



Oikeusturva muutoksenhaussa vakuutusoi- keudesta korkeimpaan oikeuteen

Neea Huhtala

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

**Oikeusturva muutoksenhaussa
vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen**

Neea Huhtala
Liiketalouden koulutus
Opinnäytetyö
Toukokuu 2020

Neea Huhtala

Oikeusturva muutoksenhaussa vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen

Vuosi 2020

Sivumäärä 34

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää oikeusturvan tilaa vakuutusoikeudellisten asioiden käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa. Kyse oli vakuutuslääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saamisesta korkeimman oikeuden käsittelyyn muutoksenhaussa vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen vakuutusoikeudellisia asioita koskevissa tapauksissa. Asiassa oli selvä prosessuaalinen ongelma, kun millään taholla ei ollut lain tuomaa velvollisuutta antaa lausuntoja korkeimman oikeuden niitä pyytäessä, eikä lausuntojen antamista ollut säädetty lailla minäkään tahon tehtäväksi.

Teoreettisessa viitekehyksessä keskityttiin tämän työn kannalta keskeisimpiin perusoikeuksiin ja julkisen vallan oikeusperiaatteisiin. Tietoperustassa selvitettiin myös vakuutusoikeuden ja korkeimman oikeuden rooleja osana Suomen tuomioistuinjärjestelmää. Lisäksi työssä käytiin läpi aiheeseen liittyneen lakiuudistuksen, ja sen valmisteluprosessin vaiheet pääpiirteittäin. Opinnäytetyössä kuvattiin lakiuudistuksen etenemisprosessia korkeimman oikeuden ehdotuksesta hallituksen esitykseen, valiokunnan mietintöön, ja edelleen eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi. Tärkeimpinä oikeuslähteinä tässä työssä toimivat Suomen perustuslaki (731/1999), Hallintolaki (434/2003), ja hallituksen esitys (HE 38/2019 vp).

Opinnäytetyö toteutettiin perinteisenä lainopillisena tutkimuksena, jossa tutkittiin ja systematisoitiin jo voimassa olevaa oikeutta sekä käytiin läpi lainsäätämisen prosessin vaiheita. Lakiuudistus eteni harvinaisesta korkeimman oikeuden oma-aloitteisesta esityksestä eduskunnan hyväksymäksi uudeksi laiksi opinnäytetyöprosessin aikana, ja lakimuutoksen vaikutuksia oikeusturvan tilaan tulee seurata. Yhteenvetona voidaan todeta, että kaikkien lain säätämiseen osallistuneiden tahojen lausunnot puolsivat uudistuksen tarpeellisuutta ja tärkeyttä yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta, sillä lääketieteellinen erityisasiantuntemus ja vakuutuslääketieteelliset asiantuntijalausunnot ovat erittäin tärkeässä roolissa ratkaistaessa vakuutusoikeudellisia asioita oikeudenkäynnissä korkeimmassa oikeudessa.

Asiasanat: oikeusturva, muutoksenhaku, vakuutuslääketieteelliset asiantuntijalausunnot, korkein oikeus, lainsäädäntä

Neea Huhtala

The Due Process of Matters Concerned with the Insurance Court, at the Supreme Courts level

Year 2020 Pages 34

The purpose of this thesis was to examine the due process of matters concerned with the Insurance Court, at the Supreme Courts level. The subject was to evaluate the insurance medical statements in the Supreme Courts process when a case has proceeded to that level. There was an evidential issue concerning the process, since none of the parties were not obligated to give statements, even if the Supreme Court requested for one.

The theoretical framework, in this thesis, focused on the most centric fundamental rights, and the general legal principles of the government. The roles of the Supreme Court and the Insurance Court, in the Finnish legal system, are defined in the knowledge base. In addition, the preparation of the amendment, and its function, is explained in the thesis.

The process of the amendment was shown as a legislative proposal from the Supreme Court. The proposal was passed from being a Supreme Court's proposal to being a government proposal, moving forward to the committee's report, and finally to be addressed by the parliament's full session. The most important legal references in the thesis were the Finnish Fundamental rights (731/1999), Administrative law (434/2003), and government proposal (HE 38/2019 vp).

This thesis was implemented as a typical legal examination, which concerns an already functioning right, and the process of the legislative act. The amendment was approved as a new law by the parliament at its composing stage. The effects of the amendment are yet to be witnessed and need to be monitored. As a conclusion, all the parties involved in the process of the legislative act were single-minded about the importance of this amendment to fulfill due process. The statements from the medical experts and the insurance medical professionals, play an important role in solving matters of the Insurance Court at the Supreme Courts level.

Keywords: Due Process, Appeal, Insurance medical statements, Supreme Court, Legislative Act

Lakiluettelo

HL	Hallintolaki (434/2003)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996) kumottu <i>Lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)</i>
LKO	Laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005)
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SVL	Sairausvakuutuslaki (1224/2004)
TIL	Tuomioistuinelaki (673/2016)
TyEL	Työntekijän eläkelaki (395/2006)
TyTAL	Työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015)
VakOL	Vakuutuslaki (132/2003) kumottu <i>Lailla oikeudenkäynnistä vakuutusliiketoiminnassa (677/2016)</i>

Sisällys

1	Johdanto	7
2	Opinnäytetyön tarkoitus ja metodit	8
3	Oikeusturva perusoikeutena	9
4	Tuomioistuinjärjestelmä Suomessa	12
4.1	Vakuutusosoikeus tuomioistuimena	13
4.2	Korkein oikeus tuomioistuimena	16
4.3	Muutoksenhaku vakuutusosoikeudesta korkeimpaan oikeuteen.....	18
5	Lainvalmistelutyö.....	20
5.1	Korkeimman oikeuden esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä	22
5.1.1	Ehdotuksen tausta	23
5.1.2	Ehdotuksen tavoitteet.....	24
5.2	Hallituksen esitys lakiehdotuksesta.....	25
5.2.1	Esityksen tavoitteet	25
5.2.2	Esityksen toteuttamismahdollisuudet	26
5.3	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö	26
5.3.1	Erikoisvaliokuntien asiantuntijalausuntoja	27
5.3.2	Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen	29
6	Yhteenveto ja johtopäätökset	30
	Lähteet	31
	Kuviot	34

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön aihe liittyy korkeimman oikeuden esitykseen¹ valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Korkein oikeus (KKO) teki vuonna 2018 hallitukselle oma-aloitteisen esityksen uuden lain säätämisestä, sillä kansalaisten oikeusturva oli vaarassa vakuutusoidellisten korvausasioiden käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa. Oikeusturvan vaarantumiseen johti tilanne, jossa lailla ei ollut säädetty minkään tahon velvollisuudeksi antaa vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja oikeuskäsittelyihin tuomioistuinten pyynnöstä, ja lainalaisuusperiaatteen mukaan kaikesta julkisen vallan toiminnasta ja tehtävistä tulee säätää lailla. Lääketieteen asiantuntijoiden lausunnot ovat myös merkittävä osa vakuutusoidellisten asioiden käsittelyä, ottaen huomioon vakuutusoidessa käsiteltävien asioiden luonne, ja se, että tuomioistuimilla ei ole omaa ammattitaitoa esimerkiksi lääketieteellisten syy-yhteyksien ratkaisemiseksi.²

Prosessi lain uudistamiseksi alkoi, kun Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ilmoitti vuonna 2011 tuomioistuimille, ettei sillä ole enää resursseja antaa vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja korvausasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Apulaisoikeuskansleri otti asian tutkittavakseen omasta aloitteestaan, ja pyysi vakuutusoidelta selvitystä asiasta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä oikeusministeriöltä lausuntoa asiasta. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan³, että tuomioistuimilla on tarve saada vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja asioiden ratkaisemiseksi parhaalla mahdollisella tiedolla. Tämän seurauksena sosiaali- ja terveysministeriö (STM) perusti vuonna 2014 työryhmän kehittämään vakuutuslääkärijärjestelmää läpinäkyvämmäksi, jotta kansalaisten luottamus järjestelmää kohtaan kasvaisi. Sen pohjalta luotiin STM:n toimintasuunnitelma vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi.⁴ Myös kansalaisaloitteessa KAA 4/2018 vp, jossa vaadittiin vakuutus- ja eläkelaitosten lääkäreiltä poistettavaksi mielivaltaisen oikeus kumota potilasta hoitavan lääkärin lausuntoja, ja tapaturmavakuutuslain 41 d § muuttamista siten, että tuo mielivaltaisuus poistuu, haluttiin vakuutuslääkärijärjestelmään muutosta, ja sen epäkohtien korjaamista lailla. Eduskunnan kirjelmässä EK 39/2018 vp kansalaisaloitteesta hyväksyttiin lausuma, jossa lakimuutosten valmistelua vakuutuslääkärijärjestelmän korjaamiseksi edellytettiin, mutta aloitteeseen sisältynyt lakiehdotus hylättiin.⁵

Uudelle laille, joka turvaa muutoksenhakijoiden perusoikeuksia vakuutusoidellisten korvausasioiden käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa, oli selkeä tarve. Korkein oikeus vaatikin

¹ OH2018/222, 1.

² Ibid., 2.

³ OKV/7/50/2012, 1.

⁴ Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio 2014, 8.

⁵ StVM 5/2019 vp, 2.

vuonna 2018 ratkaisua tähän pitkään vallinneeseen normin puutteeseen esityksellään valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.⁶ Yksilön oikeusturvan toteutumisen, ja asioiden oikeudenmukaisen käsittelyn vuoksi oli tarpeellista luoda uusi laki kansalaisten oikeusturvan ylläpitämiseksi vakuutusoikeudellisten korvausasioiden käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa. Lakiuudistus täyttäisi myös julkiselle vallalle asetetut oikeusperiaatteet ja hyvän hallinnon takeet.⁷

Suomen Tuomariliitto otti myös kantaa korkeimman oikeuden esitykseen (OH2018/222) omalla lisäesityksellään valtioneuvostolle.⁸ Lisäesityksessä Tuomariliitto kiinnitti huomiota siihen, että vakuutuslääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saaminen on ollut ongelmallista myös muissa tuomioistuimissa. Tuomariliitto totesi lisäesityksessään, että muissakin yleisissä tuomioistuimissa esimerkiksi yksityisvakuutuksia käsittelevissä riita-asioissa lääketieteelliset asiantuntijalausunnot ovat tärkeässä roolissa syy-yhteyksymysten selvittämisessä. Tuomariliitto lisäsi myös, että asianosaisten oikeus hankkia itse todisteita asiansa käsittelyyn ei ole aina riittävä, ja käsittelyyn voidaan tarvita myös luotettavan ulkopuolisen asiantuntijatahon lausuntoja.⁹

2 Opinnäytetyön tarkoitus ja metodit

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää oikeusturvan tilaa vakuutusoikeudellisten asioiden käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa. Työ keskittyy prosessuaaliseen ongelmaan, joka aiheutti epävarmuutta oikeusturvan toteutumiseen muutoksenhakijoiden korvausasioiden käsittelyssä korkeimmassa oikeudessa. Työssä käydään läpi Suomen tuomioistuinjärjestelmää, lain valmisteluprosessia sekä lakiuudistusta tässä työssä tutkittavan prosessuaalisen ongelman korjaamiseksi. Opinnäytetyön metodina toimi perinteinen teoreettinen lainopillinen tutkimus, jossa systematisoidaan ja tutkitaan voimassa olevaa oikeutta.¹⁰

Opinnäytetyön kolmannessa luvussa keskitytään perusoikeuksiin. Työssä tarkastellaan lähemmin oikeusturvaa perusoikeutena ja selvitetään myös, mitä oikeusturva tarkoittaa käytännössä. Lisäksi tarkoituksena on tarkastella oikeusturvan merkitystä ja sen toteutumista perustuslain (731/1999) mukaisesti. Luvussa 4 käsitellään tutkimuksen kannalta tärkeimpiä julkisen vallan oikeusperiaatteita. Kokonaisuudessaan opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen on tarkoitus selvittää, miksi työn aiheena oleva lakiuudistus oli tarpeen tehdä, ja mitkä sen vaikutukset yksilön perusoikeuksiin, ensikädessä oikeusturvaan, mahdollisesti ovat.

⁶ OH2018/222, 1.

⁷ Ibid.

⁸ Tuomariliiton lisäesitys valtioneuvostolle 2019.

⁹ Ibid., 1.

¹⁰ Aarnio 2011, 104.

Viidennessä luvussa tarkastellaan Suomen tuomioistuinjärjestelmää yleisesti, ja käsitellään tarkemmin vakuutusosoikeuden ja korkeimman oikeuden tehtäviä tuomioistuimina sekä niiden lainkäyttö- ja ratkaisutoimintaa yleisesti. Se selkeyttää myös lukijalle vakuutusosoikeuden ja korkeimman oikeuden asemaa Suomen tuomioistuinjärjestelmässä. Lisäksi luvussa tarkastellaan syvemmin, missä tapauksissa vakuutusosoikeuden päätöksestä on mahdollisuus valittaa korkeimpaan oikeuteen.

Luvussa 6 tarkastellaan lainvalmistelutyötä yleisesti sekä opinnäytetyön aiheen näkökulmasta, eli korkeimman oikeuden omasta aloitteesta. Luvussa tarkastellaan, miten lain valmistelu etenee, ja millä perusteilla korkein oikeus voi tehdä oma-aloitteisen lakiehdotuksen. Luvussa keskitytään korkeimman oikeuden esitykseen valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä¹¹, sekä sen etenemistä hallituksen esitykseen¹², ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön¹³. Lisäksi luvussa tuodaan esille joitakin lakiuudistuksen kannalta merkittävimpiä erikoisvaliokuntien asiantuntijalausuntoja. Viimeisessä luvussa tarkastellaan lakiehdotuksen nykytilaa, ja arvioidaan oikeusturvan tilaa vakuutusosoikeudellisten asioiden käsittelyssä ennen ja jälkeen lain säätämisen.

3 Oikeusturva perusoikeutena

Oikeusvaltion olennaisena tunnusmerkkinä voidaan pitää, että perusoikeudet on suojattu perustuslailla. Oikeusturvan, kansalaisvapauksien, ja yksilön perusoikeuksien suojan takaaminen valtiosäännössä on yksi tärkeimpiä oikeusvaltion piirteitä. Perusoikeudet toimivat koko oikeusjärjestyksen arvoperustana, ja ne ovat tavallisiin lakeihin verrattuna ylempänä hierarkiassa. Suomen perustuslaki (731/1999) käsittää yksilön perusoikeuksien lisäksi myös valtion oikeudelliset periaatteet, jotka säätelevät julkisen vallan käyttöä.¹⁴

Perusoikeudet suojaavat yksilöä esimerkiksi julkisen vallan käytöltä, ja auttavat ihmisiä ymmärtämään asemansa ja oikeutensa suhteessa julkiseen valtaan.¹⁵ PeL 2 § sisältääkin vaatimuksen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja tätä kutsutaan lainalaisuusperiaatteeksi hallinnossa. Se tarkoittaa myös, että kaikesta julkisen vallan toiminnasta on säädettävä erikseen lailla.¹⁶ Periaate julkisen vallan lainalaisuudesta tarkoittaa, että jokaisen Suomen tuomioistuimen, viranomaisen, tai muun julkista valtaa virassaan käyttävän toimijan

¹¹ OH2018/222.

¹² HE 38/2019 vp.

¹³ StVM 5/2019 vp.

¹⁴ Hallberg 2011, 30.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Väättänen 2011, 55-61.

tulee noudattaa kaikissa toimissaan Suomen lakia, ja ne ovat velvollisia noudattamaan lakia tasavertaisesti muiden toimijoiden ja kansalaisten kanssa.¹⁷

Perustuslain (731/1999) ensimmäisessä pykälässä luetellaan kolme arvoa, jotka on kirjattu Suomen valtiosääntöön niiden perustavanlaatuisen olemuksen vuoksi. Näitä arvoja, eli valtiosääntömme peruseriaatteita, ovat yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen, ihmisarvon loukkaamattomuus, ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassamme.¹⁸ Perusoikeudet vaikuttavat Suomessa eniten lainsäädäntötoimintaan, sillä kaikessa lainsäädäntötoiminnassa ja lainkäyttötoiminnassa sekä viranomaisten ratkaisussa noudatetaan, ja sovelletaan lakeja, jotka toteuttavat perusoikeuksia.¹⁹ Perusoikeuksilla on keskeinen asema Suomen valtiosäännössä, ja yksilön oikeuksien erityinen turvattu asema oikeusjärjestyksessä.²⁰

Perustuslain (731/1999) luvun 2 perusoikeussäännöksissä on lueteltu kaikki perustuslaillisesti turvatut perusoikeudet.²¹ Perusoikeudet ovat perustuslaissa säädettyjä kansalaisille kuuluvia, ja perustuslailla taattuja oikeuksia, joilla on erityinen oikeudellinen luonne ja pysyvyys perustuslakiin kuuluvuutensa vuoksi. Perusoikeudet merkitsevät Suomessa yhteiskunnan perusarvojen ilmaisua, ja sen, sekä perusoikeuksien pysyvyyden vuoksi, ne on kirjattu Suomen perustuslakiin.²²

Perustuslain (731/1999) perusoikeusnormisto sisältää säännökset yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta, henkilökohtaisen vapauden turvasta, osallistumis- ja äänestysoikeuksista, sosiaalisista sekä taloudellisista oikeuksista, sivistyksellisistä ja kielellisistä oikeuksista, oikeuksista ympäristöön, sekä oikeusturvasta.²³ Kaikilla kansalaisilla on PeL 21 §:n mukainen oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon, ja hallintolaki (434/2003) konkretisoi näitä perusoikeuksia. HL 1 §:n mukaan hallintolain (434/2003) tarkoitus on edistää hyvää hallintoa ja kansalaisten oikeusturvaa hallintoasioissa.²⁴ Jokaisella on myös PeL 21 §:n mukaan oikeus henkilötietojen suojaan, sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.²⁵

Oikeusturvaa sääntelee perusoikeussäännös PeL 21 §, ja siinä säädetään yksilön oikeuksista saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Näistä asioista säädetään lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (63/1999) ja YK:n perusoikeuskirjassa (1/1956). Oikeusturvaan sisältyvät

¹⁷Väätänen 2011, 55-61.

¹⁸ Hallberg 2011, 29.

¹⁹ Jyränki 2012, 374.

²⁰ Hallberg 2011, 29.

²¹ Ojanen 2015, 27.

²² Hallberg 2011, 29.

²³ Ibid., 30.

²⁴ Niemivuo 2010, 87.

²⁵ Jyränki 2012, 376.

myös säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja hyvän hallinnon takeista. Hallinnollisia oikeusturvan takeita ovat asian käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta päätökseen.²⁶

Hyvän hallinnon takeet kuuluvat myös perusoikeuksiin, ja antavat oikeusturvaa asioiden käsittelyssä. Ne takaavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin jokaiselle.²⁷ Hallinnolliset oikeusperiaatteet ohjaavat julkista valtaa hallinnollisissa asioissa, ja antavat oikeussuojaa yksilölle julkista valtaa käytettäessä.²⁸ Hallintolain (434/2003) keskeisimpiä oikeusperiaatteita ovat asiakkaiden yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus. Myös luottamuksensuoja, eli asiakkaiden oikeutettujen odotusten suojaaminen viranomaistoiminnalla, on erittäin keskeistä hyvää hallintotapaa noudatettaessa. Hyvä hallintotapa, ja hallinnon neuvottelu- ja palveluperiaate yhdessä luottamuksensuojan kanssa turvaavat asiakkaille oikeusturvaa hyvän hallinnon perusteena.²⁹

Perusoikeuksien lisäksi on olemassa myös kansainvälisillä sopimuksilla määrättyjä ihmisoikeuksia, ja sekä perus- että ihmisoikeuksien toteutumista valvoo julkinen valta. Perustuslailliset perusoikeudet sekä kansainväliset ihmisoikeudet ajavat yksilön oikeuksia yhteiskunnassa, ja suojaavat yksilöä julkisen vallan käytössä. Keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat esimerkiksi YK:n kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus), ja Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS).³⁰

Perustuslain (731/1999) perusoikeusluvun alussa on pykälä yhdenvertaisuudesta. Tämä tarkoittaa, että kaikille turvataan yhdenvertainen kohtelu, ja lakiin perustuva oikeudenmukaisuus hallinnossa. Yhdenvertaisuuden periaate kuuluu myös hallintolain (434/2003) tärkeimpiin hyvän hallinnon periaatteisiin.³¹ PeL 6 §:n 1 momentissa määritelty yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa, että kaikki ovat lain edessä yhdenvertaisia, ja että kaikkia tulee kohdella samalla tavalla samanlaisessa asiassa. Yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa myös viranomaisten harkintavaltaa, ja se koskee myös lainsäädäntötoimia.³² Yhdenvertaisuusperiaate käsittää myös kiellon syrjimisestä, kohdistuen ikään, sukupuoleen, alkuperään, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan tai vammaisuuteen.³³ Yhdenvertaisuudesta on säädetty myös lailla yhdenvertaisuudesta (21/2004), jonka tarkoitus on turvata yhdenvertaisuuden toteutumista julkisen vallan käytössä, ja tehostaa oikeussuojaa syrjintätapauksissa.³⁴

²⁶ Hallberg 2011, 783-808.

²⁷ Saraviita 2011, 801-806.

²⁸ Väättänen 2011, 55-61.

²⁹ Kukkonen 2012, 160-161.

³⁰ Hallberg 2011, 783-808.

³¹ Ibid., 42.

³² Ibid., 783-808.

³³ Ibid., 42.

³⁴ Ibid., 783-808.

4 Tuomioistuinjärjestelmä Suomessa

Suomen tuomioistuinjärjestelmässä toimivalta jakautuu tuomioistuimissa asiallisesti, asteellisesti sekä alueellisesti. Asiallinen toimivalta jakautuu tuomioistuinten kesken yleisiin tuomioistuimiin, yleisiin hallintotuomioistuimiin, ja erityistuomioistuimiin, riippuen siitä, millaisia asioita tuomioistuimella on toimivalta käsitellä. Tuomioistuinten asemasta ja toiminnasta on säädetty perustuslain (731/1999) lisäksi myös esimerkiksi tuomioistuinlaissa (673/2016).³⁵

Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään kaikki sellaiset oikeusasiat, joita ei erikseen ole määrätty käsiteltäväksi niiden toimivallan ulkopuolella, esimerkiksi hallinto- tai erityistuomioistuimissa. Alueellinen toimivalta käsittää maantieteellisen alueen, kuten kaupungit tai kunnat, missä kukin tuomioistuin on toimivaltainen, ja tätä kutsutaan tuomiopiiriksi. Kaikilla Suomen käräjäoikeuksilla on oma tuomiopiirinsä, joka muodostuu yhdestä, tai useammasta kunnasta. Hovioikeudet muodostavat käräjäoikeuksista oman tuomiopiirinsä, johon kuuluvat tietyt, ennalta määrättyt käräjäoikeudet. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden alueellinen toimivalta kattaa koko maan.³⁶

Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään riita-, rikos-, ja hakemusasioita, ja käräjäoikeudet toimivat yleisinä alioikeuksina Suomen tuomioistuinjärjestelmässä. Käräjäoikeuksia on Suomessa yhteensä 27 kappaletta, ja niiden päätöksiin on mahdollista hakea muutosta oman tuomiopiirin hovioikeudelta. Hovioikeuksia on Suomessa viisi, ja hovioikeuden ratkaisuihin voi hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Korkein oikeus kuuluu yleisiin tuomioistuimiin, ja se käyttää Suomessa ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa. Korkeimmalta oikeudelta voi hakea muutosta hovioikeuden päätökseen vain, jos siihen myönnetään valituslupa.³⁷ Korkeimman oikeuden tehtäviä ja toimintaa käsitellään lisää luvussa 4.2.

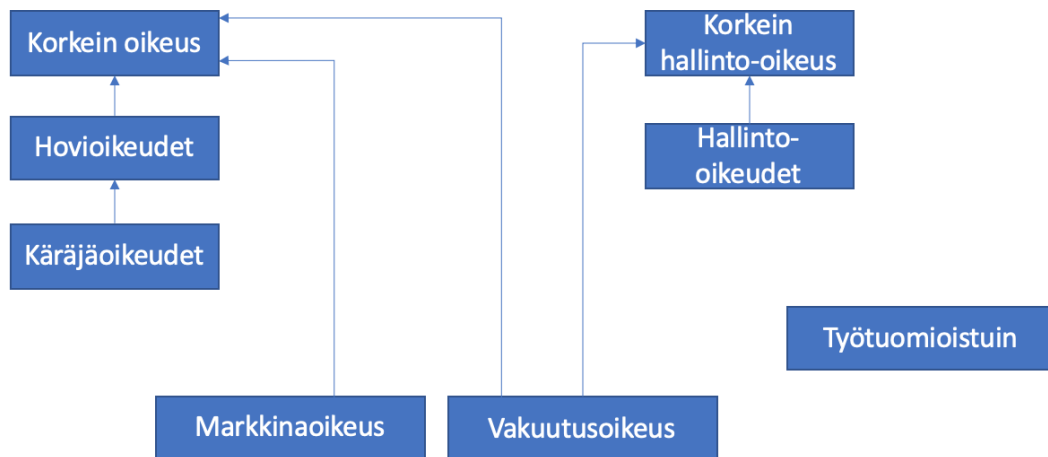
Yleisiin hallintotuomioistuimiin kuuluvat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto oikeus. Hallintoprosessissa, eli hallintolainkäytössä ratkaistaan kansalaisen ja hallintoviranomaisen välille syntyneitä konflikteja julkisen vallan käytöstä. Ratkaisun, eli hallintopäätöksen tekee viranomainen, ja ratkaisuun tyytymätön voi valittaa päätöksestä alueelliseen hallintotuomioistuimeen. Hallintolainkäyttöasioissa on yleensä mahdollisuus valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka käyttää hallintolainkäyttöasioissa ylintä tuomiovaltaa. Erityistuomioistuimet, markkinaoikeus ja vakuutus oikeus, ovat olemassa tuomioistuinjärjestelmässä, koska niillä on tiettyä alakohtaista erityisosaamista asioiden käsittelyä varten.³⁸ Kuviossa 1 kuvataan Suomen tuomioistuinjärjestelmään kuuluvat tuomioistuimet, ja niiden välinen hierarkia.

³⁵ Saraviita 2011, 883-886.

³⁶ Ibid., 102 ss.

³⁷ Ibid., 883-888.

³⁸ Ibid.



Kuvio 1: Suomen tuomioistuinjärjestelmä³⁹

4.1 Vakuutusoikeus tuomioistuimena

Vakuutusoikeus on hallintotuomioistuimiin kuuluva toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena, jossa käsitellään sosiaaliturvaan liittyviä muutoksenhakuasioita. Vakuutusoikeus kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan, ja sen tehtävä on antaa oikeusturvaa toimeentuloturvan muutoksenhakijoille.⁴⁰ Vakuutusoikeus on Suomen ainoa tuomioistuin, jossa käsitellään toimeentuloon vaikuttavien tukien ja etuuksien muutoksenhakua, ja se on toimeentuloturva-asioiden ylin muutoksenhakuelin, lukuun ottamatta tiettyjä työtapaturma- ja ammattitautiasioita, joista voi valittaa edelleen korkeimpaan oikeuteen.⁴¹

Muutoksenhakujärjestelmä on toimeentuloturva-asioissa pääsääntöisesti kaksiportainen. Muutosta etuuslaitosten ja -yhtiöiden päätöksiin haetaan muutoksenhakulautakunnilta, ja lautakuntien päätöksistä voi valittaa vakuutusoikeuteen. Kaikista toimeentuloturva-asioiden päätöksistä voi valittaa vakuutusoikeuteen, mutta ensin muutosta haetaan lautakunnilta. Muutoksenhakulautakuntia ovat työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta.⁴² Joissain tietyissä tapauksissa vakuutusoikeudelta voidaan hakea muutosta myös suoraan vakuutuslaitoksen päätöksestä.⁴³

Vakuutusoikeudessa käsiteltäviä asioita ovat Kansaneläkelaitoksen etuusasiat, kuten työttömyysetuudet, opintotukiasiat, asumistukiasiat ja kansaneläkeasiat sekä muiden etuuslaitosten työeläkeasiat, työtapaturma-asiat. Lisäksi vakuutusoikeudessa käsiteltäviin asioihin kuuluvat

³⁹ Saraviita 2011, 883-886.

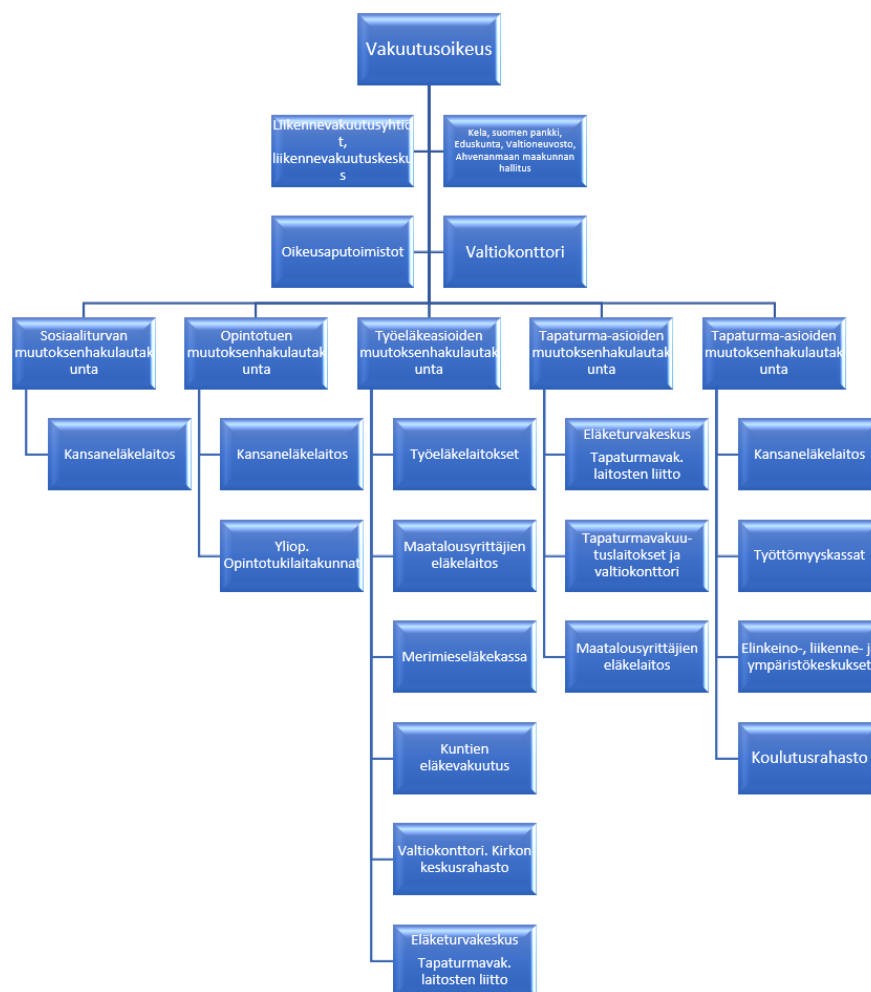
⁴⁰ Toimintakertomus 2018, 7.

⁴¹ Kukkonen 2012, 160-161.

⁴² Jokela 2016, 232.

⁴³ Toimintakertomus 2018, 10.

Kansaneläkelaitoksen maksamat vammaisetuudet, sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiset etuudet, kuntoutusasiat sekä korvaukseen oikeuttavat työtapaturma-, ammattitauti-, rikosvahinko-, sotilasvamma-, ja sotilastapaturma-asiat. Vakuutusosoikeudessa käsitellään myös aikuis-koulutukseen, palkkaturvaan, työttömyysturvaan, Suomen sosiaaliturvan soveltamiseen, asiakirjojen julkisuuteen, ja tuomioistuinmaksuihin liittyviä asioita. Vakuutusosoikeus kuuluu julkis-oikeudellisen lainsäädännön piiriin, eikä siellä käsitellä yksityisen vakuutussoimiuslain piiriin kuuluvia asioita, kuten esimerkiksi henkivakuutuksia.⁴⁴ Vakuutusosoikeuden julkisosoikeuteen luettavia säännöksiä ovat oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain (677/2016) lisäksi esimerkiksi sairausvakuutuslaki (1224/2004).⁴⁵ Kuviossa 2 on esitetty toimeentuloturva-asioi-den muutoksenhakuasteet ja järjestelmä kokonaisuudessaan.



Kuvio 2: Muutoksenhakuja järjestelmä toimeentuloturva-asioissa⁴⁶

⁴⁴ Jokela 2016, 232.

⁴⁵ Hoppu & Hemmo 2006, 6.

⁴⁶ Vakuutusosoikeus 2019.

Vakuutusoikeuden toiminnasta erityistuomioistuimena Suomen tuomioistuinjärjestelmässä on säädetty tuomioistuinlain (673/2016) luvussa 7, oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetussa laissa (677/2016) sekä vakuutusoikeuden työjärjestyksessä. Lainkäyttöasioissa vakuutusoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996),⁴⁷ ellei erikseen ole toisin säädetty. Vakuutusoikeutta voidaan pitää luonteeltaan hallinto-oikeudellisena erityistuomioistuimena.⁴⁸

Vakuutusoikeuden työjärjestyksen luvussa 4 määrätään vakuutusoikeuden lainkäyttö- ja ratkaisutoiminnasta. Lainkäyttötoiminta on jaettu vakuutusoikeudessa kolmelle eri osastolle, joita johtavat osastojen johtajat. Vakuutusoikeuden johtamisesta säädetään vakuutusoikeuden työjärjestyksen luvussa 3. Osastojen johtajat vastaavat työn tuloksellisuudesta, ja työn suunnittelemisesta ja järjestämisestä. Osastojen johtajat valvovat myös laintulkinnan ja oikeusperiaatteiden soveltamisen yhdenmukaisuutta osastojen ratkaisuisa.⁴⁹ Vakuutusoikeutta johtaa vakuutusoikeuden työjärjestyksen mukaan vakuutusoikeuden ylituomari.⁵⁰ Lainkäyttöjäseninä vakuutusoikeudessa ovat osastojen johtajien lisäksi vakuutusoikeuden esittelijät ja vakuutusoikeustuomarit, jotka osallistuvat vakuutusoikeuden lainkäyttötehtäviin. Lainkäyttöjäsenet toimivat ratkaisukokoonpanoissa, jotka asioiden ratkaisuun on määrätty. Vakuutusoikeuden lainkäyttötoimintaan kuuluvat lainkäyttöjäsenien lisäksi myös vakuutusoikeuden yllä lääkäri, muut lääkärijäsenet, ja vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenet. Vakuutusoikeuden yllä lääkäri on vakuutusoikeuden päätoiminen lääkärijäsen, joka kehittää ja suunnittelee arviointimenettelyä vakuutusoikeuden lääketieteellisissä asioissa sekä valvoo lääkärijäsenten osalta työn tuloksellisuutta, ja laintulkinnan ja oikeusperiaatteiden soveltamisen yhdenmukaisuutta.⁵¹

Tuomioistuinlaissa (673/2016) ja oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetussa laissa (677/2016) määrätään vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenistä. Asiantuntijajäseniin kuuluvat lääkärijäsenet ja työoloja sekä sotilasvamma-asioita tuntevat asiantuntijajäsenet, jotka osallistuvat vakuutusoikeuden ratkaisuihin laeissa määrättyissä ratkaisukokoonpanoissa. Lääkärijäsenet osallistuvat sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa tarvitaan lääketieteellistä selvitystä asian ratkaisemiseksi.⁵² Vakuutusoikeudessa toimii myös asiantuntijalääkäreitä, jotka antavat lausuntoja asianosaisten tilasta ennen valituksen ratkaisemista. Asiantuntijalääkärit eivät osallistu ratkaisukokoonpanoihin vakuutusoikeuden päätöksissä.⁵³

⁴⁷ Tämä laki on kumottu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2019), joka astui voimaan 1.1.2020.

⁴⁸ Jokela 2016, 233.

⁴⁹ Lainkäyttötoiminta 2019.

⁵⁰ Toimintakertomus 2018, 15.

⁵¹ Lainkäyttötoiminta 2019.

⁵² Jokela 2016, 232.

⁵³ Lainkäyttötoiminta 2019.

Lainkäyttöasioiden ratkaiseminen vakuutusosoikeudessa edellyttää yhden, kahden, kolmen tai viiden jäsenen ratkaisukokoonpanoa. Useimmiten kokoonpanoon kuuluu kolme lakimiesjäsentä, ja erityisasiantuntemusta vaativissa asioissa käsittelyyn voi osallistua lääkärijäsen, tai työoloja, yritystoimintaa tai sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä.⁵⁴

Erityisissä, periaatteellisesti merkittävässä asioissa voidaan oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain (677/2016) mukaan käyttää laajempaa ratkaisukokoonpanoa, joita ovat täysistunto ja vahvennettu istunto. Puheenjohtajana vakuutusosoikeuden istunnoissa voi toimia asessori, vakuutusosoikeustuomari, osaston johtaja tai ylituomari. Lisäksi ratkaisukokoonpanoon kuuluu kaksi lakimiesjäsentä. Jos on mahdollista, että asian ratkaisuun voi vaikuttaa lääketieteellinen selvitys, ratkaisukokoonpanoon kuuluu myös lakimiesjäsen ja lääkärijäsen.⁵⁵

4.2 Korkein oikeus tuomioistuimena

Korkein oikeus on prejudikaatti- eli ennakkopäätöstuomioistuin, jonka tärkein tehtävä on antaa päätöksiä vain sellaisista oikeudellisista kysymyksistä, joihin ei ole laissa selkeää vastausta. Se valitsee käsiteltäväkseen tapauksia, joilla on ennakkotapausarvoa, ja kehittää siten osaltaan oikeusjärjestystä.⁵⁶ Ennakkopäätökset, eli prejudikaatit toimivat oikeusohjeina lainkäyttäjille, sillä tuomioistuinten oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan tulisi olla yhdenmukaista keskenään samanlaisissa oikeusriidoissa.⁵⁷ Korkein oikeus toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena siviili- ja rikosasioissa, ja sen suurin asiaryhmä koostuu hovioikeuden päätöksistä tehdyistä valituksista. Korkein oikeus myös valvoo lainkäyttöä käräjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa sekä ulosottoviranomaisissa.⁵⁸

Korkeimman oikeuden toiminnasta ja lainkäytöstä on säädetty perustuslain (731/1999) luvussa 9 sekä lailla korkeimmasta oikeudesta (665/2005). Lisäksi korkeimman oikeuden toiminnasta säädetään korkeimman oikeuden työjärjestyksessä (576/2006). Oikeudenkäyntiin yleisissä tuomioistuimissa sovellettavaa oikeudenkäymiskaarta (4/1734) sovelletaan käräjäoikeuksissa, hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa, jotka ovat yleisiä tuomioistuimia. Oikeudenkäymiskaarta ei sovelleta hallinnollisten asioiden käsittelyssä tai ratkaisuisissa.⁵⁹

Korkeimman oikeuden tehtäviin kuuluu myös esimerkiksi käsitellä ylimääräisen muutoksenhaun perusteella tehtyjä hakemuksia tuomion purkamisesta ja menetetyn määräraajan palaut-

⁵⁴ Jokela 2016, 232.

⁵⁵ Toimintakertomus 2018, 11.

⁵⁶ Frände ym. 2017.

⁵⁷ Korkein oikeus 2018.

⁵⁸ Frände ym. 2017.

⁵⁹ Tehtävät 2017.

tamisesta. Korkein oikeus voi myös antaa lausuntoja tasavallan presidentille eduskunnan hyväksymistä laeista, ja korkeimmalla oikeudella onkin merkittävä tehtävä lainvalmistelutehtävissä ja oikeushallinnon sektorilla. Korkeimmalle oikeudelle kuuluu esityksen tekeminen korkeimman oikeuden jäsenen nimittämiseksi Tuomarivalintalautakunnassa, ja sen tehtäviin kuuluu myös antaa lausuntoja lainsäädännön muutosesityksiin riita- ja rikoslainsäädännössä sekä perustuslaillisissa asioissa. KKO voi antaa myös oma-aloitteisia esityksiä valtioneuvostolle lain säätämisestä tai muuttamisesta.⁶⁰

Korkeimmalta oikeudelta voi hakea muutosta hovioikeuden ratkaisuihin, kärjäoikeuden maa-oikeuksiin antamiin ratkaisuihin sekä tiettyihin vakuutus- ja markkinaoikeuden antamiin ratkaisuihin.⁶¹ Muutosta haetaan valittamalla ratkaisusta korkeimmalle oikeudelle, edellyttäen, että se on myöntänyt hakijalle valitusluvan. Ennakkopäätösasioissa voidaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta suoraan kärjäoikeuden päätöksestä, mutta edelleen edellyttäen, että se on myöntänyt muutoksenhakijalle valitusluvan. Ennakkotapausperusteen lisäksi valituslupa voidaan myöntää, jos korkein oikeus katsoo, että lain soveltaminen ja oikeuskäytäntö samankaltaisissa tapauksissa on ollut hajanaista, ja sitä tulisi yhtenäistää.⁶²

Korkeimmassa oikeudessa toimii lainkäyttöhenkilöstöä, ja sen jäsenet ja presidentin nimittää tasavallan presidentti. Korkeimman oikeuden jäseniin kuuluvat presidentti, oikeusneuvokset ja sotilasjäsenet. Korkeimman oikeuden presidentti johtaa virastoa, ja osallistuu lisäksi joihinkin ratkaisukokoonpanoihin lainkäyttöasioissa. Virassa toimivat korkeimman oikeuden jäsenet, oikeusneuvokset, osallistuvat asioiden käsittelyyn jaostoissa. Sotilasjäsenet osallistuvat sotilasoikeudenkäyntiasioita käsitteleviin asioihin, ja heidän tulee olla sotilasarvoltaan vähintään everstin arvoisia. Lisäksi korkeimmassa oikeudessa toimivat kansliapäällikkö ja korkeimman oikeuden esittelijät.⁶³

Korkeimman oikeuden tuomaristoon kuuluu korkeimman oikeuden presidentti ja vähintään 15 oikeusneuvosta. Lisäksi tuomaristoon voidaan nimittää myös määräaikaisia jäseniä, jos se on tarpeellista käsiteltävien asioiden paljouden tai laadun vuoksi, tai muista erityisistä syistä. Korkeimman oikeuden esittelijöinä toimivat esittelijäneuvokset, oikeussihteerit, ja vanhemmat oikeussihteerit. Ne kuuluvat korkeimman oikeuden lainkäyttöhenkilöstöön.⁶⁴

Korkeimmassa oikeudessa lainkäyttöasiat käsitellään ja ratkaistaan yleensä korkeimman oikeuden jaostossa, ja se on pääsääntöisesti päätösvaltainen viisijäsenisenä. Lisäksi on olemassa

⁶⁰ Frände ym. 2017.

⁶¹ Tehtävät 2017.

⁶² Frände ym. 2017.

⁶³ Jäsenet ja henkilöstö 2019.

⁶⁴ Frände ym. 2017.

korkeimman oikeuden täysistunto ja vahvennettu jaosto, joita käytetään silloin, kun enemmistön mielipide eriiä korkeimman oikeuden aiemmasta oikeuskäytännöstä tai laintulkinnasta jotain asiaa ratkaistaessa. Tällaisessa tapauksessa puheenjohtaja ilmoittaa asiasta korkeimman oikeuden presidentille, joka voi määrätä asian käsiteltäväksi vahvennetussa jaostossa tai täysistunnossa. Vahvennettu jaosto tarkoittaa, että siihen kuuluu 11 jäsentä. Tärkeät oikeushallinnolliset asiat ja lainsäädäntöaloitetta koskevat asiat sekä lainsäädäntökysymyksistä annettavat lausunnot käsitellään täysistunnossa.⁶⁵

4.3 Muutoksenhaku vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen

Vakuutusoikeuden ratkaisuihin voi tietyissä työtapaturma- ja ammattitautiasioissa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus antaa valitusluvan päätökseen.⁶⁶ Tapaturmavakuutusasioihin liittyy yleensä myös vahingonkorvausoikeudellisia kysymyksiä, joka tekee niistä samalla luonteeltaan yksityisoikeudellisia ja siviiliprosessuaalisia.⁶⁷ Valituslupaa vakuutusoikeuden päätökseen haetaan korkeimmalta oikeudelta erikseen, ja joissain harvoissa tapauksissa korkein oikeus myöntää valitusluvan. Esimerkiksi vuonna 2018 vakuutusoikeuden ratkaisua koskevia valituslupahakemuksia saapui korkeimmalle oikeudelle 102 kappaletta, ja niistä valituslupa myönnettiin viiteen ratkaisuun tai hakemukseen. Korkein oikeus voi ratkaista asian pitämällä vakuutusoikeuden päätöksen voimassa, muuttamalla vakuutusoikeuden päätöstä tai kumoamalla vakuutusoikeuden päätöksen ja palauttamalla sen vakuutusoikeudelle ratkaistavaksi.⁶⁸

Käsittely etenee vakuutuslaitoksen antaman kirjallisen päätöksen jälkeen siten, että työnantaja, tai vahingoittunut itse valittaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, jonka jälkeen lautakunnan päätöksestä voi valittaa vakuutusoikeuteen. Jos vahingoittunut ei ole tyytyväinen vakuutusoikeudelta saamaansa ratkaisuun asiassa, voi hän hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Tämä muutoksenhakukeino on rajattu koskemaan vain oikeutta korvaukseen tietyissä työtapaturma- ja ammattitautiasioissa.⁶⁹ Kuviossa 3 kuvataan muutoksenhakuvaiheita ja asteita muutoksenhaussa vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen.

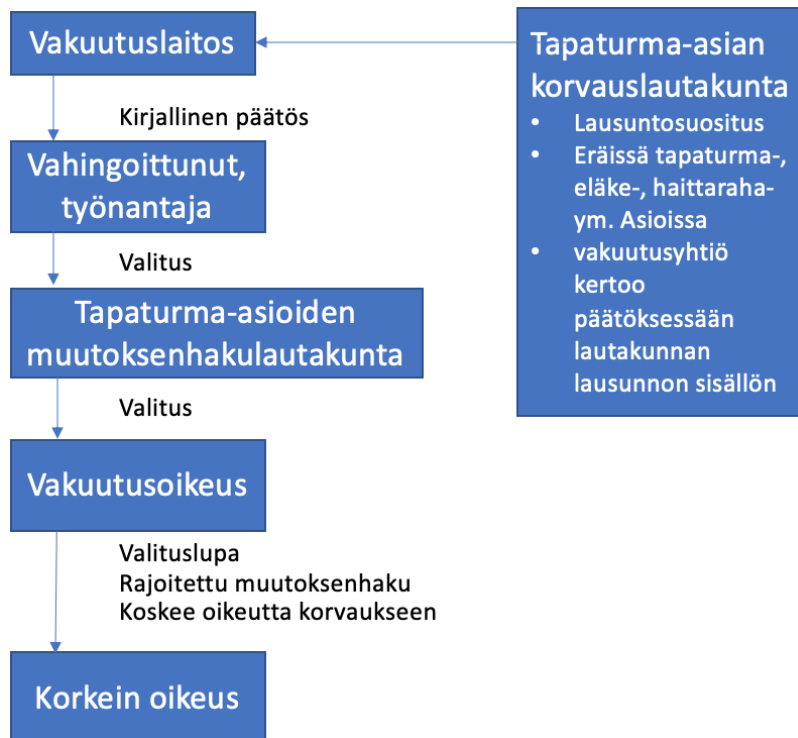
⁶⁵ Frände ym. 2017.

⁶⁶ Kukkonen 2012, 161.

⁶⁷ Jokela 2016, 233.

⁶⁸ Toimintakertomus 2018, 14.

⁶⁹ Kukkonen 2012, 161.



Kuvio 3: Käsittelyn kulku ja oikeusturva työtapaturma- ja ammattitautiasioissa⁷⁰

Työtapaturmien ja ammattitautien kohdalla on mahdollista hakea korvausta perustuen lakisääteiseen tapaturma- ja ammattitautivakuutukseen, joka kuuluu sosiaalivakuutuksen piiriin. Työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) on säädetty vakuutusperusteisista korvauksista, ja kaikki työnantajat, paitsi valtio tai pientyönantajat, ovat pääsääntöisesti vakuutusvelvollisia. Jos työnantaja laiminlyö vakuutusvelvollisuutensa, on työntekijällä oikeus korvaukseen Tapaturmavakuutuskeskukselta.⁷¹

Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 20-24 §:ssä on säädetty vakuutuksesta korvattavat tapaturmat.⁷² Tällaisia tapaturmia ovat sellaiset, jotka työntekijälle on tapahtunut työnteon yhteydessä, työmatkalla, työpaikan alueella työpäivän aikana, työpaikan ulkopuolella esimerkiksi lounas- tai virkistystauolla, työhön liittyvissä erityisissä olosuhteissa tai tilanteissa, kuten koulutuksessa tai työpäivän aikana tapahtuvassa kuntoliikunnassa sekä etätyössä tapahtuneet työtapaturmat tietyin rajoituksin. Myös pahoinpitely työtehtävän luonteesta johdun korvataan työtapaturmana TyTAL 34 §:n ja 35 §:n mukaan.⁷³

⁷⁰ Kukkonen 2012, 161.

⁷¹ Saloheimo 2016, 215.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid., 216.

Ammattitaudeista, ja niiden korvattavuudesta on taas säädetty TyTAL:n luvussa 6. Korvattavia ammattitauteja ovat lain mukaan ne, jotka ovat aiheutuneet todennäköisesti työntekijän altistumisesta fysikaalisille, kemiallisille, tai biologisille tekijöille työpaikalla, työnteon aikana, tai työhön liittyvässä koulutuksessa, tai etätöissä. Tarkka luettelo taudeista löytyy valtioneuvoston asetuksesta 769/2015.⁷⁴

Työtapaturma- ja ammattitautilain 15 §:ssä on säädetty myös lääketieteellisen syy-yhteyden arvioinnista. Lainkohta on suhteellisen uusi, ja sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi vakuutusoi-keuden päätöksiin on tullut paljon muutoksenhakuja korkeimpaan oikeuteen. Lain mukaan korvauksen saamisen edellytys on, että vahinkotapahtuman ja vamman tai sairauden välillä on todennäköinen syy-yhteys. Syy-yhteyttä arvioitaessa otetaan huomioon lääketieteelliset löydökset, vahingon sattumistapa ja aika, sekä mahdolliset aiemmat sairaudet tai vammat.⁷⁵

Työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) on tarkoin säännelty myös ne etuudet, joihin henkilö on lain mukaan oikeutettu. Tärkeimpiä niistä ovat sairaanhoidon korvaukset ja lääkin-
nällinen kuntoutus, ansionmenetykskorvaukset, kuten päiväraha, tapaturmaeläke, ja kuntou-
tusraha, haittaraha, ammatillinen kuntoutus sekä perhe-eläke ja hautausapu. Työtapaturma-
ja ammattitautilakia sovelletaan sellaisiin tapauksiin, joissa työnantajalla on työturvallisuus-
velvoite ja siihen liittyvä korvausvastuu työturvallisuuslain (732/2002) nojalla.⁷⁶ Laki ei kui-
tenkaan kata kaikkia vahinkolajeja- tai tyyppejä. Esimerkiksi aineettomat vahingot, kuten
kipu, särky tai kärsimys, tai sairaudet, jotka eivät johdu äkillisestä, tai ulkoisesta syystä, jää-
vät korvauksen ulkopuolelle.⁷⁷

5 Lainvalmistelutyö

Lakeja ja oikeussäännöksiä tarvitaan ohjaamaan ihmisten toimintaa sekä turvaamaan kaikille samat oikeudet. Demokraattisen yhteiskunnan tarkoitus on, että lait säädetään kansalaisten parhaaksi, ja kaikille yhdenvertaiseksi.⁷⁸ Koska Suomi on oikeusvaltio, sen valtiovalta säättää lait, ja valtion hallinto toimii lainalaisuudessa kuten kaikki muutkin toimijat ja kansalaiset. Lainalaisuusperiaatteen mukaan Suomen julkisen hallinnon elimet toimivat niiden toiminnasta määrätyn lain mukaisesti, ja sen on tarkoitus suojata yksilön oikeuksia ja asemaa hallinnolli-
sessa vallankäytössä. Lainalaisuusperiaate tarkoittaa myös, että viranomainen voi antaa rat-

⁷⁴ Saloheimo 2016, 216.

⁷⁵ Ibid., 217.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid., 219.

⁷⁸ Karttunen ym. 2012, 27.

kaisuja vain asiassa, joka kuuluu lain mukaan sen toimivaltaan, ja viranomaisen antaman ratkaisun on oltava lain mukainen. Julkisesta vallankäytöstä on säädetty Suomen perustuslaissa (731/1999).⁷⁹

Lain elinkaari voidaan jakaa kolmeen eri vaiheeseen, joita ovat lainvalmistelu, päätöksenteko, ja lain toteuttaminen ja vaikutukset. Lakien säätäminen alkaa aina ensin selvityksellä siitä, tarvitaanko lainsäädäntöön uudistusta, ja näiden selvitysten ja perustelujen pohjalta voidaan luoda lakiehdotus, ja hallituksen esitys, johon lakiehdotus kuuluu. Lainvalmistelun tuloksena syntyy siis valmis säädösehdotus. Säädösehdotus sisältää säännöstekstit ja perustelut kyseessä oleville teksteille.⁸⁰

Oikeus lainsäädäntöaloitteen tekemiseen eduskunnalle kuuluu valtioneuvostolle sekä yksittäiselle kansanedustajalle, ja tästä on säädetty perustuslain (731/1999) 70 §:ssä.⁸¹ Valtioneuvosto antaa aloitteen perusteella hallituksen esityksen, jonka kautta valmistellut ehdotukset uudesta lainsäädännöstä tai vanhan lain muuttamisesta siirtyvät eduskunnan käsiteltäväksi.⁸² Suomessa lainvalmistelu on yleisesti valtioneuvoston tehtävä, mutta lakeja voidaan laatia myös esimerkiksi korkeimman oikeuden aloitteen perusteella. Tämä on kuitenkin harvinaista.⁸³

Hallituksen esitykset sisältävät yleisiä ja yksityiskohtaisia perusteluja valmistelun aiheesta, sekä lakien muutosehdotuksia tai ehdotuksia uusiksi laeiksi. Yleisperusteluihin hallituksen esityksissä kuuluvat lakiehdotuksen aihealueen nykytila, kansainvälinen kehitys, esityksen tavoitteet ja vaikutukset sekä toteuttamisvaihtoehdot. Yksityiskohtaisiin perusteluihin taas kuuluvat ehdotetun uuden lain pykäläkohtaiset perustelut. Komitean mietinnöt ja selvitykset, hallituksen esitykset, ja muut lainvalmisteluun liittyvät aineistot ovat lain esitöitä, jotka kuuluvat lainvalmistelutyöhön.⁸⁴ Valiokunnan mietinnössä valiokunta valmistelee asiaa ja pyytää erikoisvaliokunnilta asiantuntijalausuntoja sen käsittelyssä olevaan esitykseen. Kun valiokunta on antanut mietintönsä lakiehdotuksesta, se käsitellään eduskunnan täysistunnossa kahdessa käsittelyssä.⁸⁵

Hallituksen esityksessä oleva lakiehdotus esitellään valmistelutöiden jälkeen eduskunnan täysistunnossa, lähetekeskustelussa. Eduskunnan lähetekeskustelun jälkeen lakiehdotus menee sen aiheen mukaisen toimialan erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi, minkä jälkeen se tuodaan

⁷⁹ Väättänen 2011, 55-61.

⁸⁰ Tala 2005, 87.

⁸¹ Jyränki 2012, 229.

⁸² Ibid., 230.

⁸³ Saraviita 2011, 390-410.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., 603.

eduskunnan täysistuntoon käsiteltäväksi kahteen erilliseen käsittelyyn. Näistä kahdesta käsittelystä ensimmäisessä, palautekeskustelussa, käydään läpi asiaa käsitelleen valiokunnan mietintö, ja käydään mietinnöstä keskustelua sekä päätetään lakiehdotuksen sisällöstä. Toisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen hyväksymisestä äänestämällä.⁸⁶ Oikeussääntelyn määrä on kasvanut, ja merkitys on lisääntynyt nyky-yhteiskunnassa.⁸⁷ Kuvio 4 kuvaa lainvalmisteluprosessin etenemistä perusvalmistelusta lain vahvistamiseen.



Kuvio 4: Lainvalmisteluprosessi⁸⁸

5.1 Korkeimman oikeuden esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä

Korkein oikeus antoi 13.9.2018 valtioneuvostolle oma-aloitteisen esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä⁸⁹ koskien velvollisuutta antaa korkeimmalle oikeudelle vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja tarvittaessa.⁹⁰ Päätös tehtiin korkeimman oikeuden täysistunnossa Suomen perustuslain 99 §:n 2 momentin ja korkeimmasta oikeudesta annetun lain 4 §:n 2 momentin perusteella.⁹¹ Korkeimmalta oikeudelta saa hakea muutosta vakuutusoikeuden päätökseen asian koskiessa sitä, oikeuttaako sairaus, vamma tai kuolema työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) mukaiseen korvaukseen, tai sitä, kenen maksettavaksi korvaus tulee. Tämä kuitenkin edellyttää, että korkein oikeus on myöntänyt valitusluvan asiaan.⁹²

Vakuutusoikeudessa on lääkärijäseniä ja asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusoikeus pyytää asiantuntijalausunnot tarvittaessa. Kun korkeimpaan oikeuteen valitetaan vakuutusoikeuden ratkaisusta, joihin liittyy lääketieteellistä asiantuntemusta vaativia seikkoja, korkeimmalla

⁸⁶ Saraviita 2011, 603-604.

⁸⁷ Tala 2005, 3.

⁸⁸ Saraviita 2011, 390-408.

⁸⁹ OH2018/222.

⁹⁰ Ibid., 1.

⁹¹ Huovila 2019, 1.

⁹² OH2018/222, 1.

oikeudella ei ole käytettävissään tahoja, joka antaisi lausuntoja lääkeopillisiin asioihin. Tällä hetkellä ei myöskään ole olemassa tahoja, joka toimittaisi korkeimmalle oikeudelle sen tarvitsemat vakuutuslääketieteelliset lausunnot asian ratkaisemiseksi, eikä sitä ole säädetty lailla minkään tahon velvollisuudeksi. Vakuutusoikeudelta muutosta hakevat henkilöt ovat usein sosiaaliturvan piirissä olevia, vähävaraisia tai vaikeassa elämäntilanteessa olevia kansalaisia, eikä voida edellyttää, että tästä huolimatta heidän tulisi itse kustantaa omaa tilannettaan koskevia lääketieteellisiä selvityksiä, ja toimittaa niitä korkeimmalle oikeudelle heidän asiansa ratkaisemiseksi. Tämä prosessuaalinen ongelma heikentää merkittävästi näiden muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, jos liian korkeat kustannukset ovat esteenä heidän omien oikeuksiensa vaatimiselle, vaikka niille olisi perusteita.⁹³

Vakuutusoikeudessa käsitellään asioita, jotka koskevat yrittäjän tai työntekijän lakisääteisiä oikeuksia korvauksiin, jotka perustuvat työtapaturmaan tai ammattitautiin. Riippumattoman ja puolueettoman asiantuntijan näkemys parantaa oikeusvarmuutta vakuutusoikeudellisissa asioissa. Jos korkeimmalla oikeudella olisi mahdollisuus saada lääketieteellisiä lausuntoja, se parantaisi myös korkeimman oikeuden asemaa toimia ennakkopäätöstuomioistuimena käsiteltäessä vakuutusoikeuden antamien ratkaisujen muutoksenhakua.⁹⁴

Perustuslain (731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada asiansa riippumattoman ja puolueettoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Jokaisella on myös oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea ratkaisuun muutosta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.⁹⁵

5.1.1 Ehdotuksen tausta

Aikaisemmin, vuoteen 2011 asti, vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja korkeimmalle oikeudelle antoi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), mutta se lopetti lausuntojen antamisen, koska se ei kuulunut sen lakisääteisiin tehtäviin, eikä sillä ollut resursseja jatkaa lausuntojen antamista.⁹⁶ Tämän jälkeen korkein oikeus ratkaisi asioita muutoksenhakijoiden itse toimittamien selvitysten perusteella sekä tukeutuen lääketieteelliseen kirjallisuuteen. Vuonna 2014 apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen⁹⁷, jonka mukaan tuomioistuimilla on tarve vakuutuslääketieteellisten lausuntojen saamiseen, ja olisi tarpeen luoda jokin järjestelmä,

⁹³ OH2018/222, 1.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Husa & Pohjolainen 2014, 159.

⁹⁶ OH2018/222, 1-2.

⁹⁷ OKV/7/50/2012, 1.

jonka lakisääteiseksi tehtäväksi lausuntojen antaminen tulisi, sillä nyt tuomioistuimilla ei ollut mahdollisuutta saada kyseisiä lausuntoja miltään taholta. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) oli apulaisoikeuskanslerin päätöksen jälkeen pyytänyt yliopistollisia sairaanhoitopiirejä antamaan vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja niitä tarvitseville tuomioistuimille vuosina 2015 - 2017 siirtymävaiheen ajaksi. STM totesi myös, että lausuntojen antamisesta tulisi jatkossa säätää lailla.⁹⁸

Kun sosiaali- ja terveysministeriön ehdottama järjestely siirtymävaiheen ajaksi oli päätymässä, ministeriö pyysi sairaanhoitopiirejä jatkamaan menettelyä vielä vuoden 2017 loppuun asti. Ministeriö myös totesi, että sen valmisteleva asetusluonnos astuisi voimaan vuoden 2018 alusta, jonka jälkeen lausuntojen antaminen tulisi viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin tehtäväksi. Korkein oikeus ei tästä huolimatta saanut tarvittavia lausuntoja, sillä esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) ilmoitti, että ei ollut pyynnöistä huolimatta saanut vapaaehtoista lausunnonantajaa. Ongelmaksi lausuntojen antamisessa muodostui palkkioiden suuruus, suuri työmäärä niiden laatimisessa, ja ajankäytölliset hankaluudet varsinaisten virkatehtävien ohella. HUS totesi vastauksessaan korkeimmalle oikeudelle, että perustuslakivaliokunnan aiemman linjauksen mukaan valtionhallinto voi määrätä kunnallisille viranomaisille tehtäviä vain lain nojalla. Kun vuoden 2017 lopussa korkein oikeus selvitti ministeriöltä, oliko asian käsittely edennyt, se vetosi resurssien puutteeseen säädösvalmisteluissa.⁹⁹

5.1.2 Ehdotuksen tavoitteet

Lakiehdotuksen tavoitteena on yksilön oikeusturvan takaaminen vakuutus oikeudellisissa asioissa. Jos korkein oikeus saisi vakuutuslääketieteelliset asiantuntijalausunnat ilman, että asianosaisilla olisi velvollisuus kustantaa lausunnot itse, muutoksenhakijoiden oikeusturva muutoksenhaussa paranisi. Eesityksen mukaan mahdollisuus puolueettoman asiantuntijan lausunnon saamiseen tukisi muutoksenhakijoiden oikeutta asioissa, jotka koskevat heidän lakisääteisiä oikeuksiaan ja parantaisi oikeusvarmuutta näiden asioiden käsittelyssä. Lisäksi esityksen tavoitteena on varmistaa, että korkeimmalla oikeudella on myös vakuutus oikeudellisissa asioissa mahdollisuus täyttää sille kuuluvat tehtävät tuomioistuinjärjestelmässä.¹⁰⁰

Korkein oikeus antoi ehdotuksessaan myös erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja perusteluineen tilanteeseen. Yhtenä vaihtoehtona oli, että korkeimpaan oikeuteen tulisi lääkärijäsen, ja kokoonpano vastaisi vakuutus oikeuden kokoonpanoja. Tällaiseen kokoonpanoon kuuluu yhtenä jäsenenä lääkäri, jos lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaista ratkaisua var-

⁹⁸ OH2018/222, 2.

⁹⁹ Ibid., 2-3.

¹⁰⁰ Ibid., 3.

ten tarvittaisiin kuitenkin useampia eri lääketieteen alan asiantuntijoita, sillä vakuutus oikeudelliset asiat sisältävät monesti useampaan eri alaan liittyviä kysymyksiä. Korkein oikeus toteaaakin perusteluissaan kyseiseen ratkaisuehdotukseen, että koska asiaryhmä on lukumääräisesti hyvin pieni tarvittavaan lääkärijäsenten määrään nähden, tällainen muutos olisi varsin perusteellinen, eikä siten aiheellinen.¹⁰¹

5.2 Hallituksen esitys lakiehdotuksesta

Hallitus antoi 7.10.2019 eduskunnalle esityksen (HE 38/2019 vp) laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Esityksen pääsisällisessä sisällössä esitetään terveydenhuoltolakia ja lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta muutettavaksi. Esityksessä ehdotetaan, että Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri hallinnoisi lausuntojen antamista ja maksaisi korvaukset lausuntoja laativille asiantuntijoille. Sille maksettaisiin erilliskorvausta tehtävän hoitamisesta, ja erilliskorvaus maksettaisiin valtion varoista. Lait astuisivat voimaan 1.1.2020.¹⁰²

Hallituksen esityksessä käsitellään lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen tämänhetkistä tilaa. Esityksessä todetaan, että koska oikeudenkäymiskaaren mukaan julkisen viran haltija tai viranomainen ei voi saada laatimastaan lausunnosta korvausta tai palkkiota, ei löydy lausunnonantajia, jotka vapaaehtoisesti antaisivat lausuntoja tuomioistuimille. Nykytilanne on, että tuomioistuimet eivät saa asiantuntijalausuntoja tarvittaessa, ja ne ovat vähentäneet lausuntojen pyytämistä, koska niitä on ollut niin vaikea saada.¹⁰³

5.2.1 Esityksen tavoitteet

Esityksen tärkeimpänä tavoitteena on, että oikeuslaitoksille turvataan niiden tarvitsemien lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saaminen. Oikeusturvan kannalta on myös erittäin merkittävää, että tuomioistuinratkaisut perustuvat parhaaseen mahdolliseen tietoon ja asiantuntemukseen, koska asiantuntijalausunnot ovat asianosaisten asioiden käsittelyn kannalta tärkeitä. Uusi laki parantaisi myös korkeimman oikeuden mahdollisuuksia toimia ennakkopäättötuomioistuimena myös vakuutus oikeudellisissa asioissa. Toinen oikeusturvan kannalta merkittävä tekijä on, että lausuntojen saamisen tulisi olla muutoksenhakijalle maksutonta, jotta yhdenvertaisuus toteutuu, ja kaikilla on mahdollisuus saada asiansa käsiteltäväksi oikeudessa tasavertaisesti.¹⁰⁴

¹⁰¹ OH2018/222, 3.

¹⁰² HE 38/2019 vp, 1.

¹⁰³ Ibid., 12.

¹⁰⁴ Ibid., 13.

Yhdenvertaisuuden kannalta tärkeää on myös, että lääketieteellisiä lausuntoja muutoksenhakijoiden asioihin antaisi riippumaton taho. Erityisesti lääketieteellisen erityisalueen tuntemusta vaativissa tapauksissa riippumattomuus lausunnoissa on tärkeää, jos tapaukseen voi liittyä tulkinnanvaraisuutta. Esityksen mukaan riippumattomuus parantaisi oikeusvarmuutta sekä lääketieteellisen arvion luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.¹⁰⁵

Lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen saaminen tuomioistuimille ilman muutoksenhakijan kustannusvastuuta parantaisi merkittävästi myös muutoksenhakijoiden oikeuksia, ja mahdollisuuksia hakea muutosta. Lääketieteelliset asiantuntijalausunnot ovat ratkaiseva tekijä muutoksenhakijoiden asioiden ratkaisuisissa, ja heidän oikeusturvansa heikentyy merkittävän paljon, jos he eivät vaadi oikeuksiaan kustannusten suuruuden vuoksi.¹⁰⁶

5.2.2 Esityksen toteuttamisvaihtoehdot

Yksi ratkaisuvaihtoehto prosessuaaliseen ongelmaan esityksessä oli, että lausuntojen antaminen annettaisiin Valviran tai muun organisaation tehtäväksi. Esityksessä todetaan, että se todennäköisesti johtaisi siihen, että asiantuntijalääkäreitä tulisi palkata lisää. Tämä puolestaan tarkoittaisi, että lausuntojen antamisesta maksettavat palkkiot tulisi tarkistaa.¹⁰⁷

Esityksessä ehdotetaan, että yliopistollisille sairaanhoitopiireille säädettäisiin lailla velvoite antaa lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja tuomioistuimille niiden pyynnöstä. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri hallinnoisi lausuntojen antamista, ja maksaisi korvaukset kaikille asiantuntijalausunnon laatijoille. Sairaanhoitopiirille maksettaisiin tehtävästä erilliskorvaus valtion varoista, ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009) muutettaisiin, eikä asiantuntijalausuntojen antamista katsottaisi valtionosuustehtäväksi. Esitys käsitellään vuoden 2020 talousarvion yhteydessä.¹⁰⁸

5.3 Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta pyysi mietinnössään (StVM 5/2019 vp) lausuntoja asiantuntijoilta usealta eri taholta. Valtiokunta kuuli yhteensä kuutta asiantuntijaa, ja sai kirjallisen lausunnon yhteensä seitsemältä eri asiantuntijalta. Asiantuntijoita kuultiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lisäksi esimerkiksi Pohjois-Savon sairaanhoitopiiriltä, Valviralta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä (HUS), korkeimmalta oikeudelta (KKO), korkeimmalta hallinto-oikeudelta (KHO), Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitokselta (THL), ja Suomen Kuntaliitolta. Kirjallisen lau-

¹⁰⁵ HE 38/2019 vp, 13.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid., 14.

¹⁰⁸ Ibid., 1.

sunnan asiaan antoivat oikeusministeriö, korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, ja Vaasan sairaanhoitopiiri.¹⁰⁹

Mietinnössä todetaan, että uudistus lääketieteellisistä asiantuntijalausunnoista liittyy vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseen, jossa keskityttiin vakuutuslääkärijärjestelmässä vallinneiden epäkohtien korjaamiseen. Kansalaisaloitteesta¹¹⁰ alkunsa saaneen lakimuutosten valmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut vuonna 2014 Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistion,¹¹¹ jonka tavoitteena oli lisätä kansalaisten luottamusta sosiaalivakuutusjärjestelmään sekä lisätä koko sosiaalivakuutusjärjestelmän, mukaan lukien vakuutuslääkärijärjestelmän, läpinäkyvyyttä.¹¹²

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että lausuntojen saaminen riippumattomalta taholta lisää oikeusvarmuutta ja muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuutta. Lisäksi lausunnot riippumattomalta asiantuntijalta lisäävät lääketieteellisten arvioiden luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä. Valiokunta toteaa, että asiantuntijalausunnot riippumattomalta taholta ovat tärkeitä muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta ottaa mietinnössään kantaa myös tehtävän antamiseen Pohjois-Savon sairaanhoitopiirille, ja toteaa, että kustannusten ja lausuntojen määrän arviointi on epävarmaa, ja että sen kehitystä tulee seurata.¹¹³

5.3.1 Erikoisvaliokuntien asiantuntijalausuntoja

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri arvioi lausunnossaan hallituksen esitykseen (HE 38/2019 vp), että terveydenhuoltolain muuttaminen on aiheellista, ja että lakiehdotukselle on olemassa perustellut syyt liittyen oikeusvarmuuteen, oikeusturvaan ja oikeudenkäyntikuluihin. Sairaanhoitopiiri kuitenkin kiinnittää lausunnossaan huomiota myös mahdolliseen uhkaan, jos kuuluminen asiantuntijaryhmään, ja velvollisuus antaa lausuntoja koetaan liian kuormittavaksi, ja lausuntojen antajia jää liian vähän. Lausunnossa todetaan, että vaikka lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamiselle perustetaan asiantuntijaryhmä, pääasiassa ryhmän jäsenet antavat lausuntoja itsenäisesti.¹¹⁴

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto katsoo lausunnossaan, että hallituksen esityslain muuttamisesta, ja sen toteuttamistavasta on hyvin perusteltu, ja että muun muassa sai-

¹⁰⁹ StVM 5/2019 vp, 1.

¹¹⁰ KAA 4/2018 vp, 1.

¹¹¹ Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio 2014.

¹¹² StVM 5/2019 vp, 2.

¹¹³ Ibid., 3.

¹¹⁴ Miettunen 2019, 2.

raanhoitopiirit ovat sen näkemyksen mukaan asiantuntemuksen ja muiden tehtävien perusteella sopivimpia tahoja asiantuntijalausuntojen antajiksi. Valvira toteaa lausunnossaan myös, että sen aiemman kokemuksen perusteella suuri osa lausuntopyyntöistä koskee neurologiaa tai neurokirurgiaa. Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri on siten luonteva taho hallinnoimaan asiantuntijaryhmää, sillä Kuopion yliopistollisessa keskussairaalassa toimii Neurokeskus.¹¹⁵

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri toteaa lausunnossaan, että esityksen tavoite turvata oikeuslaitoksille asioiden ratkaisussa tarvittavien asiantuntijalausuntojen saaminen on muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta tärkeä ja kannatettava tavoite. Lausunnossa mainitaan myös, että aiemman järjestelyn myötä HUS:lle on aiheutunut paljon haasteita, koska lausuntojen antaminen, ja oikeudenkäynteihin liittyvät kuulemiset ovat sitoneet sairaanhoitopiirin lääketieteen asiantuntijoiden työaika huomattavan paljon. HUS lausuu kannattavansa esitystä varauksin, ja esittää, että korvausjärjestelmän luominen annettuun esitykseen olisi keskeistä, jotta asiantuntijat saavat oikeudenmukaisen korvauksen tekemästään työstä myös lausuntojen osalta, ja asiantuntijalausuntojen saaminen tuomioistuimille voidaan turvata. HUS:n lausunnossa tuodaan lisäksi esiin, että asiantuntijaryhmän työn tulee tapahtua kansallisessa yhteistyössä, vaikka Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri hallinnoikin lausuntojen antamista.¹¹⁶

Korkein hallinto-oikeus arvioi lausunnossaan, että vakuutuslääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisvelvollisuus on tarpeellinen uudistus. Lausunnossa mainitaan, että myös hallintolainkäyttöasioissa on välillä tarve asiantuntijalausuntojen saamiselle, mutta niitä pyydetään harvoin, koska lausuntojen antamista ei ole järjestetty tarpeeksi selkeästi. KHO:n lausunnossa huomautetaan, että oletettavasti myös hallintotuomioistuinten lausuntopyyntöjen määrä voi kasvaa lakiuudistuksen myötä, ja tämä tulisi ottaa myös huomioon uuden järjestelmän rahoituksessa.¹¹⁷

Korkeimman oikeuden lausunnossa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle KKO muistuttaa, että esitti alkuperäisessä ehdotuksessaan,¹¹⁸ että sosiaali- ja terveysministeriössä jatkettaisiin myös muiden kuin työtaturma- ja ammattitautiasioita koskevan lausunnonantamisjärjestelmän tai -toimielimen kehittämistä. KKO:n lausunnossa lausunnonantaja Mika Huovila pitää perusteltuna, että hallituksen esitykseen (HE 38/2019 vp) oli lisätty kohta, jonka mukaan Pohjois-Savon sairaanhoitopiirillä tulisi olla mahdollisuus nimetä perustettavaan asiantuntijaryhmään muitakin lääketieteen asiantuntijoita, ja tapauskohtaisesti myös mahdollisuus

¹¹⁵ Vitie 2019, 1-2.

¹¹⁶ Heikkilä 2019, 1-4.

¹¹⁷ Aer 2019, 1.

¹¹⁸ OH2018/222.

pyytää lausuntoa ryhmän ulkopuoliselta lääketieteen asiantuntijalta.¹¹⁹ Huovila myös huomioi lausunnossaan, että asiantuntijalausuntojen antamiseen velvoittavaa säännöstä ei ole tarkennettu KKO:n ehdotuksesta, vaikka useat lausunnon antaneet tahot ovat esittäneet säännöksen selkeyttämistä. Huovilan mukaan säännöstä tulisi vielä selkiyttää, jotta siitä kävisi paremmin ilmi tuomioistuinten oikeus saada lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja omasta pyynnöstään, sekä vastaavasti sairaanhoitopiirien velvollisuus antaa kyseessä olevia lausuntoja. Huovila toteaaakin, että olisi perusteltua täsmentää säännöstä niiden annettujen lausuntojen perusteella, joissa on kiinnitetty huomiota tähän seikkaan.¹²⁰

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa todetaan lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen osalta, että niitä tarvitaan usein työtapaturma- ja ammattitautiasioiden ja liikennevakuutuskorvausasioiden ratkaisemisessa. Lausunnossa huomautetaan, että näissä asioissa oikeudenkäynnit ovat merkittäviä asianosaisten kannalta, koska usein haettavalla korvauksella tai myönnettävällä etuudella, kuten esimerkiksi eläkkeellä, on olennainen vaikutus asianosaisten toimeentuloon. STM toteaa lausunnossaan myös, että lakiuudistus parantaa merkittävästi oikeusturvaa muutoksenhaussa, kun kalliiden lausuntojen kustannukset eivät jää enää muutoksenhakijan vastuulle. Lausuntojen maksuttomuus on olennaista oikeusturvan toteutumisessa näissä tapauksissa, ja myös tuomioistuimien ratkaisujen laatu turvataan, kun tuomioistuimilla on saatavilla parhaaseen mahdolliseen tietoon perustuvia asiantuntijalausuntoja myös lääketieteen osalta.¹²¹

5.3.2 Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen

Monet eri viranomaiset esittivät vastauksissaan hallituksen esitykseen vakuutuslääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta, että lausuntojen antamisen velvollisuudesta tulisi säätää lailla lainalaisuusperiaatteen mukaisesti, sillä se koskee viranomaisten toimintaa. Myös kaikki erikoisvaliokuntien asiantuntijalausunnot hallituksen esitykseen¹²² puolsivat lakiuudistusta. Eduskunnan vastaus¹²³ hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta annettiin 19.11.2019. Eduskunta hyväksyi lain terveydenhuoltolain muuttamisesta. Terveydenhuoltolaikiin (1326/2010) lisättiin uusi 68 a §, joka koskee lääketieteellisen asiantuntijalausuntojen antamista. Laki astui voimaan 1.1.2020.¹²⁴

¹¹⁹ Vrt. OH2018/222.

¹²⁰ Huovila 2019, 1-3.

¹²¹ Ilkka 2019, 1-3.

¹²² HE 38/2019 vp.

¹²³ EV 29/2019 vp.

¹²⁴ EV 29/2019 vp, 1.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Perustuslaillinen oikeusturvasäännös on jokaisen Suomen kansalaisen oikeus, jonka toteutumisesta tulee valvoa. Lakiuudistuksen myötä korkein oikeus saa tarvitsemansa vakuutuslääketieteelliset asiantuntijalausunnot asioiden käsittelyyn, jolloin sillä on käytettävissään paras mahdollinen tieto, jonka mukaan ratkaisut voidaan tehdä. Tämä luonnollisesti parantaa muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, ja kun otetaan huomioon vakuutus oikeudellisten asioiden luonne, lausunnot riippumattomalta ja kuluttomalta asiantuntijataholta ovat merkittäviä oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Johtopäätöksenä työstä voidaan myös todeta, että aktiivista seuranta oikeusturvan tilaan lakiuudistuksen jälkeen olisi syytä toteuttaa, jotta nähdään paremmin uuden lain vaikutukset muutoksenhakijoiden oikeusturvaan. Olisi perusteltua seurata, toteutuvatko kaikki halutut oikeusvaikutukset uuden lain myötä. Asia, johon tulisi myös kiinnittää huomiota, on miten uusi laki vaikuttaa ajan myötä KKO:n oikeuskäytäntöön työtaturma- ja ammattitautiasioissa.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, A. 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Frände, D., Helenius, D., Hietanen-Kunwald, P., Hupli, T., Koulu, R., Lappalainen, J., Lindfors, H., Niemi, J., Rautio, J., Saranpää, T., Turunen, S., Virolainen, J. & Vuorenpää, M. 2017. Prosessioikeus. 5. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Hallberg, P. teoksessa Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V.P. 2011. Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Hoppu, E. & Hemmo, M. 2006. Vakuutuslaki. Helsinki: WSOYpro.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Jokela, A. 2016. Oikeudenkäynti. I, Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot. 2. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Jyränki, A. teoksessa Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Karttunen, T., Laasanen, H., Sippel, L., Uitto, T. & Valtonen, M. 2012. Juridiikan perusteet. 1.-3. painos. Helsinki: Sanoma Pro.

Kukkonen, S. teoksessa Kukkonen, S. & Karmavalo, T. 2012. Työtaturmakirja. Työtaturmien ja ammattitautien korvaus- ja vakuutusasiat. 13. uudistettu painos. Tampere: Tammerprint.

Niemivuo, M. teoksessa Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Norio-Timonen, J. 2011. Työtaturma- ja ammattitautiasiat KKO:n oikeuskäytännössä 1998-2010. Helsinki: Talentum.

Ojanen, T. 2015. Perusoikeusjuridiikka. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Saloheimo, J. 2016. Työturvallisuus, perusteet, vastuu ja oikeusturva. 3. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Tala, J. Lakien laadinta ja vaikutukset. 2005. Helsinki: Edita Publishing.

Virallislähteet

EK 39/2018 vp. Eduskunnan kirjelmä kansalaisaloitteeseen, jossa vaadittiin vakuutus- ja eläkelaitosten mielivaltaista oikeutta kumota potilasta hoitavan lääkärin lausuntoja kumottavaksi, ja tapaturmavakuutuslain 41 d § muuttamista siten, että tuo mielivaltaisuus poistuu. Viitattu 4.4.2020.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EK_39+2018.pdf

EV 29/2019 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 4.4.2020.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/EV_29+2019.pdf

HE 38/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 11.11.2019.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_38+2019.pdf

KAÄ 4/2018 vp. Kansalaisaloite, jossa vaadittiin vakuutus- ja eläkelaitosten mielivaltaista oikeutta kumota potilasta hoitavan lääkärin lausuntoja kumottavaksi, ja tapaturmavakuutuslain 41 d § muuttamista siten, että tuo mielivaltaisuus poistuu. Viitattu 4.4.2020.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskuntaAloite/Documents/KAÄ_4+2018.pdf

StVM 5/2019 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 4.4.2020.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/StVM_5+2019.pdf

Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio. 2014. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Viitattu 15.12.2019.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/70158/URN_ISBN_978-952-00-3649-2.pdf

Muut lähteet

Aer, J. 2019. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 15.5.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-265666.pdf>

Heikkilä, T. 2019. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 15.5.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-266493.pdf>

Huovila, M. 2019. Korkeimman oikeuden lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 15.5.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-265751.pdf>

Ilkka, A. 2019. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 15.5.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-265655.pdf>

Jäsenet ja henkilöstö. 2018. Korkein oikeus. Helsinki. Viitattu 9.10.2019.

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/korkeinoikeus/jasenetjakenkilosto.html>

Korkein oikeus. 2018. Korkein oikeus. Helsinki. Viitattu 9.10.2019.

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/korkeinoikeus.html>

Lainkäyttötoiminta. 2019. Vakuutuslaitosten ministeriö. Helsinki. Viitattu 16.10.2019.

<https://www.vakuutuslaitosten.fi/fi/index/toiminta/lainkayttohenkilosto.html>

Miettunen, R. 2019. Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 2.5.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-266486.pdf>

OH2018/222. Korkeimman oikeuden esitys valtioneuvostolle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Korkein oikeus. Helsinki. Viitattu 1.10.2019.

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/lausunnot/opinion/1536837509249.html>

Tehtävät. 2017. Korkein oikeus. Helsinki. Viitattu 9.10.2019.

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/korkeinoikeus/tehtavat.html>

Toimintakertomus. 2018. Vakuutus-oikeus. Helsinki: Grano.

Toimivalta. 2019. Vakuutus-oikeus. Helsinki. Viitattu 16.10.2019.

<https://www.vakuutus-oikeus.fi/fi/index/toiminta/vakuutus-oikeustuomioistuimena/toimivalta.html>

Tuomariliiton lisäesitys valtioneuvostolle. 2019. Suomen tuomariliitto. Helsinki. Viitattu 20.5.2020.

https://asiakas.kotisivukone.com/files/tuomariliitto.kotisivukone.com/20190520_Lisaesitys_lainsaadantotoimeen_ryhtymisesta_laaketieteellisten_asiantuntijalausuntojen_saa-miseksi_tuomioistuimille.pdf

Vitie, L-M. 2019. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Viitattu 2.5.2020.

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaistuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-266071.pdf>

Oikeus- ja ratkaisukäytäntö

OKV/7/50/2012. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu vakuutuslääketieteellisten asiantuntijalausuntojen antamisesta. Viitattu 4.2.2020.

<https://www.okv.fi/fi/ratkaisut/id/380/>

Kuviot

Kuvio 1: Suomen tuomioistuinjärjestelmä.....	13
Kuvio 2: Muutoksenhakujärjestelmä toimeentuloturva-asioissa.....	14
Kuvio 3: Käsittelyn kulku ja oikeusturva työtaturma- ja ammattitautiasioissa.....	19
Kuvio 4: Lainvalmisteluprosessi	22