatko tribunaalit hallintoelimiä ja tulisiko niiden olla sidoksissa hallintoon vai siitä itsenäisiä. Toimeentuloturvainsäädäntöä on kritisoitu siitä, että se heijasteli poliittista ideologiaa sen sijaan, että se pyrki tarjoamaan tehokasta toimeentuloturvaa. Lakien kieltä on myös pidetty vaikeaselkoisena tai jopa mahdottomana ymmärtää.<sup>107</sup>

#### **4. Toimeentuloturvan muutoksenhaun järjestämisen suuntauksia Euroopassa**

Monissa tässä selvityksessä tarkastelluista maista on käyty varsin laajaa keskustelua tuomioistuinjärjestelmistä, mikä on osassa maista johtanut perustavanlaatuisiin uudistuksiin. Esimerkkinä mainittakoon vakuutus oikeuksien lakkauttaminen Ruotsissa. Kuten selvityksestä käy ilmi, toimeentuloturvan muutoksenhaku on järjestetty hyvin eri tavoilla eri maissa. Samaten vaihtelee toimeentuloturvan hallinnon järjestäminen, eikä esimerkiksi hallintojärjestelmän samankaltaisuus kahdessa maassa yleensä viittaa samankaltaisuuteen myös muutoksenhakujärjestelmässä.

Sosiaalivakuutuksen synty ja tämänhetkinen tila on erityisesti käsitellyissä Keski-Euroopan maissa sidoksissa työoikeuteen, mikä näkyy esimerkiksi

---

<sup>105</sup> Social Security Act 1998 Chapter 14, section 4 ja section 7. Ks. myös [www.appeals-service.gov.uk/your\\_appeal](http://www.appeals-service.gov.uk/your_appeal).

<sup>106</sup> Social Security Act 1998 Chapter 14, section 14 ja 15. Hawke, 84–85.

<sup>107</sup> Bailey ym., 46–47. Ks. Hawke, 65–85. Robson, 105–106.

tuomioistuinten kokoonpanossa. Siten voidaan kenties havaita yhteyttä ”perheenelättäjämalliin” perustuvan, työntekijään sidotun sosiaalivakuutuksen ja tuomioistuimissa käytetyn työmarkkinajärjestöjen pariteettiedustuksen välillä. Verorahoitteisessa järjestelmässä työmarkkinajärjestöjen edustusta tuomioistuimessa ei ole välttämättä pidetty samalla tavalla perusteltuna (ks. esim. Ruotsi). Eroa on tietysti myös siinä, edustaako intressiedustaja ryhmää ”vakuutetut” vai ”työntekijät”.

Selvityksen kohteena olevia maita tarkastellessa voidaan havaita tiettyjä suuntauksia viime kahdenkymmenen vuoden aikana.<sup>108</sup> On kuitenkin syytä muistaa, ettei kyse ole mistään yhtenäisestä ”kehityksestä” johonkin suuntaan. Kyse on pikemminkin siitä, että niissä maissa, joissa järjestelmää on viime aikoina muutettu, kyseiset yksittäiset muutokset ovat samansuuntaisia, eikä missään maassa ole toteutettu muutoksia, joita voisi pitää täysin päinvastaisina muihin maihin verrattuna.

Yllä esitetyin varauksin tässä hahmotellaan toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmien suuntauksia käsitellyissä maissa. Selvimmin näkyvä suuntaus on kasvavan huomion kiinnittäminen oikeusturvakysymyksiin, joiden pohtiminen on ollut entistä keskeisemmin esillä järjestelmiä uudistettaessa. Vaikuttavana tekijänä näyttää olevan erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksen korostuminen. Ihmisoikeussopimuksesta lienee syytä mainita erikseen, että 50-luvun Keski-Euroopassa syntynyt sopimusteksti ei sellaisenaan välttämättä vastaa nykyisiä käsityksiä oikeusturvasta. Ihmisoikeustuomioistuimen (muuttuva) oikeuskäytäntö on siten useissa asiaryhmissä ”laajentanut” sopimuksen sovellettavuutta.

Yksittäisinä muutoksina voidaan mainita erityisesti kolme seikkaa, jotka luonteeltaan liittynevät oikeusturvapohdintoihin. Toisaalta tällaista yhteyttä on selvityksellä mahdotonta osoittaa. Yhtenä suuntauksena voidaan pitää pyrkimystä erityistuomioistuinten lakkauttamiseen ja toimeentuloturvasioiden käsittelyn siirtämistä joko yleisiin tuomioistuihin tai yleisiin hallintotuomioistuihin. Toisena suuntauksena voidaan pitää edelliseen liittyvää työmarkkinajärjestöjen pariteettiedustuksen vähentymistä. Kolmas on suuntaus hallinnon sisäisestä muutoksenhausta tuomioistuimen tai ainakin tuomioistuintyyppisen elimen käsittelyyn.

---

<sup>108</sup> Aikaprospektiivinä voisi pitää koko viime vuosisataa, koska viime aikojen muutokset on mahdollista nähdä osana jatkumoa, jossa sosiaalivakuutus on etäännyntynyt historiallisista juuristaan.



## Kirjallisuus

Andenæs, Kristian ja Olsen Leif Oscar, Sosialrett, Oslo 1996.

Bailey, S. H., Jones, B. L., Mowbray, A. R., Cases and Materials on Administrative Law, London 1997.

Chauchard, Jean-Pierre, Droit de la sécurité sociale, Paris 1994.

Dahm, Dirk, Der Anspruch auf rechtliches Gehör gemäß § 62 SGG, Die Sozialversicherung (Heidelberg) 5/2000, 118–119.

Dupeyroux, Jean-Jaques, Droit de la sécurité sociale, 13<sup>e</sup> édition par Rolande Ruellan, Paris 1998.

Eckhoff, Torstein ja Smith, Eivind, Forvaltningsrett, 6. laitoksen (1997) 2. korjattu painos, Oslo 1999.

Eichenhofer, Eberhard, Sozialrecht, Tübingen 1997.

Folketrygden: Sykepenging for arbeidstakere, esite, Rikstrygdeverket maaliskuu 2000 (bokmål).

Freckmann, Anke ja Wegerich, Thomas, The German Legal System, London 1999.

Hallberg, Pekka, Oikeusturva, teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet, Helsinki 1999, 651–666.

Hallberg, Pekka, Ignatius, Pirkko ja Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki, Helsinki 1997.

Hawke, Neil ja Parpworth, Neil, Introduction to Administrative Law, London 1996.

Hondius, E. H., Judicial organisation, teoksessa J. M. J. Chorus, P. H. M. Gerver, E. H. Hondius ja A.K. Koekkoek, Introduction to Dutch Law for Foreign Lawyers, Deventer–Boston 1993, 19–26.

Ketscher, Kirsten, Socialret, København 1998.

- Lindén, Eva, Prejudikatmålen, Social försäkring 11/1998, 12–14.
- MISSOC: Social protection in the member states of the European Union. Situation on 1 January 1999 and evolution, European Communities, Luxemburg 2000.
- Molven, Olav, Forvaltningsrett, teoksessa Andenæs–Olsen, Oslo 1996, 89–214.
- Pellonpää, Matti, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 1996.
- Pieters, Danny ym., Social Security Law in the Fifteen Member States of the European Union, Antwerpen – Apeldoorn 1997.
- Robson, Peter, Judicial Review and Social Security, teoksessa Trevor Buck, Judicial Review and Social Welfare, London and Washington 1998, 90–113.
- Rood, M. G., Introductie in het sociaal recht, Arnhem 1990.
- Scheinin, Martin, Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta, teoksessa Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeudet, Helsinki 1999, 737–759.
- Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, Malmö 2000.
- Syse, Aslak, Trygderett, teoksessa Andenæs–Olsen, Oslo 1996, 454–648.
- Tønnesen, Claus, Forvaltningsret, Frederiksberg 1997.
- Wantiez, Claude, Introduction au droit social, Paris–Bruxelles 1999.
- Wenner, Ulrich, Terdenge, Franz ja Martin, Renate, Grundzüge der Sozialgerichtbarkeit, Berlin 1999.
- Westerhäll, Lotta, Den svenska socialrätten, Stockholm 1990.
- Zahle, Henrik, Danmarks Riges Grundlov, København 1999.

## Lyhenteet

|     |                                     |
|-----|-------------------------------------|
| AFL | Lag (1962:381) om allmän försäkring |
| AWB | Algemene wet bestuursrecht          |
| CSS | Code de la sécurité sociale         |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz           |
| SGG | Sozialgerichtgesetz                 |