

Pinosta pinoon

Työkyvyttömyyseläkkeen valitusprosessi

ja

muutoksenhakijan toimintamahdollisuudet

Suvi Paloposki-Sainio

Topsos – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus

Sosiaalitieteiden laitos

Turun yliopisto

Toukokuu 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Sosiaalitieteiden laitos

PALOPOSKI-SAINIO, SUVI: Pinosta pinoon. Työkyvyttömyyseläkkeen valitusprosessi ja muutoksenhakijan toimintamahdollisuudet

Ammatillinen lisensiaattitutkielma, 128 s

Sosiaalipolitiikka

Toukokuu 2019

TIIVISTELMÄ

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta käsittelee vuosittain yli 4 000 työntekijöiden työkyvyttömyyseläkettä koskevaa valitusta. Työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvä työkyvynarviointi suoritetaan vakuutuslääketieteellisin kriteerein. Valitusmenettelyyn sovelletaan menettelyllisenä lakina hallintolainkäyttölakia ja menettely on lähtökohtaisesti kirjallista. Viime vuosina on käyty runsaasti keskustelua sosiaalivakuutus- ja vakuutuslääkärjärjestelmästä. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmiä selvittämään järjestelmää ja sen mahdollisia uudistamistarpeita. Perusteina järjestelmän muuttamiselle on esitetty muun muassa käsittelyn yhdenmukaisuutta eri etuusjärjestelmien välillä, menettelyjen oikeudenmukaisuutta sekä järjestelmän uskottavuutta kansalaisten silmissä.

Tässä ammatillisessa lisensiaattityössä on tutkittu muutoksenhakulautakunnan työkyvyttömyysasioiden valitusmenettelyn oikeudenmukaisuutta. Valitusmenettelyn oikeudenmukaisuuden arvioinnissa on tukeuduttu Amartya Senin toimintamahdollisuuksien teoriaan. Erityisesti Senin teorian näkökulmista on hyödynnetty muutoksenhakijan toimintamahdollisuuksia oman asiansa käsittelyssä sekä instituution toiminnan tosiasiallista oikeudenmukaisuutta.

Tutkimuksen perusteella on todettavissa, että työkyvyttömyyseläkkeen valitusmenettely täyttää juridisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Valitusmenettelyn oikeudenmukaisuuden toteutumisen edellytyksenä ei ole suullisen käsittelyn järjestäminen. Kuitenkin lisäämällä muutoksenhakijoiden mahdollisuuksia osallistua oman asiansa käsittelyyn, menettelyn oikeudenmukaisuutta voidaan parantaa. Tutkimuksen johtopäätöksenä on, että muutoksenhakijalla on oltava todellinen mahdollisuus osallistua valitusasiansa käsittelyyn. Suullisen käsittelyn avulla muutoksenhakijan osallistumista voidaan lisätä. Osa lautakunnan toimintaan liittyvistä muutoksista on mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä lisäkustannuksia sekä lainsäädäntömuutoksia. Muutoksenhakulautakunta voi instituutiona uudistaa käytänteitään ja vahvistaa oman toimintansa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Edistämällä oikeudenmukaisempaa menettelyä muutoksenhakulautakunta voi edistää koko työeläkejärjestelmän uskottavuutta.

ASIASANAT: Työkyvyttömyyseläke, muutoksenhaku, oikeudenmukainen oikeudenkäynti, suullinen käsittely, Amartya Sen, toimintamahdollisuuksien teoria

Muutamia yleisiä ohjeita, joita tuomarin tulee tarkoin noudattaa

Olaus Petri (1493 - 1552)

18. Se tekee lakia vastaan, joka tekee lain tarkoitusta vastaan, vaikka hän näyttäisikin tekevän lain sanan mukaan.

Herra Schmidt ja kiitos

Olin vuonna 2014 Saksassa opintomatalla, jossa osallistuin Saarlandin Socialgerechthin suulliseen istuntoon. Herra Schmidt vaati muutosta eläkelaitoksen päätökseen, jolla hänen hakemuksensa pysyvistä työkyvyttömyyseläkkeistä oli hylätty. Istunto eteni verkkaisesti puheenjohtajan kerratessa herra Schmidtin työhistoriaa ja hänen kuntoutumistaan vakavasta masennuksesta. Faktatietojen läpikäymisen ja osapuolten kuulemisen jälkeen puheenjohtaja totesi, että valitus hylätään ja Herra Schmidt on valmis palaamaan työelämään.

Minuun teki vaikutuksen tuomarin käytännönläheisyys ja ihmistuntemus sekä vilpittömän halu auttaa muutoksenhakijaa ymmärtämään eläkelaitoksen ja muutoksenhakuasteen päätös. Tuomari kohteli valittajaa jopa isällisellä lämmöllä, mutta kuitenkin asiallisesti ja kunnioittaen. Herra Schmidt tuli muodollisen kuulemisen lisäksi myös kuulluksi. Hän hyväksyi tuomioistuimen ratkaisun ja ilmoitti, ettei aio hakea muutosta.

Opintomatkan jälkeen jäin pohtimaan, mikä estää meitä suomalaisia hallintolainkäyttöprosessissa työskenteleviä suhtautumasta muutoksenhakijoihimme kuten saksalaistuomari. Onko kyse jälleen kerran rahasta ja resursseista tai kenties jostain muusta? Piiloudummeko valituspinojen taakse, ja pelkäämmekö asiakkaan kohtaamista ja hänen kuuntelemistaan? Ajatukseni lempeästä saksalaistuomarista ja ihmisläheisemmästä valitusprosessista törmäsivät muodolliseen hallintolainkäyttökulttuuriin ja valitusten liukuhihnäksittelyyn.

Lämpimät kiitokset koko TOPSOS-ryhmälle ja opettajille mahtavasta hengestä ja sparrauksesta. Kiitän työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa mahdollisuudesta opin-toihin. Kiitos Kimmo ”Kapteeni” Kangasjärvi syvällisistä keskusteluista ja valtavasta tietomäärästä. Positiivisesta tuesta kiitän ohjaajaani Laura Kalliomaa-Puhaa, rohkaisit jatkamaan lohduttaen oikeustieteenkin olevan osa yhteiskuntaa. Isälleni kuuluu kiitos vankkumattomasta uskosta siihen, että pääsen maaliin. Kiitos ystävät ja työtoverit kannustavista sanoista. Ja erityisesti hyvä ystäväni Pia, miten tulitkin aina aallonpohjan koittaessa mieleen. Kiitos peruskalliona olosta aviomiehelleni Vesalle, jaksot loputtomat keskustelumme oikeudenmukaisuudesta hoitaen perheemme arkea siinä sivussa. Lap-silleni hellä kiitos parhaasta työnjohdosta.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
1.1. Työkyvyttömyyseläkkeet ja hylkäävät päätökset	1
1.2. Tutkimusasetelma	5
1.3. Työeläkejärjestelmä osana sosiaalipolitiikan kenttää	12
2. Oikeudenmukaisuus	17
2.1 Näkemyksiä oikeudenmukaisuudesta	17
2.2 Amartya Sen ja toimintamahdollisuuksien teoria	21
2.2.1 Yksilö, vapaus ja valinta	24
2.2.2 Toimintamahdollisuuksien teorian kritiikkiä ja teorian käyttö	28
2.3 Oikeudenmukaisuus kansallisessa lainsäädännössä	30
2.4 Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti	33
3. Työkyvyttömyyseläkevalituksen prosessinkuvaus	37
3.1 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta	39
3.2 Muutoksenhakulautakunnan rooli työkyvyttömyysasian käsittelyssä	42
3.3 Valituksen käsittelyvaiheet	46
3.4 Esittelijän toimenkuva ja työtehtävät	51
3.5 Asian jaostokäsittely	64
3.6 Valitusasian käsittelyä koskevat menettelylliset säännökset	69
3.7 Työkyvyn arviointi eli valitusasian sisällöllinen käsittely	77
4. Suullinen käsittely	88
4.1 Kirjallinen käsittely suomalaisena perinteenä	88
4.2 Hallintolainkäyttölain säännökset suullisesta käsittelystä	93
4.3 Suullinen käsittely muutoksenhakulautakunnassa	100
4.4 Suullinen käsittely vakuutusosoikeudessa ja EIT:ssä	108
5. Yhteenvedo ja muutosehdotukset	112
5.1 Nykyisen lainsäädännön sallimat muutokset	116
5.2 Lainsäädäntömuutosta edellyttävät muutokset	122
6. Lopuksi	126
Lähteet	129

Kuviot:

Kuvio 1	TELK organisaatorakenne	39
Kuvio 2	Työkyvyttömyysasian kulku	42
Kuvio 3	Valituksen käsittelijät	47
Kuvio 4	Valituksen kulku TELK:n sisällä	50
Kuvio 5	Esittelymuistion rakenne	54
Kuvio 6	Valituksen muodollinen lainmukaisuus	58
Kuvio 7	Valituksen tutkiminen sisällölliseltä osin	62
Kuvio 8	Henkilön työkykyyn vaikuttavia seikkoja	79
Kuvio 9	Hahmotelma suullisen käsittelyn menettelystä TELK:ssa	107

1. Johdanto

1.1 Työkyvyttömyyseläkkeet ja hylkäävät päätökset

Suomessa siirtyi vuonna 2018 työkyvyttömyyseläkkeelle 19 900 henkilöä ja työkyvyttömyyseläkkeensaajia oli kokonaisuudessaan 139 000. Yleisimmät syyt työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen olivat tuki- ja liikuntaelinsairaudet (33 %) ja mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt (31 %). Mielenterveyssyiden vuoksi työkyvyttömyyseläkkeelle jäi yhä useampi työkäinen ja masennuksen perusteella eläkkeelle jäi 3 500 henkilöä.¹ Työeläkelaitosten uusien työkyvyttömyyseläkepäättösten hylkäysprosentti oli vuonna 2018 julkisella sektorilla 22,3 % ja yksityisellä sektorilla keskimäärin 31,2 %.² Pidempiaikaisten tilastojen mukaan hylkäävien työkyvyttömyyseläkepäättösten osuus on kasvanut.³

Syitä kasvaneisiin hylkäyspäätöksiin on arvioitu olevan useita. Ensinnäkin työkyvyttömyyseläkehakemusten määrä on kasvanut ja hakemuksia ovat hakeneet sellaiset henkilöt, joiden syyt hakemukselle eivät välttämättä johdu työkyvyn heikentymisestä. Toiseksi niin sanottujen varhaisten eläkereittien poistuminen on pakottanut osan ihmisistä hakemaan toimeentuloa ”väärän” järjestelmän piiristä. Henkilöt, jotka aikaisemmin olisivat voineet hakea yksilöllistä varhaiseläkettä, työttömyyseläkettä sekä osa-aikaeläkettä, ovat järjestelmän muutosten vuoksi jääneet tyhjän päälle. Kolmanneksi heikko taloustilanne ja huono kiinnittyminen työelämään ovat voineet vaikuttaa niin, että ihmiset hakevat työkyvyttömyyseläkettä entistä aikaisemmin. Eläkettä hakeneiden ryhmien välillä on todettu suuria eroja hylkäysprosentteissa, eniten hylkäyspäätöksiä ovat saaneet huonosti koulutetut ja työttömyystaustaiset nuoret.⁴

Hylkäävien päätösten lisääntyminen heijastuu myös jossain määrin muutoksenhakuasteiden toimintaan asettaen niille paineita toimintansa tehostamiseen ja toimintatapojen muutokseen.⁵ Esimerkiksi valitusmäärien lisääntyminen edellyttää muutoksia, että valitusten käsittelyajat eivät veny liian pitkiksi. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK) toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työeläkelaitosten antamiin päätöksiin. TELK antoi vuonna 2017 ratkaisunsa yhteensä 5 031 asiassa ja

¹ Eläketurvakeskus, tilastot. Vuonna 2017 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi 18 600 henkilöä.

² Kevan toimintakertomus vuodelta 2018, s. 31.

³ Gould & Nyman 2012, s. 13 ja s. 21.

⁴ Gould & Nyman 2012, s. 35 ja 40-41.

⁵ Gould & Nyman 2012, s. 35 toteavat vuosilta 2007-2011. Kyseisen ajankohdan jälkeen valitusmäärät ovat kuitenkin nousseet Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa (TELK).

työkyvyttömyyseläkettä koskevia ratkaisuja tehtiin 3 933 kappaletta. Vuonna 2018 ratkaistiin 5 750 asiaa, joista 4 247 koski työkyvyttömyyseläkkeitä. TELK:n käsittelyssä olevien asioiden määrä on kuitenkin työkyvyttömyyseläkeasioissa vaihdellut vuosina 2013-2017 merkittävästi ollen 3 353-5 136.⁶ Merkittävin osa TELK:n valitusasioista on työkyvyttömyyseläkeasioiden käsittelyä ja sisältää nimenomaan työkyvyn arviointia ja siihen liittyvien lääketieteellisten selvitysten tulkintaa.⁷

Työkyvyttömyyseläkkeiden käsittelyyn ja hylkäävien päätösten määrään liittyy myös vakuutuslääkärijärjestelmästä käyty keskustelu. Keskusteluun ovat osallistuneet sekä kansalaiset että järjestelmän parissa työskentelevät. Työkyvyn arviointiin liittyvää menettelyä on vaadittu tarkennettavaksi ja vakuutuslääkärien roolista on toivottu käytävän avointa keskustelua niin, että siihen osallistuisivat myös potilasjärjestöt ja vakuutetut.⁸ Ajoittain keskustelua käydään myös poliittisten päättäjien aloitteesta.⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2012 työryhmän tavoitteenaan lisätä vakuutuslääkärijärjestelmän ja koko sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten luottamusta järjestelmään. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio julkaistiin tammikuussa 2014.¹⁰

Työryhmän linjauksina¹¹ esitettiin muun muassa seuraavaa: etuuslakeihin lisätään säännökset päätösten perustelemisesta, toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien sivutoimiselle jäsenistölle asetetaan velvoite ilmoittaa sidonnaisuutensa, lisätään lääkäreiden osaamista lakisääteisistä vakuutuksista ja vakuutuslääketieteestä sekä esitetään perustettavaksi työryhmä valmistelemaan vakuutuslääketieteen yliopistollisen koulutusjakson perustamista. Toimeentuloturvan muutoksenhakua käsittelevässä alatyöryhmässä käsiteltiin lisäksi muun muassa lautakuntien mahdollisuutta saada oma osapäiväinen asiantuntijalääkäri sekä suullisten käsittelyjen asemaa muutoksenhakulautakunnissa. Sittemmin lainsäädäntöön onkin tullut muutoksia koskien päätösten perusteluja

⁶ TELK:n toimintakertomus 2017, s. 13. TELK:n toimintaa koskevat tilastot vuodelta 2018 on saatu suoraan lautakunnasta ennen toimintakertomuksen julkaisua.

⁷ Korpiluoma 2007, s. 37

⁸ Finanssiala 1.12.2017, 9.10.2017 ja Helsingin Sanomat 28.7.2017.

⁹ Eduskunta. Esimerkiksi kansanedustajat Rajala (334/2005) ja Kuoppa (112/2010) ovat kirjallisissa kysymyksissään pyytäneet selvitystä liittyen nimenomaan vakuutuslääkärien ja hoitavien lääkäreiden väliseen työnjakoon työkyvyttömyyseläkkeiden kielteisissä päätöksissä. Kansanedustaja Ronkainen on tehnyt lakialoitteen liittyen vakuutuslääkärien ja hoitavien lääkärien väliseen työnjakoon (LA 75/2017).

¹⁰ STM 2014.

¹¹ STM 2014, liite s.2- 7

sekä jäsenistön sidonnaisuuksia. Lisäksi valmisteilla on hallintoasioiden oikeudenkäyntiä koskevan lainsäädännön uudistaminen.¹²

Valitusmäärien muutosten lisäksi muutoksenhakulautakuntien toimintaan vaikuttavat useat seikat. Lainsäädännön ja yhteiskunnallisten rakenteiden¹³ muutosten aiheuttamien haasteiden lisäksi myös asiakaskunta muuttuu. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle on aikaisemmin siirrytty tuki- ja liikuntaelinsairauksien perusteella, mutta 2000-luvulla mielenterveyden- ja käyttäytymisen häiriöiden osuus on noussut.¹⁴ Tämä muutos on heijastunut myös muutoksenhakulautakunnan valitusten sairausdiagnoosien painopisteisiin. Lisäksi huomionarvioista on, että asiakaskunnan asenteissa tapahtuu jatkuvaa muutosta. Asiakkaat ovat yhä tietoisempia eduistaan ja oikeuksistaan; yhteiskunnassa käytävä aktiivinen keskustelu toimeentuloturvasta vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja mielipiteisiin.¹⁵ Tämä aiheuttaa muutospaineita ja uudenlaisia haasteita myös valitusmenettelylle sekä muodollisesti että sisällöllisesti. Menettelyn sähköistäminen sekä valitus- käsittelyn tehostaminen ja nopeuttaminen helpottavat onnistuessaan sekä etuuden hakijoita, eläkelaitoksia että muutoksenhakuasteita. Yleisten menettelyyn liittyvien vaatimusten lisäksi on kokonaisuuden kannalta tarpeen pysähtyä pohtimaan myös yksilön erityisiä odotuksia asiansa käsittelylle.

Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeitä koskevien valituksen osalta on huomioitava, että kyse on muutoksenhakijan toimeentulon lisäksi henkilön terveydentilasta ja sen vaikutuksesta toimintakykyyn. Myös muut olosuhteet saattavat vaikuttaa valitusprosessin taustalla. Siinä vaiheessa, kun työkyvyttömyyseläkettä hakevan henkilön valitus on TELK:n käsittelyssä, hänellä saattaa olla takanaan useiden vuosien ajalta rikkonaisia työskentelyjaksoja sekä työntekoa vajaakuntoisena. Työkykyä on mahdollisesti arvioitu useiden asiantuntijoiden toimesta. Erilaisten tutkimusten sekä hoito- ja kuntoutusjaksojen jälkeen on todettu, että työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen on ainoa jäljellä oleva vaihtoehto.

Kun eläkelaitoksen päätös eläkehakemukseen on ollutkin kielteinen, muutoksenhakuun saattaa liittyä monenlaisia odotuksia. Oikeudenmukaisuuden ja ymmärretyksi tulemisen

¹² Näistä lisää kappaleessa 3.6.

¹³ Airio 2013, s. 11. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus sekä maakuntauudistus voivat toteutuessaan aiheuttaa suuriakin vaikutuksia terveyspalveluiden järjestämiseen.

¹⁴ Eläketurvakeskus tilastot 2018.

¹⁵ Julkunen 2006, s. 196 sekä Airio 2013, s. 26.

tarve voi olla suuri. Siten muutoksenhakumenettelyyn kohdistuu toisinaan hyvin epärealistisiakin odotuksia. Muutoksenhaulta saatetaan toivoa erityistä asiaan perehtymistä ja merkittävästi eläkelaitoksen käsittelystä poikkeavaa menettelytapaa. Muutoksenhakijan odotukset olisi hyvä myös huomioida muutoksenhakuasteissa.¹⁶

Haasteellista onkin selvittää missä menee raja lainsäädännön edellyttämän asian käsittelyn ja muutoksenhakijan subjektiivisten toiveiden mukaisen käsittelyn välillä. Täytävätkö muutoksenhakulautakunnan valituksen käsittely ja työkyvyn arviointiprosessi ensinnäkin lainsäädännön oikeudenmukaisuusvaatimukset ja toisaalta muutoksenhakijan odotukset? Onko prosessissa puutteita ja millä tavoin näitä puutteita voidaan paikata? Tarjoaako nykyinen lainsäädäntö riittävät keinot oikeudenmukaisen prosessin toteutumiselle? Jos lainsäädäntö on kunnossa ja ajantasainen, onko vika laintulkinnassa, lautakunnan menettelytavoissa vai kenties eri osapuolten asenteissa.

¹⁶ Korpiluoma 2007, s. 40

1.2 Tutkimusasetelma

Tämän tutkimuksen tutkimuskohteena on työkyvyttömyyseläkevalituksen käsittelyn oikeudenmukaisuus työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa. Tehtävänä on tutkia valitusprosessin oikeudenmukaisuutta Amartya Senin toimintamahdollisuuksien teorian¹⁷ avulla. Senin teorian avulla on haluttu nostaa esille asiakkaan näkökulman merkitys valitusprosessissa. Tutkimuksessa on tutkittu valituksen käsittelyä muutoksenhakulautakunnassa erityisesti esittelijän työtehtävien kautta ja valitusmenettelyn eteneminen on analysoitu mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Tutkimuksella on seuraavat tutkimuskysymykset:

1) Onko työkyvyttömyyseläkevalituksen käsittely oikeudenmukainen? Tähän tutkimuskysymykseen on etsitty vastausta ensinnäkin muodollisen oikeudenmukaisuuden kautta syventymällä valitusprosessiin liittyvään lainsäädäntöön sekä toiseksi analysoimalla valitusprosessia Amartya Senin toimintamahdollisuuksien teorian avulla.¹⁸

2) Voidaanko oikeudenmukaisuutta parantaa suullisten käsittelyiden avulla? Suullinen käsittely tutkimuskysymyksenä sisältää oletuksen siitä, että asian suullinen käsittely voisi lisätä muutoksenhakijan oikeudenmukaisuuskokemusta. Toisinaan suullisen käsittelyn merkitykseen muutoksenhakijoiden oikeusturvakokemukselle on suhtauduttu epäilevästi.¹⁹ Suullinen käsittely on nostettu tutkimuksessa omaksi tutkimuskysymykseksi, koska erityisesti julkisuudessa käyty keskustelu työkyvyttömyyseläkeasian oikeudenmukaiseen käsittelyyn on liitetty asian suulliseen käsittelyyn.²⁰ Lisäksi Amartya Senin teorian yhtenä kantava ajatuksena on yksilön mahdollisuus osallistua asiansa käsittelyyn.²¹ Siten muutoksenhakijan osallistuminen asiansa käsittelyyn suullisessa istunnossa on hyvin konkreettinen tapa ilmentää Senin toimintamahdollisuuksien teorian tavoitteita.

¹⁷ Sen 2009, s. 233.

¹⁸ Tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvän sisällöllisen oikeudenmukaisuuden pohtiminen, Ervasti 2012, s. 236. Esimerkiksi sen arvioiminen, ovatko työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytykset oikeudenmukaisia. Tutkimus ei myöskään varsinaisesti käsittele keskustelua herättänyttä vakuutuslääkärijärjestelmää.

¹⁹ Koulu 2014, s. 198

²⁰ Keskustelu työkyvyttömyyseläkkeistä ja vakuutuslääkärijärjestelmästä Helsingin Sanomat 26.9.2017 A ja 26.9.2017B sekä 28.7.2017. Suullisen käsittelyn merkityksestä koetussa oikeudenmukaisuudessa Ervasti – Aaltonen 2013, s. 43.

²¹ Senin toimintamahdollisuuksien teoriasta tarkemmin kappaleessa 2.1.

3) Edellyttääkö valitusprosessin oikeudenmukaisuuden parantaminen muutoksia lainsäädäntöön? Tämän tutkimuskysymyksen taustalla on ajatus siitä, että muutoksenhaku-
lautakunnalla on mahdollisuus itsenäisesti vaikuttaa omiin toimintatapoihinsa lainsäädännön puitteissa ja esimerkiksi järjestää valitusasian käsittelyyn liittyvät käytännön toimet omalla tavallaan. Esimerkiksi epämuodollinen menettely asian käsittelyn yhteydessä on koettu positiiviseksi.²²

Tutkimusmenetelmänä on laadullinen sisällönanalyysi. Laadullista tutkimusta voidaan luokitella usealla eri tavalla ja sille voidaan asettaa useita ominaispiirteitä tai lajeja.²³ Tämän tutkimus on laadullista tutkimusta laajassa merkityksessään eli tutkimus on empiiristä ilman määrällisiä komponentteja.²⁴ Yhtenä laadullisen tutkimuksen ominaispiirteenä on pidetty tutkimuksen suunnitelman ja tutkimuskysymysten muotoutumista tutkimuksen edetessä.²⁵ Tämä piirre on toteutunut tässä tutkimuksessa erityisesti aineiston kohdalla; tutkimuksen aineisto on toisaalta hyvin juridista ja muodollista, mutta toisaalta Senin oikeudenmukaisuusteoria on luonteeltaan hyvin yleisellä tasolla oleva eikä siihen liity tiukkoja rajoja tai käsitteitä.²⁶ Näiden kahden toisistaan poikkeavan ”aineksen” yhteensovittaminen on vaatinut tutkimuskysymysten täsmentämistä ja painopisteen muutosta tutkimuksen edetessä. Lisäksi tutkimuksen aineistoa on pakko ollut täydentää kirjoittamattomalla lähdeaineistolla.

Vaikka laadullisessa tutkimuksessa ei yleensä käytetä hypoteeseja, tässä tutkimuksessa ovat taustalla vaikuttaneet jotkin taustaoletukset, jotka perustuvat osin julkisuudessa käytyyn keskusteluun tai aiempaan tutkimukseen. Tällaisia voidaan kutsua työhypoteeseiksi.²⁷ Tässä tutkimuksessa työhypoteesiksi voidaan nimetä tutkimuskysymyksessä 2 mainittu oletus siitä, että suullinen käsittely voisi lisätä käsittelyn oikeudenmukaisuutta sekä tutkimuskysymyksen 3 ajatus siitä, että kaikki oikeudenmukaisuutta parantavat toimenpiteet eivät edellytä lainsäädäntömuutosta. Vaikka edellä mainitut työhypoteesit ovat jossain määrin saattaneet johdatella tutkimuksen laatijaa, eivät ne

²² Ervasti – Aaltonen 2013, s. 43.

²³ Hirsjärvi et. al. 2009, s. 158-160.

²⁴ Tuomi 2007, s. 96.

²⁵ Hirsjärvi et.al. 2009, s. 160.

²⁶ Sen 2009, s. 232.

²⁷ Hirsjärvi et al. 2009 s. 154-155.

kuitenkaan ole rajanneet tutkimusta tai tutkimuksen suuntaa siinä määrin kuin perinteiset kvantitatiivisen tutkimuksen hypoteesit saattavat tehdä.²⁸

Tutkimusaineiston keruun on laadullisessa tutkimuksessa kuvattu olevan kokonaisvaltaista tiedonhankintaa. Tiedon keruu keskittyy erityisesti ihmisen tuottamaan tietoon ja kyseisen tiedon merkitykseen juuri niiltä ihmisiltä, joilla on kokemusperäistä tietoa tutkittavasta asiasta.²⁹

Tähän tutkimukseen liittyy vahvasti oikeustieteellinen näkökulma. Luonnollisesti se on vaikuttanut tutkimuksen sisältöön, ja heijastunut myös tutkimusmetodiin asetelmiin. Vaikka kyse on pääasiassa laadullisesta tutkimuksesta, voidaan mukana arvioida olevan myös lainopillisia piirteitä. Raimo Siltalan mukaan oikeustiede voidaan nähdä yhteiskuntatieteenä ainakin siltä osin, että sen tutkimuskohteena ovat oikeuden yhteiskunnalliset vaikutukset ja vaikutussuhteet. Tutkimusmetodina voidaan käyttää yhteiskunnallisten vaikutussuhteiden empiiristä havainnointia, analyysia sekä mallintamista.³⁰ Lainopin on kuvattu olevan metodin osalta melko heikosti jäsentynyt ja siitä syystä sillä on yhteiskuntatieteen metodeihin merkityksellinen suhde.³¹

Siltalan mukaan lainoppi tieteenalana keskittyy voimassa olevan oikeuden ja systematisointiin ja tulkintaan sekä oikeusperiaatteiden tulkintaan. Sen avulla voidaan jäsentää juristien kollektiivista ammatillista identiteettiä. Lainsoveltajan ei ole mahdollista tulkita oikeudellisia sääntöjä ilman yhteiskunnan ja sen olosuhteiden tuntemista mukaan lukien yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus.³²

Tämän tutkimuksen lähdeaineistona on käytetty oikeustieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta sekä artikkeleita. Virallislähteistä on käytetty lainsäädännön lisäksi erilaista lainvalmisteluaineistoa ja taustaselvityksiä kuten mietintöjä ja lausuntoja. Lisäksi lautakunnan toiminnan osalta on käytetty myös sisäisiä soveltamisohjeita. Jonkin verran on jouduttu turvautumaan internetsivustoihin sekä erilaisiin mielipidekirjoituksiin. Koska toimeentuloturvan lautakuntamenettelystä yleensä tai työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta erityisesti ei ole saatavissa kirjallista aineistoa kovin paljoakaan³³,

²⁸ Hypoteesit liitetään usein määrällisiin ja mitattavissa oleviin tuloksiin, Hirsjärvi et. al 2009, s. 155.

²⁹ Tuomi 2007, s. 97.

³⁰ Siltala 2003, s. 156 kaavio 2.

³¹ Siltala 2003, s. 158.

³² Siltala 2003, s. 68-69.

³³ Koulu 2014, s. 132.

osa lautakunnan toimintaa ja valitusmenettelyä koskeva tieto on jouduttu keräämään itse.

Vahvuutena oman aineiston keruussa voidaan pitää sitä, että tutkija voi itse valikoida kerättävän aineiston oman tutkimusongelmansa pohjalta. Tällöin saadaan tutkimusongelman kannalta olennaista empiiristä tietoa.³⁴

Tässä tutkimuksessa on käytetty kokemusperäistä tietoa erityisesti muutoksenhakulautakunnan sisäisten menettelytapojen ja käytänteiden kuvaamisessa. Jos tutkimusaineistona olisi käytetty vain yleistä hallintolainkäyttöön liittyvää oikeuskirjallisuutta, tutkimuksen tulokset olisivat jääneet yksipuolisiksi. Itse kerättyä tietoa on käytetty myös tausta-aineistona pohdittaessa lautakunnan toimintaan liittyviä muutoksia ja kehittämisideoita. Ensisijaisesti itse kerätty aineisto koostuu omista havainnoista ja kokemuksista esittelijän työtehtävissä sekä satunnaisista muistiinpanoista, jotka on laadittu muutamien lautakunnan jäsenen, kanslian henkilökunnan sekä esimiesten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella.

Laadulliseen tutkimukseen on kuvattu liittyvän useita erilaisia tutkimuksen lajeja tai metodeja. Yksi näistä on toimintatutkimus.³⁵ Jossain yhteyksissä toimintatutkimuksen on todettu olevan oma laadullisen tutkimuksen lajinsa.³⁶ Toisaalta sen on kuvattu olevan yleiskäsite lukuisille erilaisille tutkimussuuntauksille, joissa yhteistä on laadullisen tutkimuksen tutkimusmenetelmät ja se, että usein tutkimuksen kohteet itse osallistuvat tutkimukseen enemmän tai vähemmän.³⁷

Useimmiten toimintatutkimukseen on kuitenkin liitetty teorian ja käytännön yhdistäminen siten, että tutkimuksen avulla voitaisiin kehittää tutkimuksen kohteena olevaa toimintaa.³⁸ Edellä mainituista syistä toimintatutkimuksen voidaan todeta olevan hyödyllinen ja tehokas tapa kehittää organisaation toimintaa käytännön tasolla. Toimintatutkimuksen avulla voidaan tuottaa uutta tietoa niistä tavoista, joilla mahdollinen muutos on järkevää toteuttaa.³⁹

³⁴ Alkula et.al. 2002, s. 66.

³⁵ Hirsjärvi et.al 2009, s. 158.

³⁶ Näin Hirsjärvi et. al. 2009, s. 158

³⁷ Kuusela 2005, s. 15-16.

³⁸ Kuusela 2005, s. 9-10.

³⁹ Kuusela 2005, s. 86.

Tässä tutkimuksessa on piirteitä toimintatutkimuksesta siltä osin, että tutkimuksen tekijä on työskennellyt työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa esittelijänä vuosina 2012-2017. Tutkimuksen yhtenä motiivina oli selvittää, miten lautakunta voisi itse kehittää toimintaansa. Tutkimuksessa on kuvailtu tutkimusentekijän työtehtäviä ja työympäristöä tutkimuksen laatijan omien henkilökohtaisten kokemusten ja havaintojen sekä lautakunnan henkilökunnan kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta. Havainnot ovat kuitenkin esimerkiksi prosessin kuvaamisen osalta ensisijaisesti perustuneet muutoksenhakulautakunnan toimintaa ohjaavaan lainsäädäntöön sekä muuhun ohjeistukseen kuten työjärjestykseen. Vasta toissijaisesti prosessin kuvausta on yksityiskohtien osalta täydennetty kirjoittajan omilla havainnoilla. Toimintatutkimukselle tyypillistä systemaattista toiminnan kehittämisen ajatusta tutkimuksessa ei kuitenkaan ole ollut.⁴⁰ Lisäksi huomioitava on, että esimerkiksi suullista käsittelyä koskevilta osin kuvaukset perustuvat melkein pärimätietoon ja teoreettisiin pohdintoihin siitä, miten suullinen käsittely etenisi, jos sellaisia järjestettäisiin työkyvyttömyyseläkeasioissa.

Toimintatutkimuksen voidaan yleisellä tasolla arvioida toimivan melko hyvänä ja perusteltuna tapana tutkia lautakunnan toimintaa juuri sen käytännönläheisyyden ja prosessia kehittävän vaikutuksen vuoksi.⁴¹

Tutkimus on jaettu kolmeen osaan. Teoreettista osaa tutkimuksessa edustavat luvut 1 ja 2. Alaluvussa 1.2 käydään lyhyesti läpi Suomen työeläkejärjestelmän ja siihen sisältyvän työkyvyttömyyseläkejärjestelmän merkitys yhteiskunnassa ja osana sosiaaliturvajärjestelmää. Luvussa 2 esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys luomalla ensin yleiskatsaus oikeudenmukaisuuteen ja sen jälkeen syventymällä alaluvussa 2.1 tutkimuksen varsinaiseen teoriaan. Amartya Senin oikeudenmukaisuutta koskevaa toimintamahdollisuuksien teoriaa on analysoitu siltä osin kuin se nähdään perustelluksi tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten kannalta.⁴² Senin teorian lisäksi on lyhyesti käyty läpi alaluvuissa 2.2 ja 2.3, mitä kansallisessa lainsäädännössä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Kyseisten oikeuslähteiden

⁴⁰ Varsinaisesta kollektiivisesta kehittämistyöstä ei ole kuitenkaan kyse, vaikka tutkimuksen kysymykset ja näkökulma ovatkin kehittyneet pitkälti lautakunnassa käytyjen keskustelun perusteella.

⁴¹ Näin on menetelty Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevassa tutkimuksessa, Koulu 2014, s. 106.

⁴² Tutkimuksessa ei käsitellä perusteellisesti muita oikeudenmukaisuusteorioita.

käsittely on nähty perustelluksi tutkimuksen aihepiirin vuoksi, koska ne vaikuttavat merkittävimmin muutoksenhakulautakunnan toimintaan.

Tutkimuksen empiirisessä osassa luvussa 3 on tarkasteltu työkyvyttömyyseläkkeen valitusprosessia, siihen liittyvää normistoa sekä valitusasian käsittelyä käytännön tasolla. Vaikka prosessi itsessään on melko virtaviivainen, on sen kulkua haluttu avata melko yksityiskohtaisesti käytännön syistä. Pilkkomalla valitusmenettely pienempiin osiin on mielekkäämpää havaita ne mahdolliset osaprosessin kohdat, joita olisi perusteltua kehittää. Lisäksi valitusprosessin ja sen taustalla vaikuttavan lainsäädännön tutkiminen on siksi tärkeää, että tutkimuksessa on haluttu korostaa todellisen tilanteen ja konkreettisen toiminnan merkitystä suhteessa toimintaa määrittävään lainsäädäntöön nähden.

Osa luvussa 3 esitetyistä tiedoista ja kuvauksista on peräisin perinteisen, kirjoitetun lähteaineiston ulkopuolelta. Kuvaukset perustuvat muutoksenhakulautakunnan sisäiseen toimintakulttuuriin⁴³, käytänteisiin sekä lautakunnan toimintaa koskeviin keskusteluihin ja pohdintoihin. Koska lautakuntamenettelystä on käytettävissä melko niukasti seikka-peräistä tutkimusta⁴⁴, on haluttu tutkia mikä merkitys ja painoarvo lautakunnan toiminnassa on epävirallisilla ja kirjoittamattomilla käytänteillä ja niin sanotulla lautakuntakulttuurilla. Jos kyseisillä käytänteillä on merkittävä vaikutus valitusmenettelyn kulkuun, niiden esille tuominen on tärkeää tutkimuskysymyksiin vastaamisen kannalta.

Luvussa 4 on tutkittu hallintolainkäyttöön liittyvänä menettelyllisenä yksityiskohtana valitusasian suullista käsittelyä. Suullista käsittelyä on käytetty hallintolainkäytössä melko vähän, ja joidenkin arvioiden mukaan sitä voitaisiin käyttää menettelynä enemmänkin vastaamaan erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisten veloitteiden tehokkaampaan täyttämiseen.⁴⁵ Uuden hallintoasioiden oikeudenkäyntimenettelylain valmistelussa pohdittiin mahdollisuutta asioiden suullisten käsittelyiden lisäämiseen.⁴⁶ Suulliseen käsittelyyn liittyvät yksityiskohdat on analysoitu sen selvittämiseksi, mikä merkitys suullisten käsittelyiden lisäämisellä olisi työkyvyttömyyseläkevalitusten käsittelyssä.

⁴³ Lautakuntakulttuurin käsitteestä Koulu 2014, s. 138, 141 ja 241.

⁴⁴ Tarkempaa erittelyä Koulu 2014, s. 131-132.

⁴⁵ STM 2014, s. 61 ja s. 64-65.

⁴⁶ Hallintoasioiden oikeudenkäyntilain uudistukseen liittyvät suullista käsittelyä koskevista yksityiskohdista tarkemmin kappaleessa 4.1.

Tutkimuksen johtopäätöksiä esittelevässä luvussa 5 on käyty läpi tutkimuskysymykset vastauksineen. Alaluvuissa 5.1 ja 5.2. on esitelty muutamia näkökulmia, joiden avulla työkyvyttömyyseläkevalituksen käsittelyprosessia voitaisiin kehittää nimenomaan prosessin oikeudenmukaisuuden parantamiseksi.

1.3 Työeläkejärjestelmä osana sosiaalipolitiikan kenttää

Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 1 – 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus sosiaaliturvaan ja lailla taataan jokaisen oikeus muun muassa perustoimeentulon työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalle.

Jos yhteiskunnan jäsen sairastuu tai hänen kykynsä itse hankkia toimeentulonsa muuten heikkenee, sosiaaliturvan avulla voidaan varmistaa hänen toimeentulonsa perustuslain edellyttämällä tavalla. Yhtenä sosiaaliturvan tavoitteena on pyrkimys antaa yksilölle mahdollisuus omien valintojen tekemiseen ja oman elämänsä hallintaan.⁴⁷

Sosiaaliturvasta säädelään lukuisissa eri laeissa. Sosiaalioikeus on oikeudenalana melko nuori ja normistoltaan hajanainen sekä laaja. Siinä on piirteitä sekä julkis- että yksityis-oikeudesta ja liittymäkohtia useisiin eri oikeudenaloihin, kuten työoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Sosiaalioikeus voidaan jaotella sosiaali- ja terveystalouteen, toimeentuloturvaan sekä tahdosta riippumattomaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Toimeentuloturvaan kuuluvat sosiaalivakuutukset, sosiaaliavustukset sekä viimesijainen toimeentuloturva. Työeläkejärjestelmän etuudet kuuluvat sosiaalivakuutuksen ansioperusteisiin etuuksien ryhmään.⁴⁸

Sosiaalioikeuden avulla säädelään yksilön oikeudesta sosiaaliturvaan, mutta aineellisen oikeusturvan lisäksi on tarpeen säädellä myös siitä menettelystä, jota sovelletaan sosiaaliturvaa koskevassa menettelyssä.⁴⁹ Sosiaaliturvan piirissä menettelysäännöksillä on erityistä merkitystä, koska usein sosiaaliturvan piirissä olevat ihmiset tarvitsevat korostetusti oikeusturvaa heikentyneen asemansa puolesta. Heikentynyt terveydentila, taloudellinen ahdinko tai muutoin kuormittava elämäntilanne asettaa oikeusturvalle erilaisia vaatimuksia. Korostetusta oikeussuojasta johtuen menettelysäännöstönä sosiaaliturvasasioissa sovelletaan hallintolakia (434/2003) sekä muutoksenhakuasioissa hallintolainkäyttölakia (1996/586).⁵⁰

⁴⁷ Tuori – Kotkas 2016, s. 8.

⁴⁸ Huhtanen 2012, s. 53-57.

⁴⁹ Tuori – Kotkas 2016, s. 13.

⁵⁰ Tuori – Kotkas 2016, s. 379 ja Korpiluoma 2007, s. 17.

Sosiaaliturvan taustalla vaikuttavat yhteiskunnassa vallitsevat sosiaalipoliittiset näkemykset. Sosiaalipolitiikan avulla voidaan sosiaaliturvaa apuna käyttäen tukea kansalaisten toimeentuloa ja hyvinvointia, ja siten myös tasata yhteiskunnan voimavaroja.⁵¹

Sosiaalipolitiikan tavoitteet voidaan ryhmitellä eri tavoin. Poliittisena tavoitteena voidaan mainita yhteiskunnallisen yhtenäisyyden ylläpitäminen ja lujittaminen niin, että eri yhteiskuntaluokkien väliset erot eivät kasva liiaksi. Taloudellisen toiminnan tukeminen on yksi sosiaalipolitiikan tavoite. Eettisillä tavoitteilla viitataan muun muassa oikeudenmukaisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseen ja edistämiseen sekä kärsimyksen poistamiseen. Ekologiset tavoitteet viittaavat sosiaalipolitiikkaan ja ihmisten hyvinvointiin tavalla, joka huomioi ympäristölliset näkökulmat ja kestävään kehityksen periaatteen.⁵²

Sosiaalipolitiikka on muuttunut yhteiskunnallisten muutosten mukana; muun muassa tieteen, teknologian ja teollistumisen sekä demokratian kehittymisen myötä myös sosiaalipolitiikka on muuttunut.⁵³

Uusimpina piirteinä sosiaalipolitiittiseen keskusteluun on viime vuosina nostettu ehkäisevät ja aktivoivat elementit. Ehkäisevällä sosiaalipolitiikalla pyritään siirtämään hyvinvointijärjestelmän painopistettä viranomaisten ja asiantuntijoiden hallinnasta yksilöiden ja ryhmien hallintaan. Käytännössä tällä tarkoitetaan sellaisten sosiaalisten uhkien ja vaarojen tehokasta ennakointia, joilla voidaan estää sosiaalisten ongelmien syntyminen ja kehittyminen jo alkuvaiheessa. Aktivoivan sosiaalipolitiikan tavoitteena on lisätä yksilöiden omaa vastuullisuutta toimeentulostaan. Ihmisiä pyritään kannustamaan paremman elämäntilanteen, koulutuksen, kasvatuksen sekä kuntoutuksen avulla suuntautumaan ansiotyön pariin.⁵⁴

Edellä mainitut sosiaalipolitiikan tavoitteet heijastelevat myös alemmalle tasolle, kun arvioidaan eläkejärjestelmän tavoitteita. Eläkejärjestelmän tavoitteet voidaan jakaa periaatteessa kahteen; yksilön ja yhteiskunnan tavoitteisiin. Eläkejärjestelmän tavoitteena on turvata yksilön toimeentulo erityisesti vanhuuden, mutta myös muiden sosiaalisten riskien varalle. Yksilö voi eläkejärjestelmän avulla siirtää osan ansioistaan vanhuuden varalle niin, että hän pystyy säilyttämään elintason myös eläkkeelle jäätyään ja

⁵¹ Arajärvi 2002, s. 42.

⁵² Helne 2003, s. 59-60.

⁵³ Kehityksestä yksityiskohtaisemmin Eräsaari 2000, s. 45-50.

⁵⁴ Eräsaari 2000, s. 52-54.

ansiotulojensa päättyessä. Yksilön eläkejärjestelmään voi kuulua myös elinajanodotteen liittyvä vakuutusturva. Yksilö ei voi luonnollisesti ennustaa riittävätkö hänen itselleen säästämät eläkevarat koko hänen loppuikänsä ajaksi. Eläketurvaan liittyvä vakuutus antaa yksilölle turvaa elinaikariskiä vastaan.⁵⁵

Eläkejärjestelmän yhteiskunnallinen tavoite liittyy tulonjakoon eri tulotasoilla olevien yhteiskunnan jäsenten kesken ja siihen, että syystä tai toisesta henkilöt eivät ole voineet varautua vanhuuteen työansiodensa avulla. Eläkejärjestelmän kautta voidaan siten vähentää köyhyyttä ja tasata yhteiskunnan varoja sen eri jäsenten kesken. Huomionarvioista on, että tulojen taseus voi tapahtua myös sukupolvien kesken, eli hyvinä aikoina kerrytettyjä varantoja on mahdollista hyödyntää lama-aikana.⁵⁶

Vaikka sosiaaliturvaa toteutetaan vahvasti sosiaalioikeudellisten sääntöjen mukaan, ja menettelyn asianmukaisuutta turvataan lainsäädännöllä, myös eri sosiaaliturvan toimijoiden toimintaan on tarpeen kiinnittää huomiota. Vaikka sosiaaliturvaan liittyvien instituutioiden toiminta perustuu lainsäädäntöön, myös instituution omilla arvoilla ja asemalla yhteiskunnassa on merkitystä.⁵⁷

E erityisesti instituutioiden kohdalla on huomattava työeläkejärjestelmämme poikkeuksellisuus verrattuna monien muiden euroopan maiden järjestelmiin. Suomen eläkejärjestelmän on kuvattu olevan luonteeltaan hybridi eli yhdistelmä eri järjestelmistä.⁵⁸ Suomen järjestelmän poikkeuksellisuus korostuu, kun sitä arvioidaan niin sanotun kolmen pilarin mallin mukaisesti.⁵⁹

Ensimmäiseen pilariin kuuluvat etuudet, jotka ovat usein valtiovetoisia niin hallinnollisesti kuin rahoituksellisesti. Nämä etuudet perustuvat velvoittavaan lainsäädäntöön ja järjestelmä rahoitetaan muun muassa verovaroin tai pakollisin vakuutusmaksuin. Tähän ryhmään on yleensä luokiteltu kuuluvaksi pakollinen eläketurva. Suomessa tämä käytännössä tarkoittaa sekä KELA:n maksamaa kansaneläkettä että työeläkejärjestelmään

⁵⁵ Barr – Diamond 2010, s. 27-28.

⁵⁶ Barr – Diamond 2010, s. 29-30.

⁵⁷ Hellsten 1993, s. 158 ja 162.

⁵⁸ Kangas – Luna 2011, s. 211.

⁵⁹ Muun muassa Kansainvälinen työjärjestö ILO on kuvannut eläkejärjestelmiä monipilarimallin mukaisesti.

piiriin kuuluvia ansioperusteisia eläkkeitä kuten vanhuuseläkettä ja työkyvyttömyyseläkettä.⁶⁰

Toiseen pilariin kuuluvat ansiotyöhön liittyvä täydentävä eläketurva. Tämän järjestelmän toiminta perustuu työmarkkinoiden järjestelyihin eli mukana voivat olla työnantaja- ja työntekijäjärjestöt. Esimerkiksi joissakin yrityksissä tai joillakin toimialoilla voi olla käytössä omanlaisensa ensimmäisen pilarin eläketurvaa täydentävä järjestely, jonka rahoittamiseen osallistuvat sekä työnantaja että työntekijä. Useissa muissa maissa on käytössä eläkekatto, jota käyttämällä ensimmäisen pilarin eläkkeistä leikkaantuva kertynyt eläke voidaan vakuuttaa toisen pilarin mukaisissa järjestelmissä. Koska Suomessa ei ole käytössä eläkekattoa, tyypillinen toisen pilarin eläkejärjestely ei ole kovin yleinen Suomessa. Kolmannen pilarin eläketurva perustuu vapaaehtoisuuteen ja sen merkitys on kahteen edelliseen pilariin nähden vähäinen. Kyse on lähinnä yksityisistä eläkevakuutuksista.⁶¹

Suomen eläkejärjestelmään liittyy olennaisesti työmarkkinajärjestöjen eli työnantaja- ja työntekijäetujärjestöjen keskeinen asema. Ajoittain käydäänkin keskustelua, onko etujärjestöillä liian suuri asema niinkin merkittävässä asiassa kuin sosiaaliturvassa ja sitä kautta jopa sosiaalipolittisessa päätöksenteossa.⁶² Toiseksi työeläkejärjestelmä perustuu osin yksityisten eläkelaitosten toimintaan. Suomessa eläkelaitokset, -kassat ja -säätiöt toteuttavat lakisäätteistä toimintaa olematta kuitenkaan viranomaisia. Tämäkin eläketurvan järjestäviin instituutioihin liittyvä ominaisuus on poikkeuksellinen, kun suomalaista eläketurvaa arvioidaan edellä esitellyn pilarimallin mukaisesti.⁶³

Eläkelaitokset soveltavat toiminnassaan hallintolakia ja ovat perustuslain 124 §:n mukaan veloitettuja toimimaan perusoikeuksia, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon periaatteita vaarantamatta.⁶⁴ Työeläkejärjestelmän rahoitus ei perustu verovaroihin vaan työnantajilta ja työntekijöiltä kerättäviin vakuutusmaksuihin.⁶⁵

⁶⁰ Uusitalo 2012, s. 79-80 sekä Kangas – Luna 2011, s. 214 kuvio 8.1.

⁶¹ Uusitalo 2012, s. 80-81.

⁶² Kangas 2006, s. 191 ja s. 354

⁶³ Kangas – Luna 2011, s. 211.

⁶⁴ Arajärvi 2002, s. 527 sekä Eläketurvakeskus, tietoa eläkejärjestelmästä

⁶⁵ Arajärvi 2002, s. 557. Ajoittain eläkelaitosten toiminta ja erityisesti sen taloudenhoitoon ja sijoitustoimintaan liittyvät asiat ovat aiheuttaneet keskustelua julkisuudessa. Helsingin sanomat 13.9.2016 ja 27.5.2015

Johtuen edellä mainituista seikoista suomalaiseen eläkejärjestelmään liittyy piirteitä, jotka asettavat haasteita niin järjestelmästä käytävään keskusteluun kuin uudistamistoi-
menpiteisiin. Uudistaminen ja siihen liittyvä keskustelu on, johtuen edellä kuvatusta
työmarkkinajärjestöjen keskeisestä asemasta, käytävä kaikkien järjestelmän osapuolten
kesken. Järjestelmän muutoksesta käytävään keskusteluun liittyy myös sen arvioiminen,
millaisia tavoitteita asetamme eläkejärjestelmällemme.⁶⁶ Erityisesti edellä kuvatut elä-
kejärjestelmän yksilöön liittyvät tavoitteet vaikuttavat merkittävästi yksilön asemaan
yhteiskunnassa. Keskustelussa on tärkeää huomata, että työeläkejärjestelmä ja sosiaali-
turva laajemmin ovat yksittäiselle ihmiselle merkittäviä asioita ja muutokset järjestel-
mässä voivat vaikuttaa hyvinkin merkittävällä tavalla yksilön asemaan ja oikeuksiin. Jär-
jestelmän on toimittava niin, että yksilön perustuslaissa säädetyt oikeudet tulevat tur-
vatuiksi.

⁶⁶ Barr 2013, s. 29-30.

2. Oikeudenmukaisuus

2.1 Näkemyksiä oikeudenmukaisuudesta

Ihmisellä on usein henkilökohtainen käsityksensä siitä, mikä on oikein ja mikä väärin. Oikeudenmukaisuudella voidaan tarkoittaa yleistä reiluutta tai tasapuolisuutta; samassa tilanteessa ja olosuhteissa olevia ihmisiä kohdellaan samalla tavalla, oikeudenmukaisesti.

Oikeudenmukaisuus käsitteenä voidaan määrittää usealla eri tavalla riippuen näkökulmasta, josta sitä tarkastellaan. Esimerkiksi teologinen, juridinen ja filosofinen näkemys oikeudenmukaisuudesta ovat erilaisia⁶⁷. Oikeudenmukaisuus on hahmotettavissa usealla eri tasolla ja yhdistettävissä moniin elämän osa-alueisiin. Käsitykset oikeudenmukaisuudesta voivat olla yksilö- tai yhteisösidonnaisia tai liittyä tiettyyn rajattuun organisaatioon tai järjestelmään. Yksilöiden käsitykset oikeudenmukaisuudesta voivat poiketa merkittävästi toisistaan tai esimerkiksi uskonnollisen yhteisön oikeudenmukaisuuskäsitykset voivat poiketa yhteisön ulkopuolisten käsityksistä.

Toisinaan oikeudenmukaisuus on käsitteenä erotettu moraalista. Siinä missä moraaliliitetään yksilön omaan käsitykseen oikean ja väärän erosta, niin oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan laajempaa kollektiivista käsitystä siitä, että jokin asia tai tapa on oikein.⁶⁸ Toisaalta oikeudenmukaisuuden voidaan arvioida koostuvan moraalisisistä säännöistä. Tällä tarkoitetaan, että oikeudenmukaisuus on vain yksi osa laajassa moraalisääntöjen joukossa.⁶⁹ Edellä mainittuja näkökantoja yhdistelemällä voitaisiin todeta, että yleinen oikeudenmukaisuuskäsitys koostuu yhteiskunnan jäsenten moraalikäsitteistä.

Oikeudenmukaisuus voidaan määritellä myös tekemällä ero objektiivisen ja subjektiivisen oikeudenmukaisuuden välillä. Subjektiivisella oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan nimenomaan koettua oikeudenmukaisuutta eli sitä kokeeko yksilö jonkin asian oikeudenmukaiseksi omista lähtökohdistaan. Objektiivisellä oikeudenmukaisuudella viitataan siihen, täyttääkö arvioinnin kohde ulkoapäin katsottuna oikeudenmukaisuuden kriteerit. Esimerkiksi ulkopuolisen henkilön mielestä oikeudenkäynti ja tuomioistuimen

⁶⁷ de Godzinsky – Aaltonen 2013, s. 2.

⁶⁸ Herne 2012, s. 14.

⁶⁹ Räikkä 1993, s. 38

antama ratkaisu voivat vaikuttaa oikeudenmukaiselta, vaikka näin ei olisi asianosaisen mielestä.⁷⁰

Oikeudenmukaisuus voi olla myös muodollista ja sisällöllistä. Muodollisen oikeudenmukaisuuskäsityksen mukaan samanlaisia tapauksia on kohdeltava aina samalla tavalla. Sisällöllinen oikeudenmukaisuus on puolestaan käsitteenä paljon monivivahteisempi. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, millä perusteella määritellään muodollisen oikeudenmukaisuuden kriteerit.⁷¹ Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yhteiskunnassa koetaan oikeudenmukaisemmaksi porrastaa päivähoitomaksut eri tuloryhmien kesken. Toisaalta sisällöllinen oikeudenmukaisuus voi käsitteenä viitata myös sovellettavien sääntöjen oikeudenmukaisuuteen. Voidaan arvioida, onko joku lainsäädännös sisällöltään oikeudenmukainen. Vastaavatko rikoslain seuraamukset joidenkin rikosten kohdalla kansalaisten käsitystä oikeudenmukaisesta rangaistuksesta?⁷²

Oikeudenmukaisuus on kuitenkin erotettava lainmukaisuudesta.⁷³ Lainmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että tilanteessa on toimittu lain määräysten mukaisesti. Lainmukaisuus liitetään viralliseen yhteiskuntajärjestyksen mukaiseen toimintaan ja yhteiskunnassa vallitsevien sääntöjen noudattamiseen. Yhteiskunnassa voimassa olevaa lainsäädäntöä tai sen soveltamiskäytäntöä ei välttämättä aina koeta kaikkien yhteiskunnan jäsenten piirissä oikeudenmukaiseksi.⁷⁴

Sen lisäksi, että pohditaan koko yhteiskunnan ja yhteiskuntajärjestelmän oikeudenmukaisuutta⁷⁵ voidaan arvioida myös jonkin yksittäisen yhteiskunnassa toimivan järjestelmän oikeudenmukaisuutta. Esimerkiksi järjestelmän, jonka piirissä tehdään ratkaisuja yksilöiden oikeuksista ja etuuksista, on täytettävä tietyt oikeudenmukaisuusedellytykset, jotta järjestelmän ratkaisut koetaan hyväksyttäväksi. Tarkasteltaessa yhteiskunnan virallisten organisaatioiden toimintaa, oikeudenmukaisuus koetaan erittäin tärkeäksi tekijäksi järjestelmän toimivuuden kannalta.⁷⁶

⁷⁰ Ervasti – de Godzinsky 2014, s. 178.

⁷¹ Räikkä 1993, s.43-44. Julkunen 2006, s. 237-238 puhuu horisontaalisesta ja vertikaalisesta oikeudenmukaisuudesta.

⁷² Herne 2012, s. 12.

⁷³ Ervasti – de Godzinsky 2014, s. 179.

⁷⁴ Räikkä 1993, s.37

⁷⁵ Tästä laajemmin Herne 2012, s. 19.

⁷⁶ Yhteiskunnan tärkeimmistä hyveistä ks. Räikkä 1993, s. 38 ja 41.

Ihmisten on luotettava instituutioon, jotta he kokevat instituution tekemät ratkaisut oikeudenmukaiseksi. Arvioitaessa ihmisten luottamusta instituution kykyyn toimia oikeudenmukaisesti, on kuitenkin huomioitava kunkin instituution erityispiirteet. Luottamuksen syntyyn ja sisältöön voivat vaikuttaa organisaation tehtävät, toimiala sekä menettelytavat. Yksilön luottamus instituutioon voi olla hyvinkin erilaista, kun kyse on lainkäyttöorganisaatiosta tai poliittisesta järjestöstä.⁷⁷ Kun arvioidaan kansalaisten luottamusta tuomioistuimeen, on huomioitava muun muassa lainkäyttöorganisaation riippumattomuus, tuomarin pätevyys, sovellettavan aineellisen ja menettelyllisen lainsäädännön sisältö sekä muutoksenhakuun liittyvät tekijät.⁷⁸

Yksilön etuja ja oikeuksia koskevan instituution suorittaman ratkaisutoiminnan oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella kahden erilaisen näkökulman kautta. Ensinnäkin voidaan pohtia distributiivista eli sisällöllistä oikeudenmukaisuutta. Tällöin kyse on nimenomaan asian aineellisesta ratkaisusta eli kyse on erilaisten hyödykkeiden jaosta.⁷⁹ Esimerkiksi distributiivinen oikeudenmukaisuus voisi liittyä niihin edellytyksiin, joilla päätetään työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisestä. Ovatko työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytykset oikeudenmukaisia esimerkiksi työkyvyttömyyden keston osalta? Toisena näkökulmana on proseduraalinen eli menettelyllinen oikeudenmukaisuus, jossa kiinnitetään huomioita nimenomaan siihen menettelyyn, jolla ratkaisu on suoritettu.⁸⁰ Proseduraalinen oikeudenmukaisuus taas liittyy siihen menettelyyn, jolla eläkeasiat käsitellään. Onko oikeudenmukaista, että eläkehakemukset käsitellään eläkelaitoksessa hallintolain mukaisessa kirjallisessa menettelyssä vai pitäisikö työkyvyn arviointi suorittaa kasvokkain eläkkeenhakijan kanssa?

Kun tarkastellaan oikeusjärjestelmän oikeudenmukaisuutta, on kiinnitettävä huomioita myös siihen, miten oikeuslaitos toimii käytännön tasolla. Ei voida pitää riittävänä, että oikeudenkäynti toteutuu menettelyllisesti asianmukaisesti ja oikeudenmukaisuuden muodolliset kriteerit täyttäen. Merkityksellistä on myös se, onko menettely ollut oikeudenmukainen suhteessa saavutettuun lopputulokseen. Onko tehty ratkaisu osapuolten kokemusten mukaan sisällöltään oikeudenmukainen ja onko menettely, jolla

⁷⁷ Tala 2002, s. 8.

⁷⁸ Tuomioistuinten kohdalla tästä yksityiskohtaisemmin Tala 2002, s. 9-11.

⁷⁹ Julkunen 2006, s. 188.

⁸⁰ Sutela 2014, s. 320 ja Ervasti 2012, s. 236.

lopputulokseen on päädytty koettu oikeudenmukaiseksi?⁸¹ Arvioitaessa oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistarpeita koetun oikeudenmukaisuuden merkitys on noussut. Suomalaisen oikeudenkäyntimenettelyn on arvioitu ainakin pääosin täyttävän menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen ja siten vastaavan säädösten asettuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.⁸²

Oikeudenkäyntimenettelyn toteutuminen koetun oikeudenmukaisuuden kautta edellyttää, että sekä menettelyyn osalliset että ulkopuoliset voivat todeta menettelyn olleen oikeudenmukainen.⁸³ Oikeudenkäynnin pitää asianosaisen mielestä tuntua reilulta. Aina ei ole edes merkitystä asian lopputuloksella vaan sillä, että osapuolet kokevat, että tapa, jolla tuomioistuin on päätenyt ratkaisuun, on ollut oikeudenmukainen.⁸⁴

Kuten edellä on todettu, useat eri tekijät vaikuttavat oikeudenmukaisuuden tuntuun ja käsitys voi vaihdella myös eri instituutioiden välillä. Esimerkiksi työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan liittyy vahvasti työeläkejärjestelmän ominaispiirteinä työmarkkinajärjestöjen edustus lautakunnan jäsenistössä.⁸⁵ Tällä seikalla voi olla merkitystä, jos muutoksenhakija joutuu epäilemään menettelyn oikeudenmukaisuutta esimerkiksi lautakunnan jäsenistön kohdalla esteellisyysperusteella.

⁸¹ Sutela 2014, s. 321.

⁸² OMKM 2003:3, s. 188.

⁸³ OMKM 2003:3, s. 190

⁸⁴ Sutela 2014, s. 321.

⁸⁵ Niin sanottujen parttien asemasta kappaleessa 3.5. asian jaostokäsittely

2.2 Amartya Sen ja toimintamahdollisuuksien teoria

Amartya Senin oikeudenmukaisuuskäsitys pohjautuu tasa-arvoisuudelle ja puolueettomuudelle sekä kunnioittaa kunkin yksilön henkilökohtaisia ominaisuuksia.⁸⁶ Senin toimintamahdollisuuksien teoriassa (Capability Approach) ovat tärkeässä asemassa yksilön toimintakyky sekä toiminta; Senin mukaan yksilöllä on oltava todellinen vapaus valita, haluaako hän aktiivisesti toimia tai olla toimimatta. Senin mukaan tärkeintä on korjata yhteiskunnan todellisia oikeudenmukaisuusongelmia eikä yrittää luoda teoreettista mallia ideaaliyhteiskunnalle.⁸⁷

Amartya Sen on tuotannossaan perehtynyt hyvinvoinnin taloustieteeseen ja erityisesti köyhyystutkimukseen. Senin yhtenä tieteellisenä ansiona on pidetty hänen kykyään lähestyä asioita useiden eri tieteiden näkökulmien kautta. Sen on käsitellyt hyvinvoinnin taloustieteen ja köyhyystutkimuksen lisäksi teoksissaan myös sosiaalipoliittikkaa ja poliittista filosofiaa.⁸⁸ Senin käsityksiä oikeudenmukaisuudesta, tasa-arvoista sekä ihmisten itsenäisestä toimintakyvystä on kuvattu liberalistiseen tutkimustraditioon kuuluvaksi. Senin kohdalla liberalistisella näkökulmalla viitataan nimenomaan siihen, että yksilöllä on laaja vapaus toimia. Siten tässä yhteydessä ei tarkoiteta poliittisesta liberalismia.⁸⁹

Sen on tuotannossaan kritisoinut taloustieteen ja laajemminkin yhteiskunnallisten teoreettisten järjestelmien etäännyttämistä etiikasta. Senin mukaan järjestelmiä luotaessa on jätetty liiaksi huomiotta ihmisten inhimilliset vaikuttimet itseään koskevassa päätöksenteossa.⁹⁰ Senin mukaan taloustieteessä perinteisesti vallinnut utilitaristinen näkemys ihmisluonnosta perustuu väärin ja liian yksioikoisiin näkemyksiin yksilön päätöksenteon rationaalisuudesta ja päämäärästä tavoitella vain taloudellista hyötyä. Esimerkiksi taloustieteessä voitaisiin hyötyä myös siitä, että huomioitaisiin inhimillistä käyttäytymistä ja harkintaa muovaavia eettisiä pohdintoja.⁹¹

Sen on useissa teoksissaan kehittänyt toimintamahdollisuuksien teoriaa vastareaktion John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorialle.⁹² John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa

⁸⁶ Herne 2012, s. 171.

⁸⁷ Sen 2009, s. 15 ja 18-19.

⁸⁸ Sen, Meretoja, Räikkä 2000, s. 13. Robeyns 2005, s. 94.

⁸⁹ Näin Herne 2012, s. 171 ja rajanvetoa Robeyns 2005, s. 95.

⁹⁰ Sen, Meretoja, Räikkä 2000, s. 29.

⁹¹ Sen, Meretoja, Räikkä 2000, s. 31.

⁹² Herne 2012, s. 175.

on pidetty yhtenä merkittävimmistä oikeudenmukaisen yhteiskunnan ja tulonjaon teorioista.⁹³ Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian (Theory of Justice) lähtökohtana on ideaaliyhteiskunnan rakentuminen alkusopimukselle, jossa yhteiskunnan jäsenet keskenään sopivat oikeudenmukaisuusperiaatteista, joiden perusteella yhteiskunta rakentuu.⁹⁴ Sen on arvostellut Rawlsia liiallisesta teoreettisuudesta toteamalla, että tämä on ideaalia yhteiskuntaa luodessaan jättänyt huomiotta yhteiskunnan todelliset olosuhteet ja yhteiskunnassa yksilöiden välillä vallitsevat eroavaisuudet.⁹⁵

Yksi keskeisimmistä käsitteistä Rawlsin teoriassa on, että kukin yksilö asettuu tietämättömyyden verhon taakse, kun he ryhtyvät tekemään sopimusta yhteiskunnan oikeudenmukaisuusperiaatteista. Tietämättömänä omaan itseensä liittyvistä olosuhteista ja ominaisuuksista, yksilö kykenee tekemään oikeudenmukaisen ratkaisun. Vain tällä tavalla voidaan taata kaikkien kannalta oikeudenmukainen ratkaisu ja varmistaa, ettei kukaan voisi suosia itseään muiden kustannuksella.⁹⁶ Rawls on teoriassaan rajannut ideaalitalanteen saavuttamiseksi yhteiskunnan ulkopuolelle muun muassa henkilöt, jotka ovat joko henkisesti tai fyysisesti heikommassa asemassa. Rawls on teoriassaan lähtenyt siitä, että kaikki yhteiskunnan jäsenet ovat keskenään toimintakyvyiltään toisensa kaltaisia.⁹⁷ Tämä Rawlsin yksilöiden keskinäinen yhtenäisyys poikkeaa selkeästi Senin yksilölähtöisestä käsityksestä ja ihmisten keskinäisestä erilaisuudesta. Vaikka Sen on todennut, että Rawls ei ole yhteiskunnan alkutilanteessa olekaan huomionnut yksilöiden keskinäistä eroavaisuutta, hän on toisaalla teoriassaan kiinnittänyt huomiota esimerkiksi vammaisten henkilöiden asemaan.⁹⁸

Senin on todettu toimintamahdollisuuksien teorian kautta nykyaikaistaneen jo Aristoteleen, Adam Smithin ja Karl Marxin käsittelemiä näkemyksiä ihmisistä ja yhteiskunnasta.⁹⁹ Senin teorian on kuvattu muodostavan normatiivisen kehysten, jonka kautta yksilön asemaa ja oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa voidaan arvioida keskittymällä moniulotteisiin hyvinvoinnin näkemyksiin. Esimerkiksi näkökulmaa voidaan

⁹³ Herne 2012, s. 8 ja s. 90.

⁹⁴ Rawls 1971, s. 11.

⁹⁵ Sen 2009, s. 65-66 sekä laajemmin Herne 2012 s. 175-178.

⁹⁶ Rawls 1971, s. 136-137.

⁹⁷ Rawls 1971, s. 126-127.

⁹⁸ Sen 2009, s. 260-261.

⁹⁹ Robeyns 2005, s. 94.

käyttää vaihtoehtoisena työkaluna suoritettaessa sosiaalista kustannus-hyötyanalyysiä tai hyödyntää arviointityökaluna kehitysmaiden politiikan kehittämässä.¹⁰⁰

Senin tavoitteena ei ole ollut luoda yhtenäistä oikeudenmukaisuusteoriaa tai sääntöjä, joiden avulla jokin järjestelmä voitaisiin muodostaa oikeudenmukaiseksi. Vaikka Senin teorian taustalla on kritiikki Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa kohtaan, hänen tarkoituksenaan ei ollut luoda teoreettista ideaaliyhteiskuntaa.¹⁰¹ Päinvastoin Sen tarkastelee yksilön mahdollisuuksia omaan, itsenäiseen toimintaan ja vapautteen suorittaa valintojaan osana yhteiskuntaa.

Senin näkemysten taustat ovat taloustieteen ja köyhyyden tutkimuksessa. Siten kysymyksenasettelun lähtökohdat ovat usein taloudellisiin kysymyksiin ja käytettävissä oleviin resursseihin liittyviä. Eli tarkasteltaessa järjestelmän oikeudenmukaisuutta ihmisten kesken, tarkastellaan usein järjestelmään kuuluvien (jaettavien) resurssien jakautumista oikeudenmukaisesti.¹⁰² Vaikka Senin teoria on taloustieteellinen, hänen vahvana näkemysensä on, että yksilö voi tehdä valintojaan muullakin kuin puhtaasti taloudellisen maksimoinnin perusteella. Senin teoriassa huomioidaan ihmisten väliset eroavaisuudet sekä muutokset myös heidän omissa tilanteissaan. Lisäksi Sen on pitänyt tärkeänä korostaa, että oikeudenmukaisuuden arviointi on suoritettava kaikesta, myös länsimaisesta hyvinvointinäkemyksestä vapaana arviointina.¹⁰³

¹⁰⁰Robeyns 2005, s. 94

¹⁰¹Sen 2009, s. 15.

¹⁰² Näin myös Julkunen 2006, s. 188.

¹⁰³Herne 2012, s. 173.

2.2.1 Yksilö, vapaus ja valinta

Sen korostaa teoriassaan nimenomaan ihmistä yksilönä ja osana yhteiskuntaa. Arvioitaessa yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta on huomioitava ihmisten erilaisuus. Ihmiset eroavat toisistaan monilla eri tavoilla. Eroja on todettavissa yhteiskunnan laajemmilla tasoilla, kuten eettisten ja poliittisten näkemysten kohdalla. Toisaalta eroja on yksilöjen ominaisuuksissa kuten iän ja sukupuolen sekä henkisten että fyysisten piirteiden välillä.¹⁰⁴ Eroista johtuen ihmisten tarpeet ja tavoitteet poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi taloudellisesti yltäkyläisessä ympäristössä elävä nainen ei ole välttämättä oikeudenmukaisemmassa asemassa suhteessa köyhyysrajalla elävää naiseen, mikäli hänellä ei ole oikeutta tehdä itseään koskevia päätöksiä tai vapautta liikkua. Ihmisen hyvinvointi ja onnellisuus ei ole aina sama kuin mahdollisimman suuri taloudellinen hyöty tai sen jatkuva kasvattaminen.¹⁰⁵

Senin mukaan rationaalinen ihminen ei aina toimi itsekkäästi maksimoidakseen omaa etuaan. Rationaalinen toiminta voi olla myös sitä, että henkilö yrittää saavuttaa asettamiaan päämääriään ja ne voivat olla myös epäitsekkäitä.¹⁰⁶ Esimerkiksi ihminen voi omasta tahdostaan jättäytyä pois ansiotyöstä, myydä omaisuutensa ja siirtyä vapaaehtoistyöhön sota-alueelle. Edellä mainittu ratkaisu ei ole taloudellisesti ajatellen välttämättä kovin rationaalinen, mutta kyseessä on henkilön oma vapaa valinta, jonka taustalla vaikuttavat hänelle itselleen merkitykselliset ja tärkeät asiat.

Syitä ihmisten valintoihin on useita, mutta puhtaasti taloudellisten tavoitteiden sijaan toimintamahdollisuuksien teoria pitää olennaisena ihmisen kykyä ja vapautta tehdä itsenäisiä valintoja omista lähtökohdistaan. Sen painottaa yksilön tosiasiallisia mahdollisuuksia valintojen tekemiseen eikä merkitystä siten ole niinkään itse valinnalla tai sen lopputuloksella.¹⁰⁷ Yksilöiden erot vaikuttavat myös heidän kykyynsä hyödyntää käytössään olevia voimavaroja ja tehdä valintoja.¹⁰⁸

Millaisia eroja yksilöiden välillä on ja millaisia vaikutuksia näillä eroilla voi olla valintojen tekemiseen? Esimerkiksi vaikea sairaus voi rajoittaa tai vaikeuttaa valinnan tekemistä.

¹⁰⁴Sen 1992, s. 19-20.

¹⁰⁵Sen 1993, s. 4.

¹⁰⁶Sen 2009, s. 18-19.

¹⁰⁷Sen 2009, s. 233.

¹⁰⁸Sen 1992, s. 20 ja 85.

Siksi on tärkeää huomata, että samankin ihmisen tarpeet ja päämäärät voivat vaihdella eri aikoina sekä eri ympäristöissä ja olosuhteissa. Toiminnan vapaus antaa yksilölle mahdollisuudet reagoida itse omien vaihtuvien päämääriensä mukaisesti.¹⁰⁹ Eri asia tietysti on, kykeneekö esimerkiksi sairas ihminen käyttämään vapauttaan valinnan tekemiseen heikentyneen terveydentilansa vuoksi. Tai toisaalta rajoittavatko sairauden aiheuttamat olosuhteet, kuten paikkaan sidotut hoitotoimet, hänen toimintaansa niin paljon, ettei todellista vapautta valinnan tekemiseen ole.

Senin näkemykset ihmisen toiminnasta koskevat useilta kohdin nimenomaan vapautta ja hän on eritellyt vapauden erilaisia ulottuvuuksia todeten, että ne ovat sidoksissa toisiinsa vahvistaen toinen toisiaan. Näitä ovat muun muassa poliittinen vapaus, taloudelliset olosuhteet¹¹⁰ sekä sosiaaliset mahdollisuudet. Senin mukaan poliittisilla vapauksilla viitataan laajasti demokraattisen yhteiskunnan tunnusmerkkeinä pidettyihin laajoihin yksilön oikeuksiin kuten lehdistövapauteen ja mahdollisuuteen valita erilaisten poliittisten puolueiden välillä. Taloudellisilla olosuhteilla viitataan yksilöiden käytettävissä oleviin resursseihin, jotka luonnollisesti ovat riippuvaisia muun muassa työmarkkinoista. Sosiaalisten mahdollisuuksien kohdalla on kyse niistä yhteiskunnan järjestelyistä, jotka vaikuttavat yksilön vapauteen elää parempaa elämää. Tällaisia ovat muun muassa koulutus ja terveydenhuolto.¹¹¹

Vapaudesta seuraa Senin mukaan vähintäänkin kaksi arvokasta asiaa. Ensinnäkin ihmisellä on enemmän mahdollisuuksia tavoitella itselleen tärkeitä päämääriä. Toiseksi vapaus voi merkitä itsessään sitä prosessia, jonka pääsemme itsenäisesti ja riippumattomasti suorittamaan.¹¹²

Jotta yksilö voi tehdä itsenäisiä valintoja, hänellä on oltava vapaus käyttää valintoihin liittyvää tietoa haluamallaan tavalla.¹¹³ Siten yksilön ratkaisut eivät aina välttämättä perustu vain taloudellisiin näkökohtiin, vaan hänen valintansa takana voivat vaikuttaa myös muut asiat.

¹⁰⁹ Esimerkiksi vakavan sairauden aiheuttama työkyvyttömyys sekä syrjäytyminen työelämästä saattavat muuttaa asenteitamme merkittävästikin.

¹¹⁰ Sen 2000, s. 38 käyttää sanaa Economic facilities

¹¹¹ Sen 2000, s. xii. Yksityiskohtaisempaa jaottelua Sen 2000, s. 38-39.

¹¹² Sen 2009, s. 228

¹¹³ Sen 2009, s. 232

Ihmisellä tulisi olla vapaus ja oikeus tehdä valintoja ja päätöksiä, mutta on myös huomioitava, että valinnanvapaudesta seuraa vastuuta.¹¹⁴ Siten yksilön on huomioitava omaa valinnanvapautta käyttäessään yhteiskunnassa vallitsevat säännöt ja rajoitukset sekä se, etteivät hänen valintansa vahingoita muita ihmisiä tai yhteiskunnan rakenteita. Toiset valinnat voivat olla riskialttiimpia kuin toiset. Selvää lienee, että aiemmin kuvattu esimerkkiratkaisu lähteä sota-alueelle vapaaehtoistyöhön sisältää erilaisia riskejä kuin vetäytyminen kotimaassa erämaamökkiin kirjoittamaan muistelmia.

Senin näkemykset lähestyvät yhteiskuntaa nimenomaan yksilön toimintamahdollisuuksista ja yksilön valinnanvapauden suunnasta¹¹⁵. Sen toteaa, että toimintamahdollisuuksien teoriaa voidaan hahmottaa myös erilaisten ryhmien kautta. Tuolloin on kuitenkin huomioitava se, että ihminen voi kuulua useisiin erilaisiin ryhmiin ja eri ryhmissä vaikuttavat erilaiset seikat. Ryhmästä riippuen sen jäsenten vapauteen ja valintojen tekemiseen voivat siten vaikuttaa esimerkiksi eettiset, uskonnolliset tai aatteelliset näkökulmat.¹¹⁶

Toisaalta Senin teoriaa mukaillen voidaan kysyä, että eikö yksilöllä ole ollut vapaus valita kuuluvansa ryhmään ja sitoutua tekemään itseään koskevia päätöksiä ryhmän ideologian mukaisesti? Esimerkiksi kuuluminen tiettyyn poliittiseen puolueeseen saattaa sitoa yksilön mielipiteen ryhmän ideologian mukaiseksi. Vastavuoroisesti on tilanteita, jolloin ihminen ei voi valita ryhmäänsä eikä hänellä silloin ole mahdollisuutta valita tai vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon voivat olla hyvinkin rajalliset.

Senin mukaan ei ole tarkoituksenmukaista yrittää kuvailla ihanteellista oikeudenmukaista yhteiskuntaa vaan tärkeämpää olisi keskittyä poistamaan todellista epäoikeudenmukaisuutta.¹¹⁷ Sen toteaa, että yhteiskunnallisten järjestelmien teoreettinen oikeudenmukaisuus ei riitä vaan instituutioiden on toimittava käytännön tasolla oikeudenmukaisesti myös eri yksilöiden kohdalla. Yhteiskunnan oikeudellista järjestelmää ja sen sääntöjä ei voida erottaa ihmisten todellisesta elämästä. Ihmisten todellinen arki ja

¹¹⁴ Sen 2009, s. 18-19.

¹¹⁵ Herne 2012, s. 2012.

¹¹⁶ Sen 2009, s. 297

¹¹⁷ Näin Herne 2012, s. 172. Sen arvostelee Rawlsin lähestymistapaa ihanteellisen oikeudenmukaisen yhteiskunnan muodostamista ”Tietämättömyden verhon” avulla.

kokemukset ovat tärkeitä huomioida yhteiskunnallisten järjestelmien toiminnassa.¹¹⁸ Senin mukaan instituutioilla on merkittävä rooli useissa oikeudenmukaisuusteorioissa, mutta merkitystä on erityisesti sillä, että kyseinen instituutio toiminnallaan edistää oikeudenmukaisuutta eikä itse pelkästään olemassaolollaan edusta oikeudenmukaisuutta.¹¹⁹

¹¹⁸ Sen 2009, s. 68-69

¹¹⁹ Sen 2009, s. 82.

2.2.2 Toimintamahdollisuuksien teorian kritiikkiä ja teorian käyttö

Senin toimintamahdollisuuksien teoria on monilta osin kytköksissä köyhyystutkimukseen sekä ajatuksiin siitä, että ihmisen taloudellinen asema ja sen jatkuva parantaminen eivät ole kaiken inhimillisen toiminnan perusta. Senin teoriaa on kuitenkin sovellettu myös paljon laajemmalle ja osin johtuen teorian taustasta siihen on kohdistettu myös kritiikkiä.

Martha Nussbaum on katsonut, että Senin toimintamahdollisuuksien teoria on liian yleisellä tasolla. Nussbaumin mukaan Sen ei ole teoriassaan asettanut ihmisten erilaisia toimintakykyjä riittävästi tärkeysjärjestykseen. Nussbaumin mukaan yhteiskunnassa on erilaisia toimintakykyjä ja toiset ovat olennaisempia kuin toiset. Nussbaum onkin kehittänyt Senin teoriaa edelleen luetteloimalla ihmisarvoa määrittelevät toimintakyvyt. Ihmisten toimintakyvyt voivat Nussbaumin mukaan liittyä sekä ihmisen henkiseen että fyysiseen puoleen kuten mahdollisuus ajatusten ja tunteiden ilmaisemiseen sekä ruumiin terveyteen ja koskemattomuuteen. Nussbaumin mukaan oikeudenmukaisen yhteiskunnan on turvattava nämä perusedellytykset kaikille. Nussbaumin tavoitteena on ollut konkretisoida Senin teoreettiset pohdinnat toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi siten, että ne voidaan sisällyttää oikeudenmukaisen yhteiskunnan perustuslakiin turvaamaan kansalaisten oikeuksia.¹²⁰

Nussbaumia onkin pidetty enemmän Senin toimintamahdollisuuksien teorian jatkokehittäjänä kuin kriitikkona.¹²¹ Ingrid Robeyns on koonnut Senin ja Nussbaumin teorioiden saamaa kritiikkiä. Robeynsin mukaan toimintakykyteoriaa on pidetty liian yksilökeskeisenä ja sen on todettu olevan irrallaan yksilöiden sosiaalisesta ympäristöstä. Toisekseen Senin näkemys ei kiinnitä tarpeeksi huomioita yksilön toimintaan vaikuttaviin ryhmiin ja sosiaalisiin rakenteisiin.¹²²

Toimintakykyteorian saama kritiikki on perusteltua, kun huomioidaan, että Senin itsensäkin mukaan teoria on oikeudenmukaisuuden yleistä pohdintaa ja määrittelyä. Tarkoituksena ei ole ollut luoda tarkkaa, yksilöityä kriteeristöä, jonka avulla voitaisiin arvioida, täytyvätkö yksilön aseman oikeudenmukaisuuden ehdot yhteiskunnassa tai tietyssä

¹²⁰ Herne 2012, s. 187. Nussbaum 2001, s.278. Nussbaum 2006, s. 166

¹²¹ Robeyns 2005, s. 94.

¹²² Robeyns 2005, s. 110.

järjestelmässä. Sen on itsekin todennut, että hänen teoriansa on nimenomaan yleinen lähestymistapa asioihin eikä selkeä teoria, jolla yhteiskunta tulisi järjestää.¹²³

Senin oma kanta teoriansa yleisestä tasosta tuntuu luontevalta. Senin teoria lähtee liikkeelle kritiikistä, joka kohdistuu Rawl's:n oikeudenmukaisuusteoriaan ja tulojen oikeudenmukaiseen jakautumiseen ideaalisessa yhteiskunnassa. Toimintamahdollisuuksien teoriassa keskitytään nimenomaan siihen tietoon, joita yksilöt käyttävät hyödykseen tehdessään valintojaan.¹²⁴

Millaista merkitystä Senin toimintamahdollisuuksien teorialla sitten on? Teorian käsitteitä ja lähestymistapoja on käytetty useiden erilaisten järjestöjen raporttien ja selvitysten apuna erityisesti kehitysyhteistyön saralla. Muun muassa YK:n kehitysyhteistyöjärjestö UNDP:n vuosittain julkaisemissa raporteissa on osin nojaututtu toimintamahdollisuuksien teorian käsitteistöön. Toimintamahdollisuuksien teoriaa on käytetty myös muun muassa kehitysmaiden köyhyystutkimuksessa. Teorialla on myös poliittista merkitystä joidenkin maiden käyttäessä samoja käsitteitä ja lähestymistapoja kansallisen politiikkansa analysoimiseen.¹²⁵

¹²³ Sen 2009, s. 232.

¹²⁴ Sen 2009, s. 232.

¹²⁵ Robeyns 2006, s. 351 ja s. 363.

2.3 Oikeudenmukaisuus kansallisessa lainsäädännössä

Yhteiskunnan ja sen järjestelmien oikeudenmukaisuuteen liittyy oikeusvaltiossa merkittäviltä osin lainsäädäntö sekä kansainväliset sitoumukset, joissa määritellään perusteet yksilön oikeuksille ja velvollisuuksille sekä viranomaistoiminnalle. Keskeisimmät säädökset ovat perustuslaissa sekä valtiota koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa.¹²⁶ Demokraattisessa yhteiskunnassa oikeudellisen sääntelyn yhtenä tehtävänä on toteuttaa poliittisen päätöksenteon tavoitteita. Huomionarvioista kuitenkin on, että oikeudellinen sääntely voi myös rajoittaa politiikkaa.¹²⁷ Esimerkiksi yksilön oikeus perustoimeentuloon on turvattu perustuslain 19 §:ssä eikä oikeutta voi heikentää poliittisella päätöksellä.

Järjestelmän, jossa tehdään ratkaisuja esimerkiksi liittyen yksilön sosiaalisiin etuihin ja oikeuksiin, on perustuttava myös oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti lainsäädäntöön.¹²⁸ Myös oikeus hakea muutosta sosiaaliturvaan liittyviin etuuspäätöksiin perustuu lainsäädäntöön ja turvaa yksilön oikeuksia.¹²⁹

Suomen perustuslain 2 §:ssä määritellään yleinen oikeusvaltioperiaate. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Lisäksi tuomioistuineläytöksen ja hallintoprosessuaalisen menettelyn eriydestä ja vallan kolmijako-opin mukaisuudesta säädetään perustuslain 3 §:ssä. Näillä molemmilla säännöksillä voidaan perustella yleistä yhteiskunnallisen rakenteen ja toiminnan oikeudenmukaisuutta.¹³⁰ Tuomioistuimen rakenteellisesta ja oikeudenmukaisesta asemasta säädetään myös perustuslain 21 §:ssä.¹³¹

Erityisesti yksilön sosiaalisia oikeuksia koskevassa menettelyssä on tärkeää, että menettelyn oikeudenmukaisuus on turvattu heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeusuojan riittäväksi turvaamiseksi.¹³² Työkyvyttömyyseläkettä hakevan henkilön heikentynyt terveydentila saattaa vaikeuttaa hänen mahdollisuuksiaan itse huolehtia täysimääräisesti oikeuksiensa toteutumisesta. Siksi on äärimmäisen tärkeää, että henkilö, joka

¹²⁶ Mäenpää 2003, s. 56-57.

¹²⁷ Tuori - Kotkas 2016, s. 8. sekä Tuori - Kotkas 2016, s. 247.

¹²⁸ Mäenpää 2003, s. 1-2.

¹²⁹ Tuori - Kotkas 2016, s. 425.

¹³⁰ Mäenpää 2007, s. 15.

¹³¹ Yksityiskohtaisemmin kts. Mäenpää 2007, s. 17.

¹³² Tuori - Kotkas 2016, s. 379.

tarvitsee erityistä oikeudellista suojaa olosuhteidensa takia, saa riittävän suojan oikeuksiansa toteutumiseen perustuslain perusteella.

Menettelyllisen eli proseduraalisen oikeudenmukaisuuden osalta on kiinnitettävä huomioita perustuslain 21 §:n sisältöön:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Edellä olevassa säädöksessä määritellään menettelyn asianmukaisuuden ja joutuisuuden lisäksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruskriteeristö siten, että se sitoo ja velvoittaa suomalaista viranomaistoimintaa yleisellä tasolla. Oikeudenmukaisuuden yksityiskohtaisempi ja täsmällisempi sisältö määritellään lain säätämisen ja soveltamisen kautta.

Sen lisäksi, että laeissa konkretisoidaan oikeudenmukaisuuden vaatimuksia yksityiskohtaisilla säännöksillä, voidaan perusoikeussäännöstöä käyttää lain soveltamisessa tulkinta- tai soveltamisargumenttina.¹³³ Siten tiettyä lainkohtaa sovellettaessa voidaan sen sisältöä tulkita perusoikeussäännöksen hengen mukaisesti eli suorittaa perusoikeusmyönteinen tulkinta.¹³⁴ Perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla tarkoitetaan, että lainsoveltaja tulkitsee lainkohtaa sillä tavalla, että perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti.

Perustuslain 22 §:n mukaan *”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”*

¹³³ Aer 2000, s. 268

¹³⁴ Hänninen 2013, s. 233-234, jossa on kyse Perustuslain 19 §:n tulkintavaikutuksesta Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.

Edellä oleva perustuslain säädös asettaa hallintotuomioistuimelle veloitteen varmistaa, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat asian käsittelyssä. Kyse on muun muassa siitä, että valittaessa eri lain tulkinnan vaihtoehtojen välillä on valittava sellainen ratkaisu, joka edistää parhaiten perusoikeuksien toteutumista.¹³⁵

Hallintoasioiden muutoksenhaun menettelyn oikeudenmukaisuus varmistetaan hallintolainkäyttölain 7 luvun säännöksillä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta merkittävimmät menettelysäännökset koskevat valitusasian käsittelyä ja selvittämisestä.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan

”Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.”

Valitusviranomaisella on siten velvollisuus varmistaa oikeusturvan toteutuminen asian riittävällä selvittämisellä. Tämän niin sanotun virallisperiaatteen kautta tuomioistuin voi osaltaan varmistaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Tuomioistuimen on kuitenkin toiminnassaan huomioitava, ettei prosessista tule liian tuomioistuinpainotteinen eikä tuomioistuimen puolueettomuus menettelyssä vaarannu.¹³⁶ Tärkeää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin saavuttamisessa on nimenomaan, että oikeudenmukaisuutta arvioidaan kokonaisuutena.¹³⁷ Asianosaisia on kuultava ja viranomaiselle on varattava vastavuoroisuuden nimissä mahdollisuus antaa myös lausuntonsa. Niin todistajien kuulemisella kuin suullisen käsittelyn järjestämisellä voidaan edelleen vahvistaa menettelyn oikeudenmukaisuutta. Esimerkiksi hallintolainkäyttölain kautta toteutuva oikeudenmukaisuus keskittyy menettelyn muodolliseen puoleen. Hallintolainkäyttölain menettelysäännökset ovat juuri niitä konkreettisia menettelysäännöksiä, joiden avulla tuomioistuin pyrkii varmistamaan oikeudenmukaisuuden toteutumisen prosessissa.¹³⁸

¹³⁵ Mäenpää 2007, s. 95.

¹³⁶ Halila 2000, s. 274-275.

¹³⁷ Ervo 2008, s. 15.

¹³⁸ Ks. Herne 2012, s. 13 yksityiskohtaisemmin proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta.

2.4 Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Kansallisen lainsäädännön taustalla vaikuttavat myös Suomea sitovat kansainväliset normit kuten erilaiset sopimukset sekä Suomen tapauksessa myös Euroopan unionin säädöstit. Sosiaaioikeuteen liittyvissä asioissa merkityksellisimpiä ovat Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva KP-sopimus¹³⁹ sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva TSS-Sopimus¹⁴⁰. Alunperin vuonna 1991 voimaansaatettu Euroopan sosiaalinen peruskirja¹⁴¹ uudistettiin vuonna 2002¹⁴². Erilaiset sopimukset vaikuttavat kansallisen lainsäädännön sisällön lisäksi myös tulkintavaikutuksen myötä.¹⁴³

Arvioitaessa viranomaistoiminnan ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta merkityksellisin Suomea sitova sopimus on Euroopan ihmisoikeussopimus¹⁴⁴. Sen 6 artiklassa määritellään jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan ensimmäisessä kappaleessa käsitellään yleisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä.

1. 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 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.

¹³⁹ SopS 7-8/1976

¹⁴⁰ SopS 6/1976

¹⁴¹ SopS 43-44/1991

¹⁴² SopS 78-80/2002

¹⁴³ Tuori – Kotkas 2016, s. 151-152.

¹⁴⁴ SopS 85-86/1998. Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa on pidetty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusnormina, jossa määritellään esimerkkiluettelon kautta, millaisista osista oikeudenmukainen oikeudenkäynti koostuu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kaikki 6 artiklaan ja sen tulkintaan liittyvät ratkaisut liittyvät aina oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ottaa ratkaisukäytännössään kantaa artiklan sisältöön ja määrittelee mitä artiklan vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä käytännössä tarkoittaa.¹⁴⁵

EIT täydentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueita ratkaisukäytäntönsä kautta eikä alkuperäisen artiklan ole tarkoitettukaan olevan tyhjentävä.¹⁴⁶ Esimerkiksi 6 artiklan soveltuminen hallintoprosessiasioihin on tapahtunut vasta vähitellen ja sosiaali- ja terveysasioita koskevat asiat ovat tulleet EIT:n piiriin vasta 1980-luvulla.¹⁴⁷

Toivottavaa kuitenkin on, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuisi suoraan käytännössä kansallisella tasolla niin lainsäädännön kuin sen soveltamisenkin kautta. Siten sopimusvaltioiden on määriteltävä oman lainsäädäntönsä avulla, kuinka oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutetaan ja ratkaistava myös omissa tuomioistumissaan onko oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus toteutunut.¹⁴⁸

Myös oikeuskirjallisuudella on osuutensa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin määrittämisessä. EIT:n ratkaisukäytännön erittelyllä ja läpikäymisellä on tarkennettu käsitteitä sekä selvitetty missä menevät EIT:n tulkintalinjojen rajat. Tavoitteena on ollut hahmottaa, mitkä ovat kunkin ratkaisun kohdalla merkitykselliset seikat, jotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset täyttyvät. Tärkeimpänä asiana EIT:n kannanotoissa voidaan kuitenkin pitää sitä, että oikeudenkäynti on kokonaisuudessaan oikeudenmukainen.¹⁴⁹

Mistä osista oikeudenmukainen oikeudenkäynti sitten koostuu? Varsinaiseen menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen on katsottu kuuluvaksi muun muassa oikeudenkäynnin julkisuus, joutuisuus, vastavuoroisuus sekä osapuolten että todistelun osalta sekä lisäksi käsittelyn suullisuus. Lisäksi hallintoprosessiin on liitetty erityisvaatimukseksi

¹⁴⁵ Halila 2000, s. 165.

¹⁴⁶ Ervo 2008, s. 11-12

¹⁴⁷ Halila 2000, s. 170 ja 196

¹⁴⁸ Ervo 2008, s. 16

¹⁴⁹ Ervo 2008, s. 15

menettelyn riippumattomuus hallintopäätöksen tehneen viranomaiseen nähden.¹⁵⁰ Rikossasioissa on useita omia erityisiä tulkintoja sen lisäksi mitä 6 artiklan muissa kappaleissa säädetään rikoksesta syytetyn oikeudenkäynnistä.¹⁵¹

Oikeudenkäynnin julkisuudella viitataan avoimeen menettelyyn niin, että asiaosaisten lisäksi oikeudenkäynti on avoin myös muille. Julkisuuden tarkoituksena on nimenomaan turvata luottamus lainkäyttöön ja tuomioistuimiin. Oikeudenkäynnin julkisuus on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin pääsääntö, josta voidaan poiketa muun muassa kansallisen turvallisuuden tai asianosaisen yksityiselämän suojan perusteella¹⁵². Joutuisuusvaatimus liittyy asian käsittelyn kestoon ja siihen, että asia on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa. Suomi on saanut useita oikeudenkäynnin joutuisuuteen liittyviä langettavia tuomioita EIT:lta.¹⁵³ Käsittelyajan pituutta arvioitaessa on kuitenkin merkitystä myös asian laadulla ja monimutkaisuudella sekä sillä, mikä merkitys käsittelyajalla on ollut asianosaiselle. Vaikka kiinteitä vuosimääriä kohtuulliselle käsittelyajalle ei ole asetettu, on jonkinlaisena rajana pidetty, ettei alle kolme vuotta kestänyttä prosessia ole pidetty kohtuuttoman pitkänä.¹⁵⁴

Oikeudenkäynnin on oltava kontradiktorinen eli vastavuoroinen niin, että osapuolet pääsevät osallistumaan oikeudenkäyntiin tasapuolisesti ja ennen kaikkea tosiasiallisesti. Tämä tarkoittaa, että osapuolilla on aidosti käytännön tasolla mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin. Siten pelkkä teoreettinen oikeus osallistumiseen ja mahdollisuus siihen ei riitä. Kontradiktorisen periaatteen voidaan kuvata olevan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ydin ja sillä on tärkeä merkitys nimenomaan menettelyllisen oikeudenmukaisuuden takaajana. EIT on tulkinut ratkaisukäytännössään vastavuoroisuutta hyvin laajasti painottaen nimenomaan osapuolten tosiasiallista mahdollisuutta osallistua oikeudenkäyntiin tasapuolisessa asemassa. Hallintoprosessiin liittyen fair balance -käsitteellä viitataan nimenomaan hallintoprosessille ominaiseen ymmärrykseen siitä, että yksilö tarvitsee erityistä suojaa, koska prosessin vastapuolena oleva viranomainen on

¹⁵⁰ Mäenpää 2007, s. 56.

¹⁵¹ Ervo 2008, s. 9. Artiklan 2 kappaleessa säädetään syyttömyysolettamasta ja 3 kappaleessa syytetyn vähimmäisoikeuksista.

¹⁵² Ervo 2008, s. 87. Suomessa laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) koskee hallintoasioiden muutoksenhakua. Laissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden perusteella asian käsittely on julkista.

¹⁵³ Ervo 2008, s. 109.

¹⁵⁴ Ervo 2008, s. 113.

tavallisesti asemansa perusteella yksilöä vahvemmassa asemassa. Hallintoasioiden valitukseen liittyen EIT on katsonut, että tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että osapuolten prosessuaalinen tasapuolisuus toteutuu.¹⁵⁵

Suomessa 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille on saatettu voimaan perustuslain lisäksi prosessilainsäädännössä niin yleisen prosessin kuin hallintoprosessinkin kohdalla. Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa sekä oikeudenkäymiskaari siviiliprosessipuolella on saatettu ajan tasalle lakimuutoksin vastaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.¹⁵⁶ Vaikka EIS:een voidaan Suomessa vedota suoraan, EIS:n välittömälle soveltamiselle ei ole sellaisenaan enää kansallisen lainsäädännön uudistamisen jälkeen ollut kovin suurta tarvetta. Hallintoprosessin osalta hallintolainkäyttölaissa on turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset perustasolla, mutta joltain kohdin uudistustarvetta on ollut myös viime aikoina yksityiskohtien ajantasaistamiseksi ja täsmentämiseksi.¹⁵⁷ Parhaillaan on käynnissä hallintoasioiden oikeudenkäyntilain kokonaisuudistus.¹⁵⁸ Lähtökohtana on, että kansallisella lainsäädännöllä on varmistettava ihmisoikeuksien toteutuminen ja tarpeen vaatiessa EIS:lla ja EIT:n ratkaisukäytännöllä on lähinnä tulkinnallista ja täydentävää vaikutusta kansalliseen oikeuskäytäntöön.¹⁵⁹

¹⁵⁵ Ervo 2008, s. 155-158.

¹⁵⁶ Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997 sekä oikeudenkäymiskaari 4/1734. Ervo 2005, s. 157-158.

¹⁵⁷ Mäenpää 2007, s. 69 ja uudistusten osalta esimerkiksi 1.1.2016 voimaan tulleet muutokset hallintolainkäyttölain todistelua koskevilta osin. Kts. Hallituksen esitys 245/2014 sekä siinä todetut viittaukset oikeudenkäymiskaaren 17 luvun uudistuksen perusteluihin 46/2014, s. 17-18.

¹⁵⁸ Uudistuksesta kappaleessa 3.6

¹⁵⁹ Mäenpää 2007, s. 622.

3. Työkyvyttömyyseläkevalituksen prosessinkuvaus

Tämän työn tutkimuskohteena on työkyvyttömyyseläkettä koskevan valitusprosessin oikeudenmukaisuus. Kielitoimiston sanakirjan mukaan sanalla prosessi tarkoitetaan oikeudenkäyntiä, tapahtumasarjaa tai teknisten käsittelyvaiheiden sarjaa. Sana prosessi on johdettu latinankielen verbistä *procedere*, joka muun muassa merkitsee tapausten kulkua tai tapahtumasarjaa.¹⁶⁰ Juridisessa mielessä prosessi viittaa menettelyyn, jossa harjoitetaan lainkäyttöä. Itse menettely taas koostuu useista erilaisista prosessitoimista. Tuomioistuimen prosessitapahtumaa kutsutaan käsittelyksi ja käsittely voi olla muodoltaan suullista tai kirjallista.¹⁶¹ Termillä hallintoprosessi viitataan tilanteeseen, jossa haetaan muutosta hallintoviranomaisen päätökseen. Siten hallintoprosessin avulla viranomaisen muodollisesti tai sisällöllisesti virheellinen päätös voidaan muutoksenhakuasteessa oikaista, muuttaa tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.¹⁶²

Tässä tutkimuksessa sanaa prosessi käytetään kuvaamaan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa tapahtuvaa valitusasian käsittelymenettelyä ja kyse on siten myös hallintoprosessista. Valitusprosessilla viitataan työntekijän eläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa. Lainopillisten asioiden valitusprosessin käsittely on menettelyllisesti lautakunnassa pääosin samanlainen kuin työkyvyttömyyseläkkeissä. Eroa voi kuitenkin olla esimerkiksi asian valmistelussa.¹⁶³

Tässä tutkimuksessa käytetään termiä työkyvyttömyyseläke. Työntekijän eläkeläisissä käytetään määräaikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä termiä kuntoutustuki ja osa-aikaisesta työkyvyttömyyseläkkeestä termiä osatyökyvyttömyyseläke. Koska tutkimus kohdistuu menettelyyn, valituksenalaisen päätöksen tarkalla sisällöllä ja juridisella terminologialla itsessään ei ole olennaista merkitystä. Valituksen menettelyllinen käsittely on kuitenkin kaikille työkyvyttömyyseläkemuodoille sama riippumatta niiden pysyvyydestä tai suuruudesta. Kuitenkin ammatillista kuntoutusta koskevat valitusasiat on jätetty

¹⁶⁰ Virolainen 1995, s. 10

¹⁶¹ Virolainen 1995, s. 24 ja 27.

¹⁶² Mäenpää 2007, s. 10.

¹⁶³ Monimutkaisissa lainopillisissa asioissa saatetaan pyytää Eläketurvakeskuksen lausuntoa tai asiakkaalta voidaan pyytää lisäselvitystä esimerkiksi vanhoista työsuhdetiedoista. Lisäselvitysten johdosta käsittely TELK:ssä voi sisältää useita lausuntokierroksia ja asian selvittäminen ennen istuntoa saattaa kestää useita kuukausia.

tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska ne poikkeavat selvästi tarkoitukseltaan ja käyttökohteeltaan työkyvyttömyyseläkkeestä.

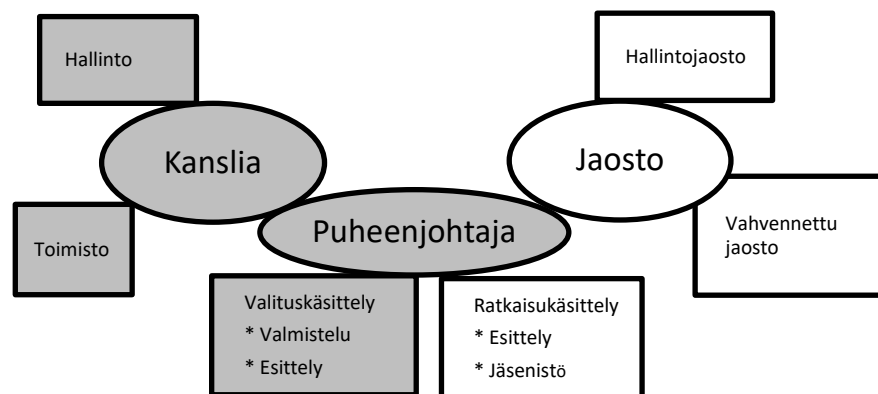
Seuraavissa alaluvuissa 3.2-3.7 on syvennytty työkyvyttömyyseläkevalituksen käsittelyprosessiin. Melko suurelta osin kyseisten lukujen prosessikuvaus perustuu lautakunnan sisäisistä käytännöistä ja menettelytavoista tehtyihin havaintoihin sekä talon sisäisiin ohjeistuksiin ja ovat siten osa lautakuntakulttuuria. Havainnot on tehty pääosin lautakunnassa työskennellessä. Menettelytapojen taustalla vaikuttaa luonnollisesti lainsäädäntö, mutta useilta kohdin tarkkaa oikeus- tai kirjallisuuslähdettä on haastava yksilöidä. Tästä syystä seuraavien lukujen lähdeviittaukset saattavat poiketa normaalista. Lisäksi osa tilastotiedoista on julkaisemattomia arvioita ja tiedot on saatu muutoksenhakulautakunnasta epävirallisesti kysymällä. Erityisesti suulliseen käsittelyyn liittyvät tiedot luvussa 3.8 ovat suuntaa-antavia.

3.1 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan (myöhemmin TELK ja muutoksenhakulautakunta) tehtävänä on toimia ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työeläkeasioissa. TELK toimii eläkelaitoksista riippumattomana valitusasteena ja TELK:n päätöksistä voidaan valittaa edelleen Vakuutusosoikeuteen.¹⁶⁴ Muutoksenhakulautakunnan toiminnasta säädetään laissa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005, myöhemmin TELK-laki). Muutoksenhakulautakunnan toimintaa ohjaavat TELK-lain lisäksi lautakunnan oma työjärjestys¹⁶⁵ sekä puheenjohtajan antamat erilaiset sisäiset työohjeet.

Alla olevassa kuviossa 1 on nähtävissä TELK:n toiminnan jakautuminen karkeasti kahteen toiminta-alueeseen: kansliassa tapahtuvaan toimintaan ja jaostotyöskentelyyn.

Kuvio 1 TELK organisaatorakenne¹⁶⁶



Kansliatyöllä tarkoitetaan TELK:n päätoimisen henkilökunnan työskentelyä, johon kuuluvat muutoksenhakulautakunnan hallinto, toimisto sisältäen tärkeimpänä tehtävänä asiakaspalvelun sekä varsinaisen valitusasian käsittelytyön. Varsinaista valitusasian käsittelytyötä suorittavat valmistelijat ja esittelijät. Valitusasioiden ratkaisutoiminta tapahtuu jaostotyöskentelyssä, johon osallistuvat TELK:n kansliahenkilökunnasta esittelijät

¹⁶⁴ Korpiluoma 2007, s. 20.

¹⁶⁵ TELK:n työjärjestys löytyy lautakunnan internetsivuilta, mutta työohjeet eri henkilöstöryhmille eivät ole julkisia.

¹⁶⁶ Tämä on yksinkertaistettu versio toimintakertomuksessa 2017 esitetystä kuvasta.

sekä TELK:n sivutoiminen jäsenistö. Muutoksenhakulautakunnan jaostojen jäsenistön nimittää Valtioneuvosto viideksi kaudeksi kerrallaan. Jäsenistössä on sivutoimisten lääkäri- ja varapuheenjohtajajäsenten lisäksi asiantuntijoina työelämää ja työmarkkinaolosuhteita tuntevia jäseniä sekä yrittäjä- ja maataloustoimintaan perehtyneitä jäseniä.

Vuoden 2017 alusta nimitetty muutoksenhakulautakunnan jäsenistö on jaettu viiteen jaostoon sovellettavan lainsäädännön ja lääketieteellisen asiantuntemuksen mukaan. Osassa jaostoissa käsitellään julkisten eläkelakien mukaisia valituksia ja osassa käsitellään yrittäjien ja maatalousyrittäjien asioita. Lisäksi jaostoissa on eroja niiden lääketieteellisen asiantuntijuuden välillä, tarpeen mukaan käsittely painottuu muun muassa sisätautien, psykiatristen tapauksien tai ortopedisten sairauksien käsittelyyn. Jokaisella jaostolla on noin 40 istuntoa vuodessa.¹⁶⁷

Vuonna 2018 TELK:ssa ratkaistiin yhteensä 5 750 asiaa. Merkittävä osa muutoksenhakulautakunnan valitusasioista on työkyvyn arviointia. Vuonna 2018 lääketieteellisten asioiden osuus valituksista oli 79 prosenttia. Sairausryhmistä merkittävimpiä olivat tuki- ja liikuntaelämistön sairaudet (50,6 %) sekä mielenterveyden- ja käyttäytymisen häiriöt (26,5 %). TELK:n tilastojen mukaan vuosina 2011-2016 noin 10 prosenttia valituksista muuttui muutoksenhakulautakunnassa ja noin 5 prosenttia asioista palautettiin eläkelaitokseen. Vuonna 2017 vastaavat luvut olivat 12,5 prosenttia ja 7 prosenttia.¹⁶⁸ Vuonna 2018 muutettiin 10,9 prosenttia ja 6,2 prosenttia palautettiin eläkelaitokseen.

Muutoksenhakulautakunnan työkyvyttömyyseläkettä koskevien valitusten käsittelyaika oli vuonna 2015 keskimäärin reilu viisi kuukautta ja vuonna 2016 käsittelyaika nousi hiekkman alle seitsemään kuukauteen. Vuosina 2017-2018 käsittelyaika venyi yli kahdeksaan kuukauteen.

Syynä käsittelyaikojen muutoksiin vuosina 2016-2018 olivat muun muassa muutokset muutoksenhakulautakunnan esittelijöiden määrässä sekä eläkelaitosten tietohallinto-ongelmat. Muutoksia käsittelyaikoihin on tulossa, kun muutoksenhakulautakunnan oma asianhallinnan digitalisaatioprojekti etenee. Pidemmällä tähtäimellä valituskäsittelyn digitalisoinnin odotetaan lyhentävän käsittelyaikoja.¹⁶⁹ Tällä hetkellä valituksen

¹⁶⁷ TELK:n toimintakertomukset vuosilta 2011-2017.

¹⁶⁸ TELK:n toimintakertomukset vuosilta 2011-2017. Vuoden 2018 luvut on saatu suoraan muutoksenhakulautakunnasta ennen vuoden 2018 toimintakertomuksen julkistamista.

¹⁶⁹ Nämä tiedot on saatu suullisesti lautakunnasta.

käsittelyaika TELK:ssa vastaa melko hyvin keskimäärin muiden sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien käsittelyaikoja.¹⁷⁰

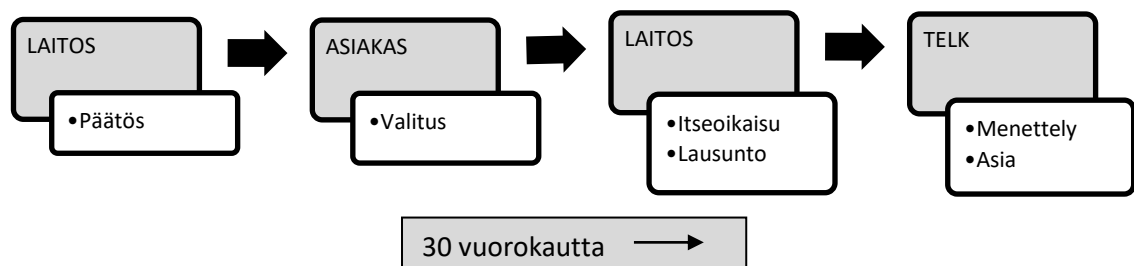
Muutoksenhakulautakunnan toiminta rahoitetaan työeläkelaitoksilta perittävällä oikeushallintomaksulla. Maksut vastaavat niitä kokonaiskustannuksia, jotka laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen aiheuttaa. Finanssivalvonta vahvistaa maksun vuosittain ja maksun perusteista säädetään TELK-lain 16 §:ssä.

¹⁷⁰ Esimerkiksi Tapaturmalautakunnan (Tamlan) ja Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan (Somlan) käsittelyajat ovat olleet vuonna 2016 noin kuusi - seitsemän kuukautta. Kts Tamlan ja Somlan toimintakertomukset. Vuoden 2018 alusta Tamlan ja Somlan yhdistyivät Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi eli Samuksi.

3.2 Muutoksenhakulautakunnan rooli työkyvyttömyysasian käsittelyssä

Kun työkyvyttömyyseläkkeen hakija saa kielteisen päätöksen eläkelaitoksesta, hänellä on oikeus hakea päätökseen muutosta 30 päivän kuluessa eläkelaitoksen päätöksen tiedoksisaannista. Muutoksenhakija toimittaa valituksensa eläkelaitokselle ja eläkelaitos tutkii, onko annetun päätöksen oikaisemiselle¹⁷¹ perusteita. Eläkelaitos tutkii, onko valituksessa esitetty sellaisia syitä, joiden perusteella annettua päätöstä on syytä muuttaa. Mikäli perusteita päätöksen oikaisemiselle ei ole, eläkelaitos antaa asiassa lausuntonsa ja toimittaa valituksen liiteasiakirjoiheen muutoksenhakulautakunnalle. Kuviossa 2 on kuvattu ne organisaatiot, jotka osallistuvat työkyvyttömyysasian käsittelyyn eläkelaitoksen päätöksestä lukien. Kuvion perusteella on todettavissa, että eläkelaitoksen rooli työkyvyttömyysasian käsittelyssä on keskeinen.

Kuvio 2 Työkyvyttömyysasian kulku



Muutoksenhakulautakunnan tehtävänä on tutkia eläkelaitoksen päätöksen lainmukaisuus ja se, onko päätöksen muuttamiselle edellytyksiä. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan on tutkittava, täyttyvätkö työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytykset asiassa mahdollisesti saadun uuden selvityksen perusteella.

Muutoksenhakulautakunnan tehtävä voidaan mieltää kaksijakoiseksi. Muutoksenhaussa tutkitaan ensinnäkin, että eläkelaitoksen antama päätös on käsitelty menettelyllisesti oikein. Eläkelaitos suorittaa perustuslain 124 §:n nojalla julkista hallintotehtävää ja siten sen on toiminnassaan huomioitava lainsäädännön ohella hyvän hallinnon

¹⁷¹ Tämä asian oikaisu on erotettava hallintolain oikaisuvaatimusmenettelystä. Hallintolain 49 b §:n mukaan, jos laissa erikseen säädetään, päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Työntekijän eläkelain 128 §:n mukaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Siten työntekijän eläkelain perusteella tehtyjen päätösten itseoikaisussa on kyse itseoikaisusta eikä oikaisuvaatimusmenettelystä. Ks. Korpiluoma 2007, s. 28.

periaatteet.¹⁷² Hyvä hallinto koostuu useista osatekijöistä ja lainsäädännön lisäksi hyvän hallinnon periaatteet muotoutuvat oikeuskäytännön kautta. Käsittelyn julkisuuden ja menettelyn vastavuoroisuuden, perustellun päätöksen saamisen sekä muutoksenhaku-oikeuden lisäksi hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan muun muassa osapuolten tasa-
puolinen kohtelu, kielellisten perusoikeuksien toteutuminen sekä viivytyksetön asian käsittely.¹⁷³

Myös palveluperiaate on katsottu kuuluvan hyvän hallinnon periaatteisiin. Palveluperiaatteeseen liittyvät muun muassa hallintolain säännökset tiedottamisvelvoitteesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sekä asiakirjan siirtämisestä toimivaltaiselle viranomaiselle.¹⁷⁴ Muutoksenhakulautakunnan on varmistettava, että eläkelaitos on huomionut perustuslaissa asetetut julkisen hallintotehtävän edellytykset.¹⁷⁵ Lisäksi työeläkeasioiden kohdalla voidaan kiinnittää huomioita myös erityisiin sosiaali-oikeuden ja toimeentuloturvan oikeusperiaatteiden merkitykseen asiassa.¹⁷⁶

Toiseksi eläkelaitoksen on tullut antaa sisällöllisesti oikea ratkaisu. Siten muutoksenhakulautakunnan on tutkittava itse asia eli henkilön oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Eläkelaitoksen on sovellettava ratkaisussaan oikeaa lainsäädäntöä ja oikealla tavalla. Esimerkiksi valtion työntekijän oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen on arvioitava julkisten alojen eläkelain säädösten mukaisesti.¹⁷⁷

Lisäksi eläkelaitoksen on huomioitava, mitä etuutta on haettu. Jos henkilö on hakenut toistaiseksi voimassa olevaa työkyvyttömyyseläkettä, eläkelaitoksen on päätöksessään otettava kantaa nimenomaan eläkkeen keston. Eläkelaitos on voinut esimerkiksi pitää henkilöä työkyvyttömänä, mutta vain määräaikaaisesti. Eläkepäätöksessä on siten perusteltava, miksi henkilölle ei myönnetä toistaiseksi voimassa olevaa eläkettä. Eläkehakemuksen liitteeksi toimitetuissa selvityksissä voidaan esimerkiksi todeta, että työkyvyn

¹⁷² Työeläketurvan kuulumisesta hallintolain alaisuuteen Antila 2007, s. 11 sekä Tuori – Kotkas 2016, s. 381. Hallinnon erilaisista toimijoista Heuru 2003, s. 97 ja s. 100.

¹⁷³ Mäenpää 2002, s. 4-5.

¹⁷⁴ Tuori – Kotkas 2016, s. 380.

¹⁷⁵ Tämä on erotettava eläkelaitoksen viranomaistavallonnasta, joka on Finanssivalvonnan ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävä.

¹⁷⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 211. Esimerkiksi kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteen mukaan tulevat huomioiduksi ne henkilöt, jotka joutuvat väliinputoajiksi sosiaaliturvajärjestelmän pirstoutuneisuuden vuoksi.

¹⁷⁷ Julkisten alojen eläkelaki eli JuEL tuli voimaan 1.1.2017 ja sen soveltamisessa on tarkasti huomioitava myös aikaisemmin voimassa olleen valtion eläkelakien säännökset ja myös aiempiin uudistuksiin liittyvät siirtymäsäännökset.

heikentyminen on pysyvää. Eläkelaitoksen on siksi omassa päätöksessään perusteltava, miksi kaikki se katsoo työkyvyttömyyden olevan vain määräaikaista. Eläkelaitoksella on päätöksensä perusteluvollisuus sekä yleisellä tasolla hallintolain että erityisellä tasolla työeläkelain säädösten nojalla.¹⁷⁸

Eläkelaitoksen päätöksen on oltava johdonmukainen ja aikaisempien ratkaisulinjojen mukainen.¹⁷⁹ Muutoksenhakulautakunnan tehtävänä on tutkia, onko eläkelaitoksen antama kielteinen eläkepäätös ollut eläkelakien ja ratkaisukäytännön mukainen. Eri eläkelaitoksilla saattaa olla toisistaan poikkeavia tulkintoja esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen kestosta tietyissä sairausrhythmissä.

Muutoksenhaun yhtenä tehtävänä on myös yhtenäistää eri laitosten ratkaisukäytäntöjä, vaikka juridisesti kyse onkin aina yksittäisten valitusten tutkimisesta. Yhtenäisellä ratkaisukäytännöllä on kuitenkin merkittävä rooli eläkelaitosten päätöksiä ohjaavana tekijänä yhdessä Eläketurvakeskuksen laatimien lain säännösten soveltamisohjeiden¹⁸⁰ kanssa.

TELK:n kohdalla yhtenäistämistehtävän voidaan kuitenkin arvioida onnistuneen melko hyvin, mikäli onnistumista arvioidaan tilastojen valossa.¹⁸¹ TELK:n ratkaisujen ohjausvaikutuksesta saadaan viitteitä siinä, että valituksista noin kymmenen prosenttia muuttuu muutoksenhakulautakunnassa ja tämä suuruusluokka on pysynyt vuosien ajan melko samankaltaisena.¹⁸² Melko muuttumattomana pysyneen muutosprosentin voidaan ainakin osin arvioida tarkoittavan, että työeläkelaitokset seuraavat lautakunnan ratkaisuja ja ottavat mahdolliset muutokset osaksi ratkaisukäytäntöjään.

Toisaalta TELK:n päätöksistä valitetaan vakuutusoikeuteen noin 25 %:ssa tapauksista ja vakuutusoikeudessa muuttuu noin 15-20 %:ssa muutoksenhakulautakunnan päätöksistä.¹⁸³ Osin melko korkeita muutoslukuja lautakunnan omien ratkaisujen suhteen

¹⁷⁸ Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Työntekijän eläkelain 105 a §:ssä täydennetään kyseistä hallintolain perusteluvollisuutta edellyttämällä tietyissä lääketieteellisissä tapauksissa vielä yksityiskohtaisempaan perustelua.

¹⁷⁹ Oikeusvarmuudesta hallintopäätöksessä Heuru 2003, s. 323, työeläkkeissä Antila 2007, s.36.

¹⁸⁰ Eläketurvakeskus ohjeistaa eläkelaitoksia työeläkelakeja koskevilla soveltamisohjeillaan. Eläketurvakeskuksen roolista työeläkejärjestelmässä yksityiskohtaisemmin Eläketurvakeskuksen internetsivuilta.

¹⁸¹ Gould & Nyman 2012, s. 40.

¹⁸² Esimerkiksi Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on muuttanut vuosina 2010-2018 vakuutusyhtiöiden päätöksistä 10-15 prosenttia. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toimintakertomus 2018.

¹⁸³ TELK:n toimintakertomus vuodelta 2016 ja Vakuutusoikeuden tilastotiedot vuosikertomuksista vuosilta 2016-2017.

selittää se, että vakuutusoikeuden valitusten käsittelyaika on yli vuosi ja siinä ajassa muutoksenhakijan terveydentilassa ehtii tapahtumaan sellaisia muutoksia, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun vakuutusoikeudessa.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Vakuutusoikeuden vuosikertomukset vuosilta 2016-2017.

3.3 Valituksen käsittelyvaiheet

Muutoksenhakulautakuntaan saapuvan valituksen käsittelyyn osallistuu useita eri henkilöitä ennen asian varsinaista ratkaisua. Jotta valituksen kulku muutoksenhakulautakunnassa on sujuvaa, asian käsittelyyn osallistuvien henkilöiden keskinäisen vastuunjaon on oltava selkeä. Sen lisäksi, että kaikki hoitavat omat työtehtävänsä ja ymmärtävät niiden merkityksen kokonaisuuden kannalta, on tärkeää olla selvillä myös muiden työtehtävien vaikutuksesta omaan työhön. Kuviossa 3 on kuvattu keskeiset valitusasian käsittelyyn osallistuvat henkilöt.

TELK:n toimistossa eli varsinaisessa kansliatyössä työskentelee 40 henkilöä. Vuonna 2017 esittelijöitä oli 11, valmistelijoita 12 ja toimistosihhteereitä 9 sekä lisäksi hallinto-henkilökuntaa ja esimiehiä¹⁸⁵. Tällä hetkellä valituksen käsittely muutoksenhakulautakunnassa on perinteistä kirjallista käsittelyä, mutta vuonna 2016 aloitettiin asiahallinnan digitalisoimishanke. Valituskäsittelyn sähköistämisen myötä valitusmenettelyyn ja sen vaiheisiin tulee muutoksia, joilla voi olla vaikutuksia sekä henkilökunnan määrään että ammattiryhmiin.¹⁸⁶

Lyhyesti ja yksinkertaistetusti valituksen käsittely voidaan kuvata seuraavalla tavalla.¹⁸⁷ Valituksen käsittely alkaa toimistossa. Toimistosihhteeri laittaa valituksen vireille ja valmistelija kokoaa valituksen liitteineen asiakirjanipuksi. Esittelijä suorittaa asian esittelyn ja lautakunta ratkaisee asian esittelyn perusteella. Jaostotyön jälkeen valitus viimeistellään esittelijän ja toimistosihhteerin suorittamilla jälkitoimilla.

Vuonna 2018 valituksen keskimääräinen käsittelyaika muutoksenhakulautakunnassa oli 236 päivää ja työkyvyttömyyseläkkeitä koskevat valitukset käsiteltiin 250 päivässä. Tilastoja siitä, kuinka pitkään kukin vaihe lautakunnan eri käsittelijöiden kesken jakaantuu, ei ole saatavissa.¹⁸⁸ Eri vaiheiden kestoihin vaikuttavat kuitenkin useat eri tekijät ja esimerkiksi eläkelaitosten mahdolliset ruuhkahuiput heijastuvat myös muutoksenhakukuntaan vireille tulevien juttujen määrään ja laatuun.

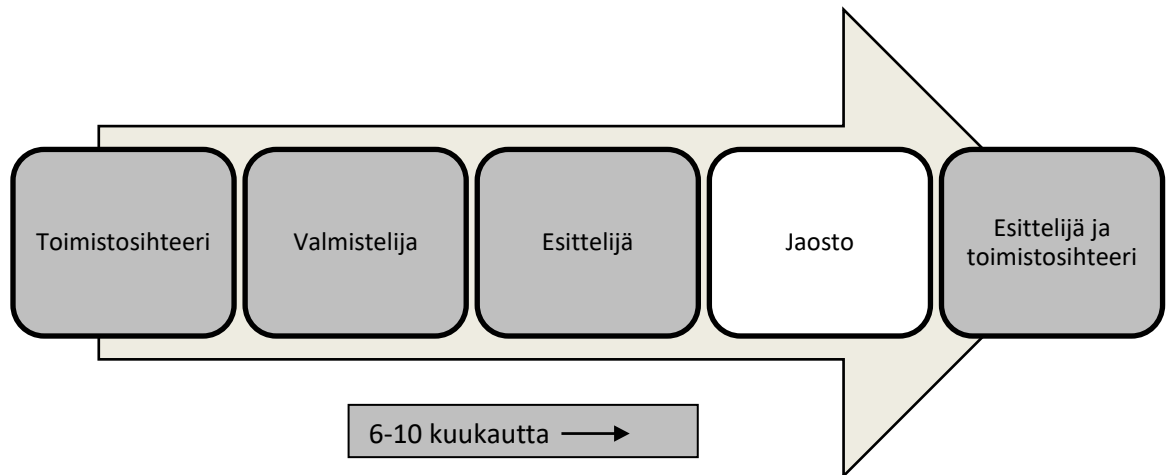
¹⁸⁵ TELK:n toimintakertomus 2017, s. 18

¹⁸⁶ Näistä vaikutuksista yksityiskohtaisemmin kappaleessa 5.1

¹⁸⁷ Yksityiskohtaisempi kuvaus seuraavien sivujen aikana.

¹⁸⁸ TELK:n tilastot 2017.

Kuvio 3 Valituksen käsittelijät



Valituksen käsittely on prosessi, jossa kaikilla vaiheilla on merkitystä lopullisen ratkaisun kannalta. Esimerkiksi asian oikeanlaisella vireilletulokirjauksella on suuri merkitys valmistelijalle, joka koostaa asian esittelijää varten. Valmistelijan on tiedettävä, miten valitus liitteineen on järjestettävä ja mitä tietoja esittelijä tarvitsee voidakseen tehdä esittelytyön hallintolainkäyttölain edellyttämällä tavalla. Esittelijän on taas oltava selvillä toimistosihteerin työtehtävistä ja niiden vaikutuksesta valituksen käsittelyyn. Esittelijä vastaa päätöksen ja valitusprosessin lainmukaisuudesta ja siten hänen on varmistettava myös päätöksen jälkeisten toimenpiteiden oikeellisuus. Esimerkiksi toimistosihteeri suorittaa päätöksen ja muutoksenhakuohjeen tulostuksen sekä postituksen, mutta esittelijän on varmistettava, että kaikki työvaihteet on suoritettu oikein.

Valituksen saavuttua muutoksenhakulautakuntaan se kirjataan ja asia laitetaan viireille.¹⁸⁹ Samalla tarkistetaan, että valitus liitteineen on oikeanlainen. Tarpeen vaatiessa asiaan pyydetään täydennyksiä, jotta valituksen käsittelyä voidaan jatkaa. Valituksen alkukirjauksen ja tarkastuksen jälkeen asia siirtyy valmistelijalle.

Muutoksenhakulautakunnassa työskentelee eri koulutustaustaisia valmistelijoita; osalla on opistotasoinen koulutus ja osa on suorittanut korkeakoulututkinnon. Heillä on myös monipuolista kokemusta sosiaaliturvan eri osa-alueilta ja erityisesti työeläkelainsäädännöstä. Valituksen valmistelussa perehdytään valitukseen ja sen liitteisiin

¹⁸⁹ Työjärjestyksen 10 §:n mukaan lautakuntaan saapuneista hakemuksista ja valituksista pidetään kirjaamossa diaaria.

perusteellisemmin sekä järjestetään asiakirjat. Valmistelussa hankitaan tarvittavat lisäselvitykset ja lausunnot asian riittäväksi selvittämiseksi¹⁹⁰.

Valmistelijan on myös huolehdittava, että kaikkia asianosaisia on kuultu lain edellyttämällä tavalla, vaikka lopullinen vastuu menettelysäännösten noudattamisesta on esittelijällä. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa taataan asianosaisten oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan. Työkyvyttömyyseläkevalitusta koskeva menettelyllinen säännös on hallintolainkäyttölain 34 §:ssä. Asiaosaisten kuulemisen tarkoituksena on antaa osapuolille mahdollisuus ennen asian ratkaisemista esittää omat vaatimuksensa sekä lausua oma kantansa muiden esittämään aineistoon. Kuulemisella varmistetaan muun muassa hallintoprosessin oikeudenmukaisuus ja vastavuoroisuus.

Kuulemismenettelyn avulla selvitetään asian ratkaisemisen kannalta olennaiset seikat. Työkyvyttömyyseläkeasiassa muutoksenhakija toimittaa usein valitusprosessin aikana uutta selvitystä ja eläkelaitoksen on luonnollisesti saatava tietoonsa niiden sisältö. Esimerkiksi muutoksenhakijan toimittaessa uusia lääkärinlausuntoja, ne lähetetään eläkelaitokselle mahdollista lisävastinetta varten. Tällöin eläkelaitos voi arvioida, onko uusi selvitys sellainen, että valituksenalaista päätöstä on tarpeen oikaista.¹⁹¹

Kaikki tarpeelliset kuulemiset on oltava suoritettuna ennen asian siirtymistä esittelijälle. Tämä voi tarkoittaa, että asiakirjoja lähetetään eläkelaitoksen ja muutoksenhakijan välillä useaan kertaan ja, tästä syystä asian valmistelu voi kestää pitkäänkin. Toisinaan muutoksenhakija saattaa toimittaa uusia selvityksiä myös silloin kun asia on jo esittelijällä. Tällaisissa tapauksissa asia saattaa palautua takaisin valmisteluun. Tärkeää onkin, että esittelijöiden ja valmistelijoiden keskinäinen työnjako toimii hyvin, ja valitusasian käsittely etenee hallintolainkäyttölain vaatimusten mukaisesti.¹⁹²

Valmistelijan konkreettisimpana työtehtävänä on käsittelymuistion ja päätöspohjan laatiminen valituksen ja selvitysten pohjalta. Valmistelija perehtyy asiaan sekä kokoaa ja jäsentelee valituksen olennaisimmat seikat muistioon. Tavoitteena on, että valmistelun jälkeen asiakirjanippu on sellaisessa kunnossa, että esittelijällä olisi kaikki tarvittava tieto

¹⁹⁰ Asian selvittämisvelvollisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 33 §:ssä.

¹⁹¹ Mäenpää 2007, s. 389-390

¹⁹² Tähän menettelyyn saattaa tulla muutos mikäli työnjakoa muutetaan menettelyn digitalisoinnin myötä. Yhtenä mahdollisuutena, että asiat siirtyvät melko varhaisessa vaiheessa esittelijän työjonoon ja kuulemiskirjeet lähtevät sähköisesti ilman asian palautumista varsinaiseen valmisteluun.

järjesteltynä ja eriteltynä ratkaisuesityksen laatimiseksi. Valmistelun perusteella valitusasiat jaetaan karkeasti lainopillisiin ja lääketieteellisiin asioihin sekä suoritetaan alustava jaostojako sovellettavan lainsäädännön ja sairauksien mukaan.¹⁹³ Esimerkiksi, jos henkilö on hakenut työkyvyttömyyseläkettä psykiatrisen sairauden perusteella, asia on käsiteltävä sellaisella jaostolla, jossa on psykiatrinen asiantuntijajäsen.

Esittelijälle asiat valikoituvat niin sanotun työkierron ja istuntolistan mukaisesti. Yleensä työkierto on yhden viikon pituinen eli yhtenä työviikkona tehdään jutut yhden jaoston kokoukseen. Tällä hetkellä esittelijän viikkotyömäärä on työjärjestyksen mukaan 14 valitusta, joista yksi on niin sanottu pikajuttu. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että 13 valitusasiaa menee jaostokiertoon ja yksi tapaus ratkaistaan yksinkertaistetussa menettelyssä puheenjohtajan päätöksellä.¹⁹⁴

Esittelijän suoritettua kirjallisen esittelytyönsä valitukset asiakirjoineen lähtevät jaostoille kiertoon. Tässä niin sanotussa salkkukierrossa¹⁹⁵ sivutoimiset jäsenet tutustuvat valituksiin, liitteisiin ja esittelijän esitykseen sekä merkitsevät kannanottonsa kirjallisesti esittelymuistioon.¹⁹⁶ Juttujen palaututtua kierrosta keskustelua edellyttävät asiat käydään jaostokokouksessa läpi. Toisinaan jaostokokouksessa saatetaan äänestää ja jäsenet jättävät tällöin eriävän mielipiteensä kirjallisesti¹⁹⁷. Pääsääntöisesti jäsenet ovat yksimielisiä ja keskustelua käydään lähinnä myönnettävän etuuden pituuksista tai päätöksen perusteluiden yksityiskohdista.

Kokouksen jälkeen esittelijä laatii lopullisen päätöksen jaostokeskustelun perusteella. Päätös tarkastetaan ratkaisutoiminnan esimiesten toimesta muun muassa oikeinkirjoituksen ja ratkaisulinjojen varmistamiseksi vielä ennen postitusta. Jälkitöiden jälkeen lautakunnan päätös toimitetaan samanaikaisesti muutoksenhakijalle sekä eläkelaitokselle. Lisäksi asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat palautetaan eläkelaitokselle. Lautakunnan päätökseen on mahdollista hakea muutosta vakuutusosoikeudelta 30 päivän kuluessa

¹⁹³ Esittelijän työohjeet

¹⁹⁴ TELK-lain 8 a §. Työjärjestyksen mukaan yksinkertaistetussa menettelyssä voidaan ratkaista esimerkiksi valituksen peruutus tai valituksen tutkimatta jättäminen. Tästä lisää esimerkiksi Rilasmaa 2007, s. 162.

¹⁹⁵ Asiakirjaniput kiertävät isoissa salkuissa lähettipalvelun avulla jäseneltä toiselle ennalta sovitun järjestyksen ja aikataulun mukaisesti.

¹⁹⁶ Kierrosta ja tarkastuksesta säädetään TELK:n työjärjestyksen 13 §:ssä

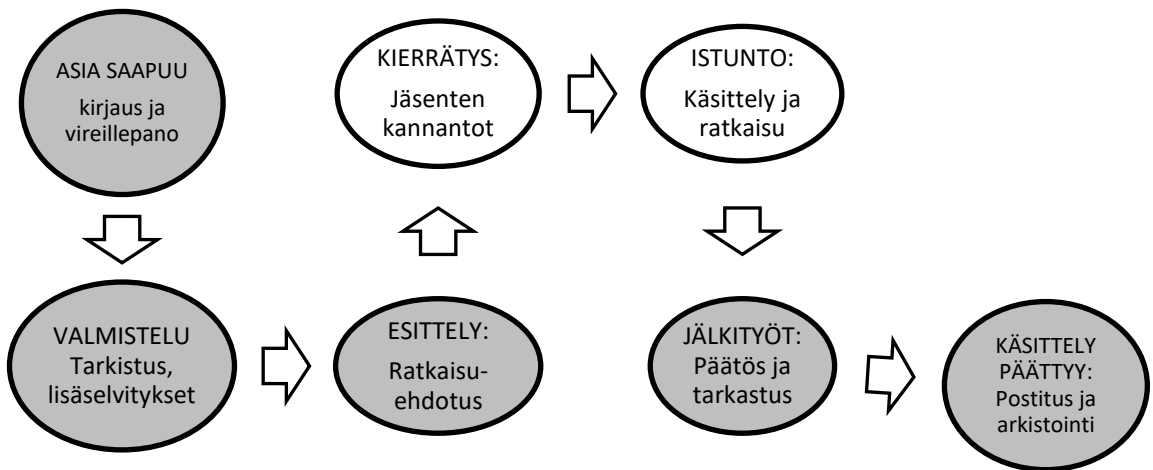
¹⁹⁷ Työjärjestyksen 14 §:n mukaan eriävä mielipide merkitään asiakirjoihin, mutta käytännössä eriävä mielipide kirjataan erilliseen liitteeseen päätöksen yhteyteen.

päätöksen tiedoksisaannista. Seuraavasta kuviosta 4 on todettavissa, että suurin osa valitusasian käsittelyssä tapahtuu kansliatyönä sisältäen useita eri työvaiheita. Yksittäisistä työvaiheista ajallisesti pisimpään vie valitusasioiden kierrättäminen jäsenistöllä. Tosin asia voi seistä käsittelyjonossa valmistelun ja esittelyn välissä useita kuukausia.

Kuvio 4 Valituksen kulku TELK:n sisällä

Kanslia 

Jaosto 



3.4 Esittelijän toimenkuva ja työtehtävät

Muutoksenhakulautakunnassa valituksen ratkaisun kannalta olennaisen käsittelytyön suorittaa esittelijä. Yleisemmällä lainopillisella tasolla tehtävänimike esittelijä viittaa nimenomaan asian käsittelytapaan; asiaan perehtynyt lainopillinen asiantuntija esittelee asian tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset sen ratkaisevalle kokoonpanolle tuomalla esiin myös oman ratkaisuehdotuksensa.¹⁹⁸ Toisin sanoen esittelijä laatii perustellun ratkaisuehdotuksensa asian ratkaisevalle taholle. Olennaista esittelijän työssä on nimenomaan asian kokonaisvaltainen läpikäyminen ja asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen erittelemineen. Työkyvyttömyyseläkeasiassa tosiseikasto tarkoittaa työntekijän eläkelain 35 §:n mukaisten eläkkeen myöntämisen edellytysten selvittämistä.

Itse esittelytyö voidaan jakaa muutoksenhakulautakunnassa kahteen osaan. Ensiksi kirjallisen esittelymuistion ja päätösluonnoksen laatiminen sekä toiseksi asian suullinen esittely jaostokokouksessa jäsenille. Luonnollisesti molempiin näihin esittelyn työtehtäviin kuuluu useita eri vaiheita ja perusteellinen tutustuminen asiaan. Valitusasia ratkaistaan monijäsenisessä kokoonpanossa siten, että ensin esittelijä esittelee asiaa ja ratkaisuehdotuksensa, minkä jälkeen jaoston jäsenet lausuvat mielipiteensä asiaan ja tekevät päätöksen¹⁹⁹. Käytännössä muutoksenhakulautakunnassa varsinainen päätösneuvottelu käydään vain, mikäli jäsenet eivät ole kokousta edeltäneessä salkkukierrossa olleet samaa mieltä esittelijän esityksen kanssa.²⁰⁰

TELK-lain 5 §:n mukaan esittelijän kelpoisuusvaatimuksena on tuomarin viran hoitamiseen oikeuttava tutkinto. Koska TELK:ssa työskentelee eri aikoina valmistuneita lakimiehiä, varsinainen tutkintonimike on käytännössä oikeustieteen kandidaatti tai oikeustieteen maisteri. TELK:ssa työskenteli vuonna 2017 yhteensä 11 esittelijää, joista kaikilla oli vähintään oikeustieteen ylempi yliopistotutkinto ja osalla varatuomarin arvonimi. Esittelijän asema muutoksenhakulautakunnassa poikkeaa hieman esimerkiksi ylimpien oikeusistuinten esittelijän asemasta. Muutoksenhakulautakunnan esittelijä on työsuhteinen työntekijä eikä hänellä siten ole virkaan liittyviä virkatoimia tai virkavastuuta²⁰¹.

¹⁹⁸ Virolainen 1995, s. 465 sekä Paso et. al 2015, s. 262. Poikkeava käsitys Koulu 2015, s. 174.

¹⁹⁹ Mäenpää, 2007, s. 534.

²⁰⁰ Koulu 2015, s. 175 keskustelun merkityksestä kollegiaalisessa päätöksenteossa. Tästä lisää kappa-leessa 3.5 Asian jaostokäsittely.

²⁰¹ Esittelijän työtehtäviä koskevista säännöksistä muutoksenhakulautakunnassa tarkemmin Rilasmaa 2007, s. 153.

Esittelijällä on kuitenkin vastuu suorittamansa työn lainmukaisuudesta. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkamiehen ja esittäjän vastuusta.

Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mieltä.

Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Edellä mainitulla säädöksellä on sitovuutta myös muutoksenhakulautakunnan esittelijän työtehtävissä. Lisäksi rikoslain säännökset virkarikoksista sitovat esittelijää. Käytännössä muutoksenhakulautakunnan esittelijän asemaa tarkastellaan ensisijaisesti työsopimukseen ja työsopimuslakiin liittyvien velvoitteiden kautta. Esittelijän työtehtävien muotoutumiseen vaikuttavat lainsäädännön lisäksi myös muutoksenhakulautakunnan työjärjestys sekä esittelyn työohjeet²⁰². Luonnollisesti lautakunnan tarkemmat sisäiset ohjeistukset vaikuttavat esittelijän työtehtävien hoitoon.²⁰³

Esittelijän työtehtävistä säädetään TELK-lain lisäksi muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksessä, joka on vahvistettu Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan

²⁰² Esittelyn työohjeet sisältävät tarkempia ohjeita työtehtävien suorittamisesta kuten istuntonenettelystä, jälkitöiden suorittamisesta sekä asiakaspalvelusta.

²⁰³ Muutoksenhakulautakuntien sisäisestä ohjeistuksesta kriittisesti Koulu 2014, s. 136

täysistunnossa²⁰⁴. Työjärjestyksessä on säädetty muun muassa TELK:n toimielimistä ja niiden tehtävistä, muutoksenhakuasian käsittelystä sekä henkilöstöstä ja taloudesta.

TELK-lain 7 §:n 3 momentin mukaan muutoksenhakulautakunnassa asiat ratkaistaan jaostoissa esittelystä. TELK:n työjärjestyksen 4 §:n mukaan jaosto ratkaisee asiat esittelijän esittelystä eli käytännössä tämä tarkoittaa, että esittelijä esittelee valitusasian ja jaoston jäsenet ratkaisevat valitusasian esittelijän suorittaman työn perusteella.

Työjärjestyksen 12 §:ssä on tarkemmin määritelty muutoksenhakuasian valmistelusta ja esittelystä. Esittelijän tehtävänä on laatia esittelymuistio, ratkaisuehdotus ja päätösluonnos. Kyseisen kohdan mukaan esittelijä vastaa mainittujen asiakirjojen, myös käsittelymuistion, asiakirjoihin perustuvasta oikeellisuudesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esittelijän on varmistauduttava, että kaikki asian ratkaisun kannalta olennainen tieto on huomioitu ja, että tieto on kirjattu oikein.

Muutoksenhakulautakunnan esittelijän työhjeissa täsmennetään esittelymuistion osalta seuraavaa:

Esittelijä laatii kirjalliseen muistioon ehdotuksensa muutoksenhakulautakunnan päätökseksi. Ratkaisu-ehdotus koostuu kertoelmaosuudesta ja esittelijän ehdotuksesta päätöksen perusteluiksi. Kertoelmaisuus voidaan kirjoittaa vapaamuotoisesti mutta kuitenkin ymmärrettävästi, sillä muistio on myös ratkaisuun osallistuvien jäsenten työväline.

Esittelijän velvollisuutena on suorittaa työnsä niin hyvin ja perusteellisesti, että asian ratkaisevat henkilöt eli jaostojen jäsenet voivat ratkaista valitusasian lainsäädännön ja soveltamiskäytäntöjen mukaisesti. Esittelijältä vaaditaan monipuolista lähestymistapaa sekä kykyä laatia käytettävissä olevan aineiston pohjalta perusteltu ratkaisuehdotus.²⁰⁵

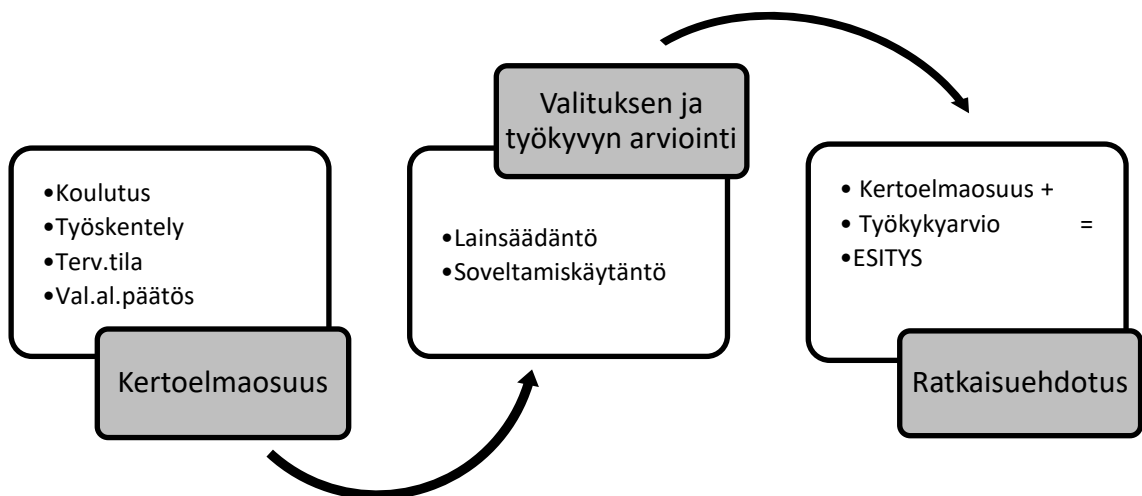
Esittelijä laatii esittelytyönsä perusteella esittelymuistion eli esittelijän työhjeissa mainitun ratkaisuehdotuksen. Esittelymuistio voidaan jakaa kuvion 5 mukaisesti kertoelmaosuuteen ja varsinaiseen ratkaisuehdotukseen. Esittelymuistiossa on oltava riittävät

²⁰⁴ TELK:n työjärjestys

²⁰⁵ Yksityiskohtaisemmin Rilasmaa 2007, s. 161.

taustatiedot ja työkyvyn arviointiin vaikuttavat tosiseikat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esittelijä käy kertoelmaosuudessa läpi eläkkeenhakijan koulutus- ja työhistorian, hänen sairaushistoriansa sekä hoitoon ja kuntoutukseen liittyvät asiat. Kertoelmaisuus on siten esittelijän omin sanoin aineistosta koostama selvitys muutoksenhakijan työkyvyn arviointiin vaikuttavista seikoista.²⁰⁶ Kertoelmaisuuden tietojen perusteella esittelijä arvioi valituksenalaisen päätöksen sekä valittajan työkyvyn. Valituksenalainen päätös ja henkilön työkyvyn arviointi arvioidaan lainsäädännön ja soveltamiskäytännön avulla. Arvioinnin perusteella esittelijä laatii varsinaisen ratkaisuehdotuksen. Esittelijän ehdotus jaostolle on siten kanta valittajan työkyvyttömyydestä, sen asteesta ja kestosta. Esittelijän ehdotuksessa on oltava riittävät taustatiedot ja päätöksentekoon vaikuttava lainsäädäntö riittävän tarkasti eroteltuna, että jaosto voi tehdä asiassa päätöksensä.

Kuvio 5 Esittelymuistion rakenne



Esittelyn työohjeiden mukaan esittelijän on hallittava sekä aiempi että voimassa oleva lainsäädäntö ja ratkaisukäytäntö.²⁰⁷ Aiemman lainsäädännön ja siirtymäsäännösten tuntemus korostuu erityisesti lainopillisissa asioissa. Vaikka työkyvyn arviointi lääketieteellisissä asioissa on luonnollisesti tapauskohtaista, esittelijän on oltava selvillä myös mahdollisista vakuutusosoikeuden linjaratkaisuista. Lakimiestaustaisen esittelijän on tunnettava lääketiedettä yleisesti, mutta toisinaan tarpeen voi olla tietää myös sairauksien

²⁰⁶ Rilasmaa 2007, s. 161

²⁰⁷ Esittelijän työohjeissa esittelijän yhdeksi tehtäväksi on määritelty oikeuskäytännön ja lainsäädännön seuraaminen.

ajantasaisista hoitosuosituksista tai kuntoutusmenetelmistä. Esittelijän on esimerkiksi aktiivisesti seurattava käypähoito –suosituksia²⁰⁸, koska perusteltu ratkaisuehdotus tehdään ennen kuin jaostolääkäri on tutustunut asiaan²⁰⁹. Työelämän ja erilaisten työnteon olosuhteiden tunteminen ovat myös sellaisia seikkoja, joilla on merkitystä suoritettaessa henkilön työkyvyn arviointia. Esimerkiksi esittelijän on tarpeen vaatiessa selvitettävä ammattiautoilijoille asetetut edellytykset arvioitaessa, voiko epilepsiaa sairastava henkilö työskennellä bussinkuljettajana.

Valitukset jaetaan esittelijöille valmistelun jälkeen ja alkuun esittelijän on tutkittava, voidaanko asia ratkaista normaalina valitusasiana. Suurin osa valituksista siirtyy siis kirjauksen jälkeen valmistelun kautta esittelyyn. Pääsääntöisesti jo kirjaamis- ja valmisteluvaiheessa on poimittu niin sanotut poikkeustapaukset, mutta viimekätinen vastuu asian tutkimisesta on esittelijällä. Esimerkiksi valitus on voitu tarkoittaa eri lautakunnalle eikä siten kuulu lainkaan TELK:n toimivaltaan, tällöin asia siirretään oikeaan paikkaan. Asia saattaa vielä esittelijän pöydälläkin muuttua niin, että se voidaan ratkaista yksinkertaisessa menettelyssä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asian ratkaisee esittelystä muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja yksin eikä asia siten etene lainkaan jaostokäsittelyyn.²¹⁰ Esimerkiksi muutoksenhakija on voinut peruuttaa valituksensa tai eläkelaitos on myöntänyt eläkkeen alkuperäisen hakemuksen mukaisesti.

Toisinaan asiakas on tarkoittanut hakea eri etuutta. Esimerkiksi valituksen tehneellä voi mennä sekaisin ammatillisen kuntoutuksen ja kuntoutustuen termit. Asiakas saattaa haluta eläkelaitoksen tukea työkokeiluun tai uuteen koulutukseen, mutta hän onkin erehdyksessä hakenut kuntoutustukea eli määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä. Eläkelaitos on tehnyt kielteisen päätöksen kuntoutustuesta, mutta kirjelmöinnissä muutoksenhakulautakuntaan selviää asiakkaan todellinen ajatus nimenomaan työkokeilusta ammatillisen kuntoutuksen kautta. Esimerkki osoittaa, että esittelijän on todellakin tutkittava niin alkuperäinen hakemus, eläkelaitoksen päätös kuin muutoksenhakulautakunnalle osoitettu valitus liitteineen.

²⁰⁸ Käypähoito –suositukset ovat riippumattomia, tutkimusnäyttöön perustuvia kansallisia hoitosuosituksia. Lisätietoa käypähoitosuositusten omilta internetsivuilta.

²⁰⁹ Työjärjestyksen 13 §. Muutoksenhakulautakunnan lääkärjäsenen rooliin liittyvää pohdintaa liittyen lautakunnan omaan kansialääkäriin lisää kappaleessa 5.2.2

²¹⁰ TELK-lain 8 a §:ssä määritellään ne tapaukset, jotka puheenjohtaja voi esittelystä ratkaista yksin.

Esittelijä on velvollinen selvittämään, mikä on ollut muutoksenhaun tarkoitus. Yleensä asia selviää jo eläkelaitoksessa, kun kielteisen päätöksen saanut henkilö toimittaa valituskirjelmänsä eläkelaitokseen. Toisinaan eläkelaitoksen päätökseen tyytymättömän henkilön toiminnan todellinen tavoite selviää vasta muutoksenhakulautakunnassa. Joskus voi olla jopa epäselvää, onko asiakkaan eläkelaitokselle osoittama kirje tai sähköposti tarkoitettu valitukseksi vai, onko kyse vain asiakaspalautteesta. Tällöin asiakas ei välttämättä ole hahmottanut, että hänen sähköpostinsa tai viestinsä sähköiseen järjestelmään on eläkelaitoksessa tulkittu valitukseksi.²¹¹ Tilanteessa on tärkeää selvittää, onko henkilöllä oikeussuojan tarvetta ja tutkia asia varmuuden vuoksi valituksena, jos tilanne on epäselvä. Toisinaan tilanne voi muuttua valitusprosessin aikana ja arvioitavaksi tulee myös se, milloin kyse on kokonaan uudesta asiasta.²¹²

Esittelijän työtehtäviin kuuluu perehtyä kaikkeen valitukseen liittyvään asiakirja-aineistoon. Lääketieteellisissä tapauksissa tämä saattaa tarkoittaa useita kymmeniä sivuja eri laista, pääosin lääketieteellistä selvitystä. Esittelijän tehtävänä on selvittää valituksenalaisen päätöksen lain- ja ratkaisukäytännön mukaisuus. Esittelyn työhöjeiden mukaan esittelijä muodostaa valitusasiakirjojen perusteella käsityksensä asian luonteesta ja kiinnittää tarvittaessa huomioita havaitsemiinsa puutteisiin. Tämä tarkoittaa käytännössä, että esittelijän on tutkittava sekä eläkelaitoksen päätöksen perusteena olleet selvitykset että laitoksen päätöksen perustelut.

Eläkelaitoksen päätöksen lainmukaisuutta tutkittaessa on selvitettävä niin menettelylisten kuin sisällöllistenkin säännösten noudattaminen.²¹³ Seuraavassa kuviossa 6 on esitetty valitusasian käsittelyn se osa, jossa selvitetään, onko eläkelaitoksen päätös tehty muodollisesti oikeudenmukaisesti. Mikäli eläkelaitos ei ole noudattanut päätöksessään menettelysäännöksiä, esittelijän on ratkaistava lähteäkö esittämään suoraan asian

²¹¹ Tällaisten tapausten määrä voi lisääntyä, jos asioiden käsittelyä tehostetaan ja automatisoidaan liikaa. Liian pitkälle yksinkertaistettu ja sähköistetty muutoksenhakumenettely saattaa aiheuttaa epäselviä tilanteita.

²¹² Vakuutusosasto (256/2015/26013) TELK:n tutkimattajättämispäätöksen ammatillisen kuntoutuksen asiassa ja palautti valituksen TELK:n käsittelyyn. Vakuutusosasto totesi päätöksessään, että TELK ei voinut jättää valitusta tutkimatta sen perusteella, että muutoksenhakijalla ei ollut asiassa oikeusturvan tarvetta. Vakuutusosaston tulkinnan mukaan muutoksenhakijalla oli oikeus saada TELK ratkaisu kyseisessä asiassa.

²¹³ Eläkelaitoksen on esimerkiksi menettelyssään noudatettava hallintolain (434/2003) 6 luvun säännöksiä asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. Sisällöllisen soveltamisen osalta esimerkkinä voidaan mainita työntekijän eläkelain (395/2006) 36 §:ssä eläkelaitokselle asetettu velvoite ennen työkyvyttömyyseläkepäätöksen tekemistä selvittää työntekijän mahdollisuudet ammatilliseen kuntoutukseen.

palauttamista eläkelaitokselle menettelysäännöksen laiminlyönnin vuoksi vai voidaanko valituksen käsittelyä jatkaa ja siirtyä itse työkyvyn arviointiin. Lopullinen kannanotto mahdollisen menettelyvirheen osalta tapahtuu jaostokokouksessa. Jaosto voi kokouksessaan keskustella esityksen pohjalta millä tavalla menettelysäännöksen laiminlyönti on tarpeen nostaa muutoksenhakulautakunnan päätöksen perusteluissa esille vai onko laiminlyönti niin merkittävä tai olennainen, että asia on tarpeen palauttaa uudelleen ratkaistavaksi.

Rajanveto voi olla joskus vaikea ja edellyttää asian kokonaisvaltaista pohtimista ja jopa käsittelyä useammassa kokouksessa. Yleensä asia palautetaan eläkelaitokseen, jos laiminlyönti on sellainen, että eläkkeenhakijan oikeusturva on voinut vaarantua. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita eläkkeenhakijan oikeus tulla kuulluksi.²¹⁴ Jos eläkelaitos ei ole noudattanut menettelysäännöksiä, asia on palautettava eläkelaitokseen oikean menettelytavan varmistamiseksi. Eläkelaitoksen on tehtävä asiassa uusi päätös.

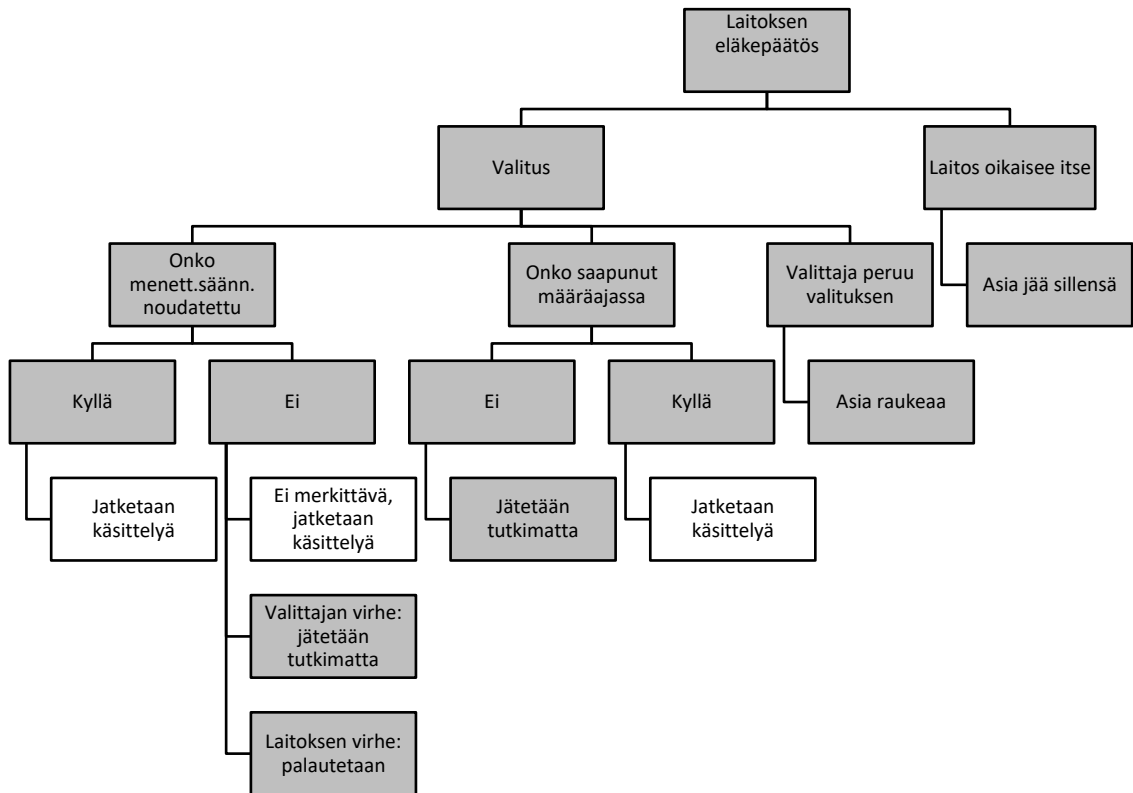
Kuvioon on liitetty mukaan varsinaisten menettelysäännösten lisäksi myös muita muodolliseen menettelyyn liittyviä tilanteita, jotka saattavat johtaa muuhun kuin asian jaostokäsittelyyn. Valituksen peruuttaminen aiheuttaa valituksen raukeamisen tai eläkelaitoksen itseoikaisusta saattaa seurata se, että asia jää sillensä. Kuviosta on myös todettavissa se, että useat ratkaisut tehdään kansliassa eikä jaostokokouksessa.

²¹⁴ KHO:1995-A-18, jonka mukaan eläkelaitoksen oli ennen eläkkeen takaisinperintäpäätöksen antamista varattava etuuden saajalle tilaisuus tulla kuulluksi.

Kuvio 6 Valituksen muodollinen lainmukaisuus

Kanslia

Jaosto



Joissakin tapauksissa eläkelaitos on saattanut laiminlyödä menettelysäännöksiä, mutta kokonaisharkinnan jälkeen varsinainen valitusasian ratkaisu on perustellumpi kuin asian palauttaminen eläkelaitokseen menettelyvirheen vuoksi. Esimerkiksi esittelijä voi jo esittelyssään katsoa, että eläkelaitos ei ole riittävästi perustellut päätöstään²¹⁵, mutta itse valitusasia on perusteltua käsitellä enemmän viivästyksen välttämiseksi. Tällöin valitusasian ratkaisun perusteluissa voidaan kiinnittää eläkelaitoksen huomioita puutteellisiin perusteluihin ja niiden vaikutukseen asian arvioinnissa. Muutoksenhakulautakunta toteaa päätöksessään, että huolimatta eläkelaitoksen päätöksen puutteellisista

²¹⁵Perustuslain 21 §:n 2 momentin, Hallintolain 45 § ja Työntekijän eläkelain 105 a § edellyttävät päätöksen perustelua riittäväällä tasolla. Näiden lainkohtien osalta voidaan olla eri mieltä siitä, onko kyse puhtaasta menettelysäännöksestä vai onko mukana piirteitä päätöksen sisällöstä. Mäenpää 2007, s. 10 ja s. 566567. Erityisesti työntekijän eläkelain 105 a §:n kohdalla kyse on myös päätöksen sisältöä koskevasta harkinnasta. Ks. HE 109/2014 vp.

perusteluista muutoksenhakulautakunta ratkaisee asian enemmän viivästyksen välttämiseksi. Koska työkyvyttömyyseläkeasioissa on kyse ihmisten toimeentulosta, ei ole aina tarkoituksenmukaista palauttaa asiaa kokonaisuudessaan alkutilanteeseen vaan valitusasian mahdollisimman ripeä ratkaiseminen on asiakkaalle tärkeämpää.

Eläkelaitoksen päätöksen sisällöllinen tutkiminen viittaa nimenomaan itse työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiseen liittyvään harkintaan. Esittelijän tehtävän voi tältä osin mieltää myös kaksijakoiseksi. Sen lisäksi, että esittelijä tutkii, onko eläkelaitoksen päätös ollut lainsäädännön mukainen kaikilta osin, on arvioitava myös täyttyvätkö työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytykset. Jos eläkelaitos on päätöksessään katsonut, etteivät työkyvyttömyyseläkkeen edellytykset täyty, esittelijän on tutkittava, onko eläkelaitos soveltanut sisällöllisesti lainsäädöksiä oikein.

Esimerkiksi työntekijän eläkelain 35 §:n 3 momentin mukaan 60 vuotta täyttäneen työntekijän työkyvyn arvioinnissa on painotettava työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että alle 60-vuotiaan työntekijän voidaan edellyttää työllistyvän myös muihin kuin koulutuksensa ja työkokemuksensa mukaisiin työtehtäviin. Lainsäätäjän mukaan siis alle 60-vuotiaalta voidaan edellyttää vielä ammatinvaihtoa, mutta lähempänä eläkeikää tällaista vaatimusta ei enää aseteta. Jos eläkelaitos ei ole päätöksessään soveltanut edellä mainittua säännöstä 60-vuotiaan eläkkeenhakijan kohdalla, esittelijän on huomioitava se valitusasiaa käsitellessään. Esittelijä voi pyytää eläkelaitoksen kantaa asiaan vastinepyynnöllä tai arvioida suoraan päätösesitystä tehdessään, täyttyvätkö työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytykset 60 ikävuoden täytymisen jälkeen. Asia voidaan myös jossain tapauksissa palauttaa eläkelaitokseen virheellisen lainsoveltamisen vuoksi.

Muutoksenhakija voi täyttää 60 vuotta kesken valitusasian käsittelyn ja tuolloin eläkelaitos saattaa todeta lisävastineessaan muutoksenhakulautakunnalle, että henkilöllä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen kyseisen lainkohdan perusteella 60 vuoden täyttämistä seuraavan kuukauden alusta. Esimerkiksi olkapään voimakkaista nivelrikko-oireista kärsivä sähkömies voi ennen 60 ikävuotta olla lain mukaan työkykyinen ja 60 vuotta täytettyään oikeutettu työkyvyttömyyseläkkeeseen. Lainkohta voi kuitenkin antaa virheellisen kuvan työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämiseen vaikuttavista seikoista,

koska työkyvynarviointi on aina kokonaisvaltaista ja arviointiin vaikuttavat monet muutkin seikat kuin henkilön ikä.

Muutoksenhakijalle merkityksellisin kysymys on se, että eläkelaitoksen päätöksestä tehty valitus muutoksenhakulautakunnan arvion mukaan perusteltu. Esittelijän on siten arvioitava, onko työntekijällä oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Esittelijän on myös tutkittava mahdolliset uudet, eläkelaitoksen päätöksen jälkeen saapuneet selvitykset. Uudet lääkärinlausunnot voivat antaa sellaista täydentävää selvitystä käsiteltävään asiaan, että työkyvyttömyyseläke tulee myönnettäväksi. Uusista selvityksistä on kuitenkin kuultava eläkelaitosta, ja sille on siten tarjottava mahdollisuus valituksenalaisen päätöksen oikaisemiselle.

Jos eläkelaitoksen päätös ja asiakkaan valitus täyttävät vaadittavat edellytykset, esittelijä voi aloittaa varsinaisen työkyvyttömyyseläkepääätöksen oikeellisuuden tutkimisen nimenaan sisällölliseltä osin. Eläkelaitoksen on työkyvyttömyyseläkeasiaa ratkaistessaan sovellettava lainsäädäntöä sisällöllisesti oikein²¹⁶. Kun esittelijä tutkii päätöksen oikeellisuutta, on asiassa luonnollisesti perehdyttävä niihin asiakirjoihin, jotka eläkelaitoksella on ollut käytössään päätöstä tehdessään. Muutoksenhakuvaiheen ensisijainen tehtävä on arvioida eläkelaitoksen alkuperäisen päätöksen lainmukaisuus. Esittelijältä edellytetään siten huolellista ja perusteellista asiakirjojen ja eläkelaitoksen päätöksen perusteluiden tutkimista.

Mikäli eläkelaitoksen päätös on käytettävissä olleiden selvitysten perusteella ollut lain ja soveltamiskäytännön mukainen, esittelijän tehtäväksi jää todeta, että valitus hylätään, eikä eläkelaitoksen päätöstä muuteta. Luonnollisesti tällöinkin esittelijä laatii esitelymuistion ratkaisuehdotuksineen ja arvioi siinä eläkettä hakeneen henkilön työkykyisyyden. Jos eläkelaitoksen päätöstä ei muuteta, muutoksenhakulautakunta hylkää valituksen. Kuviosta 7 onkin todettavissa, että mikäli lautakunnalla on asian ratkaisemiseksi riittävät tiedot, menettely on luonnollisesti nopeampi kuin selvityksiä pyydetessä.

Eläkelaitoksen päätöksessä voi olla virheitä tai puutteita, joiden vuoksi valitus tulee kokonaan tai osittain hyväksyttäväksi. Esittelijä saattaa asian tutkimisen myötä todeta olevan perusteita päätyä eri linjalle kuin eläkelaitos. Esittelijä voi arvioida eläkelaitoksen

²¹⁶ Yhtenä esimerkkinä on työntekijän eläkelain 35 §:n 3 momentin mukainen ammatillisen työkyvyn arviointi 60 vuotiaan työntekijän kohdalla.

päätöksestä poiketen, että muutoksenhakijan työkyky on heikentynyt niin merkittävästi, että hänellä on oikeus eläkkeeseen. Tilanteessa, jossa eläkelaitoksen päätöstä on tarpeen muuttaa, esittelijän on riittävän yksityiskohtaisesti ja eritellysti esitettävä jaostolle ne syyt, joiden perusteella päätöstä olisi syytä muuttaa. Monimutkaisemmissa asioissa voi olla tarpeen pyytää täydentävää selvitystä tai toisen jaoston lääkärin mielipidettä. Kuvioon 7 voisi hyvinkin lisätä toisen jaoston lääkärin konsultaation tilanteissa, joissa asian ratkaisemiseksi tarvitaan lisätietoja.

Toisinaan muutoksenhakija tai eläkelaitos toimittavat uutta selvitystä, kun valitusasia on vireillä. Eläkelaitos voi oma-aloitteisesti ilmoittaa muutoksenhakulautakunnalle oikaisensa valituksenalaista päätöstä kokonaan tai osittain. Muutoksenhakijan toimittamat uudet lääketieteelliset selvitykset voivat muuttaa tilannetta merkittävästikin. Esittelijän harkittavaksi jää, onko valitusasian käsittely muutoksenhakulautakunnassa enää tarpeen vai edellyttääkö esimerkiksi valittajan oikeusturva, että asia kuitenkin ratkaistaan muutoksenhakulautakunnassa. Oikeasta menettelytavasta on hyvä keskustella jaostolla. Joskus voi olla perusteltua ja selkeämpää palauttaa asia eläkelaitokseen uuden, valituskelpoisen päätöksen antamista varten.

E erityisen tärkeää on huomioida, mikä on ollut eläkettä hakeneen henkilön oma, alkupe-
räinen tarkoitus. Jos henkilö ilmoittaa hakemuksessaan ja valituksessaan, ettei hän enää koskaan kykene työhön, niin on perusteltua käsitellä hänen valituksensa myös silloin kun eläkelaitos on myöntänyt uuden selvityksen perusteella määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen. Tällaisessa tilanteessa muutoksenhakija itse katsoo olevansa pysyvästi työkyvyttö-
nyt, kun taas eläkelaitoksen arvion mukaan hänellä on edellytyksiä kuntoutuksen avulla palata työelämään.

Kuviosta 7 on jätetty pois erillisenä käsittelylinjana muutoksenhakijan itsensä toimittamien uusien selvitysten vaikutus menettelyn kulkuun. Muutoksenhakijan toimittama uusi lääketieteellinen selvitys otetaan pääsääntöisesti vastaan asian ratkaisemispäivään asti²¹⁷, lisäksi uuden selvityksen kohdalla on huomioitava eläkelaitoksen kuuleminen sekä lisäselvityksen luonne. Uusien selvitysten kuulemiset saattavat viivästyttää asian

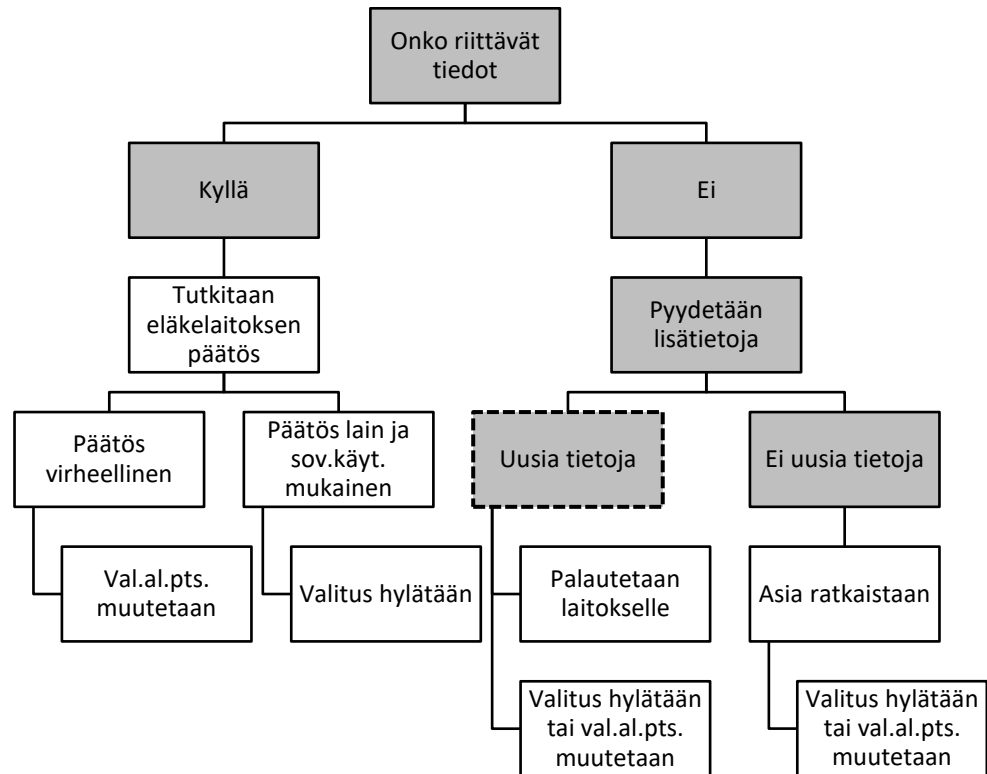
²¹⁷ TELK-lain 12 a §.

käsittelyä useilla viikoilla, joten esittelijän on syytä pohtia, millainen menettely asiassa on perusteltua.

Kuvio 7 Valituksen tutkiminen sisällölliseltä osin

Kanslia

Jaosto



Esittelijän työtehtäviin kuuluu myös päätöksen jälkeinen asiakaspalvelu²¹⁸. Toisinaan päätöksen saaneet osapuolet haluavat keskustella päätöksen yksityiskohdista tai pyytävät lisätietoa jatkotoimenpiteistä. Eläkelaitos saattaa tarvita lisätietoja esimerkiksi päätöksen täytäntöönpanosta. Valittaja voi pohtia, miksi hänellä ei ole oikeutta eläkkeeseen tai onko kaikki toimitetut selvitykset huomioitu päätöksessä. Esittelijällä on mahdollisuus kuitenkin kommentoida vain päätöstä tai lautakunnan menettelyyn liittyä asioita. Hän ei voi selostaa ratkaisuun johtaneita jaoston kokouksen sisäisiä keskusteluja, jotka

²¹⁸ TELK:n esittelijän työohjeissa todetaan.” Esittelijä osallistuu asiakaspalveluun vastaamalla istunnon jälkeen hänelle päätöksistä tuleviin asiakaspueluihin tietosuojasäännökset ja -määräykset huomioon ottaen. Esittelijä antaa tarpeen mukaan muutoksenhakijoille myös yleistä neuvontaa ja opastusta muutoksenhakumenettelystä.” Ks. kriittisesti esittelijän ja valittajan ”jälkisuhteesta” Koulu 2014, s. 232.

kuuluvat neuvottelusalaisuuden²¹⁹ piiriin suoraan lain nojalla. Esittelijän työtehtäviin kuuluvissa neuvontasioissa on kyse lähinnä muutoksenhakuohjeistuksesta tai asiakkaan ohjaamisesta oikean viranomaisen puheille. Toisinaan muutoksenhakija haluaa purkaa pettymystään tai hän tarvitsee henkistä tukea ja ymmärrystä hankalassa tilanteessa.

Esittelijällä ei muutoksenhakulautakunnan työtavoista johtuen ole mahdollista keskustella valittajan kanssa ennen valituksen jaostokäsittelyä. Valituksen ollessa vireillä valittaja saa tarvittavat lisätiedot valmistelijalta tai toimistosta. Syynä menettelyyn on se, että mahdollisen puhelun tai tapaamisen aikana esille tulleet asian käsittelyyn vaikuttavat seikat pitäisi saattaa sellaisenaan myös eläkelaitoksen tietoon. Tällä tavalla varmistetaan asian tasapuolinen ja vastavuoroinen menettely.²²⁰ Lautakuntaprosessin kirjallinen luonne pitää säilyttää kirjallisena tai tarpeen mukaan on siirryttävä suulliseen käsittelyyn. Tärkeintä on, että prosessin kaikki osapuolet ovat tietoisia mihin aineistoon muutoksenhakulautakunnan antama päätös perustuu.²²¹

Toiseksi on huomioitava, että ennen ratkaisua tapahtuvan yhteydenpidon kautta esittelijä voi saada jaoston jäsenistöä laajemmat tai yksityiskohtaisemmat selvitykset asian käsittelyyn vaikuttavista seikoista. Tässä taustalla on niin ikään menettelyn kirjallisen luonteen vaaliminen. Kolmas peruste menettelylle lienee se, ettei osapuolille tule sellainen kuva, että esittelijällä olisi asiasta oma subjektiivinen ennakkokäsityksensä, joka voisi vaikuttaa jopa esittelymuistion laatimiseen ja ratkaisuehdotukseen.²²²

²¹⁹ Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) 15 §: Hallintotuomioistuinten neuvottelu toimitetaan asianosaisten ja yleisön läsnä olematta. Neuvottelun sisältö on pidettävä salassa. Neuvottelusalaisuudesta laajemmin Mäenpää 2007, s. 553.

²²⁰ Laajemmin prosessin tasapuolisuudesta ja vastavuoroisuudesta Mäenpää 2007, s. 359.

²²¹ Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmettävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

²²² Ks. niin sanotusta ennakkoasenne-esteellisyydestä Kyllönen 2012, s. 20.

3.5 Asian jaostokäsittely

Valitusasian varsinainen ratkaiseminen tapahtuu muutoksenhakulautakunnan jaostoissa. Juridisen päätöksen tekevät siten jaoston jäsenet jaostokokouksessa, yleensä yksimielisesti. Toisinaan jaoston jäsenet äänestävät tapauksista ja tuolloin päätökseen liitetään eri mieltä olleiden jäsenten eriävät mielipiteet perusteluineen. Äänestysratkaisuja työkyvyttömyyseläkkeitä koskevissa valituksissa tulee suhteellisen harvoin ja esimerkiksi vuosina 2014-2016 äänestettiin vuosittain noin 18-22 valitusasiassa kun jaostoilla ratkaistiin 3 300-4 500 työkyvyttömyyseläkettä koskevaa asiassa²²³. Vuonna 2017 äänestettiin 28 työkyvyttömyyseläkettä koskevassa valituksessa tehtäessä ratkaisuja melkein 4 000 asiassa. Vuonna 2018 vastaavat luvut olivat 35 äänestysratkaisua yli 4 300 valituksessa. Eriävän mielipiteen laatii yleensä esittelijä kokouksessa käydyn keskustelun perusteella. Yleisimmin työkyvyttömyyseläkeasiassa äänestyksessä on kyse rajanvedosta siitä, onko henkilön työkyky heikentynyt eläkkeeseen oikeuttavasti vai ei. Asiasta äänestäminen ja eriävän mielipiteen jättäminen ei ole huono asia vaan osoittaa myös muutoksenhakijalle, että työkyvyttömyyden arviointi ei ole aina helppoa asiantuntijoillekaan.²²⁴

Melko suuri osa valitusasioista ei aiheuta jaostokokouksessa esityksestä poikkeavaa keskustelua vaan asiat käsitellään ja ratkaistaan esittelijän laatiman esityksen pohjalta. Jäsenillä on mahdollista kierron perusteella nostaa asia keskusteluun jonkin yksityiskohdan tai yleisemmän linjauksen läpikäymisen vuoksi. Jaostoissa onkin tärkeää keskustella muutoksenhakukunnan ratkaisulinjoista ja yleisistä menettelytavoista muutoksenhakulautakunnan ratkaisutoiminnan yhtenäisyyden varmistamiseksi.²²⁵

Lähtökohtana jaostokeskusteluissa ovat yleisimmin lääketieteelliset näkökannat ja lääkäri saattaa kiinnittää huomioita asianmukaisiin hoitotoimenpiteisiin, lääkitysmuutoksiin, kuntoutumisaikatauluihin sekä –mahdollisuuksiin. Oleellisinta kaikessa keskustelussa on asioiden vaikutukset henkilön työkykyyn. Esimerkiksi henkilön sairauden hoito voi olla siinä määrin puutteellista tai tehotonta, että sairauden tosiasiallisia vaikutuksia henkilön työkykyyn ei voida objektiivisesti arvioida. Toisinaan muutoksenhakija on

²²³ Äänestyspäätösten tilastointi on vaihdellut vuosittain eikä äänestyspäätöksistä ole siksi saatavissa tarkkaa lukemaa muun muassa asianhallintajärjestelmän muutoksen vuoksi.

²²⁴ Eriävän mielipiteen merkityksestä Antila 2007, s. 55.

²²⁵ Lautakunnan ratkaisulinjojen noudattamisessa esittelijällä on tärkeä asema.

saattanut omalla toiminnallaan vaikeuttaa hoidon toteutumista. Mikäli terveydentilasta esitetyt selvitykset ovat merkittävästi ristiriitaisia tai puutteellisia eikä muutoksenhakija toimita täydentäviä lausuntoja, valitus hylätään.²²⁶

Valituksen vireilläoloaikana toimitettujen lisäselvitysten osalta on tärkeää huomioida muuttuneet olosuhteet sekä mahdolliset uudet sairauslöydökset. Jäsenille on saattanut kierron aikana tulla kysymyksiä, joihin he haluaisivat kuulla lääkärin kannan. Jaostokokouksissa heillä on mahdollisuus esittää lääkärille tarkentavia kysymyksiä lisätietojen saamiseksi²²⁷. Toisinaan jaosto voi jättää asian ”pöydälle” lautakunnan toisen lääkärin mielipiteen pyytämisen ajaksi²²⁸. Asia voidaan siirtää seuraavaan kokoukseen myös mahdollisten lisätietojen pyytämisen vuoksi. Lisäksi asiakas on voinut pyytää käsittelyn lykkäystä kesken olevien tutkimusten tai kuntoutuspalvelusten vuoksi.

Jäsenillä on kokouksessa mahdollisuus esittää tarkentavia kysymyksiä esittelijälle tai muille jaoston jäsenille esimerkiksi muutoksenhakijan työhistoriasta, koulutuksesta tai muista työkyvyn arviointiin liittyvistä seikoista. Esittelijän on oltava valmiina vastaamaan kysymyksiin ja tarpeen mukaan selvitettävä jäsenistölle lautakunnan aikaisempaa ratkaisukäytäntöä tai lainsäädännön sisältöä esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen liittyvissä vaatimuksissa. Esittelijä ei osallistu asian ratkaisemiseen, mutta hänellä on suuri rooli tuoda esille asian ratkaisuun vaikuttavat tiedot sekä kirjallisesti että suullisesti.

Työkyvyn arviointi ei ole yksityisten eläkelakien²²⁹ mukaan tiettyyn työtehtävään sidottua, vaan laki edellyttää kiinnittämään huomioita myös muihin seikkoihin. Vaikka työkyvyn arviointi lähtee liikkeelle henkilön terveydentilan muutoksista ja niiden vaikutuksista hänen työkykykseen, on jaostolla käytävässä keskustelussa toisinaan tarpeen kiinnittää huomioita myös muihin seikkoihin ja niiden merkitykseen asiassa.

²²⁶ Hallintolainkäyttölain 33 §:ssa säädetään valitusviranomaisen asian selvitysvelvollisuudesta. Tästä lisää kohdassa 3.6. Valitusasian käsittelyä koskevat menettelylliset säännökset.

²²⁷ Salomaa 1998, s. 110. Salomaa toteaa, että lääkärin asiantuntemus on käytettävissä koko valituksen vireilläolon ajan. Käytännössä tämä ei kuitenkaan aina toteudu. Siksi valituksen jaostokeskustelut ovat tärkeitä. Ajoittain on käyty keskustelua myös muutoksenhakulautakunnan omasta kansliahenkilöstöön kuuluvasta lääkäristä. Tästä pohdintaa kohdassa 6.2.1

²²⁸ Esimerkiksi neurologin tai psykiatrin lausunto saattaa olla tarpeen pohdittaessa keskenään ristiriitaisen lääkärinlausuntojen tai sairauslöydösten merkitystä. Ks. myös Antila 2007, s. 54.

²²⁹ Työntekijän eläkelaki (TyEL, 395/2006), Yrittäjän eläkelaki (YEL, 1272/2006), Maatalousyrittäjän eläkelaki (MYEL, 1280/2006) ja Merimieseläkelaki (MEL, 1290/2006) ovat yksityisiä eläkelakeja.

Joskus keskustelua aiheuttavat tietäntyyppisten työtehtävien erityispiirteiden merkitys työkyvynarvioinnissa. Esimerkiksi maatalousyrittäjän työtehtävät ja työskentelyolosuhteet ovat melko tyyppinen keskusteluaihe ja siksi TELK-laki edellyttää, että jaoston kokoonpanossa on oltava maatalousasioissa asiantuntijajäsen.

TELK:n jaoston jäsenet toimivat tuomarinvalan velvoittamina asiantuntijajäseninä ja heitä koskevat pääosin samat säännökset kuin virkatuomareita. Vaikka työelämää ja työmarkkinaolosuhteita tuntevat jäsenet saattavat työskennellä päätoimissaan edunvalvontajärjestöissä, jaostolla he toimivat nimenomaan asiantuntijajäseninä ilman edunvalvonta-asemaa.

Tämä niin sanottu intressiedustus on kuitenkin herättänyt ajoittain kritiikkiä liittyen ensinnäkin mahdollisiin esteellisyyksiin.²³⁰ Sekä työntekijä- että työnantajajärjestöillä on oikeus esittää edustajansa sosiaaliturva-alan lautakuntiin ja siten jäsenet ovat saattaneet toimia useiden vuosien ajan jäseninä eri lautakunnissa. Lisäksi jotkut ovat kuuluneet eläkelaitosten erilaisiin edustajistoihin tai hallintoelimiin työtehtäviensä puolesta. Toiseksi kolmikantaan ja edunvalvontaan perustuva jäsenyys muutoksenhakulautakunnissa on asetettu kyseenalaiseksi, koska ei ole pidetty asianmukaisena, että riippumattomuutta korostavassa lautakunnassa on toimijoita edunvalvontapuolelta.²³¹

Edellä mainituista syistä on erityisen tärkeää huomioida myös jäsenistön mahdolliset esteellisyydet asian käsittelylle sekä heidän asemansa ja roolinsa osana jaostotyöskentelyä.²³² Esteellisyyksilyksillä on vaikutusta myös siihen, miltä lautakunnan toiminta vaikuttaa ulospäin.²³³

Vaikka valitusasia ratkaistaan jaostossa, niin asian jaostokäsittely on muutoksenhakijaa ajatellen melkein näkymättömin vaihe. Muutoksenhakijalla ei ole mahdollista olla läsnä jaoston kokouksessa eikä saada tietoonsa jaostossa käytyjen keskustelujen sisältöä. Jaostokokouksen keskustelut kuuluvat neuvottelusalaisuuden piiriin eikä kokouksessa

²³⁰ Tästä kriittisesti esimerkiksi Vaitoja 2016, s. 141 sekä Sakslin 2003, s. 22.

²³¹ OM 2002. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:3. Tiivistelmä s. 31. Samoin Salomaa 1998, s. 112.

²³² Vakuutusosasto katsoi ratkaisussaan 27.3.2014 (dnro 1047/2012) työelämän asiantuntijajäsenen olleen esteellinen käsittelemään TELK:n valitusta jaostossa, koska jäsen oli kuulunut ensimmäisen asteen päätöksen antaneen eläkelaitoksen eläkeasiain neuvottelukuntaan. Vakuutusosasto palautti asian TELK:lle uudelleen käsiteltäväksi esteettömässä kokoonpanossa.

²³³ Instituution toiminnan oikeudenmukaisuudesta yksityiskohtaisemmin kappaleessa 2.

pidetä varsinaista pöytäkirjaa vaan jaoston ratkaisut merkitään pelkästään päätösluetteloon.²³⁴

Asian ratkaisumenettelyn luonteesta johtuen muutoksenhakulautakunnan päätöksen perusteluilla on merkitystä muutoksenhakijalle. Esittelijän velvollisuutena on kirjata päätökseen ne asiat, joihin muutoksenhakulautakunnan ratkaisu on perustunut. Vaikka esittelijä ei voi laittaa päätökseen suoria lainauksia jaoston jäsenten keskusteluista tai näkökantoja, päätöksen perusteluihin on mahdollista kirjata keskustelujen lopputulos.²³⁵ Esimerkiksi jaoston jäsenet saattavat keskustella siitä, onko määräaikaista työkyvyttömyyseläkettä saavan henkilön työkyky selvitysten mukaan enää heikentynyt kuntoutustukeen oikeuttavasti vai ei. Toisinaan toimitetuista selvityksistä voi olla nähtävissä, että henkilö on enemmän työhaluton kuin työkyvytön. Motivaatio työhön paluuseen voi olla heikentynyt pitkän kuntoutustukijakson aikana ja henkilö itse katsoo olevansa oikeutettu pysyvään työkyvyttömyyseläkkeeseen. Jaostossa käydyn keskustelun ja selvitysten perusteella päädytään siihen, että henkilön työkyky ei ole enää heikentynyt niin merkittävästi, että hänellä olisi enää oikeus kuntoutustukeen.

Esittelijä ei siten kirjaa päätökseen jäsenten keskinäisiä keskusteluja asiassa vaan lopputuloksen sekä sen, millä perusteella lopputulokseen on päädytty. Ratkaisuna esittelijä toteaa, että muutoksenhakulautakunta arvioi asiassa esitetyn selvityksen perusteella, ettei henkilön työkyky ole enää heikentynyt kuntoutustukeen oikeuttavasti. Esittelijä kirjoittaa esimerkiksi päätökseen, että toimitettujen lääkärinlausuntojen mukaan muutoksenhakijan toimintakyky on parantunut ja kuntoutumista on tapahtunut siinä määrin, ettei henkilön työkyky ole enää heikentynyt yhtä merkittävästi kuin aiemmin. Lisäksi päätöksessä voidaan todeta, että lääkärinlausunnon mukaan muutoksenhakijan arkinen toimintakyky on hyvä ja itsenäinen eikä hän enää tarvitse apua kotitöiden suorittamisessa.

Kaikki ratkaisuun vaikuttanut tieto on saatavissa toimitetuista lääkärinlausunnoista, mutta jaoston jäsenet ovat saattaneet olla erimielisiä niiden vaikutuksesta muutoksenhakijan toimintakykyyn. Keskustelun jälkeen ja esimerkiksi kuultuaan lääkärin

²³⁴ Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) 15 §.

²³⁵ Tätä menettelyä ei ole virallisesti määrätty tai ohjeistettu esittelijän työtehtäväksi, mutta se on kuitenkin yksi keskeisimmistä työtehtävistä ajatellen muutoksenhakijan oikeusturvaa.

mielipiteen asiassa, jäsenet voivat olla yksimielisiä siitä, ettei edellytyksiä kuntoutustuen jatkamiselle ole.

Esittelijän tehtävänä on kokouksen jälkeen kirjoittaa päätöksen perustelut niin, että muutoksenhakija ymmärtää miksi kyseiseen ratkaisuun on päädytty. Kun asia on ratkaistu jaostolla, esittelijän tehtäväksi jää päätöksen puhtaaksi kirjoittaminen. Toisinaan jaoston jäsenet saattavat toivoa lopullista ratkaisutekstiä loppumuotoiluvaiheessa luettavakseen. Tosin tämä toimintatapa on melko poikkeuksellista ja lienee enemmän esittelijäkohtaista sekä liittyä poikkeuksellisen vaikeisiin tai monimutkaisiin tapauksiin. Tällöinkin kyse on nimenomaan sanamuotojen yksityiskohdista tai eriävän mielipiteen muotoilusta. Huomattava on, että asia tai ratkaisun perustelut eivät saa enää jälkitöissä muuttua. Jos jokin seikka jää epäselväksi tai vaatii tarkennusta, asia on ehdottomasti käsiteltävä uudestaan jaostokokouksessa. Päätöksenteon jälkeen esittelijä hoitaa jälkityöt tarkistuksineen kansliassa yhdessä toimistosiheteereiden kanssa.

3.6 Valitusasian käsittelyä koskevat menettelylliset säännökset

TELK-lain 12 §:n mukaan muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan työeläkelakien mukaiseen työkyvyn arviointiin menettelyllisenä yleislakina hallintolainkäyttölakia (1996/586). Siten hallintolainkäyttölaki toimii yleislakina ja tarvittaessa siitä poikkeavat erityissäännökset saavat etusijan²³⁶. Hallintolainkäyttölaki on prosessilakina yleissäännöstöä ja sen sääntelyä on luonnehdittu muun muassa pääpiirteiseksi ja joustavaksi.²³⁷ Toisaalta lakia käytetään sekä aineellisesti että organisatorisesti erittäin monenlaisissa lainkäyttöelimissä, joten lain säännösten tulee tarvittaessa sopeutua moniin erilaisiin tilanteisiin.²³⁸ Esimerkiksi lastensuojeluasioita koskevan valitusasian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi poiketa merkittävästi tapaturma-asioita koskevan valituksen käsittelystä Tamlassa.

Valitusasian käsittely muutoksenhakulautakunnassa on itsessään melko yksinkertaista muun muassa prosessin kirjallisen luonteen vuoksi. Siksi läheskään kaikki hallintolainkäyttölain säännökset eivät tule lautakuntamenettelyssä sovellettaviksi. Hallintolainkäyttölain yleiset toimintaperiaatteet toimivat taustalla yleistä menettelyä ohjaavina. Esittelijän työtehtäviin merkittävimmin vaikuttavat lain 7 luvun määräykset asian käsittelystä ja selvittämisestä sekä 9 luvun määräykset päätöksenteosta.²³⁹ Lisäksi TELK-laissa on nimenomaisesti viitattu suullisen käsittelyn toimittamiseen hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti.²⁴⁰

Nykyinen hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1.12.1996. Aikaisemmin hallintomenettelyn säädökset olivat olleet erittäin hajanaisia.²⁴¹ Hallituksen esityksen (217/1995) mukaan tarve erilliselle hallintolainkäytön säännöstölle oli suuri. Hallituksen esityksessä todettiin, että hallintolainkäyttö on osa hallinnon oikeusturvajärjestelmää ja keskeisin

²³⁶ Lisäksi muutoksenhakulautakunnan toiminnassa sovelletaan muun muassa julkisuusasioissa julkisuuslakia (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999) sekä lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

²³⁷ Mäenpää 2007, s. 74.

²³⁸ Paso ym. 2015, s. 34.

²³⁹ Tosin yleisimmin viitattu lainkohta TELK:n päätöksessä on hallintolainkäyttölain lain 2 luvun 5 §, jota käytetään silloin, kun muutoksenhakijalla ei ole oikeutta valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä edelleen Vakuutus-oikeuteen.

²⁴⁰ Hallintolainkäyttölain 1 luvun 2 §:n mukaan muun muassa suullista käsittelyä koskevia säännöksiä ei sovelleta muualla kuin tuomioistuimissa. TELK ei ole tuomioistuin ja siksi TELK-laissa on erikseen tarkennettu miltä osin hallintolainkäyttölain menettelysäästöksiä sovelletaan. TELK:n ja lautakuntien asemasta lainkäyttöelimenä mm. Korpiluoma 2007, s. 21 sekä KM 2001:9, s. 148-149.

²⁴¹ Halila 2000, s. 1.

oikeusturvakeino on valitus. Tärkeänä pidettiin, että hallintoviranomaisen päätöksestä pitää voida valittaa ja valitusprosessin kulku on turvattava yhtenäisellä ja asianmukaisella lainsäädännöllä. Taustalla hallintomenettelysäännösten uudistamisessa vaikutti vahvasti myös se, että Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1990.²⁴²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta asettivat Suomelle vaatimuksia kehittää omaa hallintolainkäyttöään ihmisoikeusystävällisempään suuntaan. Kansainvälisten veloitteiden myötä Suomen perustuslain kokonaisuudistukseen 1.8.1995 ja uuteen perustuslakiin 1.3.2000 sisällytettiin säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Suomi teki kuitenkin erillisellä asetuksella (439/1990) varauman ihmisoikeussopimuksen suullista kuulemista koskevista vaatimuksista. Varauman mukaan: ”Suomi ei voi toistaiseksi taata oikeutta suulliseen käsittelyyn sikäli kuin Suomen nykyinen lainsäädäntö ei sisällä sellaista oikeutta”. Suullista vaatimusta koskeva varauma kuitenkin poistui hallintolainkäyttölain voimaantullessa vuonna 1996, jolloin lakiin otettiin nimenomainen säännös koskien suullista kuulemista.

Hallintolainkäyttölain tuorein uudistus tuli voimaan 1.1.2016. Uudistus koski todisteluun liittyviä säännöksiä. Lakimuutoksen myötä hallintolainkäyttölaissa säädetään keskeisistä todisteluun liittyvistä kysymyksistä aikaisempaa kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Uudistukset koskevat muun muassa säännöksiä todistajan esteellisyydestä (39 a §), todistajan vaitiolo-oikeudesta ja vaitiolovelvollisuudesta (39b-c §), sekä vajaavaltaisen kuulemisesta (39h §). Lisäksi säädetään asiantuntijan kuulemisesta (40 §), katselmuksesta (41 §), asiakirjan ja esineen esittämisestä tuomioistuimelle (42 §) sekä todistelukustannusten korvaamisesta (49 §)²⁴³. Lakimuutoksen vaikutukset muutoksenhakulautakunnan toimintaan ovat jääneet melko vähäisiksi. Toisaalta lainmuutoksen myötä toiveita voisi olla, että säännöspohjan täsmentymisen myötä suullisten kuulemisten mahdollisuudet osana työkyvyn arviointia lisääntyvät.

Hallintolainkäyttö on Suomessa lähtökohtaisesti kirjallista. Viranomainen antaa kirjallisen hallintopäätöksen pääosin sille toimitetun kirjallisen selvityksen perusteella. Siten

²⁴² Halila 2000, s. 102.

²⁴³ Hallituksen esitys 245/2014, s.1.

hallintoasian muutoksenhaun lähtökohta on kirjallinen päätös ja sen perusteena ollut kirjallinen aineisto. Koska hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä tutkitaan viranomaisen päätöksen tai toimenpiteen lainmukaisuutta, menettelyn kirjallisuus on looginen lähtökohta²⁴⁴. Hallintolainkäytössä tutkitaan yksilön oikeusturvan toteutumista hyvinkin erilaisissa asioissa kuten esimerkiksi verotuksessa, lastensuojelussa, toimeentuloturvassa tai terveydenhuollossa. Esimerkiksi lastensuojeluasioissa hallintopäätös voi perustua myös muuhun kuin pelkkään kirjalliseen selvitykseen. Asianosaisten ja asiantuntijoiden kuuleminen voivat olla hyvinkin merkittävässä asemassa lastensuojelupäätöstä tehtäessä. Tällaisessa tapauksessa voi olla perusteltua järjestää suullinen käsittely asian riittäväksi selvittämiseksi.²⁴⁵

Hallinto-asioita voidaan jaotella myös sen mukaan millaisista eduista ja oikeuksista on kyse. Subjektiiivisella oikeudella tarkoitetaan tilannetta, että henkilöllä on tietyt laissa mainitut edellytykset täytettyään oikeus saada jokin palvelu tai etuus eikä hallintopäätöksen tekoon sisälly paljoakaan viranomaisen harkintavaltaa. Tällaisessa tapauksessa hallintopäätökseen ei liity välttämättä paljoa edes kirjallista aineistoa. Esimerkiksi oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon tai oikeus perusopetukseen ovat subjektiivisia oikeuksia. Harkinnanvaraisella etuudella puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomaisella on oikeus käyttää enemmän harkintaa etua tai palvelua myöntäessä tai evätessä. Esimerkiksi rakennusluvut tai tietyt hoitolaitospaikat voivat olla sellaisia, joissa viranomaisella on enemmän harkintavaltaa. Rakennuslupiin voi siten liittyä paljonkin kirjallista materiaalia sekä erilaisia päätökseen vaikuttavia selvityksiä.²⁴⁶

Esimerkit osoittavat, että hallintopäätös voi olla luonteeltaan erilainen ja perustua hyvinkin erityyppisiin selvityksiin. Siksi on tärkeää, että muutoksenhaussa päätöksen taustat ja päätös tutkitaan perusteellisesti ja riittävästi, jotta tapausten erityispiirteet tulevat huomioiduiksi. Muutoksenhakuasteella on velvollisuus huomioida hallintopäätöksen erityispiirteet toiminnassaan. Esimerkiksi työkyvyttömyysasioissa on tärkeää huomioida ihmisten terveydentilan mahdollisesti aiheuttamat rajoitteet.

Hallintoprosessille on ominaista virallisperiaate, jonka mukaan valitusviranomaisella on vastuu huolehtia, että sillä on käytössään riittävä selvitys asian ratkaisemiseksi.

²⁴⁴ Mäenpää 2007, s. 16 sekä Paso ym. 2015, s. 164

²⁴⁵ Mäenpää 2007, s. 422.

²⁴⁶ Mäenpää 2002, s. 23-25.

Tavoitteena on varmistaa, että valitusasian aineellinen totuus tulee selvitettyksi eli toisin sanoen valitusviranomaisen on selvitettävä, onko hallintopäätös ollut oikea.²⁴⁷

Virallisperiaate ilmenee hallintolainkäyttölain 33 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava, että asia tulee selvitettyksi. Sanamuodon mukaan selvitysvelvollisuus on siis asian ratkaisevalla taholla.²⁴⁸ Kuitenkin hallintoprosessin osapuolille on asetettu asiassa ensisijainen selvitysvelvollisuus lain 23 ja 25 §:n määräyksillä. Siten muutoksenhakuasteen selvitysvelvollisuuden voidaan katsoa liittyvän pääosin prosessin materiaaliin johtamiseen.²⁴⁹ Lisäksi valitusviranomaisen on huolehdittava, että asia säilyy samana eli asian käsittelyn kohde on edelleen se alkuperäinen päätös perusteineen, johon on haettu muutosta.

Valitusviranomaisen velvollisuus asian selvittämiseen voi ilmetä myös niin, että se osoittaa muutoksenhakijalle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa on hankittava tai esitettävä²⁵⁰. Yhtenä keinona selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi valitusviranomaisen voi järjestää suullisen käsittelyn tai katselmuksen. Koska hallintolainkäyttölain soveltamisala on asiallisesti erittäin laaja ja monialainen, on selvää, että selvittämisvelvollisuuden toteutumistavat poikkeavat toisistaan hyvin paljon.²⁵¹

Lainkohdan mukaan valitusviranomaisen on selvitettävä asiaa ”siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat”. Siten heikommassa asemassa olevan muutoksenhakijan oikeussuojan tarve voi vaatia valitusviranomaiselta aktiivisempaa otetta asian selvittämisessä kuin jossain toisessa asiassa.²⁵² Asian selvittämisen osalta on kuitenkin tärkeää rajata toimenpiteet niin, että selvitystä hankitaan vain sen verran kuin on käsittelyssä olevan asian ratkaisemiseksi tarpeen.

Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan asiassa toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely ja käsittelyä voidaan tarpeen vaatiessa rajoittaa koskemaan vain osaa asian käsittelystä. Lisäksi 38 §:n mukaan yksityisen asianosaisen pyytäessä suullista käsittelyä se on

²⁴⁷ Mäenpää 2002, s. 166.

²⁴⁸ Mäenpää 2007, 249-350.

²⁴⁹ Mäenpää 2007, s. 365 alaviite. Mäenpää toteaa seuraavaa: ”Materiaalista prosessinjohtoa sääntelee oikeudenkäymiskaaren 6 luvun 2 a §:n 2 momentti, jonka mukaan tuomioistuimen tulee ”myös valvoa, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi eikä asiaan sekoiteta mitään siihen kuulumatonta.”

²⁵⁰ Tuomioistuimen rooli asian selvittämisessä voidaan nähdä myös yksityisen asianosaisen oikeussuojan vahvistamista. Halila 2000, s. 282-284.

²⁵¹ Paso ym. 2015, s. 148

²⁵² Mäenpää 2002, s. 168.

toimitettava, mutta se voidaan jättää toimittamatta muun muassa, jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syytä ilmeisen tarpeeton. Suullisen käsittelyn tarve harkitaan siten tapauskohtaisesti.²⁵³

Koska eläkelaitoksen päätös perustuu kirjalliseen selvitykseen, muutoksenhakumenetely TELK:ssa on myös lähtökohtaisesti kirjallista. Valituksen käsittelyssä ovat merkittävimmissä osassa erilaiset lääketieteelliset lausunnot ja kertomukset, tulokset ja raportit erilaisista lääketieteellisistä tutkimuksista sekä kuntoutus selvitykset ja –lausunnot. Lisäksi mukana saattaa olla työnantajan antamia selvityksiä työtehtävistä tai työkokeilu-lausuntoja. Muutoksenhakijan valitus perusteluineen ja mahdolliset asiaan liittyvät omat selvitykset käsitellään myös osana asiakirja-aineistoa. Tarve asian suulliselle käsittelylle arvioidaan vasta näihin kirjallisiin selvityksiin tutustumisen jälkeen.

Kun päätökseen ja valitukseen liittyvän kirjallisen aineiston kattavuus on arvioitu, muutoksenhakulautakunta voi pohtia, edellyttääkö asian ratkaiseminen suullisen käsittelyn suorittamista. Jos valitusviranomaisen arvioi oma-aloitteisesti suullisen kuulemisen tarpeelliseksi, arviointi suoritetaan hallintolainkäyttölain 37 §:n edellytysten mukaisesti. Tällöin muutoksenhakulautakunta voi esimerkiksi todeta, että jonkin tietyn asian selvittämiseksi voidaan kuulla todistajaa. Jos muutoksenhakija itse on vaatinut suullista käsittelyä, arvioidaan sen tarpeellisuus hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaisesti.

Oletuksena on, että eläkelaitoksella on ollut riittävä selvitys asiasta päätöstä tehdessään.²⁵⁴ Eläkkeenhakijan on liitettävä työntekijän eläkelain 101 §:n mukaan työkyvyttömyyseläkehakemukseensa riittävä selvitys asiassa. Käytännössä tämä tarkoittaa hakemuslomakkeen lisäksi lääkärintodistusta, jossa lääkäri on ottanut kantaa hakijan työkykyyn.²⁵⁵

Muutoksenhakulautakunnan aloitteesta asian selvittäminen toteutuu käytännössä osapuolille ja mahdollisesti hoidosta ja tutkimuksista vastanneille toimitettavien lisäselvityspyyntöjen kautta. Kokonaan uusien hoitotahoille lähetettävien selvityspyyntöjen lähettäminen on melko harvinaista. Yleensä valituksen käsittelyn kannalta olennaiset

²⁵³ Suullisesta käsittelystä yksityiskohtaisemmin kappaleessa 4 sekä tarkemmin työkyvyn arvioinnissa kappaleessa 4.2

²⁵⁴ Tähän velvoittaa jo hallintolain 31 §, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä.

²⁵⁵ Eläkelaitosten ohjeistusta esimerkiksi Keskinäinen eläkeyhtiön Varman internetsivuilla sekä Eläketurvakeskuksen työeläkelakipalvelussa.

selvitykset ovat valitusvaiheessa jo käytettävissä kattavasti, mutta toisinaan esimerkiksi erikoissairaanhoidosta voidaan pyytää lisätietoja tai lausuntoja.²⁵⁶ Eri asia on, jos muutoksenhakulautakunnassa katsotaan, että eläkelaitos ei ole toiminut hallintolain 31 §:ssä määritellyn selvittämisvelvollisuuden mukaisesti. Tällöin asian käsittely saatetaan palauttaa eläkelaitokseen asian tarkemman selvittämisen vuoksi. Esimerkiksi muutoksenhakulautakunnan lääkäri voi katsoa, että lisätutkimukset ovat tarpeen työkyvyttömyyden asianmukaiseksi selvittämiseksi. Tapauksessa voi olla välttämätöntä saada neurologin lausunto tai kuvantamistutkimukset ovat liian vanhoja eivätkä ne enää vastaa kliinisen tutkimuksen löydöksiä.

Asian käsittely ja ratkaiseminen jaostolla tapahtuvat myös hallintolainkäyttölain säädösten perusteella. Muun muassa todistajien kuuleminen (39 §) ja äänestäminen jaostolla (52 §) tapahtuvat hallintolainkäyttölain määräysten mukaisesti siltä osin kuin niistä ei ole säädetty erityislaeissa.

Hallintolainkäyttölain 51 §:n mukaan valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin.²⁵⁷ Toisinaan valitusviranomaiselle voi olla haasteellista selvittää, mitkä ovat olleet valituksen varsinaiset vaatimukset. Yleensä vaatimukset muutoksenhakulautakunnassa ovat melko selkeät; eläkelaitoksen kielteiseen työkyvyttömyyseläkepäätökseen halutaan muutos. Joskus muutoksenhakija haluaa, että päätöksessä otetaan kantaa esimerkiksi sairauspäivärahan keston tai työkyvyttömyyden taustalla olevan tapaturman haittaluokkaan. Tuolloin on tärkeää, että valituksen vaatimukseen otetaan selkeästi kantaa. Jos vaatimus ei kuulu muutoksenhakulautakunnan toimivaltaan, kyseinen seikka on todettava päätöksessä ja vaatimus jätettävä tutkimatta toimivaltaan perustumattomana.²⁵⁸

Saman lainkohdan mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Tämä vaatimus liittyy kiinteästi hallintolainkäyttölain 53 §:ssä mainittuun päätöksen perusteluvollisuuteen. Muutoksenhakijalle on tärkeää saada tietoonsa kaikki asian ratkaisuun vaikuttavat asiat

²⁵⁶ Esimerkiksi tiedossa on, että asiakas on käynyt magneettikuvantamisessa, mutta kuvantamislöydökset eivät ole tiedossa. Työntekijän eläkelain 198 §:n mukaan muutoksenhakuelimellä on oikeus tietoja asian ratkaisemiseksi muun muassa työnantajalta, lääkäriltä tai kuntoutus- tai sosiaalipalveluja tuottavilta laitoksilta.

²⁵⁷ Mäenpää 2007, s. 559.

²⁵⁸ Mäenpää 2007, s. 546.

sekä myös se, miten ja kuinka paljon kyseiset selvitykset ovat vaikuttaneet annettuun päätökseen.²⁵⁹ Erittäin tärkeää on perustella työkyvyttömyyseläkepäätös niin huolellisesti ja hyvin, että muutoksenhakijalle on selvää miksi ja millä perusteella asia on ratkaistu tietyllä tavalla.

TELK-laissa ei ole hallintolainkäyttölain viittauspykälien lisäksi kovinkaan paljoa itse valitusasian käsittelyä koskevaa menettelysäännöstöä. Periaatteessa ainoa asian varsinaiseen käsittelyyn liittyvä menettelysäännös koskee myöhästynyttä selvitystä. TELK-lain 12 a §:n mukaan muutoksenhakulautakunta voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu muutoksenhakulautakuntaan vasta asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen.

Myös TELK:n työjärjestys, sisäiset ohjeet ja käytännöt ohjaavat muutoksenhakumenettelyä. Työjärjestyksellä täsmennetään ja yksityiskohtaistetaan TELK-lain ja hallintolainkäyttölain sisältöä esimerkiksi määrittelemällä, miten asiasta äänestäminen käytännössä jaostolla tapahtuu ja määritellään tarkat vaatimukset muutoksenhakulautakunnan päätöksen sisällölle. Eri työntekijänryhmien ohjeilla määritellään vielä yksityiskohtaisemmin tärkeimmät menettelytavat valituksen tietyssä käsittelyvaiheessa. Esimerkiksi esittäjän työohjeissa määritellään mitä tehtäviä esittäjälle kuuluu, jos jaostolla äänestetään käsiteltävästä asiasta. Mikäli jaoston äänestys on ollut poikkeuksellinen voi esimerkiksi ratkaisutoiminnan päällikkö antaa tarpeen vaatiessa vielä erillisen, yksityiskohtaisemman ohjeistuksen menettelytavoista täydentämään työjärjestystä ja esittelijän ohjeita.

Vuonna 2015 käynnistettiin hanke uuden hallintoasioiden oikeudenkäyntilain laatimiseksi. Uuden lain myötä voimassa oleva hallintolainkäyttölaki kumottaisiin. Tavoitteena on saada hallintoasioiden oikeudenkäyntimenettelyyn nykyistä täsmällisempi ja informatiivisempi laki sekä parantaa kansalaisten oikeusturvaa sekä tehostaa hallintolainkäyttöelinten toimintaa. Prosessityöryhmä laati keväällä 2017 esityksen uudeksi laiksi ja lähetti lakiehdotusluonnoksen lausuntokierrokselle. Lausuntokierroksen

²⁵⁹ Mäenpää 2007, s. 561.

perusteella laadittiin marraskuussa 2017 lausuntotiivistelmä ja hallituksen esitys annettiin keväällä 2018. Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa helmikuussa 2019.²⁶⁰

Lakiehdotusluonnoksen merkittävin vaikutus TELK:n työkyvyn valitusprosessia koskee valmistelevan suullisen istunnon ottamista uuteen lakiin. Lisäksi laissa ehdotetaan muun muassa korostettavaksi hallintopäätöksen tehneen viranomaisen selvittämisvelvollisuutta. Lakiin sisältyisi myös säännös uuden lisäselvityksen toimittamiselle asetettavasta määräajasta.²⁶¹ TELK:n kannalta suunniteltua valmistelevaa istuntoa voitaisiin pitää erinomaisena ratkaisuna. Ensinnäkin lautakuntamenettelyn etuna on pidetty asian käsittelyn nopeutta ja tehokkuutta ja kevytrakenteinen valmisteleva istuntoa melko varhaisessa vaiheessa voisi toimia erittäin hyvin. Valmistelevassa suullisessa istunnossa voitaisiin selvittää ja täsmentää muutoksenhakijan vaatimuksia sekä mahdollisesti käydä läpi niitä seikkoja, joiden vuoksi muutoksenhakija on alun perin vaatinut suullista käsittelyä toimitettavaksi.

²⁶⁰ Oikeudenkäynti hallintoasioissa säädösvalmistelu 2017. Hallituksen esitys 29/2018 sekä ajankohtaisesta tilanteesta eduskunnan internetsivut.

²⁶¹ Hallituksen esitys 29/2018, tiivistelmä. Suullisesta valmisteluistunnosta yksityiskohtaisemmin kappaleessa 4.1 hallintolainkäyttölain säännökset suullisesta käsittelystä.

3.7 Työkyvyn arviointi eli valitusasian sisällöllinen käsittely

Työkyvyttömyyseläkkeen myöntäminen edellyttää selvitystä työntekijän työkyvystä ja sen mahdollisesta heikentymisestä laissa määritellyllä tavalla. Kyky työskennellä on kuitenkin vain yksi osa-alue ihmisen toimintakyvystä. Toimintakyky on yläkäsite henkilön työkykykäsitteelle. Toimintakyky voidaan jakaa eri osa-alueisiin, ja jaottelu voidaan tehdä esimerkiksi erittelemällä fyysinen, psyykinen, kognitiivinen ja sosiaalinen toimintakyky toisistaan. Toimintakykyä voidaan myös mitata eri osa-alueilla sen selvittämiseksi, kuinka henkilö suoriutuu tietyistä toiminnoistaan.²⁶²

Toimintakyvyllä voidaan yleisellä tasolla tarkoittaa henkilön mahdollisuuksia suoriutua jokapäiväisistä toimistaan. Lääkärinlausunnoissa saatetaan viitata henkilön arkiseen toimintakykyyn termillä ADL-toiminnot (=Activities of Daily Living). Tällöin yleensä tarkoitetaan muun muassa henkilön kykyä pukeutua, peseytyä ja ruokailla itsenäisesti.²⁶³ Lääketieteelliseltä kannalta toimintakykyä arvioidessa huomioidaan muun muassa henkilön sairaudet, niihin käytetyt hoidot vaikutuksineen, kliiniset havainnot sekä muut tutkimuslöydökset. Tavoitteena on selvittää, kuinka henkilö suoriutuu päivittäisistä vaatimuksista ja millä tavalla sairaudet suoriutumiseen vaikuttavat.²⁶⁴

Terveydentilaan liittyvät tiedot ovat hyvin oleellisia arvioitaessa henkilön työkykyä. Lähtökohtana on, että terveydentilaan ja mahdollisiin sairauksiin liittyvät selvitykset ovat objektiivisesti todennettuja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että hoitava lääkäri on asettanut sairausdiagnoosit ja arvioinut niiden vaikutukset henkilön työ- ja toimintakykyyn. Kansainvälinen toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden luokitus ICF-luokitus (International Classification of Functioning, Disability and Health) kuuluu samaan luokitusperheeseen yhdessä lääkäreiden käyttämän ICD-10 tautiluokituksen kanssa.²⁶⁵

Käypähoitosuositukset sekä Toimia -tietokannan mittarit auttavat hoitavaa lääkäriä selvittämään mihin henkilö kykenee ja millaista kuntoutusta hänelle voidaan tarjota työhön paluun edistämiseksi. Kun hoitava lääkäri on käyttänyt yhteismitallisia mittareita

²⁶² Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ylläpitää avointa TOIMIA-tietokantaa, jota voidaan käyttää apuna toimintakyvyn mittaamiseen ja arviointiin. Tietokantaa ylläpidetään asiantuntijaverkoston avulla. Toimintakyvyn määritelmistä THL.

²⁶³ Käypähoitosuositukset toimintakyvystä.

²⁶⁴ Matikainen ym. 2004, s. 25

²⁶⁵ Toimia tietokanta. WHO (World Health Organisation) julkaisi ICF luokituksen vuonna 2001 ja ICD-10 (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems) -tautiluokitus on ollut käytössä Suomessa vuodesta 1995.

arvioidessaan henkilön toimintakykyä, helpottuu vastaavasti eläkettä hakevan henkilön työkyvyn vakuutuslääketieteellinen arviointi esimerkiksi eläkelaitoksessa.²⁶⁶

Työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyy kuitenkin käsite työkyky, joka on eri asia kuin henkilön toimintakyky. Työkyvyn käsitteeseen liitetään henkilön kyky työskennellä. Useimmiten termiä käytetään silloin kun puhutaan ansiotyöstä tai sellaisesta työstä, jolla on taloudellista merkitystä tekijälleen. Työkykyyn liitetään henkilön terveydentila ja sen vaikutukset työntekoon, siten työkyvyn muutosten taustalla ovat terveydentilassa tapahtuvat muutokset. Toisinaan työkyvyn käsite voi olla hyvinkin laaja ja siihen voidaan liittää henkilön omien olosuhteiden lisäksi työhön ja työympäristöön liittyviä tekijöitä.²⁶⁷ Henkilön oma subjektiivinen käsitys työkyvystä voi poiketa paljonkin ulkopuolisen käsityksestä. Lisäksi työkyvyn käsitteessä voi olla kulttuurikohtaisia tai iästä johtuvia eroja.²⁶⁸

Henkilön käsitykseen omasta työkyvystään vaikuttavat useat eri tekijät. Jos henkilö koee terveydentilansa huonoksi ja sairaus aiheuttaa hänelle rajoituksia esimerkiksi sosiaalisissa tilanteissa, myös työkyky koetaan heikoksi. Merkitystä voi olla muun muassa koulutustaustalla, työskentelyolosuhteilla sekä sosiaalisilla olosuhteilla laajemminkin.²⁶⁹ Arvioitaessa henkilön työkykyä on tärkeää huomata, että muutkin kuin lääketieteelliset asiat voivat vaikuttaa työkyvyn heikentymiseen. Esimerkiksi fyysisesti raskaat työtehtävät epävarmassa työsuhteessa sekä huonossa työilmapiirissä saattavat vaikuttaa henkilön omaan käsitykseen työkyvystä. Lisäksi on huomioitava, että työkyvyn heikentymistä on eriasteista ja työkyvyn heikentyminen ei automaattisesti merkitse työkyvyttömyyttä. Henkilön työkykyä voidaan tukea ja parantaa terveydentilaa kohentamalla sekä lisäksi tukemalla henkilöitä myös muilla sellaisilla osa-alueilla, jotka mahdollisesti vaikuttavat hänen kokonaisvaltaiseen toimintakykyynsä. Eläkelaitokset ovat tehneet asiasta taustatutkimusta ja suunnanneet työnantajille erilaisia palveluita työntekijöiden työkyvyn arvioimiseksi ja tukemiseksi.²⁷⁰

²⁶⁶ STM 2014, s. 9.

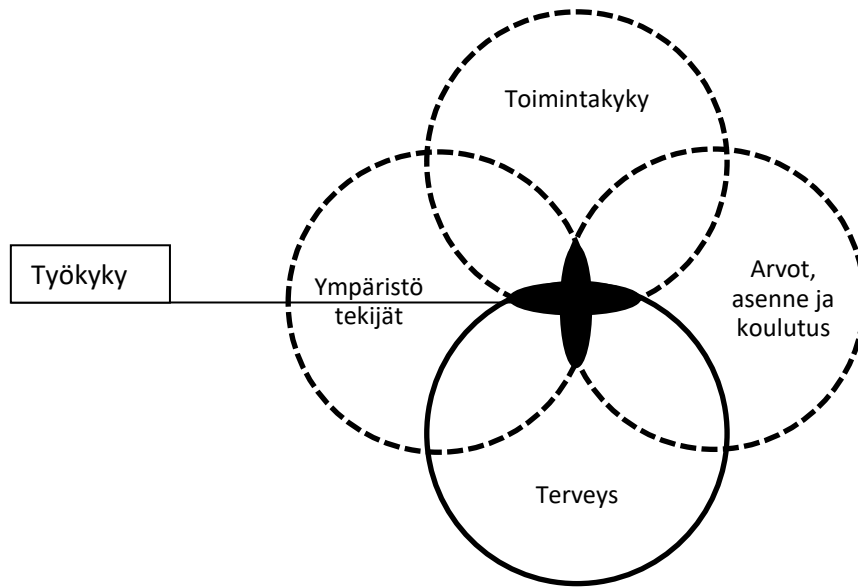
²⁶⁷ Työkykytalo. Professori Juhani Ilmarisen työkykytaloissa osa-alueina on jaoteltuina henkilön terveys ja toimintakyky, osaaminen, arvot, asenteet ja motivaatio sekä lisäksi työ, työolot ja johtaminen. Lisäksi työkykytaloa on kuvattu ympäröimään ystävät ja sukulaiset sekä yhteiskunnan rakenteet.

²⁶⁸ Gould ym. 2006, s. 311.

²⁶⁹ Gould ym. 2006, s. 317-320.

²⁷⁰ Esimerkiksi Keva ja Elo.

Kuvio 8 Henkilön työkykyyn vaikuttavia seikkoja



Kuviossa 8 on tuotu esille keskeisiä henkilön työkykyyn vaikuttavia seikkoja, joiden painoarvo voi vaihdella muun muassa elämäntilanteen mukaan. Kuvioista on pääteltävissä, että henkilön toimintakyky on vain yksi osatekijä hänen työkykynsä. Eri osa-alueet vaikuttavat toisiinsa, ja esimerkiksi henkilön asenne ja motivaatio työntekoon voivat vaihdella ja olla riippuvaisia terveydentilan muutoksista. Pitkäaikaisen kivun tiedetään tutkimusten mukaan altistavan masennukselle sekä heikentävän henkilön kognitiivista suorituskykyä.²⁷¹ Toisaalta liiallinen päihteiden käyttö altistaa masennusoireille.²⁷² Siksi työkykyä arvioidessa on tärkeää tunnistaa eri asioiden todelliset vaikutukset kokonaisuuteen sekä pohtia, mikä niiden merkitys on vakuutuslääketieteelliseltä kannalta. Työkyvyn vakuutuslääketieteellinen arviointi perustuu nimenomaan lainsäädännön määrittelyyn, ja työeläkeasioissa lähtökohtana ovat työntekijän eläkelain säännökset ja siinä nimenomaan terveydentilassa tapahtuneet muutokset.

Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on työntekijän eläkelain 35 §:ssä määritelty työkyky.

Työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen, jos hänen työkykynsä arvioidaan olevan heikentynyt sairauden, vian tai vamman vuoksi vähintään kahdella viidesosalla yhtäjaksoisesti ainakin vuoden ajan.

²⁷¹ Pirttilä - Nybo 2004.

²⁷² Huttunen 2017.

Työkyvyttömyyseläke myönnetään täytenä eläkkeenä, jos työntekijän työkyky on heikentynyt vähintään kolmella viidesosalla. Muussa tapauksessa työkyvyttömyyseläke myönnetään osatyökyvyttömyyseläkkeenä.

Työkyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja sellaisella saatavissa olevalla työllä, jota työntekijän voidaan kohtuudella edellyttää tekevän. Tällöin otetaan huomioon myös työntekijän koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka ja muut näihin rinnastettavat seikat. Jos työkyky vaihtelee, otetaan huomioon työntekijän vuotuinen ansio.

Sen lisäksi, mitä 2 momentissa säädetään, arvioitaessa 60 vuotta täyttäneen työntekijän oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen painotetaan työkyvyttömyyden ammatillista luonnetta.

Työntekijän eläkelain mukainen työkyky koskee nimenomaan vakuutetun työhistorian omaavan henkilön työkykyä. Eli henkilön on pitänyt tehdä työntekijän eläkelain määritelmän mukaista työtä.²⁷³ Käytännössä tämä yleensä tarkoittaa, että henkilö on tehnyt henkilökohtaisesti työtä työsuhteessa epäitsenäisesti eli työnantajan johdon ja valvonnan alaisena vastiketta vastaan.²⁷⁴ Työskentelyn ei edellytetä olleen yhtenäistä tai koostuneen työskentelystä tietyssä ammatissa tai työtehtävässä yhdessä työpaikassa.

Lisäksi on huomioitava, että työntekijän eläkelain mukainen työskentely ei ole sidottu vain tiettyyn ammattiin tai työtehtävään²⁷⁵ vaan alle 60-vuotiaalta henkilöltä edellytetään kykyä työskennellä sellaisessa saatavilla olevassa työssä, jota häneltä voidaan kohtuudella odottaa. Vaikka työntekijä olisi työkyvytön tietyn tyyppiseen työtehtävään

²⁷³Työntekijän eläkelain 2 §:ssä on lain soveltamisen kannalta keskeiset määritelmät. Hallituksen esityksessä 45/2005 todetaan, että lakiin on sisällytetty rajamäärä euroina, jonka verran työnantajan on tullut maksaa työntekijälle palkkaa työstä kuukaudessa, jotta hän kuuluisi Tyel:n piiriin.

²⁷⁴ Yksityiskohtaisemmin ansiotyöstä ja vakuuttamisesta Eläketurvakeskuksen työeläkelakipalvelusta.

²⁷⁵ Vuoteen 2017 asti voimassa olleet valtion ja kuntien eläkelait olivat tässä suhteessa poikkeuksellisia. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleella Julkisten alojen eläkelaila (JuEL 81/2016) tätä poikkeusta eri työeläkeryhmien välistä eroa pyrittiin kaventamaan.

terveydellisistä syistä, saattaa hän kyetä työskentelemään toisenlaisissa työtehtävissä.²⁷⁶ Tältä osin työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyden määritelmä poikkeaa sairausvakuutuslain mukaisesta työkyvyttömyyden määritelmästä. Henkilöllä on oikeus sairauspäivärahaan ajalta, jona hän on estynyt tekemästä työtään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi. Lainkohdassa viitataan henkilön kykenemättömyyteen tehdä tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa.²⁷⁷ Siten henkilö voi olla sairausvakuutuslain mukaisesti työkyvytön, mutta ei välttämättä työeläkejärjestelmän mukaan.

Siten alle 60-vuotias voi olla työkyvytön aiempaan työhistoriansa mukaiseen työhönsä, mutta häneltä voidaan kohtuudella edellyttää työskentelyä toisenlaisissa työtehtävissä, ja niin, että hän kykenee ansaitsemaan elantonsa.²⁷⁸ Käytännössä tämä siis tarkoittaa, että ihminen pystyy työskentelemään monenlaisissa työtehtävissä ja siitä syystä työkykyyn ja sen heikentymiseen liittyvä arviointi suoritetaan tapauskohtaisesti kunkin työntekijän henkilökohtaisten olosuhteiden mukaisesti.

Edellytyksenä työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiselle on eläketapahtuma.²⁷⁹ Eläketapahtumalla tarkoitetaan sitä hetkeä, jolloin henkilö täyttää laissa asetetut eläkkeen saamisen edellytykset. Työkyvyttömyyseläkkeen kohdalla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi työkyvyttömyyden aiheuttavan sairauden toteamista tai vakavan vamman tapahtumishetkeä. Työkyvyttömyyden alkamisen tarkka hetki saatetaan todeta myös taannehtivasti.²⁸⁰

Työkyvyttömyyden on täytynyt aiheutua sairaudesta, viasta tai vammasta. Mikäli henkilöllä on ollut jokin vika, vamma tai sairaus koko työskentelyhistoriansa, edellytetään heikentymää terveydentilassa myös niissä tilanteissa.²⁸¹ Työkykyä arvioidaan aina suhteessa työntekijän omaan työskentelyhistoriaan, terveydentilaan ja siinä tapahtuneisiin

²⁷⁶ Jokin sairaus saattaa aiheuttaa esteen raskaan liikenteen kuljettajalle, mutta henkilö voi työskennellä jakelukuljettajana pakettiautolla kun täyttää tietyt terveydelliset edellytykset. Sosiaali- ja terveystieteiden ajoterveysohjeet.

²⁷⁷ Sairausvakuutuslain (1224/2004) 4 §.

²⁷⁸ Kangasjärvi 2007, s. 180.

²⁷⁹ Kangasjärvi 2007, s. 178. TyEL 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan eläketapahtumalla tarkoitetaan muun muassa työkyvyttömyyden alkamista lain 35 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

²⁸⁰ Esimerkiksi voimakkaiden neurologisten oireiden aiheuttajaksi varmistuu tarkan diagnoosin myötä etenevä muistisairaus.

²⁸¹ Esimerkiksi lapsuudesta asti sairastetussa diabeteksessa edellytetään sairauden vaikeutumista, uusia oheissairauksia tai elinvaurioita, joiden vuoksi henkilön työkyky on heikentynyt aiemmasta.

muutoksiin.²⁸² Lähtötasona on henkilön aiempi työkyky. Työkyky voidaan määritellä henkilölle itselleen normaaliksi tai tavanomaiseksi terveydentilaksi tai tasoksi, jossa hän on aiemman työhistoriansa aikana kyennyt ansaitsemaan elantonsa. Huomattava on, että esimerkiksi iän mukanaan tuomat tavanomaiset nivelkulumat tai lääkityksellä tehokkaasti hoidettavissa olevat sairaudet eivät automaattisesti aiheuta työkyvyttömyyttä.²⁸³

Työeläkelainsäädäntö edellyttää terveydentilassa tapahtunutta muutosta. Henkilön terveydentilassa sairauden, vian tai vamman vuoksi tapahtuneet muutokset on tarpeen arvioida, jotta voidaan selvittää mikä vaikutus todetuilla muutoksilla on henkilön työkykyyn. Työkyvyn arvioinnin tarkoituksena on tutkia, onko heikentyminen niin merkittävää, että työntekijällä ei ole enää riittävää työkykyä jäljellä vaan hänelle on syntynyt oikeus osittaiseen tai kokoaikaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Terveydentilassa tapahtunut muutos on todettava ja myös todennettava objektiivisesti.²⁸⁴ Henkilön omat käsitykset heikosta terveydestä tai huonontuneesta työkyvystä eivät ole merkityksellisiä, kun arvioidaan hänen oikeuttaan työkyvyttömyyseläkkeeseen. Toisinaan pitkään jatkuneet kivut ja niiden aiheuttamat toimintakyvyn rajoitteet voivat tuntua henkilön omasta mielestä hyvinkin merkittäviltä, mutta oireiden aiheuttajaa ei kyetä syystä tai toisesta diagnosoimaan selkeästi tai sairautta ei pidetä erityisen vaikeasteisena.²⁸⁵ Mikäli terveydentilasta esitetty lääketieteellinen selvitys perustuu pääosin potilaan itsensä esittämiin tuntemuksiin ilman todettua sairautta, eivät eläkkeen edellytykset täyty lain vaatimalla tasolla.

Jotta henkilön terveydentilaa voidaan arvioida asianmukaisesti, asiassa on esitettävä riittävästi kirjallista selvitystä. Tavallisimmin tällainen selvitys on hoitavan lääkärin tai työterveyslääkärin antama lääkärinlausunto. Yleensä lausunnot sisältävät selvityksen henkilön terveydentilasta ja käytetyn hoidon arvioinnin sekä toisinaan myös arvion sen vaikutuksista työntekijän yleiseen toimintakykyyn. Valitettavan usein henkilön oikeus

²⁸² Kangasjärvi 2007, s. 173-174.

²⁸³ Gould ym. 2006, s. 313 ja 315 sekä Kangasjärvi 2007, s. 174.

²⁸⁴ Kangasjärvi 2007, s. 176.

²⁸⁵ Esimerkiksi pehmytkudoskipuja aiheuttavaa fibromyalgiaa ei ole yksinään pidetty TELK:n ratkaisukäytännössä työkykyä merkittävästi heikentävänä ja työkyvyttömyyttä aiheuttavana sairautena.

työkyvyttömyyseläkkeeseen joudutaan kuitenkin arvioimaan puutteellisen selvityksen perusteella.²⁸⁶

Jotta työntekijän työkyky saadaan selvitettyä työntekijän eläkelain mukaisesti, selvitysten on sisällettävä riittävät tiedot vakuutuslääketieteellistä²⁸⁷ arviointia varten. Siten eläkkeen myöntämiseen harvoin riittää yleisluontoinen lääkärinlausunto, jossa käydään yleisesti läpi työntekijän sairaudet ja todetaan hänen olevan sairauksiensa vuoksi kykenemätön kaikkeen työhön.²⁸⁸

Työkyvyttömyyseläkeasiassa edellytetään riittävän yksityiskohtaista, kokonaisvaltaista sekä ajallisesti kattavaa ja ajantasaista tietoa. Työkyvyn vakuutuslääketieteellinen arviointi poikkeaa niin sanotusta yleisestä terveydentilan ja toimintakyvyn arvioinnista. Sen lisäksi että vakuutuslääketieteellisessä arvioinnissa huomioidaan todetut sairauslöydökset hoitoineen sekä niiden vaikutus henkilön yleiseen toimintakykyyn, arvioinnissa huomioidaan sosiaalivakuutuksen säännöt.²⁸⁹ Esimerkiksi henkilön oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen arvioitaessa ei riitä, että työkyvyn todetaan olevan sairauden vuoksi heikentynyt, vaan heikentymisen on oltava sellaista kuin työntekijän eläkelain mukaan edellytetään esimerkiksi keston ja määrän osalta.²⁹⁰

Eläketapahtuma on muutos työntekijän aiempaan työkyvyn tasoon ja muutoksen on oltava työntekijän eläkelain mukaan tietyn suuruinen. Laissa mainitaan kahden ja kolmen viidesosan heikentymä henkilön työkyvyssä. Työkyvyn heikentymän asteella ei viitata sairauden mittaamiseen tai esimerkiksi kipujen voimakkuuteen. Kyse ei ole korvauksesta menetetyistä työkyvystä eikä tarkoituksena ei ole korvata sairautta vaan työkyvyn heikentymästä aiheutuva ansiotason lasku.²⁹¹ Täyden tai osa-aikaisen työkyvyttömyyseläkkeen tarkoituksena on kompensoida sitä ansiomenetystä, joka aiheutuu työkykynsä terveydellisistä syistä kokonaan tai osittain menettäneelle henkilölle. Arvioitaessa työkyvyn

²⁸⁶ Kangasjärvi 2007, s. 176.

²⁸⁷ Vakuutuslääketieteestä ja vakuutuslääkärin erityispätevyydestä yksityiskohtaisemmin Suomen vakuutuslääkärin yhdistys ja Lääkäriliitto.

²⁸⁸ Eläketurvakeskuksen soveltamisohje 2014.

²⁸⁹ Matikainen ym. 2004, s. 24.

²⁹⁰ Työntekijän eläkelain mukaan työkyvyn on tullut heikentyä vähintään kahdella viidesosalla ainakin yhden vuoden ajan yhtäjaksoisesti.

²⁹¹ Kangasjärvi toteaa, että työkyvyttömyyseläke on luonteeltaan vakuutuskorvaus, 2007, s. 174. Työkyvyttömyyseläkettä voidaan verrata palovakuutukseen, jonka tarkoituksena ei ole korvata tulipaloa vaan tulipalossa tuhoutuneen omaisuuden arvo.

heikentymän suuruutta huomioidaan nimenomaan se, kuinka suuren ansiotason heikentymän sairaus aiheuttaa työntekijän aikaisemmin vakiintuneeseen ansiotasoon.²⁹²

Lainkohdan mukaan työkyvyttömyyden on tullut kestää ainakin vuoden ajan. Todettu sairaus, vika tai vamma ei siten automaattisesti tarkoita, että työntekijällä on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen. Taustalla lakiin asetetussa vähintään vuoden kestoisessa työkyvyttömyydessä on sairausvakuutuslain 12 luvun 3 §. Lainkohdan mukaan sairauspäiväraha on työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden ensisijainen etuus ja sairauspäivärahaa maksetaan enintään 300 arkipäivältä. Sairauspäiväraha on siten tarkoitettu toimeentuloksi tilapäisestä sairaudesta kärsivälle, mutta sairauden ja sen mahdollisesti aiheuttaman työkyvyttömyyden jatkuessa henkilölle syntyy oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Erilaisilla hoito- ja kuntoutustoimenpiteillä sairautta voidaan hoitaa ja oireita lievittää lyhyelläkin aikajänteellä siinä määrin, että työntekijällä on hyvät mahdollisuudet palata työkykyiseksi sairauspäiväraajakson aikana.²⁹³ Esimerkiksi henkilöllä saatetaan todeta suolistossa kasvain, jonka vuoksi hänen terveydentilansa heikkenee voimakkaasti ja toimintakyky romahtaa. Kuitenkin hoidon ja kuntoutuksen avulla hänen toimintakykynsä saattaa nousta merkittävästikin 300 sairauspäivärahapäivän aikana.²⁹⁴ Sairauden hoidon jälkeen henkilölle voi kuitenkin jäädä pysyviä muutoksia tai toiminnan rajoitteita. Esimerkiksi kasvainta poistettaessa henkilölle on laitettu pysyvä ohutsuolistoavanne, jonka vuoksi hän ei kykene työskentelemään enää aiemmissa työtehtävissään. Sairauden jälkeen henkilölle on saattanut kehittyä esimerkiksi reaktiivista masennusoireilua, jota on hoidettava asianmukaisesti. Edellä mainittujen esimerkkien tilanteet eivät merkitse pysyvää eläkettä vaan henkilö voidaan useimmiten kuntouttaa lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen toimenpitein takaisin työelämään.²⁹⁵ Toisinaan kuntoutustoimenpiteet voivat kestää pitkänkin aikaa, ja tuolloin henkilöllä voi olla oikeus kuntoutusetuuksiin tai määräaikaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Lisäksi on huomioitava, että toipumiseen vaikuttavat myös valitut hoitomenetelmät ja hoitolinjaukset. Toisissa

²⁹² Kangasjärvi 2007, s. 174.

²⁹³ Eläketurvakeskuksen soveltamisohje 2014.

²⁹⁴ Eläketurvakeskuksen soveltamisohje 2018.

²⁹⁵ Eläketurvakeskuksen soveltamisohje 2014.

sairauksissa kuntoutuminen voi kestää pitkään eivätkä lääkärin suosittamat kuntoutustoimenpiteet aina ole potilaan mieleen.²⁹⁶

Työkyvyn arvioinnin tarkoituksena on tutkia toimitettujen lääketieteellisten selvitysten perusteella, kuinka merkittävä työkyvyn heikentymä on.²⁹⁷ Siksi arvioinnissa painottuu työkyvyssä tapahtunut terveydentilaan liittyvä muutos, jolla on ollut työkykyä heikentävä vaikutus, vaikka tilanteessa on huomioitu lääkinnällisen hoidon ja kuntoutuksen mahdollisuudet ja vaikutukset. Työkyvyttömyyseläkkeen myöntäminen edellyttää todennettujen sairauslöydöksiä lisäksi sitä, että niillä on vaikutusta työntekijän työkykyyn heikentävästi.²⁹⁸ Joskus työkyvyttömyyseläkettä koskevissa valituksissa muutoksenhakijat eivät itse näe, että todettujen sairauslöydösten lisäksi arvioidaan niiden vaikutusta nimenomaan työkykyyn. Työkyvyn ja sen keston arvioinnissa on huomioitava sairauksien hoitomahdollisuudet sekä työkyvyn kohentuminen lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen kautta.

Työntekijän eläkelain 35 §:n 2 momentin mukaan työkyvyn heikentymistä arvioitaessa huomioidaan työntekijän jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja. Siten henkilön työkyky on voinut huonontua suhteessa hänen aikaisempaan työskentelyhistoriaansa, mutta hänellä voi olla työkykyä muihin työtehtäviin. Esimerkiksi polven tekonivelleikkaus ei merkitse kaiken työntöön päättymistä vaan siirtyminen kevyempiin työtehtäviin on ensisijainen vaihtoehto. Lainkohdan mukaan henkilön voidaan kohtuudella edellyttää suoriutuvan myös muunlaisista kuin työhistoriansa mukaisista työtehtävistä. Kun jäljellä olevaa työkykyä arvioidaan, arvioinnissa otetaan huomioon myös sosiaalisia seikkoja kuten henkilön koulutus, aikaisempi toiminta, ikä, asuinpaikka sekä muut näihin rinnastettavat seikat.²⁹⁹

Työkyvyn arviointi on aina kokonaisvaltaista eivätkä mitkään yksittäiset seikat voi liiaksi vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Esimerkiksi pelkästään asuinpaikkakunnan huono työllisyystilanne ei ole työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytys. Erityisesti nuorten voidaan edellyttää työllistyvän uusille aloille tai laajentavan työssäkäyntialuettaan.

²⁹⁶ Esimerkiksi polven nivelrikon tehokkaimpia hoitosuosituksia ovat painonhallinnan toimenpiteet sekä aktiivinen liikunta. Luonnollisesti suuren ylipainon vähentäminen saattaa edellyttää pysyviä elämäntapamuutoksia. Myös tiettyjen lääkitysten teho saattaa merkittävästi heikentyä alkoholin käytön yhteydessä.

²⁹⁷ Kangasjärvi 2007, s. 176

²⁹⁸ Kangasjärvi 2007, s. 176

²⁹⁹ Eläketurvakeskuksen soveltamisohje 2014.

Toisaalta lähes 60 vuotiasta, lähes koko työuransa raskaassa työssä ilman ammatillista koulutusta työskennellyttä työntekijää ei ole kohtuullista velvoittaa uuden ammatin aloittamiseen toisella paikkakunnalla.³⁰⁰

Työkyvyn arvioinnin monitahoisuus asettaa monenlaisia haasteita niin hoitavalle lääkärille kuin muutoksenhakuasteelle. Lääketieteelliset selvitykset ovat merkittävässä roolissa työkyvyn arviointiprosessissa, mutta itse työntekijän eläkelain 35 §:ssä tai lainkohdan esitöissä ei ole tarkalleen määritelty varsinaisia kriteereitä lääketieteelliselle arvioinnille. Lääketieteelliset näkökohdat ovat lainkohdassa vain yksi seikka, jolla on vaikutusta arvioitaessa henkilön työkykyä. Kuitenkin käytännön tasolla lääketieteelliset selvitykset ja niiden perusteella suoritettu arviointi ovat hyvin merkityksellisiä lopullisen ratkaisun kannalta.³⁰¹

Haasteen työkyvyn lääketieteellisen arvioinnin suorittamiselle asettavat myös monimutkaiset ja toisistaan eriytyneet sosiaalilainsäädännön säännöstit. Hoitavilla lääkäreillä ei ole mahdollisuutta olla selvillä eri lakien etuuksien myöntämisen edellytyksistä. Eri etuusryhmien määritelmät esimerkiksi työkyvyttömyydelle poikkeavat toisistaan, ja kunkin etuus myönnetään kulloinkin sovellettavan lain edellytysten mukaisesti.³⁰² Siten sama sairaus ja sen aiheuttama toimintakyvyn rajoitus saattavat toisen lain mukaan oikeuttaa etuuteen ja toisen lain mukaan taas ei. Lisäksi eri etuuslait voivat olla toisilleen osin päällekkäisiä tai alisteisia. Työntekijän eläkelain 92 §:ssä määritellään työeläkejärjestelmän etuuksien suhde muihin korvauksiin. Esimerkiksi liikennevakuutuslain ja potilasvahinkolain mukaiset korvaukset vähentävät työkyvyttömyyseläkkeen määrää.

Siten lääkärinlausuntoa kirjoittava lääkäri ei voi tietää mitä käyttötarkoitusta varten lausuntoa laaditaan tai mitä etuutta sillä haetaan. Lisäksi on huomioitava, että läheskään kaikilla työkyvyttömyyseläkettä hakevilla henkilöillä ei ole pitkäaikaista hoitosuhdetta lääkäriin, jonka kanssa voitaisiin harkita oikeaa hetkeä eläkkeen hakemiselle. Toisinaan potilaat hakevat tuntemattomalta lääkäriltä ”eläkepaperit” ja lääkärin tulisi yhden käyntikerran perusteella kyetä arvioimaan henkilön koko terveydentila, mahdollisten

³⁰⁰ Eläketurvakeskus työeläkelakipalvelu, työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytykset.

³⁰¹ Kangasjärvi 2007, s. 173–174.

³⁰² STM 2014, s. 76 ja s. 78.

sairauksien hoidon ja kuntoutuksen asiamukaisuus ja vaikutukset toimintakykyyn sekä kaiken lisäksi potilaan pyynnöstä ottaa kantaa eläkeoikeuteen.³⁰³

Koska työeläkkeisiin liittyvät yksityiskohdat ovat osin suurelle yleisölle tuntemattomia, nousevat työkyvyttömyyseläkkeisiin ja vakuutuslääkärijärjestelmään liittyvät asiat ajoittain julkisuuteen ja sitä kautta myös poliittiseen keskusteluun. Sosiaali- ja terveysministeriön asetti vuonna 2014 työryhmän vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän yhtenä linjauksena oli lääkärien osamisen kehittäminen koskien lakisääteisiä vakuutuksia ja vakuutuslääketiedettä.³⁰⁴ Vuonna 2018 asetettiin vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämisen neuvottelukunta, jonka tarkoituksena on kehittää vakuutuslääkäreiden ja hoitavien lääkäreiden koulutusta. Lisäksi tavoitteeksi on asetettu vakuutuslääkäri- ja sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyden ja kansalaisten luottamuksen lisääminen.³⁰⁵

Vuonna 2018 tehtiin muun muassa yksi vakuutuslääkäreiden toimintaan liittyvä kansalaisaloite³⁰⁶, jonka käsittelyyn liittyen Sosiaali- ja terveysvaliokunta on laatinut lausumaehdotuksen. Lausumaehdotuksen mukaan: "...valtioneuvosto valmistelee esityksen vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi ja antaa eduskunnalle ehdotukset lainsäädännön muutoksiksi vuoden 2020 kevätistuntokaudella. Tässä yhteydessä on selvitettävä vakuutuslääkäreiden lausuntojen muotovaatimusten kirjaamista lainsäädäntöön." Valiokunta viittasi vuonna 2018 asetetun neuvottelukunnan aloittamaan työhön sekä totesi, että: "keskeisenä tavoitteena on kansalaisten tasavertaisuus ja vakuustustoiminnan avoimuus tehtäessä vakuutuslääketieteen alaan kuuluvia päätöksiä."³⁰⁷

³⁰³ Kivekäs 2017.

³⁰⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1, s. 85 sekä liite s. 5-7.

³⁰⁵ STM 2018.

³⁰⁶ Kansalaisaloite 4/2018.

³⁰⁷ StVM 33/2018, s. 3 ja 5.

4. Suullinen käsittely

4.1 Kirjallinen käsittely suomalaisena perinteenä

Suomalainen hallintolainkäyttö eli hallintoasioiden muutoksenhakumenettely eriytyi julkishallinnosta verrattain myöhään ja verkkaisesti omaksi riippumattomaksi kokonaisuudekseen vasta 1990-luvulla.³⁰⁸ Tuota ajankohtaa aikaisemmin suomalaisessa hallintolainkäyttömenettelyssä tavoitteena oli ollut lainmukaisen lopputuloksen saavuttaminen eikä niinkään oikeussuojan tarjoaminen yksilölle. Tämä merkitsi, että muutoksenhaun tavoitteena oli ennen kaikkea aineellisen totuuden selvittäminen eikä esimerkiksi yksittäisen muutoksenhakijan kuuleminen. Käytännössä tämä tarkoitti tuomioistuin- ja tuomarivetoista menettelyä Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa tarkoituksena oli ennen kaikkea varmistaa, että hallintopäätöksen tehnyt viranomais on tehnyt oikean ja lainmukaisen päätöksen. Oikean lopputuloksen varmistaminen tapahtui päätöksen tehneen viranomaisen toimittaman kirjallisen aineiston arvioimisella, ja yksilön tehtäväksi jäi lähinnä oman näkemyksensä esittäminen. Siten valittajan omalla selvityksellä tai näkökannalla ei asian ratkaisemisen kannalta liene ollut kovinkaan suurta painoarvoa. Yksittäisen hallintoalamaisen osana on ollut muutoksenhakuasteen ratkaisun odottaminen eikä prosessin aktiivisena ja tasapuolisena osapuolena toimiminen.³⁰⁹

Edellä kuvattua taustaa vasten on loogista, että suomalaiseen hallintolainkäyttökulttuuriin on kuulunut päätösten lainmukaisuuden tutkiminen nimenomaan kirjallisen selvityksen perusteella. Hallintovalitusta käsittelevän tuomioistuinten päätös perustui vain viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden varmistamiseen viranomaisen antaman selvityksen perusteella. Vasta hallintotoimien lainmukaisuuden riippumaton arviointi³¹⁰ irrallaan hallintopäätöksen tehneestä julkishallinnosta toi mukanaan yksilön oikeussuojan aidon huomioimisen ja yksilön mahdollisuuden osallistua aktiivisesti ja jopa suullisesti itseään koskevaan prosessiin.³¹¹

³⁰⁸ Mäenpää 2007, s. 47-48.

³⁰⁹ Halila 2000, s. 52.

³¹⁰ Tästä arvioinnista lisää Ks. Halila 2000, s. 277 Ruotsin mallista, jossa lähdettiin hallintoprosessin kaksi-asianosaissuhteen korostamisesta toisin kuin Suomessa, jossa päädyttiin nimenomaan korostamaan oikeusturvan ja ihmisoikeuksien minimivaatimusten yhdistämistä, Halila 2000, s. 280.

³¹¹ Mäenpään 2007, s. 47 sekä Halila 2000, s. 79.

Muutokset eurooppalaisessa ja pohjoismaisessa hallintokulttuurissa sekä Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen³¹² asettivat omanlaisensa vaatimukset suomalaisen oikeuskulttuurin kehitykselle.³¹³ Erityisesti ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä aiheuttivat paineita erillisen hallintolainkäytöllisen lainsäädännön luomiseksi. Suomen oli saatettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin myötä sopimuksen velvoitteet osaksi suomalaista hallintolainkäyttöä. Kyse oli sopimuksen lisäksi myös eurooppalaisesta oikeuskulttuurin murroksesta.³¹⁴ Hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1.12.1996.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset näkyvät siten suomalaisessa hallintolainkäytössä. Sopimuksen 6 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin velvoitteet eivät kuitenkaan kaikilta osin sovellu sellaisenaan hallintoasioihin, koska sopimuksessa suojataan nimenomaan yksilön henkilökohtaisia oikeuksia ja vapauksia.³¹⁵ Esimerkiksi sopimuksen ei ole tulkittu soveltuvan ylimääräiseen muutoksenhakumenettelyyn tai menettelyyn, joka koskee puhtaasti prosessuaalista asiaa. Tällaisten menettelyiden on katsottu jäävän ulkopuolelle, koska ne eivät suoraan koske materiaalisesti yksityisluonteista oikeutta, velvollisuutta tai rikossyytettä.³¹⁶

Hallintoprosessiasioiden on perinteisesti katsottu olevan kaksiasianosaissuhteeltaan heikko. Tämä tarkoittaa, että hallintoasioiden valitusprosessissa ei ole perinteisiin riita-asioihin liittyvää osapuolten keskinäistä vahvaa vastakkaisuutta. Hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella ei ole katsottu olevan omaa intressiä asiassa eikä se siten ole varsinainen asianosainen. Siksi yksilön oikeusturvan on katsottu tarvitsevan tuomioistuinten vahvaa prosessinjohtoa sekä asioiden selvittämistä virallisperiaatteen mukaisesti.³¹⁷ Hallintolainkäyttölain säätämisen myötä hallintopäätöksen tehnyt viranomaispyrittiin kuitenkin enemmän asettamaan asianosaisen asemaan valitusmenettelyssä.³¹⁸ Uudessa laissa korostettiin hallintoviranomaisen asemaa asianosaisena myös mahdollisessa suullisessa käsittelyssä vaikka viranomaisella ei olisi sitä asemaa

³¹² Euroopan ihmisoikeussopimus saatettiin voimaan vuonna 1990. Halila 2000, s. 102.

³¹³ Halila 2000, s. 54 ja 84.

³¹⁴ Halila 2000, s. 103.

³¹⁵ Aer 2000, s. 263.

³¹⁶ Ervo 2008, s. 3-4.

³¹⁷ Mäenpää 2007, s. 42.

³¹⁸ Hallituksen esitys 217/1995, s. 59.

muodollisessa mielessä.³¹⁹ Käytännössä tämä voisi tarkoittaa, että hallintoviranomaiselle voitaisiin esittää suoria kysymyksiä sen tekemän päätöksen sisällöstä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä syntynyt käsite oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja siihen sisältyvä asian suullinen käsittely edellyttivät asennemuutosta suomalaisessa kirjallispainotteisessa hallintolainkäyttömenettelyssä. Ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa esimerkiksi suullinen käsittely oli hyvin vähäistä ja säädöstaustakin epäyhtenäinen. Hallintolainkäyttölain voimaantulon myötä suullista menettelyä koskevat säännökset tulivat suoraan hallintotuomioistuimia ja lautakuntia sitoviksi ja juuri niiden tarpeita ajatellen sovellettavaksi.³²⁰

Hallintokulttuurin muutosta perusoikeusmyönteisempään suuntaan vei myös uusi perustuslaki, joka tuli voimaan vuonna 1995. Perustuslakiuudistuksen yhtenä tarkoituksena oli nykyaikaistamisen lisäksi yksilön oikeussuojan parantaminen ja kansainvälisten ihmisoikeuksien tehokkaampi soveltaminen.³²¹ Hallituksen esityksessä todettiin, että yksilön suoja nimenomaan hallintoasioiden menettelyssä on ollut vanhassa perusoikeussäännöstössä heikko. Siksi perusoikeusuudistuksessa on tarpeen huomioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet uudella säännöksellä. Kyseisen säännöksen arvioitiin antavan myös institutionaalista suojaa tärkeimmille hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueille.³²²

Uudessa perustuslaissa ei nimenomaisesti mainita asian käsittelyn suullisuutta, mutta hallituksen esityksen mukaan kyseinen oikeus sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen piiriin. Suullisen käsittelyn konkreettinen järjestely ja mahdolliset rajoitukset jätetään erillisillä laeilla säädettäväksi, mutta lainsäädäntö ei saa vaarantaa yksilön oikeusturvaa tältäkin osin.³²³

Lainmuutosten jälkeenkään vaikutukset eivät ole olleet niin merkittäviä alempiasteiseen lainkäyttöön kuin joltain osin olisi voinut toivoa ja, joka ehkä olisi ollut myös lainsäätäjän tarkoitus.³²⁴ Hallintolainkäyttölain uudistamisen suomalaista menettelyä on kritisoitu

³¹⁹ Hallituksen esitys 2017/1995, s. 75.

³²⁰ Hallituksen esitys 217/1995 vp, s. 23 sekä sosiaaliturva-asioissa Havu 2007, s. 117.

³²¹ Hallituksen esitys 309/1993 vp, s.5 sekä Halila 2000, s. 131

³²² Hallituksen esitys 309/1993 vp, s.21.

³²³ Hallituksen esitys 309/1993 vp, s. 74.

³²⁴ Tästä laajemmin ja taustoittaen Halila 2000,s. 303.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan menettelystä Koulu I 2014, s. 139.

erityisesti ihmisoikeuksien erittelevissä yhteyksissä.³²⁵ Toisaalta Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö esimerkiksi sosiaalietuuksiin liittyvissä suullisissa käsittelyissä on poikennut melko paljonkin yleisestä menettelyn suullisuusvaatimuksesta.³²⁶

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhtenä lähtökohtana on oikeudenkäynnin suullisuus ja välittömyys. Välittömyydellä tarkoitetaan nimenomaan sitä, että asianosainen saa esittää kantansa suoraan asian ratkaisevan viranomaisen edessä.³²⁷ Suullinen käsittely on arvioitu tarpeelliseksi vähintään yhdessä oikeusasteessa ja luontevimmin sen on kuvattu käyvän alimmissa oikeusasteissa. Suullisen käsittelyn on määritelty tehokkaimmin turvaavan asiaosaisen mahdollisuuden osallistua oikeudenkäyntiin ja asiansa ajamiseen.³²⁸

Mikäli asian käsittely sen luonteen vuoksi on mahdollista suorittaa myös kirjallisesti, suullinen käsittely ei ole välttämätön. Esimerkiksi selvät oikeuskysymykset tai asiat, joissa on kyse teknisestä selvityksestä, voidaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan ratkaista ilman suullista käsittelyä.³²⁹ Suullista käsittelyä ei ole tarpeen järjestää, mikäli järjestämisellä ei ole merkitystä oikeusturvan ja menettelyn oikeudenmukaisuuden vuoksi.³³⁰ Myös taloudellisilla seikoilla ja käsittelyn tehokkuudella on merkitystä ratkaistaessa tarvetta suulliseen käsittelyyn.³³¹

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti voi toteutua myös silloin kun asiassa ei järjestetä suullista käsittelyä. Suullisen käsittelyn tarvetta on kuitenkin harkittava huolellisesti kaikkien osapuolten näkökohdat huomioiden. Vaikka suullista käsittelyä ei järjestetä, oikeudenkäynnin on kokonaisuutena arvioiden täytettävä oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Oikeudenmukaisuuden kokonaisarviointiin voivat vaikuttaa useat tekijät, mutta menettelyn pitämistä kirjallisena voidaan harkita esimerkiksi seuraavissa tapauksissa: Asianosainen ei ole nimenomaisesti vaatinut suullista käsittelyä, käsiteltävät asiat ovat luonteeltaan teknisiä tai käsittely keskittyy pelkästään oikeuskysymyksiin. Lisäksi, jos

³²⁵ Paso ym 2015, s. 165

³²⁶ Ervo 2008, s. 208.

³²⁷ Ervo 2008, s. 185 ja EIT:n tapaus Pitkänen v. Suomi (9.3.2004).

³²⁸ Ervo 2008, s.173

³²⁹ Näin sosiaalietuuksia koskevissa asioissa Pirinen v. Suomi (16.5.2006) ja Elo v. Suomi (26.9.2006).

³³⁰ Ervo 2008, s. 178.

³³¹ Ervo 2008, s. 199.

kirjallinen käsittely on perusteltua prosessiekonomisin perustein, voidaan suullinen käsittely jättää suorittamatta.³³²

Merkittävintä kuitenkin on, että oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta harkitaan kokonaisvaltaisesti ja kunkin tapauksen kohdalla erikseen.³³³ Esimerkiksi jonkin tapauksen kohdalla asian suullinen käsittely voi taata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Tällainen tilanne voisi olla arvioitaessa henkilön terveydentilan oleellista heikentymistä, kun käsittelyn yhteydessä on esitetty keskenään ristiriitaisia kirjallisia lääketieteellisiä selvityksiä. Suullinen käsittely voi olla tarpeen sen selvittämiseksi, mistä syistä eri selvitykset poikkeavat toisistaan, ja millainen vaikutus eroilla on käsiteltävän asian kannalta. Toisaalta yllämainitussa esimerkissä voi olla perusteltua edetä kirjallisen menettelyn kautta, jos ristiriitaisten lausuntojen eroavaisuudet ja niiden merkitys käsiteltävän asian kannalta ovat selvitettävissä ulkopuolisen asiantuntijan kirjallisen lausunnon avulla.

³³² Mäenpää 2007, s. 427

³³³ Ervo 2008, s. 15.

4.2 Hallintolainkäyttölain säännökset suullisesta käsittelystä

Hallintolainkäyttölain voimaantulon myötä myös suomalaiseen hallintolainkäyttöön tuli selkeät ja yksityiskohtaiset säännökset suullisen käsittelyn järjestämisestä. Kuitenkin kirjallinen menettely on edelleen ensisijainen toimintatapa hallintolainkäyttölain mukaisessa menettelyssä. Suullinen käsittely on kirjallista menettelyä täydentävä keino, jota käytetään vain siinä tapauksessa, kun se arvioidaan tarpeelliseksi ja siinä laajuudessa kuin asian selvittäminen sitä edellyttää.³³⁴

Hallintolainkäyttölain suullista menettelyä koskevien pykälien tarkoituksena ei ole nimenomaisesti velvoittaa hallintotuomioistuimia suullisen menettelyn järjestämiseen. Valitusviranomaisen on harkittava, onko suullinen menettely tarpeen ja hyödyllinen asian selvittämiseksi. Lähtökohtana on siten asian kirjallinen menettely ja suullisen käsittely vain tarpeen mukaan. Kirjallista menettelyä puoltavat muun muassa prosessin nopeus ja kustannustehokkuus. Tavallisesti asian ratkaisu perustuukin nimenomaan kirjalliseen aineistoon ja ratkaisu tapahtuu vain kirjallisen selvityksen perusteella.³³⁵

Hallintolainkäyttölaki tarjoaa mahdollisuudet valitusasioiden selvittämiseen ja käsitte-lyyn osin tai kokonaan suullisesti. Kuitenkaan vallitseva hallintokulttuuri ei ole tottunut hallinnollisten asioiden suulliseen käsittelyyn ainakaan lautakuntatasolla.³³⁶ Hallinto-oikeuksissa suullisia käsittelyitä on käytetty, mutta luonnollisesti sovellettava aineellinen säädöstö voi olla työkyvyn arvioinnista poikkeavaa.³³⁷ Hallinto-oikeudessa käsiteltävissä asioissa suullista istuntoa käytetään sellaisissa tilanteissa, joissa henkilökohtaisella asiosaisen tai todistajan kuulemisella voi olla merkittävä osuus asiaa ratkaistaessa. Tällaisia voivat olla lasten huostaanottotilanteet sekä turvapaikka-asiat.³³⁸

³³⁴ Hallituksen esitys 217/1995 vp, s. 64

³³⁵ Mäenpää 2007, s. 413 ja Paso 2015, s. 164

³³⁶ Rilasmaa 2007, s. 114.

³³⁷ Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuonna 2018 yhteensä 8 274 asiaa ja suullisia istuntoja järjestettiin 376 tapauksessa. Vastaavat luvut olivat vuonna 2017 yli 10 000 asiaa ja 268 suullista istuntoa. Vuonna 2016 ratkaistiin yli 11 000 asiaa ja järjestettiin 161 suullista istuntoa. Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2018, s. 24.

³³⁸ Hallituksen esitys 29/2018, s. 19

Suullisen käsittelyn toimittamisen edellytyksistä säädetään hallintolainkäyttölain 37-38 §:ssä:

37 § Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, 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.

38 § Hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta 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.

.....

Jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Hallintolainkäyttölain säädökset suullisesta käsittelystä jakautuvat periaatteessa kahteen kategoriaan; lainkäyttäjän prosessinjohtollinen mahdollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen sekä asianosaisten mahdollisuus pyytää suullista käsittelyä.

Asiaa ratkaisevalla lainkäyttäjällä on asian selvittämiseksi tarpeen niin vaatiessa mahdollisuus järjestää suullinen käsittely. Lainkohdan tarkoituksena on taata tuomioistuimelle mahdollisuus viran puolesta toimittaa suullinen käsittely ilman, että prosessin osapuolet olisivat sitä vaatineet. Harkintamahdollisuus ei ole kuitenkaan täysin vapaata. Tuomioistuimella on velvollisuus huolehtia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestämisestä riittävältä osin huomioiden myös esimerkiksi menettelyn taloudelliset

vaikutukset sekä käsittelyn joutuisuuden vaatimukset.³³⁹ Käytännössä tuomioistuimen on pohdittava suullisen menettelyn kustannus- ja aikavaikutuksia suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Oleellista suullisen käsittelyn toimittamisessa on kuitenkin, että se on tarpeen asian selvittämiseksi, eli siitä arvioidaan olevan selvästi hyötyä asian selvittämiseksi tai ratkaisun jouduttamiseksi.

Suullinen käsittely on mahdollista rajata koskemaan vain osaa käsiteltävästä asiasta. Suullisen käsittelyn rajaaminen koskemaan vaan osaa asiasta mahdollistaa periaatteessa myös ajallisesti ja asiallisesti joustavat prosessuaaliset ratkaisut. Eri asia on, kuinka paljon tätä rajoitusmahdollisuutta sitten käytännössä hyödynnetään. Lainsäätäjän tarkoituksena on kuitenkin ollut tarjota kirjallista menettelyä täydentävän keino.³⁴⁰

Suullista käsittelyä voidaan pitää myös tietyissä tapauksissa menettelyä nopeuttavana menetelmänä, silloin kun kuullaan asiantuntijoita tai todistajia. Esimerkiksi asiantuntijalle suoraan esitetyt täydentävät tai tarkentavat kysymykset antavat nopeaa ja ajantasaista tietoa, jollaista ei välttämättä olisi saatavissa yhtä tehokkaasti kirjallisten lausuntojen perusteella. Toisaalta suullinen käsittely voi olla tarpeen asianosaisten vaatimusten selvittämiseksi. Asianosaisille esitetyt kysymykset voivat olla tehokas keino rajata riidanalaiset seikat siten, että asian ratkaiseminen jouduttuu.³⁴¹

Asian suullista pääkäsittelyä voidaan vaikeissa ja monimutkaisissa tapauksissa myös etukäteen rajata valmistelevan suullisen istunnon avulla. Valmistelevan istunnon avulla voidaan selvittää asianosaisten näkökantoja ja samalla selvittää, onko varsinaisen asian käsittelyä varten järjestettävä suullinen käsittely. Toisinaan hyvän valmisteluistunnon ansiosta saattaa riittää, että varsinaisessa pääkäsittelyssä kuullaan vain asiantuntijatodistajaa.³⁴²

Myös asianosainen voi esittää pyynnön suullisen käsittelyn toimittamiseksi. Lainkohdassa ei ole kuitenkaan annettu ehdotonta oikeutta suulliseen käsittelyyn. Se voidaan jättää toimittamatta, jos se on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Siten tuomioistuimelle on annettu harkintamahdollisuus, ja nimenomaan silmällä pitäen suullisen käsittelyn tarpeellisuutta asia selvittämiseksi. Asianosaisten

³³⁹ Paso 2015, s. 168 ja hallituksen esitys 217/1995 s. 64

³⁴⁰ Paso 2015, s. 169 ja hallituksen esitys 2017/1995, s. 64.

³⁴¹ Hallituksen esitys 217/1995, s. 64

³⁴² Mäenpää 2007, s. 425

pyyntömahdollisuudella on kuitenkin pyritty vastaamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin sekä tarjoamaan asianosaiselle itselleen mahdollisuus arvioida omiin oikeudenmukaisuusodotuksiinsa liittyviä näkökantoja.³⁴³

Asianosaisen oma halukkuus suulliseen käsittelyyn voi olla ristiriitainen. Toisaalta asianosaisesta voi tuntua, että asian käsittely ja ratkaiseminen ei ole oikeudenmukainen häntä kuulematta. Toisaalta asianosaisella voi olla asian laadusta riippuen korkeakin kynnys arkaluontoisten asioiden käsittelyyn suullisessa menettelyssä.³⁴⁴ Esimerkiksi lastensuojeluasioiden yhteydessä osapuolet saattavat pelätä, että käsittelyn yhteydessä siivutaan muutoksenhakijan terveydentilaan liittyviä kysymyksiä. Siten lainkohdan tarkoituksena on ollut tarjota asianosaiselle itselleen mahdollisuus harkita suullisen käsittelyn tarpeellisuutta suhteessa käsiteltävän asian laatuun tai asianosaisen kykyyn ilmaista itseään paremmin suullisesti.

Lainkohdassa asianosaiselle on kuitenkin asetettu velvoite ilmoittaa syy suullisen käsittelyn toimittamiselle. Lisäksi hänen on ilmoitettava, mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä. Asianosaisen on esitettävä peruste, miksi suullinen käsittely on syytä järjestää. Kyseisen säännöksen tarkoituksena on, että asiaosainen pohtii, onko suullisen käsittelyn toimittamiselle todellinen tarve.³⁴⁵ Asian ratkaiseva viranomainen voi muutoksenhakijan selvityksen perusteella arvioida, onko suullinen käsittely todella tarpeen asian ratkaisemiseksi. Viranomaisen on harkittava suullisen käsittelyn tarvetta juuri kyseisen tapauksen kannalta, pohdittava myös, vaatiiko asianosaisen oikeussuoja suullisen käsittelyn järjestämistä.

Asian ratkaisijalle on annettu mahdollisuus hallintolainkäyttölain 38 §:n 2 momentin perusteella jättää suullinen käsittely toimittamatta muun muassa, jos se on ilmeisen tarpeeton asian laadun vuoksi tai muusta syystä. Suullisen käsittelyn ilmeinen tarpeettomuus on ratkaistava tapauskohtaisesti, mutta säännöksen tarkoituksena on painottaa suullisesta käsittelystä asian ratkaisemisen kannalta saatavaa hyötyä ja sitä, ettei suullista käsittelyä järjestetä vähäpätöisissä asioissa. Säännöksen tarkoituksena on myös varmistaa, että viime kätinen kokonaisvaltainen harkintamahdollisuus suullisen

³⁴³ Hallituksen esitys 217/1995, s. 65. Asianosaisella on katsottu tarkoitettavan nimenomaan yksityistä asianosaista EIS 6 artiklan soveltamiskäytännön perusteella. Ks. Paso 2015, s. 173

³⁴⁴ Koulun 2014, s. 202. Koulun näkemyksen mukaan suullinen kuuleminen ei välttämättä ole aina muutoksenhakijalle reilun prosessin tunnusmerkki.

³⁴⁵ Hallituksen esitys 217/1995, s. 67.

käsittelyn järjestämisestä on lainkäyttöviranomaisella.³⁴⁶ Tämä näkökanta on jossain määrin ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kanssa. Kuten aiemmin edellä on todettu, yhtenä merkittävimpänä seikkana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täyttämiseksi on katsottu olevan se, että asianosaisella on mahdollisuus pyytää asian suullista käsittelyä.³⁴⁷

Hallituksen esityksen mukaan suullinen käsittely voidaan hylätä esimerkiksi silloin, kun asianosaisen vaatimus hyväksytään, koska suullisen käsittelyn järjestämiselle ei olisi oikeudellista intressiä. Lainkohdassa mainitulla ilmeisellä tarpeettomuudella asian laadun vuoksi voidaan tarkoittaa tilannetta, jossa asiat ovat selvitettävissä yksinomaan kirjallisen selvityksen perusteella. Tällaisena tulevat useimmiten kysymykseen asiat, joiden ratkaisu perustuu teknisluonteiseen selvitykseen tai tilanteet, joissa kyse on asianosaisen kannalta vähäpätöisestä asiasta.³⁴⁸

Asian suullinen käsittely on perusteltava ja sen voidaan edellyttää antavan sellaista tietoa, jota ei ole saatavissa pelkän asiakirja-aineiston perusteella. Esimerkiksi Korkein hallinto-oikeus katsoi oleskelulupa-asiassa, että suullinen kuuleminen ei ollut lainkohdan tarkoittamalla tavalla ilmeisen tarpeeton, kun huomioitiin, että kysymys avioliiton luonteesta oli olennainen oleskeluluvan edellytyksiä koskevassa harkinnassa.³⁴⁹ Kyseisessä tapauksessa asian laatu oli sellainen, että se edellytti suullista kuulemistä.

Eduskunta on hyväksynyt uuden hallintoasioiden oikeudenkäyntilain alkuvuonna 2019. Uuteen hallintoasioiden oikeudenkäyntilakiin on tulossa tarkentavat säännökset suullisesta käsittelystä sekä valmisteleavasta suullisesta istunnosta.³⁵⁰

Suullisen valmistelun tarkoituksena olisi selvittää asiaa kirjallista valmistelua joutuisammalla ja tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Lakiehdotuksen mukaan kyseinen keino olisi tarkoitettu vain tuomioistuimen prosessinjohtolliseksi välineeksi eikä osapuolilla olisi lakiin perustuvaa oikeutta vaatia sen järjestämistä. Suullisen valmistelun avulla voitaisiin edistää osapuolten sovinnollisuutta. Suullisessa valmistelussa ei otettaisi vastaan todistelua eikä kuultaisi asiantuntijoita vaan tavoitteena olisi vain selvittää asiaa

³⁴⁶ Halila 2000, s. 307.

³⁴⁷ Mäenpää 2007, s. 427.

³⁴⁸ Hallituksen esitys 217/1995, s. 66-67.

³⁴⁹ KHO:2011:117

³⁵⁰ Hallituksen esitys 29/2018, s.53.

tehokkaammalla tavalla. Asian käsittelyä voitaisiin jatkaa kirjallisesti valmistelevan suullisen istunnon jälkeen, eikä valmisteleva suullinen istunto välttämättä edellyttäisi varsinaisen suullisen käsittelyn järjestämistä. Suullinen valmisteluistunto voitaisiin järjestää myös aivan prosessin alkuvaiheessa ja mahdollista olisi pitää myös istunto vain mahdollisten asiamiesten läsnä ollessa.³⁵¹ Erityisesti tällainen riidan laatua ja laajuutta tarkentava valmisteleva istunto voisi toimia monimutkaisissa asioissa hyvin.

Lakiuudistukseen liittyvän lausuntokierroksen muistion mukaan suulliseen valmistelemaan istuntoon suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Valmistelevan istunnon arvioitiin muun muassa rajaavan käsiteltävää asiaa ja auttavan selvittämään asioita. Lisäksi suullisen valmistelun todettiin kevyenä menettelynä nopeuttavan asian käsittelyä sekä tehostavan tuomioistuimen toimintaa. Vakuutusoikeuden mukaan esitetty ”valmistelu vastaisi valmistelevaa suullista käsittelyä, mutta voisi toimia siis myös osana pelkkää kirjallista prosessia.”³⁵²

Vuonna 2008 teetettiin hallintolainkäyttölain uudistushankkeeseen liittyen kysely hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle. Kyselyssä suullista käsittelyä pidettiin asiaryhmästä riippuen tehokkaana asian selvittämiskeinona, mutta sen järjestäminen koettiin liian raskaaksi. Vastauksissa todettiin myös, että toisinaan asian käsittelyllä suullisesti on enemmän terapeutin kuin juridinen merkitys. Toisaalta suullisen käsittelyn nähtiin olevan tärkeä sen vuoksi, että asiakas tuntee tulevansa kuulluksi. Valmistelevaa suullista istuntoa ei kyselyn perusteella järjestetä juuri koskaan, ja sitä pidettiin vieraana valmistelukeinona. Kyselyssä toivottiin suullisen käsittelyn säännösten tarkentamista sekä itse menettelyn keventämistä.³⁵³

Suullisten käsittelyn säännösten täsmentämistä toivottiin muun muassa prosessiekonomisista syistä. Lisäksi nostettiin esille suullisten käsittelyiden järjestämisen syyt. Onko suullisia käsittelyitä järjestettävä, jotta asianosainen pääsee oikeuteen, tuomioistuin tarvitsee tietoa epäselvissä tilanteissa tai asianosaiset esittävät sellaista selvitystä, jota ei voi antaa kirjallisesti?³⁵⁴

³⁵¹ Hallituksen esitys 29/2018, s. 112-113.

³⁵² Lausuntoluonnos 2017, s. 94.

³⁵³ OM 2008:18, s. 42-46.

³⁵⁴ OM 2008:18, s. 83.

Vastaavasti prosessityöryhmän tiivistelmästä vuodelta 2011 voidaan todeta, että suullisten käsittelyiden sääntelyn täsmentämiselle nähdään perusteita nimenomaan siltä osin, että uusissa säännöksissä korostuisi nykyistä enemmän suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi.³⁵⁵

³⁵⁵ OM 2011:40, s. 11.

4.3 Suullinen käsittely muutoksenhakulautakunnassa

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 12 §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Toisen momentin mukaan menettelyyn sovelletaan muun muassa hallintolainkäyttölain määräyksiä suullisesta käsittelystä. Erityisesti hallintolainkäyttölain 38 §:n osalta tarkoituksena on ollut parantaa asianosaisen oikeusturvaa ja toteuttaa EIS 6 artiklan vaatimukset jo muutoksenhaku-lautakuntavaiheessa.³⁵⁶

TELK:n täysistunnon vahvistamassa työjärjestyksen 15 §:ssä viitataan suoraan TELK-lain 12 §:n ja lisäksi todetaan, että ellei erityisistä syistä muuta johdu, muutoksenhakuasia ratkaistaan samassa jaoston kokoonpanossa kuin suullinen käsittely on toimitettu.

Lisäksi muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajalla on oikeus antaa työjärjestyksen 27 §:n mukaan ohjeita työssä noudatettavista menettelytavoista. TELK:n esittelijän työohjeiden mukaan esittelijä toimii suullisessa käsittelyssä pöytäkirjaajana ja sihteerinä. Lisäksi muutoksenhakulautakunnassa on olemassa erillinen menettelyohjeistus suullisesta käsittelystä. Lakiviittausten ja ohjeiden lisäksi esittelijät saavat tarvittaessa ohjeistusta ja menettelytapaohjeita muun muassa esittelijöiden sisäisissä kokouksissa sekä suoraan esimieheltä.

Muutoksenhakulautakunnan sisäinen ohjeistus esittelijöille keskittyy tekniseen ohjeistukseen ja on luonteeltaan yleistä. Koska suullisia käsittelyitä on järjestetty TELK:ssa hyvin vähän ja nekin lainopillisissa asioissa, kokemusta istuntojen järjestämisestä on niukasti. Kokemukset suullisista istunnoista ja niihin liittyvistä yksityiskohdista ovat keskittyneet harvoille esittelijöille.

Kaikki esittelijät ovat lakimieskoulutuksen saaneita ja osa on suorittanut tuomioistuinharjoittelun. Siten heillä on tarvittava koulutus ja osalla käytännön kokemus istuntomenettelystä yleistuomioistuimessa. Menettely hallintolainkäyttölain mukaisessa suullisessa käsittelyssä ei ole välttämättä erityisen muodollista, koska menettelyn tavoitteena on ennen kaikkea tosiasioiden selvittäminen eikä esimerkiksi riita-asioiden dispositiivisuus ja tasapuolisuus. Varsinainen prosessinjohto suullisessa istunnossa on puheenjohtajalla, mutta luonnollisesti esittelijällä on oltava riittävällä tavalla hallinnassa

³⁵⁶ Hallituksen esitys 47/2005, s. 8.

esimerkiksi se, miten suullista istuntoa on tarpeen rajata siinä käsiteltävien asioiden osalta. Esittelijän tehtävänä on useimmiten istuntoa edeltävien, valmistelevien toimenpiteiden suorittaminen sekä varsinaisessa istunnossa pöytäkirjaamisesta huolehtiminen.³⁵⁷ Suullisen käsittelyn jälkeen aineiston litterointi ja purkaminen, ratkaisuehdotuksen laatiminen ja esittelytyö sekä päätöksen kirjaaminen ovat esittelijän työtehtäviä. Suullisen käsittelyn jälkeen asian ratkaiseminen etenee normaalia väylää. Asian ratkaisu annetaan normaalin jaoston suljetun, neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvan kokouksen jälkeen niin sanotusti kansliapäätöksenä.

Suullisen istunnon järjestäminen on mahdollista lainsäädännön puolesta ja muutoksenhakulautakunnalla on myös valmiudet järjestää niitä. Suullisia käsittelyitä on kuitenkin viimeisten vuosien aikana järjestetty vain poikkeuksellisesti.³⁵⁸

Muutoksenhakulautakunnan sisäisistä, epävirallisista tilastoista saadaan karkea arvio suullisten käsittelyiden määrästä. Tilastointia ovat sekoittaneet hallintolainkäyttölain tulkinta, jonka mukaan lautakunnassa muutoksenhakijan toimittamaa kirjallista todistajanlausuntoa on pidetty suullisen käsittelyn pyyntönä. Lisäksi lautakunnan asianhallintajärjestelmään ei ole ennen vuotta 2018 ollut mahdollista tilastoida suullisen käsittelyn pyyntöä vaan tilastointi on tapahtunut jälkitarkastuksen yhteydessä manuaalisesti.

Vuosien 2011-2018 aikana on yhteensä järjestetty suullinen käsittely ainoastaan kahdeksassa asiassa, jotka kaikki ovat koskeneet lainopillisia kysymyksiä. Siten valituksia, jotka koskevat henkilön oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen, ei ole käsitelty lainkaan suullisissa istunnoissa. Muutoksenhakulautakunnassa on vuosittain ratkaisu karkeasti noin 4 000-5 000 valitusta, joissa on tavalla tai toisella arvioitu henkilön työkykyä. Kyseisten vuosien aikana suullista käsittelyä työkyvyttömyysasioissa on kuitenkin pyytänyt vuosi tasolla vain alle viisi henkilöä.³⁵⁹

Lisäksi muutoksenhakulautakunnalle on esitetty kirjallisia todistajankertomuksia vuosittain noin kymmenen kappaletta. Kirjallisilla todistajankertomuksilla tarkoitetaan

³⁵⁷ Rilasmaa 2007, s. 165.

³⁵⁸ Sama on todettavissa muissakin toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakulautakunnissa. STM raporteja ja muistioita 2014:1, s.62-63.

³⁵⁹ Lukumäärät muutoksenhakijoiden pyynnöistä järjestää suullinen käsittely ovat karkeita arvioita ja perustuvat kyseisten vuosien aikana pidetylle ”tukkimiehen kirjanpidolle”, jonka päätösten jälkitarkastajat ovat tehneet. Lisäksi tilastointi ei ole ollut yhdenmukaista johtuen valitusten monitulkintaisuudesta. Voidaanko esimerkiksi valitukseen kirjoitettua aikomusta saapua lautakunnan kokoukseen lääkärin tutkittavaksi tulkita suullisen käsittelyn pyynnöksi?

työkyvyttömyyseläkeasiassa esimerkiksi lähiomaisen kirjettä, jossa hän kuvailee muutoksenhakijan sairauksia ja niiden vaikutusta hänen toimintakykyynsä. Usein muutoksenhakijat vetoavat kirjeeseen osoituksena siitä, että myös ulkopuoliset henkilöt voivat todistaa hänen toimintakykynsä rajoitteet. Tästä syytä muutoksenhakulautakunnassa on kyseiset lausunnot huomioitu todistajankertomuksina. Vuoden 2016 alusta voimaan tulleen hallintolainkäyttölain muutosten myötä tilastointi asioissa muuttui. Tilastointitavan muutoksen myötä kirjattiin ”aitoja” suullisten käsittelyjen pyyntöjä yhteensä 10 kappaletta. Vuonna 2017 pyyntöjä asian suulliseen käsittelyyn tuli 12 kappaletta ja vuonna 2018 yhteensä 7 kappaletta.³⁶⁰ Toisinaan muutoksenhakijat ovat pyytäneet lautakuntaa suorittamaan katselmuksia liittyen heidän työskentelyolosuhteisiinsa.³⁶¹

Tilastojen perusteella voidaan päätellä, että sen lisäksi, ettei muutoksenhakulautakunta ole järjestänyt suullisia käsittelyitä niin niiden pyytäminenkin on ollut hyvin vähäistä. Suulliset käsittelyt on kaikki järjestetty lainopillisissa asioissa, vaikka merkittävä osin suullista käsittelyä ovat pyytäneet henkilöt, joiden valitus koskee työkyvyttömyyseläkettä.

Syitä suullisten istuntojen vähäisiin pyyntöihin on vaikea arvioida. Taustalla voisivat mahdollisesti vaikuttaa seuraavat perusteet: tietämättömyys mahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn, haluttomuus arkaluonteisten asioiden julkisempaan käsittelyyn, heikko usko suullisen käsittelyn vaikuttavuuteen sekä epävarmuus ja tietämättömyys menettelyn muodosta ja sisällöstä. Lisäksi suullisen käsittelyn voidaan pelätä aiheuttavan lisäkustannuksia sekä venyttävän asian ratkaisua. Vaikka muutoksenhakulautakunnan menettely ei edellytä asiamiehen käyttöä, saattaa mahdollisuus suulliseen käsittelyyn herättää ajatuksia myös asiamiehen välttämättömyydestä.³⁶²

Muutoksenhakulautakunnan internetsivuilla mahdollisuutta suulliseen käsittelyyn ei mainita. Sivulla todetaan, että asian käsittelyssä sovelletaan hallintolainkäyttölakia.

³⁶⁰ Tosin vuonna 2018 pyydettiin suullista käsittelyä 280 tapauksessa. Tämä on poikkeus aiempiin vuosiin ja selittyy sillä, että lautakunta käsitteli yhden selvitystilassa olevan työeläkekassan tapauksia, jolloin asiat olivat perusteiltaan samanlaisia, mutta muutoksenhakijat olivat yksilöitä. Kun tämä ”massatapaus” poistetaan suullista käsittelyä pyytäneiden tilastoista, oli ”aitoja” pyyntöjä suullisiin käsittelyihin seitsemän kappaletta.

³⁶¹ Nämäkin kirjallisten todisteiden esittämät määrät perustuvat lautakunnan epävirallisiin tilastoihin.

³⁶² Nämä arviot syistä perustuvat kirjoittajan omiin kokemuksiin sekä keskusteluihin muutoksenhakulautakunnan henkilöstön kanssa.

Lisäksi sivuilla kuvataan valituksen käsittelyn eri vaiheet.³⁶³ Esimerkiksi vakuutusosoikeuden internetsivuilla on esitetty muutoksenhakijalle sekä yleistä että yksityiskohtaista tietoa suullisesta käsittelystä, sen edellytyksistä sekä menettelytavoista.³⁶⁴

Muutoksenhakulautakunnasta lähetetään asianosaiselle valituksen saavuttua vireilletulokirjeen yhteydessä esite, jossa kerrotaan muun muassa valituksen käsittelyvaiheista ja ajoista sekä annetaan lisätietoa mahdollisen lisäselvityksen toimittamisesta. Esitteessä todetaan muun muassa:

”Asian käsittely on TELK:ssä lähtökohtaisesti kirjallista. Asian selvittämiseksi voidaan kuitenkin toimittaa suullinen käsittely tai katselmus muutoksenhakijan kirjallisesta vaatimuksesta tai lautakunnan omasta aloitteesta. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaisia, todistajia ja asiantuntijoita. TELK:ssä ei tehdä suullisen käsittelyn yhteydessä tai muutoinkaan lääkärintarkastuksia tai -tutkimuksia. Suullista käsittelyä pyytäneen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä siinä aiotaan esittää.”

Lisäksi asianosaisille ja todistajille lähetetään tarpeen vaatiessa suullista käsittelyä koskevia tiedotus- ja ohjekirjeitä sekä muuta asian käsittelyyn liittyviä ohjeita. Tuolloin kyse on siitä, että muutoksenhakija on nimenomaisesti vaatinut suullista käsittelyä jo valituksessaan. Osapuolille lähetettävissä kirjeessä on muun muassa kuvattu sovellettavan lainsäädännön sisältö sekä pyydetty asianosaista ilmoittamaan lisätietoja ja perusteita suullisen käsittelyn toimittamiselle sekä nimeämään todistajia suulliseen käsittelyyn. Tämä selvitysvelvollisuus on kirjattu myös suoraan hallintolainkäyttölain 38 §:ään.

³⁶³ Käsittelyvaiheet TELK:n internetsivuilla.

³⁶⁴ Suullisesta käsittelystä vakuutusosoikeuden internetsivuilla.

Lisäksi kirjeessä todetaan seuraavaa:

”Muutoksenhakulautakunta harkitsee, onko asian selvittämiseksi syytä toimittaa suullinen käsittely. Jos se päättään toimittaa, siitä ilmoitetaan Teille erikseen. Muussa tapauksessa saatte tiedon muutoksenhakulautakunnan ratkaisusta viimeistään muutoksenhakulautakunnan antamassa valituskelpoisessa päätöksessä.”

Lautakunnassa ei siten tehdä varsinaisesti erillisiä prosessipäätöksiä vaan suullisen käsittelyn pyyntö ratkaistaan varsinaisen valitusasian yhteydessä. Luonnollisesti, jos suullinen istunto katsotaan perustelluksi, niin asia etenee toisella tavalla. Käytännössä muutoksenhakija saa samassa päätöksessä ratkaisun sekä siitä, että hänen suullisen käsittelyvaatimuksensa on hylätty, että päätöksen, jolla on ratkaistu hänen valituksensa koskien työkyvyttömyyseläkettä.

Huomioitava on, että muutoksenhakulautakunta voi myös hallintolainkäyttölain 37 §:n perusteella itse arvioida suullisen käsittelyn toimittamisen olevan tarpeellinen. Tuolloin osapuoliin ollaan yhteydessä sen varmistamiseksi, että edellytykset suulliseen istuntoon ovat olemassa.³⁶⁵

Muutoksenhakulautakunnalla on mahdollisuus järjestää asian suullinen käsittely myös silloin kun osapuolet eivät sitä halua tai eivät ole läsnä. Tämä perustuu hallintolainkäyttölain 43 §:ään, jonka mukaan asia voidaan myös tarvittaessa ratkaista suulliseen istuntoon kutsutun asianosaisten läsnä olematta. Tosin työkyvyttömyyseläkettä koskevan valitusasian ratkaiseminen kuvatussa tilanteessa tuntuu epätarkoituksenmukaiselta ja lähinnä vain teoreettiselta. Suullisen käsittelyn ajatuksena useimmiten kuitenkin on, että muutoksenhakijalla on mahdollisuus osallistua prosessiin ja suullisen istunnon kautta toteutuu menettelyn välittömyys. Asian suullinen käsittely ilman asianosaista voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa lautakunta haluaisi tehdä asiantuntijalle tarkentavia kysymyksiä liittyen hänen antamaansa lausuntoon.

Koska TELK:ssä suullisten istuntojen järjestämisestä on vain vähän kokemusta, erilaiset käytännöt ja ohjeistukset täsmentyvät ajan myötä. Sitä mukaan, kun kokemuksia tulee,

³⁶⁵ Tällaista ratkaisua ei ole koskaan lautakunnassa tehty.

voidaan menettelytapoja muokata ja pohtia ovatko kaikki kirjalliset ohjeet riittävän yksityiskohtaisella tasolla tai toisaalta tarpeen. Muutoksenhakijat ovat tavallisia kansalaisia, joilla useimmiten ei ole kokemusta työkyvyttömyyseläkeasioista eikä valitusmenettelystä. Sairauksien mukanaan tuomat rajoitteet sekä usein tilanteen ainutlaatuisuus asettavat vaatimuksia myös lautakunnalle arvioida oman toimintansa tasoa.³⁶⁶ Lähtökohtana työkyvyttömyyseläkeasioissa muutoksenhakulautakunnassa on kuitenkin pidetty, että asiointi on niin yksinkertaista ja selkeää, etteivät asianosaiset tarvitse asiasta tai avustajaa valitusprosessissa.³⁶⁷ Tämä oletus olisi syytä pitää myös mielessä laadittaessa kirjallisia ohjeita tai annettaessa tietoa valituksen kulusta lautakunnassa.³⁶⁸

Mitkä ovat sitten käytännön mahdollisuudet toteuttaa suullinen käsittely työkyvyttömyyseläkettä koskevassa valituksessa? Lähtökohtaisesti suullista kuulemista vaativan muutoksenhakijan on esitettävä muutoksenhakulautakunnalle syy suullisen käsittelyn toimittamiseksi sekä sen lisäksi ne selvitykset, joita suullisessa käsittelyssä aiotaan esittää. Lautakunnan olisi ensin arvioitava ovatko muutoksenhakijan esittämät syyt sellaisia, että suullinen käsittely olisi tarpeen. Mikäli muutoksenhakulautakunta arvioi oma-aloitteisesti, että suullinen käsittely olisi toimitettava, tuolloinkin asian valmistelu vaatii selvittämistä ja aikaa.

Päätöksenteko asiassa tapahtuu kuitenkin jaostolla, joten päätös suullisen käsittelyn järjestämisestä on ensin tehtävä jaostolla, ja vasta sen jälkeen päästään aloittamaan asian käytännön järjestäminen. Vaikeinta ja haasteellisinta on saada sovittua istuntoaika jaoston sivutoimisten jäsenten kanssa. Suullinen käsittely saattaa kestää useita tunteja, joten irrottautuminen päivätöistä voi olla jäsenistölle vaikeaa. Erityisesti lääkärijäsenten mahdollisuudet osallistua istuntoon ovat hyvin rajallisia heidän työnsä luonteesta johtuen. Toisekseen jäsenistön aikataulujen huomioimisen lisäksi on selvitettävä muutoksenhakijan maantieteelliset mahdollisuudet osallistua istuntoon, koska käytännön syistä istunto järjestetään Helsingissä.

Varsinaiseen istuntoon on varattava tarpeeksi aikaa, vaikka kaikkea asiaan liittyvää ei käydäkään istunnossa läpi. Muutoksenhakulautakunnan suulliset käsittelyt ovat

³⁶⁶ Tästä laajemmin Hänninen 2013, s. 261, jossa esille on nostettu yksilön toimintakykyyn vaikuttavien sairauksien ja oikeustoimikelpoisuuden rajanveto.

³⁶⁷ Lakimiesavustajan roolista Koulu 2014, s. 200 sekä s. 347.

³⁶⁸ Tästä lisää kohdassa 4.2.1

lainopillisissa asioissa kestäneet joistakin tunteista useisiin päiviin. Siksi on tarpeen etukäteen rajata, miltä osin valitusasiaa käsitellään suullisesti ja pitäytyä asetetuissa rajoissa. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeasiassa kyseeseen voisi tulla hoitavan lääkärin kuuleminen sairauden aiheuttaman työkyvyttömyyden kestosta ja asteesta tutkimus- hetkellä vain siltä osin kuin löydöksiä tai arvioita ei ole kirjattu lääkärinlausuntoon.

Suullinen käsittely nauhoitetaan, ja istunnon jälkeen esittelijän on suoritettava tarpeellinen pöytäkirjaustyö käsittelystä. Yleensä osapuolet haluavat istunnon nauhoitteet itselleen. Osapuolille annetaan istunnon jälkeen mahdollisuus jättää loppulausuntonsa sekä tarpeen mukaan vastineensa toistensa lausuntoihin. Kuulemiskierroksen jälkeen esittelijä laatii asiasta varsinaisen esityksen, joka kierrätetään jaoston jäsenistöllä normaalin kierron mukaisesti. Tämän jälkeen valitusasia ratkaistaan normaalissa jaostokokouksessa. Joissain tapauksessa asia liitteineen kiertää jaoston jäsenillä kaksi kertaa ja asiassa järjestetään kolme kokousta. Lisäksi osapuolia on kuultava asianmukaisesti. Kaikki nämä toimenpiteet yhdessä viivästyttävät asian käsittelyä useilla kuukausilla.³⁶⁹ Kuviossa 9 on todettavissa, että toimenpiteitä ja vaiheita on todella paljon ja ne työllistävät sekä kansliaa että jaoston jäseniä. Selvää on, että työkyvyttömyyseläkevalituksen viivästyminen puolella vuodella on kohtuuttoman pitkä aika henkilölle, jolla kyse on perustoimeentulosta. Lisäksi asiassa on huomioitava, että muutoksenhakijan terveydentila saattaa asettaa merkittäviä rajoitteita matkustamiseen ja pelkästään jo hänen yleiseen toimintakykyynsä. Kroonisista ja laaja-alaisista hermokivuista kärsivän henkilön istuttaminen tuntien ajan istuntosalissa ei vastanne asian suullisen istunnon tarkoitusta.

Kuviossa 9 hahmoteltu menettely perustuu niihin kokemuksiin suullisista käsittelyistä, jotka on järjestetty viime vuosina muutoksenhakulautakunnassa joissakin haasteellisissa lainopillisissa asioissa. Lisäksi kuviossa on todettavissa, että suurimmaksi osaksi suullisen käsittelyn järjestäminen edellyttää esittelijän työpanosta³⁷⁰ ja useat toimenpiteet suoritetaan nimenomaan kansliatyönä.

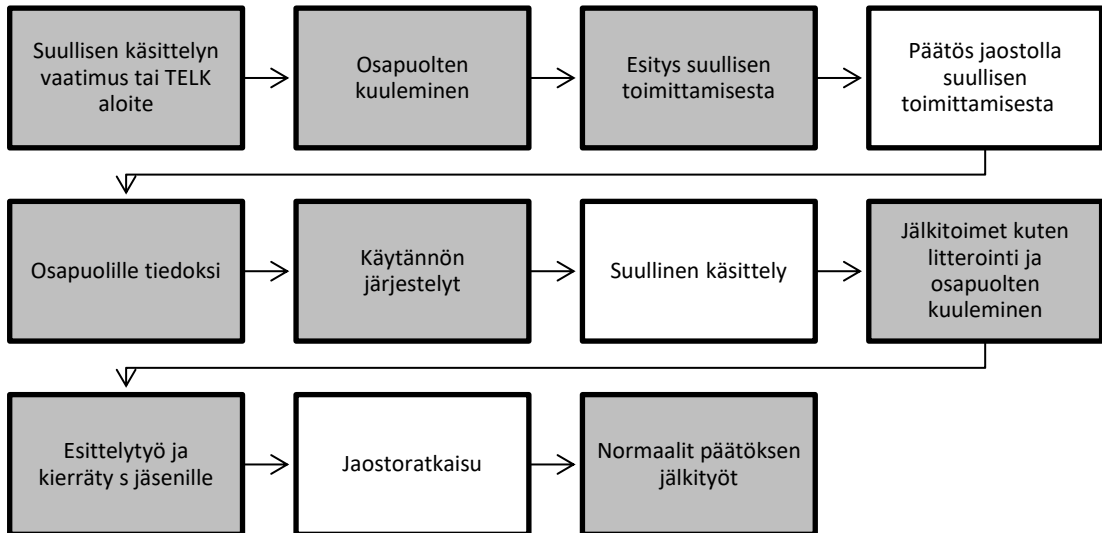
³⁶⁹ Tämä on karkea arvio perustuu siihen että jäsenistölle on varattava 2-3 viikkoa aikaa asiaan tutustumiseen ja samoin kuulemiseen on varattava vähintään kaksi viikkoa.

³⁷⁰ Näin toteaa myös Sakslin 2003, s. 16 käsitellessään Vakuutusosoikeudessa järjestettävää suullista käsittelyä.

Kuvio 9 Hahmotelma suullisen käsittelyn menettelystä TELK:ssa

Kanslia 

Jaosto 



4.4 Suullinen käsittely vakuutusosoikeudessa ja EIT:ssa

Analysoitaessa muutoksenhakulautakunnan menettelyä ja suullisten käsittelyiden järjestämistä on perusteltua lyhyesti tutkia, miten muut työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyä suorittavat tai menettelyä arvioivat ovat itse toteuttaneet suullisia käsittelyjä työkyvyttömyyseläkeasioissa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutusosoikeuteen. Koska vakuutusosoikeus käyttää työkyvyttömyyseläkeasioissa ylintä tuomiovaltaa Suomessa, sen ratkaisulla on suuri vaikutus muutoksenhakulautakunnan ratkaisukäytäntöön.³⁷¹ Vakuutusosoikeuden tehtävänä on arvioida muutoksenhakulautakunnan päätösten lainmukaisuutta, ja esimerkiksi tarpeen vaatiessa palauttaa asia lautakuntaan uudelleen käsiteltäväksi menettelyvirheen vuoksi.³⁷²

Vakuutusosoikeus ratkaisi vuosina 2011-2017 keskimäärin 6 000-6 500 asiaa vuodessa, joista karkeasti laskettuna noin tuhat asiaa kuului työeläkelakien piiriin.³⁷³ Vakuutusosoikeudessa pidettiin vuosina 2011-2017 noin 0-4 suullista istuntoa vuodessa.³⁷⁴ Pyyntöjä suullisten istuntojen suorittamisesta esitettiin samalla vuosivälillä noin 120 vuodessa. Yksikään suullinen istunto ei ole kuitenkaan koskenut työkyvyttömyyseläkkeitä ainakaan siltä osin, että asiassa olisi arvioitu henkilön työkykyä.³⁷⁵ Lähimmäs lääketieteellisen selvityksen arvioimista päästään tapaturmavakuutusasioissa, joihin liittyy merkittävänä kysymyksenä vamman ja tapaturman syy-yhteyden arviointi. Vaikka näissäkin asioissa lääketieteelliset asiantuntijalausunnot ja niiden arviointi ovat lähtökohtana asian käsittelyssä, juuri syy-yhteyden selvittäminen voi vaatia asioiden käsittelyä suullisessa istunnossa.³⁷⁶

Vakuutusosoikeutta on kritisoitu siitä, että sen tulisi järjestää aiempaa enemmän suullisia käsittelyjä.³⁷⁷ Lisäksi on kiinnitetty huomioita niihin perusteisiin, joilla vakuutusosoikeus on hylännyt suullisten käsittelyiden järjestämisen. Yleisimmin vaatimus suullisesta

³⁷¹ Mäenpää 2007, s. 213

³⁷² Havu 2007, s. 85 sekä

³⁷³ Vakuutusosoikeus, toimintakertomukset vuosilta 2011-2017.

³⁷⁴ Vakuutusosoikeus, toimintakertomukset vuosilta 2011-2017. Vakuutusosoikeuden suullisista käsittelyistä aikaisemmalta ajalta Havu 2007, s. 127.

³⁷⁵ OM 2017:40, s. 32. Poikkeuksena oli vuosi 2015, jolloin esitettiin 300 suullisen käsittelyn pyyntöä.

³⁷⁶ Esimerkiksi KKO 2003:35 ja KKO 2014:8

³⁷⁷ OM 2017:40, s. 35.

käsittelystä nähtiin tarpeettomaksi sillä perusteella, että vakuutusosoikeus katsoi esitetyn kirjallisen aineiston olevan riittävää asian ratkaisemiseksi.³⁷⁸ Toisaalta perusteena suullisten käsittelyiden vähäiselle järjestämiselle on nähty myös prosessin pitkittymiseen ja kustannusten nousuun liittyvät seikat.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi ratkaisussaan vuodelta 2006, etteivät suullisesta käsittelystä aiheutuneet lisäkustannukset tai pidentynyt käsittelyaika saa olla yksinomaan perusteena suullista käsittelyä koskevan vaatimuksen hylkäämiselle. Lisäksi päätöksessä todettiin, että suulliseen käsittelyyn ei saa suhtautua lähtökohtaisesti torjuvasti silloin kun muutoksenhakija on pyytänyt suullista käsittelyä lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi.³⁷⁹ Toisaalta on esitetty, että suullisia käsittelyjä tulisi järjestää jo lautakuntavaiheessa ennen kuin asia on vakuutusosoikeudessa.³⁸⁰

Koska työkyvyttömyyseläkeasiassa ei ole mahdollista hakea muutosta vakuutusosoikeuden päätökseen, Suomessa ei ole tätä aihepiiriä koskevaa ratkaisukäytäntöä ylimmillä muutoksenhakuoikeuksilta.³⁸¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut kantaa suullisen käsittelyn tarpeeseen nimenomaan työkyvyttömyyden arviointia koskevassa tapauksessa *Pirinen v. Suomi* (16.5.2006). Kuntien eläkelautakunta oli vuonna 1994 hylännyt Pirisen hakemuksen työkyvyttömyyseläkkeestä. Valituksen jälkeen Piriselle kuitenkin myönnettiin työkyvyttömyyseläke vuoden 1995 helmikuun alusta lukien, mutta hylättiin vaatimus tätä edeltävältä ajalta. Pirinen vaati kuitenkin edelleen muutosta eläkkeen alkamisaikaan sekä myöhemmässä käsittelyvaiheessa asian suullista käsittelyä.³⁸²

Pirisen tapauksessa sekä kuntien eläkelautakunta että vakuutusosoikeus hylkäsivät vaatimukset suullisesta käsittelystä. Eläkelautakunta totesi, että lääketieteelliseen ja muun näytön tilaan nähden suullinen käsittely asiassa ei ollut tarpeen. Vakuutusosoikeus katsoi, että suullinen käsittely ei ollut tarpeen, koska valittajan työkykyä riidanalaiselta ajalta oli jo aiemmissa valitusmenettelyissä riittävästi selvitetty, eikä suullinen käsittely ollut tarpeen ottaen erityisesti huomioon ajan kulumisen. Lisäksi vakuutusosoikeus totesi, että

³⁷⁸ OM 2017:40, s. 37.

³⁷⁹ Eduskunnan oikeusasiamies 20.6.2006, dnro 2708/4/04.

³⁸⁰ Sakslin 2003, s. 16 sekä Koulu 2014, s. 346

³⁸¹ Havu 2007, s. 129.

³⁸² Pirinen vs. Suomi

kuultavaksi vaadittujen lääkärien antamat lääkärinlausunnot olivat perustuneet valittajan omiin kertomuksiin ja asiakirjojen arviointeihin riidanalaiselta ajalta. Kyseisillä lääke-reillä ei ollut asianomaiseen aikaan liittyviä henkilökohtaisia tutkimushavaintoja. Siten vakuutusoikeus perusteli, että kyseisissä olosuhteissa kirjallista näyttöä oli pidettävä riittäväenä.³⁸³

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan suullisen käsittelyn vaatimuksesta voitiin poiketa, jos juttu ei tuonut esiin sellaisia seikkoja, joita ei voinut ratkaista asiakirjojen ja asianosaisten kirjallisten lausumien perusteella. EIT:n mukaan juuri sosiaaliturvaa koskevat asiat voitiin ratkaista kirjallisessa menettelyssä, koska niiden lopputulos riippui tavallisesti kirjallisista lääkärinlausunnoista.³⁸⁴

Pirisen tapauksessa huomionarvioista on kuitenkin, että valittaja vaati suullista käsittelyä vedoten sekä lääkärien että hänen itsensä kuulemiseen asiassa. Valittaja halusi itse kertoa sairaudestaan, työkyvyttömyydestään ja sormivaivojensa vaikutuksesta työkykyynsä. Lääkärrien tarkoituksena oli kertoa Pirisen työkyvyttömyysajasta ja erityisesti sormivaivojen vaikutuksesta hänen työkykyynsä.³⁸⁵

EIT totesi ratkaisunsa perusteluissaan, että koska Pirisen työkyvyttömyyttä riidanalaiselta ajalta oli tutkittu jo aiemmin muutoksenhaussa, ja ettei suullisella käsittelyllä olisi saatu enää sellaista relevanttia ja ratkaisevaa selvitystä, jota ei olisi saatu kirjallisella selvityksellä. EIT:n mukaan riita oli voitu ratkaista asianmukaisesti lääkärinlausuntojen ja kirjallisten lausumien perusteella.

Pirisen kohdalla asiaa oli käsitelty aiemmin sekä eläkelautakunnassa että vakuutusoikeudessa. Kysymys oli tilanteesta, jossa valittaja olisi halunnut suullisessa käsittelyssä käydä läpi sairauksiaan ja niiden vaikutusta hänen työkykyynsä. Pirisen tapauksessa oli kysymys työkyvyttömyydestä ajalta ennen tammikuuta 1995. Kuitenkin vakuutusoikeuden käsittely päättyi keväällä 2002. Tästä syystä suullisessa istunnossa olisi käsitelty melko vanhaa ajanjaksoa ja jo sen vuoksi EIT:n ratkaisulinjaus on perusteltu.

Pirisen tapauksen pohjalta on kuitenkin tarpeen nostaa esille keskustelu siitä, missä määrin työkyvyn arvioinnissa on kyse puhtaasi teknisestä selvityksestä. Työkyvyn

³⁸³ Pirinen vs. Suomi

³⁸⁴ Ervo 2008, s. 209.

³⁸⁵ Pirinen vs. Suomi

arviointi perustuu olennaiselta osiltaan nimenomaan objektiivisesti todennettuihin lääketieteellisiin löydöksiin ja niiden vaikutukseen työntekijän työkykyyn.³⁸⁶ Kuitenkin työntekijän eläkelain 35 §:n mukaan arvioinnissa huomioidaan myös muita työkykyyn vaikuttavia seikkoja. Siksi on tärkeää arvioida yksityiskohtaisesti, miksi ja millaisissa tapauksissa työkyvyttömyysasian suullinen käsittely voisi olla tarpeen.³⁸⁷

³⁸⁶ Havu 2007, s. 126.

³⁸⁷ Tästä lisää kappaleessa 6.2.1

5. Yhteenveto ja muutosehdotukset

Tutkimuksessa on esitetty kolme tutkimuskysymystä. Ensimmäiseen kysymykseen työkyvyttömyyseläkkeen käsittelyn oikeudenmukaisuudesta voidaan antaa kaksiosainen vastaus.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan työkyvyttömyyseläkevalituksen käsittelyn voidaan todeta täyttävän muodollisen oikeudenmukaisuuden kriteerit. Suomalainen hallintolainkäyttömenettely sisältää kaikki tarvittavat elementit, jotka takaavat oikeudenmukaisen menettelyn muutoksenhakijalle sosiaaliturva-asioissa. Toisaalta vaikka menettelyn muodollinen oikeudenmukaisuus täyttyy, valitusmenettely ei kaikilta osin täytä niitä edellytyksiä, joita Senin toimintamahdollisuuksien teoria oikeudenmukaiselle yhteiskunnalle ja instituutiolle toimintoinen asettaa. Yksilöiden erityispiirteiden huomioiminen, henkilön aito mahdollisuus osallistua asiansa käsittelyyn sekä instituution käytännön toimet oikeudenmukaisuuden takaamiseksi ovat seikkoja, joissa muutoksenhakulautakunnalla on tämän tutkimuksen perusteella parannettavaa.

Toisena tutkimuskysymyksenä oleva suullisen käsittelyn oikeudenmukaisuutta parantava näkökulma jää osittain edelleen ilman vastausta. Tämän tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että muutoksenhakulautakunnan soveltama ratkaisukäytäntö ja linja noudattelevat yleistä suomalaista hallintokäyttöprosessia ja erityisesti sen perinnettä. Valitusprosessi perustuu kirjalliseen aineistoon eikä suullisia istuntoja järjestetä. Suomalaisen hallintoprosessin kirjallinen menettely on siunattu EIT:n ratkaisukäytännössä ja työkyvyttömyyseläkevalitusten terveydentilaselvitykset voidaan käsitellä niiden teknisluontoisuuden vuoksi ilman suullista käsittelyä. Päätöksen perusteena olevat selvitykset ovat teknisluonteisia, ja siten valitusasia on käsiteltävissä riittävässä laajuudessa kirjallisessa menettelyssä. Lisäksi on huomioitava, että muutoksenhakijat voivat kokea kiusalliseksi ja hankalaksi terveydentilaansa liittyvien asioiden suullisen käsittelyn.

Vaikka suullisia käsittelyjä ei juurikaan sosiaaliturvan muutoksenhakuasioissa järjestetä, pitäisi sellaisen olla kuitenkin mahdollista jo oikeusturvan saavutettavuuden vuoksi. Muutoksenhakijan on saatava riittävästi tietoa asiansa käsittelystä ja myös mahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn. Näin hän voi tarpeidensa mukaisesti valita, haluaako hän esittää vaatimuksensa lautakunnalle suullisen käsittelyn toimittamisesta. Suullisten

käsittelyjen kategorinen hylkääminen ja niukka tiedotuslinja asiasta asettavat oikeusturvan saavutettavuuden kyseenalaiseksi.

Juuri suullisen käsittelyn tutkimuskysymykseen saadaan vastausapua Senin toimintamahdollisuuksien teoriasta. Senin ajatukset yksilön vapaudesta tehdä itsenäinen päätös käytettävissä olevien tietojen perusteella ilmentävät todellista oikeudenmukaisuutta. Ja myös olla tekemättä mitään, on osoitus oman toimintamahdollisuuden käyttämisestä ja vapaudesta.³⁸⁸ Edellä sanotun perusteella voidaankin todeta, että jo todellinen mahdollisuus suulliseen käsittelyyn riittää lisäämään oikeudenmukaisuutta, vaikka suullista käsittelyä ei pyydetäisi tai järjestettäisi.

Tutkimuksen kolmannen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on ollut sitoa tämän tutkimuksen johtopäätökset osaksi muutoksenhakulautakunnan käytännön toimintaa. Tutkimuksen avulla onnistutaan vastaamaan tutkimuskysymykseen toteamalla, että muutokset lautakunnan menettelytapoihin eivät edellytä kaikilta osin muutoksia lautakunnan toimintaa ohjaaviin säännöksiin. Lautakunnan toimintaan liittyy useita sellaisia käytänteitä, niin sanottua lautakuntakulttuuria, jota on mahdollista muokata ja kehittää talon sisällä. Jos talon sisäinen toimintatapa alkaa olla uhka muutoksenhaun tarkoitukselle, selvää on, ettei juridisesti oikeudenmukainen valitusprosessi vastaa kaikkia muita oikeudenmukaisuuden kriteereitä. Muutoksia lautakunnan toimintaan on mahdollista ja jopa suotavaa tehdä ilman muutoksia lainsäädäntöön.

Ihmisten käsitykset oikeudenmukaisesta menettelystä saattavat vaihdella käsittelyn lopputuloksen mukaan.³⁸⁹ Luottamus menettelyn oikeudenmukaisuuteen voi riippua myös siitä käsitelläänkö asia suullisessa istunnossa tuomioistuimessa vai lautakunnan jaoston sisäisessä kokouksessa.³⁹⁰ Muutoksenhakijalle voi olla tärkeää kohdata päätöksentekijät istuntosalissa sen sijaan että ratkaisu tehdään kirjallisessa menettelyssä suljettujen ovien takana.³⁹¹ Kun asia liittyy yksilölle erittäin henkilökohtaisiin asioihin kuten terveydentilaan ja toimeentuloon, asian ratkaisevalta instituutiolta edellytetään ehdottoman puolueettomuuden lisäksi muutoksenhakijan yksilölliset olosuhteet sensitiivisesti huomioivaa menettelyä.

³⁸⁸ Sen 2009, s. 18 ja s. 237.

³⁸⁹ Ervasti – de Godzinsky 2014, s. 194.

³⁹⁰ Koulu 2014, s. 344

³⁹¹ Tala 2002, s. 9.

Seuraavaksi tutkimuksen tuloksia pohditaan Senin toimintamahdollisuuksien teorian näkökulmasta. Kantavana ajatuksena on, että osallistumalla oman asiansa käsittelyyn muutoksenhakija voi tuntea saavansa asialleen oikeudenmukaisen käsittelyn. Amartya Senin toimintamahdollisuuksien teorian näkemysten jalkauttaminen muutoksenhakulautakunnan toimintaan voi olla haasteellista, mutta ei kuitenkaan mahdotonta. Senin tavoitteena on vähentää epäoikeudenmukaisuutta sekä rohkaista yhteiskunnan eri instituutioita kohtelemaan kaikkia yksilöitä oikeudenmukaisesti.³⁹²

Pohdittaessa, mikä on TELK:n asema valitusprosessin oikeudenmukaisuuden varmistajana, on kiinnitettävä huomiota muodollisten ja numeeristen seikkojen ohella myös muihin näkökohtiin. Riittävänä osoituksena prosessin oikeudenmukaisuudesta ei voida pitää pelkkiä tilastoja TELK:n päätösten muutosprosentista vakuutus oikeudessa, valituksen käsittelyajoista tai siitä, paljonko yhden valitusasian käsittely maksaa. Lautakuntamenettelyn perimmäisenä tarkoituksena on antaa muutoksenhakijalle sellaista asiaansa liittyvää tietoa, jota hän ei eläkelaitokselta kielteisen päätöksen yhteydessä saanut. Se ei merkitse enempää myönteisiä päätöksiä vaan lautakunnan tehtävänä on varmistaa, että muutoksenhakija ymmärtää asiansa käsittelyn ja sen perusteet. Jos lautakunta ei tuota asiaan mitään lisäarvoa, muutoksenhaun tarkoitus jää täyttymättä.

Muutoksenhakulautakunta ja sen henkilökunta voi, toisaalta hallintokäyttö-viranomaisena sen osin pitääkin, monissa kohdin pysytellä sivussa yhteiskunnallisesta keskustelusta ja keskittyä vain oman ydintehtävänsä suorittamiseen. Se, että lautakunta ei ota kantaa esimerkiksi julkisuudessa käytyyn keskusteluun vakuutuslääkärijärjestelmästä, ei välttämättä merkitse, että asialla ei ole mitään vaikutusta lautakunnan toimintaan. Kyse voi olla myös pienistä asioista. Mikäli lautakunta kaikin keinoin pysyttelee sivussa kaikesta yhteiskunnallisesta keskustelusta ja muutoksesta eikä edes pysähdy pohtimaan niiden mahdollisia vaikutuksia lautakunnan toimintaan, lautakunta irtautuu todellisesta maailmasta. Jos lautakunnan toimintatavat ja käytänteet laahaavat pahasti jäljessä, heijastuu se lautakunnan valitusmenettelyn kautta lautakunnan toiminnan uskottavuuteen sekä siihen, että muutoksenhaun alkuperäinen tarkoitus, oikeudenmukaisuuden varmistaminen vaarantuu.

³⁹² Sen 2009, s. 15.

Lautakunnan pitää itse arvioida toimintansa tarkoitusta sekä muun muassa menettelyn oikeudenmukaisuutta. Jos arviot ja muutostarpeet tulevat vain organisaation ulkopuolelta vaarana on, että niiden jalkauttaminen vie aikaa ja resursseja, eivätkä ne yrityksistä huolimatta palvele muutoksenhakulautakunnan toiminnan tarkoitusta. Muutoksenhakulautakunnan olisi siten itse kyettävä pohtimaan, onko toimintaa tarpeen muuttaa esimerkiksi oikeuskulttuurin, lainsäädännön tai yhteiskunnan yleisen ilmapiirin muutoksen myötä. Muutos itsessään ei ole itsetarkoitus vaan edellyttää arvioita myös siitä, onko kyse pidemmän aikavälin strategisesta muutoksesta vai välittömästi toteutettavissa olevista korjausliikkeistä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakuprosessiin on tehty isojaikin muutosehdotuksia³⁹³ ja muutosehdotuksia voidaan myös jaotella usealla eri tavalla. Ehdotukset voivat kohdistua asioihin, jotka ovat mahdollisia toteuttaa ilman lainmuutoksia, ehdotuksiin, jotka edellyttävät lainmuutosta sekä ehdotuksiin, jotka koskevat koko järjestelmän tai vallitsevan oikeuskulttuurin muutosta. Seuraavassa aluvussa on muutosehdotuksia, jotka on jaoteltu sen mukaan, onko ne mahdollista toteuttaa ilman lainsäädäntömuutoksia vai ei.

³⁹³ Esimerkiksi Koulu 2014, s. 345 sekä Vaitoja s. 153.

5.1 Nykyisen lainsäädännön sallimat muutokset

Seuraavassa on esitelty sellaisia muutoksenhakulautakunnan toimintaan liittyviä konkreettisia muutosehdotuksia, joiden avulla voitaisiin parantaa valitusmenettelyn oikeudenmukaisuutta Senin toimintamahdollisuuksien teorian³⁹⁴ näkökulmasta. Ehdotukset eivät edellytä nykyisen lainsäädännön muuttamista ja siten ne olisivat toteutettavissa pienillä käytäntöjen muutoksilla. Jossain määrin ehdotukset voivat aiheuttaa lisäkustannuksia. Osa muutoksista on parhaillaan jo käynnissä, mutta siitä huolimatta olen katsonut perustelluksi tuoda niihin liittyen joitakin näkökohtia esille erityisesti menettelyn oikeudenmukaisuuden huomioimiseksi.

TELK:ssä parhaillaan käynnissä oleva asianhallinnan digitalisaatioprojekti muuttaa erityisesti esittelijän työtehtäviä. Tavoitteena projektissa on ollut luoda uusi valitusprosessi sen sijaan, että nykyinen prosessi muutettaisiin sellaisenaan sähköiseen muotoon. Näillä näkymin merkittävimmät muutokset ovat asioiden nopeampi siirtyminen esittelijöiden vastuulle, siirtyminen paperittomaan prosessiin sekä niin sanotun salkkukierron muuttaminen sähköiseen muotoon. Keskustelua on käyty ainakin osan kokousten pitämisestä etäyhteyden kautta virtuaalisina. Lisäksi on pohdittu asiakaspalveluportaalin käyttöönottoa, jonka kautta muutoksenhakija voisi seurata asiansa käsittelyä ja tarpeen vaatiessa toimittaa uutta selvitystä. Myös kuulemiset voitaisiin hoitaa portaalin kautta helpommin. Sähköisellä käsittelyllä halutaan nopeuttaa ja tehostaa valitusasian käsittelyä sekä lyhentää käsittelyaikoja.³⁹⁵

Digitalisaatioon liittyy useita näkökulmia, jotka on huomioitava erityisesti asiakkaan oikeusturvan kannalta. Ensinnäkin prosessin liiallinen automatisointi voi kiihdyttää ratkaisutoiminnan tehokkuutta ja oikeusturvan yksilöllinen toteutuminen voi jäädä huomiotta. Toisekseen jaostokokousten nopeuttaminen ja päätöksenteon tiivistäminen saattaa entisestään vähentää jo nyt melko vähäistä jaostokeskustelua. Asian käsittely voi jäädä melko pintapuoliseksi ja esittelijöillä on suuri vastuu varmistaa, että asia tulee käsitellyksi tarvittavilta osin. Kolmanneksi asioiden siirtyminen varhaisemmassa vaiheessa esittelijän vastuulle edellyttää esittelytyön luonteen muutosta, jossa on

³⁹⁴ Sen 2009, s. 15.

³⁹⁵ Nämä tiedot perustuvat lautakunnan henkilökunnalta saatuihin tietoihin digitalisaatioprojektin ollessa käynnissä.

huomioitava myös työnjohdolliset näkökulmat. Yhteydenpito muutoksenhakijan kanssa lisääntyy ja osin helpottuu. Toisaalta edellytyksenä on, että kaikilla muutoksenhakijoilla on sekä tekniset mahdollisuudet ja riittävästi toimintakykyä asioidensa hoitamiseen sähköisesti. Muutos lautakunnan toimintaan on merkittävä, ja siinä on huomioitava asiakaspintojen lisäksi koko henkilökunta. Työtapojen muutokset vaativat aikaa, resursseja sekä työnantajan riittävää ja pitkäkestoista tukea työntekijöilleen.

Arvioitaessa digitalisaation vaikutuksia valitusmenettelyn oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, merkittävin riski muutoksenhakijan kannalta on lautakunnan toiminnan liiallinen teknistyminen ja huomion siirtyminen pois muutoksenhaun varsinaisesta tarkoituksesta. Jotta muutoksenhakijalla on riittävät mahdollisuudet osallistua itseään koskevan valitusasian käsittelyyn, muutoksenhakulautakunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että se mahdollistaa muutoksenhakijan riittävät toimintamahdollisuudet³⁹⁶. Käytännössä tämä tarkoittaa, että esittelijän on varmistettava muutoksenhakijan riittävät tekniset valmiudet sekä myös kyky esimerkiksi asiakasportaalin käyttämiseen.

Valitusmenettelyn oikeudenmukaisuuden ei voida katsoa täyttyvän, jos muutoksenhakijalla ei ole käytännön mahdollisuutta toimittaa haluamaansa lisäselvitystä lautakunnalle tai muutoin päästä tarpeellisilta osin vaikuttamaan asiansa käsittelyyn. Lisäksi lautakunnan on järjestettävä henkilökunnalleen ja jäsenistölleen riittävästi koulutusta sen varmistamiseksi, että kaikilla on yhtäläiset mahdollisuudet tehtäviensä hoitamiseen. Tehokas tekninen suorittaminen ei saa mennä oikeudenmukaisen valitusmenettelyn edelle.

Muutoksenhakulautakunnan jäsenet ja esittelijät kohtaavat toisensa jaostokokouksissa melko pintapuolisesti. Toisinaan eteen voi tulla tilanteita, joissa jäsenet haluavat lisätietoa esimerkiksi muiden jaostojen ratkaisukäytännöistä tai valitusasian kansliakäsittelystä. Koska jäsenistön ja kanslianhenkilökunnan yhteydenpito on melko vähäistä, yksittäisen esittelijän voi olla vaikeaa antaa riittävästi taustatietoa jäsenistölle. Siten olisi tarpeen, että jäsenet sivutoimisuudestaan huolimatta saataisiin paremmin sitoutettua lautakunnan toimintaan. Heille pitäisi antaa riittävästi tietoa sekä lautakunnan toiminnasta

³⁹⁶ Vrt. Nussbaum onkin kritisoinut Senia juuri siitä, että Sen ei ole eritelty yksilöiden eri toimintamahdollisuuksia. Esimerkiksi Nussbaum on pitänyt yksilön kykyä itsensä ilmaisuun yhtenä toimintamahdollisuutena, Nussbaum 2001, s.278.

että lainsäädännön kehityksestä. Uutiskirjeen tai tiedotteen lähettäminen on hyvä tapa, mutta se ei välttämättä saavuta ja aktivoi kaikkia jäseniä riittävällä tavalla.

Jaoston jäsenten ja kansliahenkilökunnan keskinäinen, istuntojen ulkopuolinen kontaktointi voisi hyödyttää molempia osapuolia. Esittelijät kiertävät eri jaostoilla, mutta jäsenet saattavat olla vuosia saman jaoston jäseninä. Koska jaostojen lääketieteellisissä ja juridisissa painotuksissa on eroja, käytännöt ja tulkinnat saattavat vaihdella. Lisäksi huomioitava on, että harvoin valituksissa on kyse vain yhden sairauden vaikutuksesta henkilön työkykyyn. Siten koko lautakunnan jäsenistön säännölliset tapaamiset ja ajankohittaiset koulutuspäivät voisivat madaltaa kynnystä käydä keskusteluja jaostoilla, laajentaa asiantuntemusta sekä auttaa varmistamaan sekä käsittelyn yhtenäisyyttä että yhtenäistää ja sitouttaa jäsenistöä eri tavalla. Tosiasia kuitenkin on, että jäsenistön sivutoimisuus asettaa omanlaisiaan haasteita lautakunnan toiminnan sujumuudelle.

Jäsenistön sitouttamisella on myös tärkeä asema oikeudenmukaisemman valitusmenettelyn varmistamisessa. Senin toimintamahdollisuuksien teorian mukaan ei ole riittävää, että yhteiskunnan järjestelmät ovat teoreettisesti oikeudenmukaisia vaan instituutioiden on varmistettava oikeudenmukainen toiminta myös jokaisen yksilön kohdalla.³⁹⁷ Muutoksenhakijalla on oikeus siihen, että hänen asiansa tulee käsitellyksi tavalla, joka huomioi hänen yksilölliset olosuhteensa riittävällä asiantuntemuksella ja mahdollisimman huolellisella perehtymisellä. Jokainen valitusasia ansaitsee yksilöllisen käsittelyn.

Muutoksenhakulautakunnan on oltava saavutettavissa. Tällä tarkoitetaan, että muutoksenhakijan on saatava tarpeellinen tieto asiansa käsittelyyn liittyen ja tämä tieto on oltava saatavissa helposti ja ymmärrettävällä tavalla. Yhteydenotto lautakuntaan ei saa olla hankalaa ja tietoa on oltava tarjolla usealla eri tavalla sekä eri muodoissa. Senin ajatuksia mukailleen on selvää, että muutoksenhakija tarvitsee asiansa käsittelyyn liittyvää tietoa, jotta hän voi oman harkintansa mukaisesti tehdä päätöksiä, missä ja millä tavalla hän osallistuu asiansa käsittelyyn ja käyttää toimintamahdollisuuksiaan. Yhteydenoton lautakuntaan on oltava riittävän vaivatonta, jotta muutoksenhakija kokee saavansa riittävästi tietoa sekä aidon mahdollisuuden valinnan tekemiseen.³⁹⁸

³⁹⁷ Sen 2009, s. 68-69.

³⁹⁸ Sen 2009, s. 232.

Henkilökohtainen asiakaskontaktointi riittävän varhaisessa vaiheessa on erittäin tärkeää sekä asian riittävän selvittämisen että menettelyn oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta. Esimerkiksi lautakunnassa on tällä hetkellä käytäntö, ettei esittelijä saa vastata muutoksenhakijan yhteydenottopyyntöihin ennen asian jaostokäsittelyä. Ajatuksena on, että yhteydenpito saattaa hankaloittaa asian joutuisaa ja asianmukaista selvittämistä sekä aiheuttaa esteellisyyden. Useimmiten asiakkaan yhteydenoton taustalla on lisääjän pyytäminen tai uusien selvitysten toimittamiseen liittyvät kysymykset. Mahdolliset esteellisyytilanteet ja joutuisuusvaikutukset olisi kuitenkin vältettävissä puhelinmuistioilla sekä yhteydenottojen asianmukaisilla diarioinneilla. Pelkän teoreettisen esteellisyyden mahdollisuuden vuoksi ei ole perusteltua hankaloittaa muutoksenhakijan yhteydenpitoa esittelijään, varsinkin jos rajoittava käytäntö voi hankaloittaa asian asianmukaista selvittämistä.

Lisäksi yhteydenpidon osalta olisi huomioitava se seikka, että usein muutoksenhakijoille voi olla huomattavasti helpompi ilmaista itseään suullisesti kuin kirjallisen selvityksen kautta. Muutoksenhakijan kanta voidaan kirjata asianmukaisesti muistioon, joka on asiaan ratkaisuun liittyvää selvitystä siinä missä mikä tahansa muukin aineisto. Tuleva digitalisaatio tulee jossain määrin muuttamaan tilannetta ja helpottaa esimerkiksi kuulemiseen liittyviä menettelyjä. Vaarana voi kuitenkin olla, että lautakunnasta tulee entistä enemmän kasvotonta digitaalinen koneisto ja muutoksenhaun perimmäinen tarkoitus hämärtyy.

Muutoksenhakijan omat olosuhteet ja yksilöllisyys on huomioitava, kuten todettiin aiemmin menettelyn digitalisaation vaikutusta arvioitaessa. Senin yksilökeskeinen näkemys³⁹⁹ korostuu ja konkretisoituu tässäkin kysymyksessä. Muutoksenhakijan terveyden tilan mahdolliset rajoitteet on huomioitava aidosti, ja riittävä oikeusturvan saavuttaminen on varmistettava niin, että kaikki valitusasian käsittelyyn vaikuttavat yksilölliset näkökulmat ovat tiedossa.

Työeläkelaki asettaa eläkelaitoksille veloitteen antaa tarvittavaa neuvontaa asiakkailleen, mutta lain säännöt eivät kiellä muutoksenhakulautakuntaa antamasta tietoa muutoksenhakijoille työeläkejärjestelmästä, työkyvyttömyyseläkkeistä tai vakuutuslääketieteestä yleensä. Kielteisen päätöksen eläkelaitoksesta saanut henkilö ei välttämättä

³⁹⁹ Sen 2009, s. 233.

halua pyytää apua tai hakea lisätietoa kielteisen päätöksen antaneelta laitokselta, vaan jostain riippumattomasta paikasta. Faktatieto järjestelmästä ja sen toiminnasta selkeyttää myös muutoksenhakulautakunnan toimintaa, oikaisee virheellisiä käsityksiä sekä ennen kaikkea hyödyttää kaikkia alan toimijoita.⁴⁰⁰ Yhteistyö muiden sosiaaliturvan lautakuntien kanssa voisi tuottaa hyviä, kaikille sopivia vaihtoehtoja. Myös eläkelaitokset voisivat arvostaa muutoksenhakulautakunnan aktiivista ja yleisesti ohjaavaa tiedottamista toiminnastaan ja ratkaisukäytännöistään.

Kaiken kaikkiaan tiedolla on valtava merkitys arvioitaessa muutoksenhakijan todellisia mahdollisuuksia oikeudenmukaiseen prosessiin. Tällä hetkellä TELK täyttäneen tiedottamisvelvoitteensa, mutta haaste nykyisessä tietopainotteisessa yhteiskunnassa ei ole helppo. Tiedottamisen on pysyttävä mukana yhteiskunnan muutoksessa, mutta toisaalta lautakunnan on noudatettava sen toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä. TELK:n kohdalla olisi kiinnitettävä erityistä huomiota tiedotuksen pääasiallisiin kohteisiin eli muutoksenhakijoihin ihmisinä ja yksilöinä. Muutoksenhakijoiden heikentynyt terveydentila, maahanmuuttajien määrän lisääntyminen sekä ihmisten lisääntynyt liikkuvuus ja muuttuvat työnteon tavat vaikuttavat myös siihen, miten TELK:n on mukautettava toimintaansa. Myös selkokielisyyteen on kiinnitettävä huomiota. Tiedon tarvekin vaihtelee; toinen tarvitsee pikaisesti tiedon käsittelyajoista tai yhteystiedoista, toinen haluaa selvittää, miten hänen asiansa käsittely etenee ja mihin menettely perustuu. Usein kyse on henkilöistä, jotka ovat tekemisissä eläkeasioiden kanssa ensimmäistä kertaa ja heidän toimintakykynsä on usein rajoittunut terveydellisistä syistä.

Lautakunnan internetsivuilla olevat tekniset organisaatitiedot (kuten kansliahenkilökunnan määrä, lautakunnan kokoonpano tai asettamispäätös) ja lautakunnan toimintaa ohjaavien lakien luetteleminen eivät riitä. Muutoksenhakija ei saa nykyisellään riittävästi tietoa siitä, miten hänen asiansa käsitellään, ja millä perusteella hänen valituksensa ratkaistaan. Muutoksenhakija tarvitsee selkeitä ohjeita, kuinka menetellä, ja sama asia olisi hyvä selittää useammalla eri tavalla. Kaavakuva asian etenemisestä kertoo enemmän kuin tekstitieto, ja erilaiset opastavat videot⁴⁰¹ mahdollistavat monipuolisen tiedon jakamisen. Ihmiset haluavat konkreettisia esimerkkejä siitä, kuinka he voivat toimia sekä

⁴⁰⁰ Perhoniemi ym. 2015, s. 69 sekä STM 2014, s. liite, s. 3-4.

⁴⁰¹ Keskinäinen eläkeyhtiö Varma opastaa internetsivuillaan videon avulla, kuinka henkilö voi hakea vanhuuseläkettä.

tietoja vastaavista tapauksista voidakseen suhteuttaa oman tilanteensa muiden tapauksiin. Pelkkä linkki ratkaisutietokantaan ei auta henkilöä, joka kaipaa käytännön selkokielistä tietoa työkyvyn arvioinnista tai esimerkkejä vastaavista tapauksista. Useissa organisaatioissa käytössä olevat internetsivustojen Usein Kysytyt Kysymykset -palsta on nopea ja tehokas tapa antaa pikatietoa sitä etsiville.

Aiemmin kuvatulla käsittelyn digitalisaatiolla on arvioitu olevan vaikutuksia myös valitusten käsittelyaikoihin sekä asioiden käsittelyn käytännön ohjautumiseen lautakunnan sisällä. Mikäli ennusteet valitusaikojen lyhyemmistä käsittelyajoista ja työnjaollisista muutoksista toteutuvat, lienee paikallaan esittää ehdotus panostuksesta valitusasian laadulliseen kehittämiseen.

Toisinaan kuulee sanottavan, että organisaatio on niin vahva kuin sen heikoin lenkki. Organisaatiolla ja sen johdolla on vastuu huolehtia myös kaikkein tärkeimmästä eli henkilökunnastaan. Asiantuntijaorganisaatiossa ja erityisesti silloin kun se on muutoksen edessä, on tärkeää pohtia, miten muutoksesta selvitään. Muutokset organisaation rakenteessa tai toiminnassa vaikuttavat työntekijöiden eri tavalla ja henkilökunnan kyvyllä sopeutua muutokseen on luonnollisesti vaikutuksia myös työtehtävien suorittamiseen. TELK:ssä oli vuosina 2016-2019 työhyvinvointiprojekti. Projektin tarkoituksena oli tarjota henkilökunnalle tukea ja uudenlaisia välineitä sopeutua organisaation ja toiminnan muutoksiin.

5.2 Lainsäädäntömuutosta edellyttävät muutokset

Usein menettelyn oikeudenmukaisuuteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen liitetään ajatus asian suullisesta käsittelystä.⁴⁰² Suulliseen käsittelyyn kautta muutoksenhakija voi halutessaan osallistua valitusasiansa käsittelyyn aktiivisesti. Muutoksenhakijalla on Senin toimintamahdollisuuksien teorian hengen mukaisesti mahdollisuus tehdä itsenäinen valinta siitä, millä tavalla hän haluaa osallistua asiansa käsittelyyn.⁴⁰³

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa suulliset istunnot, mutta useasta eri syystä muutoksenhakulautakunta ei ole niitä järjestänyt. Käynnissä oleva hallintoasioiden prosessiaännösten uudistus tuo tullessaan mahdollisuuden entistä kevyempään menettelyyn. Keväällä 2019 hyväksytyn lainmuutoksen jälkeen kyse ei välttämättä ole enää puhtaasta kustannuskysymyksestä vaan jostain muusta. Onko asian suullinen käsittely edellytys oikeudenmukaiselle prosessille? Ei välttämättä edellytys, mutta toisaalta suullinen käsittely ei myöskään vähennä oikeudenmukaisuutta. Pyyntö suullisten käsittelyiden toimittamiselle ovat kuitenkin olleet lautakunnassa erittäin vähäisiä.

Viimeistään lainmuutoksen myötä voisi olla kuitenkin tarpeellista aidosti pohtia suullisten käsittelyiden merkitystä valitusmenettelyssä.⁴⁰⁴ Valmisteleavan suullisen käsittelyn mukanaan tuoman kevyemmän prosessin kautta lautakunnalla olisi mahdollisuus muuttaa asennettaan ja toimintatapojaan sekä avata muutoksenhakijoille realistinen mahdollisuus asiansa suulliseen käsittelyyn. Toisaalta suullisten käsittelyiden järjestäminen ei saa olla itseisarvo, mutta edes realistinen mahdollisuus niiden tarpeen arvioimiselle on perusteltua.

Muutoksenhakulautakunta voisi parantaa suullisiin käsittelyihin liittyvää tiedottamista ja samalla avata toimivan keskusteluyhteyden lautakunnan ja muutoksenhakijan välille. Esimerkiksi käytännön esimerkit siitä, millaisissa tapauksissa suullista käsittelyä ei ole nähty tarpeelliseksi järjestää, auttaisivat muutoksenhakijan hahmottamaan, mistä asian käsittelyssä lautakunnassa on kyse. Toisaalta käytännön esimerkit asioista, joita suullisessa käsittelyssä voitaisiin käsitellä, olisivat myös hyödyllisiä.

⁴⁰² Tätä kysymystä on käsitelty aiemmin kappeleissa 2.3 sekä 4.

⁴⁰³ Sen 2009, s. 237.

⁴⁰⁴ Näin asia on nähty myös STM 2014, liite s. 5.

Muutoksenhakijalle olisi kuitenkin annettava mahdollisuus arvioida ja selvittää, voisiko hänen asiansa käsitteleminen suullisessa käsittelyssä olla tarpeen. Vaikka suullista käsittelyä ei arvioinnin jälkeen katsottaisi tarpeelliseksi, ainakin sen mahdollisuutta olisi oikeasti selvitetty. Tällä pienellä teknisellä asennemuutoksella ei olisi todennäköisesti suuria taloudellisia vaikutuksia, mutta vaikutuksia lautakunnan imagoon avoimempana organisaatiota sillä voisi olla.

Muutoksenhakulautakuntaan organisaationa liittyvät näkökulmat korostavat Senin ajatuksia instituution asemasta oikeudenmukaisuuden takaajana.⁴⁰⁵ Teoreettisesti oikeudenmukainen instituutio ei välttämättä takaa oikeudenmukaista menettelyä, jos toiminta ei ole käytännön tasolla oikeudenmukaista.⁴⁰⁶ Edellä mainitusta syystä, on suurta merkitystä, millä tavalla muutoksenhakulautakunta omalla toiminnallaan edistää oikeudenmukaisemman menettelyn toteuttamista. Se, että lautakunta on olemassa instituutiona, ei takaa sitä, että se on käytännön tasolla toiminnassaan oikeudenmukainen. Siten lautakunnan menettelyn paremman oikeudenmukaisuuden takaamiseksi on tarpeen myös pohtia, voisiko instituution rakennetta tai toimintaa muuttaa jollain tavalla.

Ajoittain on käyty keskustelua siitä, että muutoksenhakulautakunta saisi oman niin sanotun kansliälääkärin, edes osa-aikaisen.⁴⁰⁷ Työkyvyttömyyseläkeasian käsittely perustuu merkittävältä osin nimenomaan lääketieteelliseen selvitykseen ja toisinaan esittelijä voi kaivata lääkärin neuvoa tai kannanottoa ennen esittelymuistion laatimista. Nykyään esittelijä konsultoi lääkäriä lähinnä jaostokokouksessa tai kun jaostolla on katsottu tarpeelliseksi pyytää toisen jaoston lääkärin mielipidettä asiassa.

Matalan kynnyksen kansliakonsultaatio voisi auttaa selvittämään jo etukäteen tarvitaanko asiassa mahdollisesti lisäselvitystä puutteellisten lausuntojen vuoksi. Nykyään lisäselvitystä pyydetään erittäin harvoin ja puutteelliset selvitykset aiheuttavat turhia hylkäyspäätöksiä. Kansliälääkäri ei kuitenkaan olisi mukana asian varsinaisessa ratkaisemisessa vaan lähinnä kyse olisi siitä, että hän voisi tarjota esittelijälle lääketieteellistä asiantuntijatukea sekä esimerkiksi pitää lautakunnan henkilökunnan ajan tasalla lääketieteellisissä asioissa.

⁴⁰⁵ Sen 2009, s. 68-69.

⁴⁰⁶ Instituutioiden oikeudenmukaisuudesta tarkemmin kappaleessa 2.1.1.

⁴⁰⁷ STM 2014, s. 10.

Työkyvyn arviointiin liittyvä vakuutuslääketieteellinen näkökulma on aiheuttanut keskustelua useissa eri yhteyksissä. Muutoksenhakulautakunnan päätöksissä ei ole tällä hetkellä eroteltu jaoston lääkärin kannanottoa tai vakuutuslääketieteellisen arvioinnin merkitystä asian ratkaisun kannalta. Lisäksi jaoston päätökseen liittyvä keskustelu kuuluu neuvottelusalaisuuden piiriin. Yhtenä vaihtoehtona olisi pohtia, pitäisikö lautakunnan päätöksessä enemmän avata asian vakuutuslääketieteellistä arviointia. Tämä saattaa edellyttää kuitenkin lainsäädännön muuttamista.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien jaostojen toiminta perustuu hyvin pitkälle jäseniin ja varapuheenjohtajiin, jotka työskentelevät tehtävissään päätoimensa ohella. Sivutoimisuudella on omat vaikutuksensa sekä lautakunnan toimintaan käytännön tasolla, että siihen, miten toimintaa arvioidaan ulkoapäin. Yhtenä vaihtoehtona on avata keskustelu siitä, voisiko osa jäsenistöstä olla päätoimista.

Isomman muutoksen tarjoaisi lautakuntainstituutioiden rakenteelliset uudelleenjärjestelyt. Vuoden 2018 alusta on toiminut uusi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta Samu, kun sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta Somla ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta TTLK yhdistettiin. Yhtenä vaihtoehtona on, että esimerkiksi TELK ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta Tamla yhdistettäisiin. Yhdistämisestä tulisi säästöjä ainakin asianhallintajärjestelmistä sekä toimistokuluista. Lisäksi henkilökunnan työ monipuolistuisi ja joustavuus lisääntyisi. Samalla toisinaan esitetty lautakuntien liika toiminnallinen eriytyminen vähentyisi.

Toisinaan lautakuntamenettelyä on ehdotettu lakkautettavaksi ja niiden toimintojen siirtämistä hallinto-oikeuksille, tai jopa erillisten erityistuomioistuinten perustamista.⁴⁰⁸ Mikäli lautakuntamenettely hyvine piirteineen halutaan säilyttää omana toimintamuotonaan, yhtenä vaihtoehtona on sen uudelleen organisointi ja järjestelmällinen kehittäminen.

Kehittämistyöhön voisi siten hakea apua ja tukea tuomioistuinlaitokselta sekä siirtää muutoksenhakulautakunnat pois substanssiministeriöiden alaisuudesta. Hallinnollista ja organisatorista tukea olisi saatavissa uudesta tuomioistuinvirastosta, jonka perustamishanke käynnistettiin vuoden 2018 alussa.⁴⁰⁹ Lautakunnat voisivat hyötyä soveltuvin osin

⁴⁰⁸ Koulu 2014, s. 61 ja s. 295.

⁴⁰⁹ Oikeusministeriön lainsäädäntöhanke 1:2018.

yhteisestä ohjauksesta sekä toimintojen koordinoinnista säilyttäen kuitenkin ainutlaatuisuutensa.

Muutoksenhakulautakunnan organisaatiota ja rakennetta koskevissa ehdotuksissa on nähtävissä yhtymäkohtia Senin ajatuksiin siitä, että instituution on pyrittävä käytännön toiminnassaan yksilön olosuhteet huomioiviin ratkaisuihin.⁴¹⁰ Rakenteellisesti yhtenäisen ja hyvin toimivan instituution on helpompi tarjota laadukasta oikeusturvaa ja keskittyä perustehtävänsä hoitamiseen, kun sen henkilökunta ja toiminta ovat laadukasta.

⁴¹⁰ Sen 2009, s. 68-69.

6. Lopuksi

Työkyvyttömyyseläkkeen muutoksenhakumenettely on pitkälti asian siirtämistä pinosta pinoon. Menettely kulkee kapeaa ja tarkkaan säänneltyä reittiä; lopputuloksena saadaan tuote, joka on joillekin mieluinen ja joillekin ei.

Muutoksenhakulautakunnan tehtävänä on tarjota työkyvyttömyyseläkkeenhakijalle ja eläkelaitokselle tasapuolinen ja avoin käsittely. Muutoksenhaun tarkoituksen on täyttyvä ja menettelyn on oltava oikeudenmukainen. Nykyisellään työkyvyttömyyseläkkeiden käsittelyn muodollisen oikeudenmukaisuuden voidaan todeta täyttyvän, mutta on asianmukaista pohtia, täyttyykö muutoksenhaun tarkoitus.

Edellä luvussa 5 on esitelty keskeisimmät vastaukset tutkimuskysymyksiin. Lisäksi alaluvuissa 5.1 ja 5.2 on tehty lautakunnan toimintaan liittyviä muutosehdotuksia. Useimpien muutosehdotusten tarkoituksena on ollut osoittaa, kuinka pienillä toimenpiteillä on mahdollista vaikuttaa niihin mielikuviin ja asenteisiin, jotka liittyvät koko työeläkejärjestelmään ja sen uskottavuuteen. Käytänteiden ja asenteiden päivittäminen ei edellytä aina lainsäädäntömuutoksia tai merkittäviä taloudellisia panostuksia.

Tutkimus on aihealueeltaan hyvin juridinen, ja koska tutkimuskohteena on valitusmenettelyn oikeudenmukaisuuden arviointi, vaarana on, että asian käsittely painottuu liiaksi lainsäädäntöön ja sen merkitykseen asiassa. Toisaalta menettelyn oikeudenmukaisuutta ei ole mahdollista arvioida ilman kohteen asianmukaista ja kokonaisvaltaista tutkimista.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen valinnalla on haluttu korostaa, että muutoksenhakija voi olla useasta eri syystä heikossa asemassa valitusmenettelyssä. Tutkimukseen valitun yksilöä korostavan teorian tarjoaman näkökulman kautta voidaan ensinnäkin havaita, että oikeudenmukaisuudessa on kyse muustakin kuin juridisesti ja muodollisesti oikein tehdystä suorituksesta.

Toiseksi Senin ajatus siitä, että ihminen ei aina pyri taloudellisen hyödyn tavoitteluun⁴¹¹, on liian herkullinen ohitettavaksi. Senin teorian suuntaviivoja seuraten voidaan pohtia, mitä muuta työkyvyttömyyseläkettä hakeva henkilö ajattelee kuin eläkettä. Pelkkä raha ja taloudellisen hyödyn maksimointi ei ole kaikissa tilanteissa ensisijainen tavoite.

⁴¹¹ Sen 2009, s. 18-19

Muutoksenhakijat saattavat hävetä sitä, etteivät kykene töihin ja siten elätä itseään ansiotuloilla. He toivovat ihmisarvoista kohtelua ja näkevät valituskierteen nöyryytyksenä. Lisäksi kipujen ja uupumuksen rinnalle nousee pettymys, että työura on päättynyt sairauteen eläkekahvien sijaan.⁴¹²

Muutoksenhakulautakunnalla on halutessaan mahdollisuus tarjota muutoksenhakijalle tunne siitä, että hän saa valitusasioilleen oikeudenmukaisen käsittelyn. Oikeudenmukaisen käsittelyn tunteen voimistaminen ei tarkoita enempää myönteisiä eläkepäätöksiä. Se, että muutoksenhakija saa riittävää ja oikea-aikaista tietoa valitusmenettelystä hänelle sopivassa muodossa, ei lisää merkittävästi lautakunnan kustannuksia tai heikennä eläkelaitoksen asemaa. Työkyvyttömyyseläkeasia on yksittäiselle ihmiselle merkityksellinen ja henkilökohtainen asia. Oikeudenmukaisen prosessin varmistaminen pitäisi olla muutoksenhakulautakunnalle tärkein tavoite. Valituksen käsittelyn hinnalla ja kestolla on luonnollisesti merkitystä, mutta ne eivät saisi olla ainoita mittareita. Prosessiekonomisten näkökantojen korostuminen suomalaisessa hallintokulttuurissa on tuttu asia, mutta ehkä olisi aika herättää keskustelua myös toiminnan laadusta ja sisällöstä.

Sen on korostanut toimintamahdollisuuksien teoriassaan yksilön olosuhteita ja mahdollisuutta toimia kykyjensä ja vaihtelevien tilanteidensa mukaisesti.⁴¹³ Työkyvyttömyysasioissa on usein kyse muutoksenhakijan terveydentilasta ja muista henkilökohtaisista asioista. Tästä syystä muutoksenhakijalle on tärkeää, että häntä juridisen kuulemisen lisäksi myös kuunnellaan. Pelkästään jo se, että muutoksenhakija tuntee saavansa asiansa sanotuksi ja kokevansa sanomansa perille saatetuksi, voi lisätä hänen tunnettaan siitä, että asian käsittely on ollut oikeudenmukaisempi kuin eläkelaitoksessa. Muutoksenhakulautakunnalla on mahdollisuus ja etuoikeus antaa asiakkailleen hieman enemmän kuin he ovat aiemmin saaneet. Näin menettelemällä voidaan saavuttaa muutoksenhaun tarkoitus.

Tässä tutkimuksessa on kyse muutoksenhakijan lisäksi myös asiakkaasta. Suomalaisen hallintotoimintaa suorittavan organisaation on mahdollista hivuttautua pois vanhasta hallintoalamaisasenteesta. Tarkoituksena ei ole leikkiä oikeusturvalla tai väheksyä järjestelmää, vaan kyse on ennen kaikkea asenteesta haastaa vanhat käytänteet niin, että myös

⁴¹² Perhoniemi ym. 2015, s. 50-53.

⁴¹³ Sen 1992, s. 20 ja 85.

oikeudenmukaisuus ja sisällöllisesti parempi menettely voisi toteutua entistä tehokkaammin. Hallintokulttuurin muutos on mahdollista tehdä organisaation sisältä käsin, ja apuna voi käyttää myös asiakkaita kuuntelemalla heidän toiveitaan ja näkemyksiään. Avoin vuoropuhelu paremman oikeudenmukaisuuden saavuttamiseksi hyödyttää kaikkia osapuolia ja auttaa ymmärtämään järjestelmää laajemmin.

Tutkimustyötä motivoi voimakas halu kyseenalaista kirjoittajan juridinen maailmankuva sekä altistaa oma turvallinen toimintaympäristö uudentalaiselle tarkastelulle. Kuten usein, tutkimuksen edetessä herää lisäkysymyksiä, ja joitakin mielenkiintoisia jatkotutkimusaiheita on noussut nytkin esille.

Vakuutuslääkärijärjestelmä ansaitsee perusteellisen ja ennen kaikkea poikkitieteellisen tarkastelun. Järjestelmän uudistaminen ei onnistu, jos ei perehdytä järjestelmän perusteisiin tai selvitetä, mikä toimii ja mikä ei. Toisena merkittävänä kysymyksenä herää suomalaisen työeläkejärjestelmän ja etujärjestöjen suhde; onko nykyinen järjestelmä tullut tiensä päähän, kuten kriittisimmissä arvioissa on esitetty. Tärkeimpänä huolena on kuitenkin yksittäisen ihmisen asema suomalaisessa hallintolainkäyttöprosessissa. Voisimmeko vielä paremmin jalkauttaa ihmisoikeudet toimintaamme niin, että aivan jokainen kokisi saavansa inhimillisen ja oikeudenmukaisen kohtelun?

Lähteet

Sähköiset lähteet on tarkistettu 22.5.2019

Airio, Ilpo. Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kelan tutkimusosasto, Helsinki. Tampere 2013.

Alkula, Tapani – Pöntinen, Seppo – Ylöstalo, Pekka. Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. Juva 2002.

Antila, Outi - Havu, Timo – Kangasjärvi. Kimmo- Korpiluoma, Riitta – Rilasmaa, Kimmo. Oikeusturva työeläkkeessä. Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva 2007

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

Barr, Nicolas. Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne. Suomen eläkejärjestelmän arvio / Osa 1. Eläketurvakeskus Helsinki 2013.

Barr, Nicolas – Diamond Peter. Pension reform. A short guide. New York 2010.

Eduskunta

Oikeudenkäynti hallintoasioissa https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/oikeudenkaynti-hallintoasioissa.aspx

Rajala <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+334/2005>

Kuoppa <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+112/2010>

Ronkainen

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Sivut/LA_75+2017.aspx

Elo. <https://www.elo.fi/tyonantaja/tyokykyjohtamisen-palvelut>

Eläketurvakeskus

Tietoa eläkejärjestelmästä <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/elakejarjestelman-toimijat/>

Eläketurvakeskuksen rooli <https://www.etk.fi/elakejarjestelmat/elakejarjestelman-hallinto-ja-valvonta/elakejarjestelman-toimijat/elaketurvakeskuksen-rooli/>

Tilastot <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/tilastot/ajankohtaista/>

Eläketurvakeskuksen työeläkelakipalvelu. https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document_id=308767&navigation_history=200052

Soveltamisohje 13.05.2014. Työkyvyn arviointi ja kuntoutuksen ensisijaisuus.

https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document_id=300138

Soveltamisohje 1.1.2018. Sairauspäiväraha on ensisijainen etuus työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. https://www.tyoelakelakipalvelu.fi/telp-publishing/vepa/document.faces?document_id=310981&navigation_history=200053

Ervasti, Kaijus. Laki, konflikti, tuomio: Oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä. Helsinki: Edita 2012.

Ervasti Kaijus - Aaltonen Mikko. Osapuolten kokemuksia siviilioikeudenkäynneistä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja, ISSN 1235-9254; 118. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. 2013.

Ervasti – de Godzinsky 2014. Kaijus Ervasti – Virve-Maria de Godzinsky. Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa Artikkelit Lakimies 2/2014, s. 175-195.

Ervo, Laura. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Helsinki: WSOY. 2005.

Ervo, Laura. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus: Käsikirja lainkäyttäjille. Helsinki: WSOYpro. 2008

Finanssiala

www.finanssiala.fi

<http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Vakuutuslaakari-varmistaa-tasapuolisen-kohtelun.aspx> 1.12.2017

<http://www.finanssiala.fi/uutismajakka/Sivut/Pyorean-poydan-keskustelu-tarpeen-vakuutuslaakarien-roolista.aspx> 9.10.2017

Godzinsky, Virve Maria de – Aaltonen, Mikko. Koettu oikeudenmukaisuus hallintoprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja, Helsinki 2013.

Gould, Raija - Ilmarinen, Juhani - Järvisalo, Jorma – Koskinen, Seppo. Työkyvyn ulottuvuudet: Terveys 2000 -tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Eläketurvakeskus 2006.

Gould& Nyman 2012. Gould, Raija – Nyman, Heidi. Työkyvyttömyyseläkepäättökset 2000-2011. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 3/2012. <http://www.etk.fi/wp-content/uploads/2015/10/keskustelualoite%202012%2003.pdf>.

Halila, Leena. Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000.

Hallituksen esitys 29/2018. Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyvistä laeista. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_29+2018.aspx

Hellsten, Katri. Muuttuva yhteiskunta ja sosiaalipolitiikan keskeiset arvot ja päämäärät. Teoksessa Sosiaalipolitiikka, toimittanut Riihinen Olavi. Juva 1993.

Helne, Tuula. Sosiaalipolitiikan perusteet. Teoksessa Sosiaalinen politiikka. Helne, Tuula – Julkunen, Raija – Kajanoja, Jouko – Laitinen-Kuikka, Sini – Simpura, Jussi. Juva 2003.

Helsingin hallinto-oikeus. Toimintakertomus 2018. https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/material/attachments/oikeus_hallintooikeudet_helsinginhallinto-oikeus/liitteet_oikeus_hallintooikeudet_helsinginhallinto-oikeus/vaLIDwQ6p/Toimintakertomus_2018.pdf

Helsingin sanomat www.hs.fi

26.9.2017 A. Keränen Kalle, Viisi asiantuntijaa pitää minua työkyvyttömänä – miksi eläkevakuutusyhtiön lääkärit saavat päättää toisin edes näkemättä minua? Helsingin sanomat mielipide. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000005382272.html>,

26.9.2017 B. Elo Jyrki, Vakuutuslääkärit arvioivat lääketieteellistä näyttöä, Helsingin sanomat mielipide. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000005382273.html>

28.7.2017. Bäckman Sonja, Työkyvyn arviointia tulee tarkentaa, Helsingin sanomat mielipide. <https://www.hs.fi/paivanlehti/28072017/art-2000005305090.html>

13.9.2016. Pietiläinen Tuomo, Palkansaajat rahoittavat tietämättään miljoonilla euroilla etujärjestöjen toimintaa. Helsingin sanomat kotimaa. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002920547.html>

27.5.2015. Ilaskivi Raimo, Eläkevarojen kehityksestä esitettävä selviä lukuja, Helsingin sanomat mielipide. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000002827050.html>

1.1.2015. Luukka Teemu, Työmarkkinajärjestöt näyttivät tänä vuonna mahtinsa, Helsingin sanomat politiikka. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000002789301.html>

21.1.2015. Sutinen Teija, Uudistus ei synny umpiossa, Helsingin sanomat, pääkirjoitus. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000002794001.html>

Herne, Kaisa. Mitä oikeudenmukaisuus on?. Helsinki: Gaudeamus. 2012.

Heuru, Kauko. Hyvä hallinto. Edilex. Helsinki Edita 2003.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula. Tutki ja kirjoita. Tammi 2009.

Huhtanen, Raija. Sosiaalivakuutus. Toim. Havakka, Pauliina – Niemelä, Mikko – Uusitalo, Hannu. Sastamala 2012.

Huttunen 2017. Matti O. Huttunen. Alkoholien ongelmakäyttö ja eri psyykkisten häiriöiden lääkehoito. http://www.terveyskirjasto.fi/terveyskirjasto/tk.koti?p_artikkeli=lam00078

Julkunen, Raija. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes, Helsinki 2006.

Kangas, Olli. Poliitiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Kangas, Olli – Paavolainen, Tapani. Helsinki 2006.

Kansalaisaloite 4/2018. Vakuutus- ja eläkelaitosten lääkäreiltä poistettava mielivaltaisen oikeus kumota potilasta hoitavan lääkärin lausuntoja. Tapaturmavakuutuslain 41 d § muuttaminen siten että tuo mielivaltaisuus poistuu. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/KAA_4+2018.aspx

Keskinäinen eläkeyhtiö Varma. <https://www.varma.fi/henkiloasiakas/elakkeen-hakeminen/>

Keva

Kevan toimintakertomus 2018. <https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tama-on-keva--tiedostot/sijoitukset-talous-ja-raportointi/2019/kevan-toimintakertomus-2018.pdf>

Keva työelämäpalvelut. <https://www.keva.fi/tyonantajalle/tyoelamapalvelut/tutkittua-tietoa-tyourien-tueksi/>

Kivekäs 2017. Jukka Kivekkään haastattelu Työeläkevakuutettujen TELAN uutiskirjeessä marraskuussa 2017. https://www.tela.fi/uutiskirje/artikkeli/1/0/tyokyvuton_vai_ei?utm_source=Tela%3A+Ty%C3%B6kyvyton_vai_ei%3F+%2F+Katse+el%C3%A4kkeisiin+jo+alakoulussa+%2F+Kansanel%C3%A4ke+ja+k%C3%B6yhyys+-+kuinka+uudistaa+kansanel%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4%C3%A4%3F&utm_medium=email&utm_campaign=Marraskuu+2017

Koulu, Risto. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Helsinki: COMI. 2014

Koulu, Risto. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä: Sovellukset. Helsinki: COMI. 2015.

Kuusela, Pekka. Realistinen toimintatutkimus? Työturvallisuuskeskuksen raporttisarja 2:2005. Edita Prima Oy 2005.

Kyllönen, Ari. Tuomarin ennakoasenne esteellisyysperusteena: Prosessioikeudellisia kirjoituksia. Kuopio: Pitkos Books. 2012.

Käypähoitosuosituksset. <https://www.kaypahoito.fi/>

Käypähoitosuosituksset toimintakyvystä. <http://www.kaypahoito.fi/web/kh/suosituksset/suositus;jsessionid=AC0AE41DBA0B0F7604B492CF97569086?id=nix00522>

Lausuntotiivistelmä 2017. Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 48:2017. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160306>

Lääkäriliitto. <https://www.laakariliitto.fi/koulutus/erityispatevyudet/vakuutus/>

Matikainen, Esko - Akaan-Penttilä, Eero. Toimintakyky: Arviointi ja kliininen käyttö. Helsinki: Duodecim. 2004.

Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. 2003.

Mäenpää, Olli. Hyvän hallinnon perusteet. Forum iuris. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. 2002.

Mäenpää, Olli. Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOY. 2007.

Nussbaum 2001. Martha C. Nussbaum. Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge University Press. 2001

Nussbaum 2006. Martha C. Nussbaum. Frontiers of justice: disability, nationality, species membership. First Harvard University Press. 2006

Oikeudenkäynti hallintoasioissa säädösvalmistelu 2017. Oikeusministeriön hankkeet ja säädösvalmistelu. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM014:00/2015>

OM 2018:1. Oikeusministeriön hankkeet. Tuomioistuinviraston perustamishanke. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>

OM 2017:40. Vakuutusoikeuden suulliset käsittelyt ja asiantuntijalääkäreiden käyttö. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita. Professori Matti Tolvasen ja yliopisto-opettaja Kimmo Malinin selvitys oikeusministeriölle. Oikeusministeriö. Helsinki 2017.

OM 2011:40. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 40/2011. Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Tiivistelmä prosessityöryhmän loppumietinnöstä saadusta lausunnosta. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76324/omml_40_2011_lausunnotiivistelma_26_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OM 2008:18. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18. Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriö. Helsinki 2008. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76138/omls_2008_18_104s.pdf?sequence=1&isAllowed=y

OM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3. Edita Publishing Oy. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75857>

- Paso, Mirjami - Saukko, Petri - Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti. Hallintolainkäyttö. Helsinki: Talentum Media Oy. 2015.
- Pirinen vs. Suomi 16.5.2006. <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/2006/20062740>
- Pirttilä - Nybo. Pirttilä, Tuula – Nybo, Taina. Kipu ja kognitio. *Duodecim* 2004;120:199–305.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Oxford 1971.
- Robeyns, Ingrid. The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development* 01 March 2005, Vol.6(1), p.93-117. 2005
- Robeyns, Ingrid. The Capability Approach in Practice*. *Journal of Political Philosophy* September 2006, Vol.14(3), pp.351-376. 2006
- Räikkä, Juha. *Oikeudenmukainen yhteiskunta: Johdatus yhteiskuntafilosofiaan*. Helsinki: Painatuskeskus. 1993.
- Sakslin, Maija. Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä. Lausuntoja selvityksiä 2003:21. Oikeusministeriö, Helsinki 2003
- Sen, Amartya. *The idea of justice*. Cambridge (Mass.): Belknap Press of Harvard University Press. 2009.
- Sen, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor books. 2000.
- Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Oxford: Oxford University Press. 1992.
- Sen, Amartya - Meretoja, Hanna – Räikkä, Juha. *Luentoja etiikasta ja taloustieteestä*. Helsinki: Unipress. 2000.
- Siltala, Raimo. *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen lakimiesyhdistys. 2003.
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakertomus www.samu.fi/wp-content/uploads/2017/11/toimintakertomus_somla_2016.pdf
- Suomen vakuutuslääkärien yhdistys. www.svly.fi/patevyys

STM 2014. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2014. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70158/URN_ISBN_978-952-00-3649-2.pdf

STM 2018. Vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämisen neuvottelukunta.
<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM043:00/2018>

StVM 33/2018. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 33/2018 vp – KAA 4/2018 vp.
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/StVM_33+2018.aspx

Sutela, Mika. Ylimääräinen muutoksenhaku rikosasioissa – väärän rikostuomion korjausmekanismi. Defensor legis 3:2014. S. 313-324.

Tala, Jyrki. Luottamus tuomioistuimiin – mitä se on ja tarvitaanko sitä lisää? Lakimies 1/2002, s. 3-33. 2002

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimintakertomus 2018.
<http://www.tapaturmalautakunta.fi/fi-FI/Esittely/Toimintakertomus>

TELK Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Toimintakertomus vuodelta 2017

<http://telk.fi/fi-FI/Toiminta/Toimintakertomukset>

Työjärjestys

[http://www.telk.fi/fi-FI/Toiminta/Tyojarjestys\(125\)](http://www.telk.fi/fi-FI/Toiminta/Tyojarjestys(125))

Käsittelyvaiheet

<http://telk.fi/fi-FI/Muutoksenhakijalle/Kasittelyvaiheet>

THL. Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos. www.thl.fi

Toimia Tietokanta. <http://www.thl.fi/toimia/tietokanta/>

Työkykytalo https://ttk.fi/files/5194/tyokykytalo_iso.png

Tuomi, Jouni. Tutki ja lue. Tammi 2007.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Tuomas. Sosiaalioikeus. 5. uud. p. ed. Talentum Pro. 2016.

Perhoniemi, Riku - Sohlman, Petra - Heino, Susanna – Lundell, Kristina – Pekkarinen, Laura. Työkyvyttömyyseläkkeen hylkäävät päätökset julkisella sektorilla – tutkimus hylkäävän päätöksen 2009-2013 saaneista. Kevan tutkimuksia 2/2015.

https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/ta-tiedostot/esitteet-ja-julkaisut/julkaisu_tyokyvyttomyyselakkeen_hylkaavat_paatokset_julkisella_sektorilla_keva.pdf

Vaitoja, Jari. Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnat - riippumattomia tuomioistuimia vai hallinnon sisäisiä lainkäyttäjiä. Helsinki COMI 2016.

Vakuutusoikeus. www.vakuutusoikeus.fi

Suullinen käsittely <http://vakuutusoikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/suullinenkasittely.html>

Virolainen, Jyrki. Lainkäyttö: Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Suomen lakimiesliiton kirjasarja. Vol. n:o 114. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus. 1995.