

# Conflict Management

Sosiaaliasioiden  
muutoksenhaku-  
lautakunnat  
– riippumattomia  
tuomioistuimia vai  
hallinnon sisäisiä  
lainkäyttäjiä?

Jari Vaitoja

comi

a<sup>®</sup>

# Sosiaaliasioiden muutoksenhaku- lautakunnat

– riippumattomia  
tuomioistuimia vai  
hallinnon sisäisiä  
lainkäyttäjiä?



# Sosiaaliasioiden muutoksenhaku- lautakunnat

– riippumattomia  
tuomioistuimia vai  
hallinnon sisäisiä  
lainkäyttäjiä?

*Jari Vaitoja*



2016

Tämän teoksen elektronisen version on julkaissut Helsingin yliopiston kirjasto vuonna 2023 tekijöiden ja COMIn luvalla. Tämä teos on julkaistu Creative Commons-lisenssillä CC BY (4.0).

ISBN: 978-951-51-8273-9 (pdf)  
DOI: 10.31885/9789515182739

  
HELDA Open Books



2016

University of Helsinki Conflict Management Instituten julkaisuja

Tilaukset: [comi@comi.fi](mailto:comi@comi.fi)

© Tekijät ja COMI

ISBN: 978-952-10-7034-1

Graafinen suunnittelu: Kalle Järvenpää

Taitto: Johanna Kerola

Helsinki 2016

Tämä kirja on osa tutkimushanketta “Oikeussuojan takeet sosiaaliturvan muutoksenhaussa - sairausvakuutus esimerkkinä”. Hankkeen päärahoitus on saatu kansaneläkelaitoksen niin sanotusta kkrl 12 § -rahastosta. Tutkimushankkeen julkaisuista ovat aikaisemmin ilmestyneet järjestelmä- ja toimivuusanalyysit “Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä” (2014) ja “Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä: sovellukset” (2015) sekä oikeusvertaileva analyysi “Comparative Perspectives on Judicial Protection in Social Security Matters” (2015). Vuonna 2016 ilmestyy vielä tutkimus ei-juristeista lainkäyttäjinä. Tutkimushankkeen kirjat on yritetty kytkeä yhteen keskinäisin viittauksin. Lukijalle, joka haluaa lukea kaikki hankkeen julkaisut, suositellaan aloittamista nyt ilmestyvästä kirjasta.

Tämä tutkimus nimittäin on eräänlainen johdatus järjestelmäanalyysiin. Kirjassa selvitetään, onko perusteltua kutsua sosiaalialan muutoksenhakulautakuntia tuomioistuimiksi, toisin sanoen onko niiden riippumattomuudella sellaiset oikeudelliset ja tosiasialliset takeet, että tällainen nimitys on oikeutettu. Kysymys ei pelkästään ole oikeasta kielenkäytöstä. Tuomioistuin -status ensiksikin ratkaisee, millaisia lainsoveltamistehtäviä muutoksenhakulautakunnille saadaan oikeusvaltiossa uskoa. Toiseksi tällainen asema asettaa mittapuun, jonka avulla arvioidaan muutoksenhakulautakuntien menettelytapoja ja käytäntöjä. Hallinnon sisäiset elimet, oli niiden nimitys mikä tahansa, saavat toimia eri tavalla kuin varsinaiset tuomioistuimet. Jälkimmäisiltä edellytetään tiettyjä oikeussuojan vähimmäistakeita ja yhä enenevästi korkealaatuis- ta lainkäyttöä yksittäisissä asioissa. Suuret asamäärät eivät ole peruste poikkeamiselle sen enempää vähimmäistakeista kuin laadustakaan.

Porthaniassa tammikuussa 2016

Risto Koulu

professori, tutkimushankkeen vastaava tutkija



# Sisällys

7

Esipuhe	5
Sisällys	7
Lyhenteet	10
Alkusanat	11
1. Tutkimustehtävästä	13
2. Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä ja lainkäyttöelimet	20
3. Kuinka toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttäminen poikkeavat toisistaan?	29
4. Tuomioistuimen riippumattomuus ja sitä turvaavat järjestelyt	35
4.1. Tuomioistuimen itsenäisen aseman elementtejä	35
4.1.1. Pysyvä ja lailla perustettu	35
4.1.2. Riittävä ja lopullinen toimivalta	36
4.1.3. Tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus	37
4.2. Riippumattomuuden reaalityöt	41
4.2.1. Tuomareiden nimittäminen	41
4.2.2. Tuomareiden oikeus pysyä virassa	43
4.2.3. Tuomioistuimen kokoonpano	45
4.2.4. Hallinnollinen riippumattomuus toimeenpanovallasta	47
4.2.5. Tuomareiden riittävät työskentelyedellytykset	48
4.2.6. Tuomioistuinten kaksilinjaisuus	50
4.3. Miksi tuomioistuimen riippumattomuutta pitää suojata?	51
4.4. Perus- ja ihmisoikeussäännökset vähimmäisoikeuksia luovina normeina	54



8	5. Kolme näkökulmaa tuomioistuimen riippumattomuuteen	59
	5.1. Perustuslaki ja perusoikeudet	59
	5.2. Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö	62
	5.3. Euroopan neuvoston suositukset	65
	5.3.1. Taustaa	65
	5.3.2. Ministerikomitean suositus vuodelta 1994	67
	5.3.3. Vuoden 2010 täydennetty suositus	68
	5.3.4. Kotimainen keskustelu	70
	6. Lautakunnat ja lautakuntamenettely riippumattomuuden näkökulmasta	75
	6.1. Pysyvä ja lailla perustettu tuomioistuin	75
	6.1.1. Yleistä	75
	6.1.2. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa sovellettu preklusiokäytäntö	78
	6.2. Toimivallan riittävyys ja lopullisuus	80
	6.3. Lautakuntien kokoonpanoon ja jäsenten sivutoimisuuteen liittyviä kysymyksiä	85
	6.3.1. Intressiedustus	85
	6.3.2. Lautakuntien lääkärijäsenet	92
	6.3.3. Lautakunnan jäsenten sivutoimisuus	100
	6.3.4. Tuomareiden riittävät työskentelyedellytykset	104
	6.4. Lautakunnan jäsenten nimittäminen	107
	6.5. Toimikausien määräaikaisuus	110
	6.6. Yleistä valtasuhteiden vaikutuksesta	113
	6.7. Lautakuntien hallinnollinen suhde toimeenpanovaltaan	116
	6.8. Lautakuntien palkkausjärjestelmä	122
	6.9. Päällikkötuomarin tehtäväkuva	125
	6.10. Kaksilinjaisuuden vaatimuksesta	129
	7. Päätelmiä	132
	7.1. Ovatko lautakunnat tuomioistuuimia?	132

7.2. Ensimmäisen vai toisen asteen tuomioistuimia?	135	9
7.3. Riippumattomuutta turvaavien järjestelyjen yleinen vaatimustaso	138	
7.4. Riippumattomuuden suoja lautakuntien sääntelyssä ja käytännössä	139	
7.4.1. Tuomioistuimen pysyvyys, lakiperusteisuus ja riittävä toimivalta	139	
7.4.2. Lautakuntien kokoonpano ja lautakunnan jäsenten sivutoimisuus	141	
7.4.3. Horjuttavatko valtasuhteet lainkäyttäjän riippumattomuutta?	145	
7.4.4. Lautakunnan jäsenten nimittäminen ja toimikausien määräaikaisuus	146	
7.4.5. Lautakuntien hallinnollinen riippumattomuus toimeenpanovallasta	148	
7.4.6. Lautakuntien sisäiseen riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä	149	
7.5. Valitusprosessin kehittämisestä sosiaaliturva-asioissa	151	
Lähteet	156	
Liitteet	167	
Asiahakemisto	185	

# Lyhenteet

art.	artikla
AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
DL	Defensor Legis
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
HE	hallituksen esitys
HLL	hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
EIF	Encyclopaedia iuridica Fennica
KEL	kansaneläkelaki 11.5.2007/568
KKO	korkein oikeus
KM	komiteamietintö
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LM	Lakimies
OK	oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
OM	oikeusministeriö
OPTL	Opintotukilaki 21.1.1994/65
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
prop.	Regeringens proposition (Ruotsi)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
TfR	Tidskrift for Retsvidenskap
TTurvaLL	työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290
TVL	tapaturmavakuutuslaki 20.8.1948/608
TyEL	työntekijän eläkelaki 19.5.2006/395

Väitöskirjan tekijä saattaa joskus olla niinkin onnekas, että hän pääsee väittelyn jälkeen kirjoittamaan uutta tutkimusta, vieläpä palkkaa vastaan. Tällainen tilaisuus osui kohdalleni, kun professori Risto Koulu pyysi minua tutkimaan sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta. Aihe on tärkeä siksi, että lautakuntien käsittelemät valitusasiat ovat juuri sellaisia oikeusriitoja, joissa kansalainen ehkäpä kaikkein todennäköisimmin joutuu puolustamaan oikeuksiaan jossakin elämänsä vaiheessa. Joka tapauksessa tämä on huomattavasti luultavampaa kuin asianosaisuus vaikkapa kärjäoikeudessa käytävässä ns. laajassa riita-asiassa. Ei ole samantekevää, millä tavoin hänen oikeusturvansa toteutuminen on järjestetty lautakuntaprosessissa. Menettelyllisen oikeusturvan takeista sosiaaliprosessin alueella ei toisekseen ole liiallisessa määrin aiempaa tutkimusta. Omalta kohdaltani aihe on erityisen kiinnostava, sillä se tarjoaa mahdollisuuden tehdä vertailuja yhtäältä siviili- ja hallintolainkäytön ja toisaalta lautakuntaprosessin välillä. Lisäksi pääsen teeman kautta kokonaan uuden aihealueen eli sosiaaliprosessin pariin.

Tuomioistuimen riippumattomuus on tuomiovallan käytön alalla siinä määrin perustava lähtökohta, että sen turvaamisessa ei olisi varaa sortua ainakaan tietoisiin myönnytyksiin. Eikä näin liene lautakuntien lainsäädäntöä valmisteltaessa tehtykään, vaikka sääntelyn lopputulosta saatetaan aiheellisesti arvostella juuri lainkäyttäjän riippumattomuuden puutteellisesta varmistamisesta. Minkälaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja tai käytäntöjä riippumattomuuden suoja tarkalleen ottaen edellyttää, on kuitenkin aina enemmän tai vähemmän arvostusenvainen kysymys. Tämä tutkimus keskittyy tarkastelemaan ennen kaikkea niitä ominaisuuksia – juridista käsitteistöä ja konkreettisia järjestelyjä – joita lainkäyttäjän itsenäisyys vaatii suhteessa toimeenpanovaltaan, asianosaisiin tai muihin ratkaisukokoonpanon ulkopuolisiin tahoihin. Kysymyksenä on, miltä osin lautakuntien riippumattomuutta takaava

12 sääntely ja käytännöt ovat riittäviä ja missä kohdin niissä on merkittävämpiä puutteita.

Esitän kiitokset tutkimusavustaja Johanna Kerolalle luotettavasta toimitustyöstä ja Risto Koululle häneltä käsikirjoituksen johdosta saamastani palautteesta sekä käymistämme innostavista keskusteluista jo tutkimuksen suunnitteluvaiheessa. Samoin kiitän Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajaa Silja Romoa, Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajaa Olli Puustista ja Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toimistopäällikköä Olli Häkistä ystävällisistä ja hyödyllisistä vastauksista lautakuntien toimintaa koskeviin kyselyihini.

Kaisaniemen metroaseman kahvilassa tammikuussa 2016

Jari Vaitoja

# 1. Tutkimustehtävästä

Yleisessä kielenkäytössä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia ei kutsuta tuomioistuimiksi. Niistä kylläkin puhutaan lainkäyttöelimi-  
nä tai muutoksenhakuasteina, toisin sanoen lainkäyttöä harjoittavina  
viranomaisina, joilta haetaan muutosta toimeentuloturva koskevis-  
sa asioissa etuusia myöntävän tahon kuten Kansaneläkelaitoksen tai  
työttömyyskassan päätöksiin. Toisinaan mainitaan nimenomaisestikin,  
että lautakunnat eivät ole tuomioistuinta.<sup>1</sup> Erällä tavalla lautakunnat  
ymmärretään tuomiovallan ja toimeenpanovallan välimaastoon sijoit-  
tuvaksi ilmiöksi.<sup>2</sup> Toisaalta niiden sanotaan olevan lainkäyttäjinä luon-  
teeltaan ns. sui generis, erityislaatuisia siinä mielessä, ettei lautakuntia  
voida rinnastaa mihinkään oikeuslaitoksen piiriin kuuluvista, vastaavia  
lainkäyttötehtäviä hoitavista toimielimistä. Lautakuntien tehtävä perus-  
tavana osana sosiaalivakuutusasioiden oikeusturvajärjestelmää on syy-  
nä siihen, ettei niitä olisi eduksi samastaa hallintoviranomaisiin.

Seuraavassa kuitenkin kysytään, voidaanko toimeentuloturvan  
muutoksenhakulautakuntia sittenkin pitää riippumattomina tuomiois-  
tuimina. Ongelmana on toisin sanoen se, täyttävätkö lautakunnat raken-  
teensa ja institutionaalisten puitteidensa puolesta ne laadulliset edelly-  
tykset, joita tuomioistuimelle on asetettu tai tulisi asettaa. Tai miltä osin  
vaatimukset täyttyvät ja miltä osin eivät?

Näiden laadullisten vaatimusten auktoritatiivisena lähteenä on yh-  
tään perustuslaki ja kotimainen valtiosääntöoikeus, toisaalta Euroop-  
an ihmisoikeussopimus ja kansainväliset ihmisoikeudet. Tarkasteltavat  
ominaisuudet liittyvät yleensä tuomioistuinten riippumattomuuteen.  
Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat tuomiovaltaa  
käyttävän viranomaisen toiminnalle erilaisia rakenteellisia vaatimuk-  
sia, joiden tarkoituksena on varmistaa päätöksenteon riippumatto-

1. Ks. esimerkiksi HE 1/1998 s.156. Samoin toimeentuloturvan muutoksenhaun uudista-  
mista valmistelleessa komiteamietinnössä KM 2001:9 s. 149. Selityksenä on nyt kuitenkin  
se, etteivät lautakunnat kuulu hallinnollisesti tuomioistuinlaitokseen, toisin sanoen se, ett-  
eivät lautakunnat ole oikeusministeriön alaisuudessa toisin kuin yleiset tuomioistuimet ja  
hallintotuomioistuimet.

2. Ks. esimerkiksi Huhtanen (LM 2000 s. 1267), jonka mukaan lautakuntia ”voidaan luon-  
nehtia eräänlaisiksi hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten välimuodoiksi”.

14 muus lainsäätäjistä, toimeenpanovallasta tai muistakin ulkopuolisista tahoista samoin kuin oikeusriidan osapuolista. Yksittäistä oikeusriitaa ratkaisevan tuomioistuimen ja tuomarin tulee lisäksi olla riippumaton oikeuslaitoksen sisältä tulevasta vaikutuksesta. Alempi tuomioistuin ei toisin sanoen ota vastaan ohjeita instanssijärjestyksessä ylempänä olevalta tuomioistuimelta, eikä oikeuden puheenjohtaja noudata vaikkapa viraston päällikkötuomarin neuvoja.

Asialla on ensinnäkin systemaattinen ja terminologinen puolensa. Tältä osin pyrkimyksenä on edistää itseymmärrystä, kehittää lainkäytön systematiikkaa sosiaaliprosessin osalta. Lautakuntien asemaa ver-rataankin po. ominaisuuksien osalta erityisesti hallintotuomioistuihin ja myös yleisiin tuomioistuihin. Toki käsitteellisiin valintoihin liittyy myös oikeuspoliittisia kannanottoja. Pääotsikon kysymykseen ei voida antaa vastausta vastaamatta samalla siihen, ansaitseeko nykyinen lautakuntamenettely tuomioistuinprosessin nimitystä. Siksi määrätynlainen varovaisuus tuohon kysymykseen vastaamisessa on paikallaan.

Toisaalta itsenäisen tutkimustehtävän muodostaa kysymys siitä, miltä osin lautakunnat täyttävät riippumattomille tuomioistuimille asetettavat vaatimukset ja miltä osin niiden asemassa vastaavasti on merkityksellisiä puutteita. Voidaanko ja missä määrin lautakuntien riippumattomuutta turvaavien rakenteellisten järjestelyjen ”varsinaisiksi tuomioistuimiksi” kutsuttuja lainkäyttäjiä alempi vaatimustaso oikeut-taa esimerkiksi lautakuntien tehtävien erityispiirteillä tai joillakin muilla perusteilla? Tarkastelu kohdistuu tällöin riippumattomuuden ns. reaali-takeisiin. Ovatko konkreettiset rakenteelliset järjestelyt riittäviä, jot-ta riippumattomuuden ja puolueettomuuden toteutuminen voidaan turvata?

Tutkimus keskittyy niihin riippumattomuutta palveleviin takeisiin, jotka oikeudellisessa kielenkäytössä lähinnä ovat olleet ratkaisevia sen kannalta, saatetaanko lakeja ja muita oikeusnormeja soveltavaa viran-omaista kutsua tuomioistuimeksi. Selvää on, että on eräitä muitakin tuomioistuimelle tunnusomaisia ominaisuuksia, jotka ovat perustavalla tavalla tärkeitä ja joita vaikkapa kansainväliset ihmisoikeusnormit eri-

tyisellä tavalla turvaavat. Tärkeimmästä päästä ovat mahdollisuus tarvittaessa suulliseen käsittelyyn ja päätöksenteon julkisuus. Myös näiltä osin lautakuntiin saatetaan suunnata aiheellista kritiikkiä.

Muutoksenhakulautakunnat eivät järjestä käytännössä lainkaan suullisia istuntoja, mikä monesti heikentää valittajan mahdollisuuksia esittää todistelua vaatimustensa tueksi. Vaikkapa oikeus työttömyyspäivärahaan tai työmarkkinatukeen on voitu evätä siksi, että viranomaisen on kuullut hakijan antaneen itsestään työhaastattelussa työhaluttoman vaikutelman tai kieltäytyneen vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä. Kun etuutta hakeva ei voi haastaa asiasta tietäviä eli lähinnä päätöksen tehnyttä viranomaista ja työnantajan edustajia lautakunnan eteen kuultaviksi, hänellä ei ole tehokasta mahdollisuutta puolustautua tällaista väitettä vastaan. Tosin vaikkapa vakuutus oikeus tai yleiset hallintotuomioistuimet eivät ole tässä suhteessa moitteettomia nekään. Vakuutus oikeudessa järjestettiin vuonna 2012 kaksi<sup>3</sup> suullista käsittelyä, eikä hallinto-oikeuksissakaan suullisten käsittelyjen osuus ole suuren suuri.<sup>4</sup>

Lautakuntia on arvosteltu myös siitä, että ne eivät systemaattisesti julkaise ratkaisemiaan asioita koskevia päätösselostuksia. Tähän olisi tarvetta siksi, että prosessit ovat kirjallisia ja ratkaistavana olevat asiat ovat muutoinkin salassapidon piirissä yksityisyyden suojan vuoksi. Yleisön on siksi vaikea saada tietoa lautakuntien ratkaisukäytännöistä.<sup>5</sup> Mutta myös tämän kysymyksen lähempi tarkastelu jätetään tutkimustehtävän ulkopuolelle. Samoin tutkimuksen ulkopuolelle rajataan valittajan oikeus maksuttomaan oikeusapuun, joka on vakavasti puutteellinen, sikäli kuin se toimii käytännössä juuri lainkaan.<sup>6</sup>

3. Ks. Vakuutus oikeuden vuosikertomus 2013 s. 12.

4. Helsingin hallinto-oikeudessa suullisia istuntoja järjestettiin selvästi alle kahdessa prosentissa kaikista käsitellyistä asioista (8298 ratkaistua asiaa, 136 suullista käsittelyä). Pienemmissä hallinto-oikeuksissa päästiin noin 3–4 prosentin osuuksiin. Ks. hallinto-oikeuksien yhteinen vuosikertomus 2012 s. 31–32. Vertailun vuoksi: Ruotsissa suullisten käsittelyjen osuus kaikista ensimmäisen asteen yleisissä hallinto-oikeuksissa ratkaistuista asioista on ollut 13,6 %:ia vuonna 2012 ja 13,9 %:ia vuonna 2014 (ks. Domstolsstatistik 2014. Domstolsverket. Sveriges domstolar, s. 24 ).

5. Ks. Kuusi 2009 s. 327 tai Pietiläinen 2002 s. 68.

6. Ks. Pajukoski 2013 s. 263. Tilastojen valossa sosiaaliasioiden muutoksenhakuun liittyvä avustaminen on vähäistä oikeusaputoimistoissa.



Tutkimus jäsenyyden siten, että luvussa 2 esitellään lyhyesti toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää ja lainkäyttöelimiä. Luvussa 3 puolestaan kysytään, millä tavoin toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttäminen eroavat toisistaan. Vaikka lautakuntien status tuomioistuinten on epäselvä – tai kenties juuri siksi – esiintyy sellaista näkemystä, että lautakunnat olisivat itse asiassa muutoksenhakutuomioistuinta. Lautakuntien oikeampi vertailukohta yleisen lainkäytön puolella olisi toisin sanoen hovioikeudet, eivät siis kärjäoikeudet. Vastaavasti hallinto-oikeuksien omakuvaa väitetään kuuluvan käsitys siitä, että nekin ovat itse asiassa toisen asteen tuomioistuinta.

Kyse ei ole yksinomaan kielenkäytöstä, vaikka jo puhe muutoksen hakemisesta jonkin toisen toimijan viranomaistehtävien hoitoa koskevaan päätökseen tuo mieleen rinnastuksen hovioikeuksiin. Ainakin toiminnallisesti lautakuntien ja hovioikeuksien roolit vertautuvat toisiinsa.<sup>7</sup> Samoin tätä vertailua voisi tukea se seikka, että muutoksenhaun kohteena olevissa ratkaisuisissa on kyse paitsi oikeusnormien soveltamisesta myös oikeudellisesti sidotun harkintavallan käytöstä. Tällä perusteella ruotsalaisessa keskustelussa on joskus kiistetty toimeenpanovallan ja tuomiovallan käytön perustava laadullinen eroavuus. Luvussa 3 tarkastellaankin sitä, millä tavoin toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttö poikkeavat toisistaan sisällöllisesti tai laadullisesti, onko näiden välillä toisin sanoen muita perustavia eroavuuksia kuin vain määrätty institutionaaliset ja rakenteelliset järjestelyt ja lainsäätäjän antama nimitys.

Nämä laadulliset eroavuudet voivat osaltaan perustella sitä, miksi tuomioistuimille ylipäänsä tulee varata erityisasema valtiollisen vallan käyttäjänä suhteessa hallintoviranomaiseen tai muihin lainsäätäjän ja hallintoviranomaisen delegeimia tehtäviä hoitaviin tahoihin.

Luvussa 4 tarkastellaan alustavasti niitä rakenteellisia ja muita ominaisuuksia, joille on annettu merkitystä keskusteltaessa lautakuntien asemasta lainkäyttäjänä. Näihin kuuluu vaatimus, että tuomioistuimen tulee olla pysyvä ja lailla perustettu, että tuomioistuimella pitää olla riittävä toimivalta käsittelemisensä asioiden lopulliseen ratkaisemiseen samoin kuin vaatimukset tuomioistuimen riippumattomuudesta ja puolu-

7. Ks. Koulu 2014 s. 39.

eettomuudesta. Näitä ominaisuuksia koskevien takeiden oikeudellinen perusta nojautuu paitsi valtioelinten toimivaltasuhteita määrittelevään perinteiseen valtiosääntöoikeuteen myös perus- ja ihmisoikeusnormeihin.

Viimeksi mainittujen luonne kansalaisen näkökulmasta vähimmäis-oikeuksia turvaavina normeina asettaa määrättyjä rajoituksia tai vaatimuksia sille, millä tavoin po. normeja saatetaan hyödyntää. Järkeväksi päämääräksi ei riitä etsiä vastausta siihen, onko asianosaisten oikeuksien minimitaso saavutettu, vaan yhtä tärkeä on kysymys siitä, millaiseen oikeuksien suojan tasoon tulisi pyrkiä. Perus- ja ihmisoikeusnormien ominaisuuksiin kuuluu se, että ne osallistuvat aktiiviseen keskusteluun oikeuden kehittämisestä. Toisaalta suorastaan kiellettyä on käyttää perus- ja ihmisoikeuksia oikeussuojan tasoa madaltavien päätelmien perustelemiseen, mitä käytäntöä kylläkin runsaahkosti esiintyy varsinkin lainvalmistelussa. Myös näitä kysymyksiä pohditaan lyhyesti luvussa 4.

Perustavia näkökulmia tuomioistuinten riippumattomuutta turvaavien järjestelyjen arviointiin voidaan tässä tutkimuksessa erottaa kolme: kotimainen valtiosääntöoikeus, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja siihen nojautuva keskustelu oikeuskirjallisuudessa ja Euroopan neuvoston suositukset. Jossakin määrin keskustelussa voidaan nojautua muihinkin kansainvälisiin suosituksiin. Näitä tarkastellaan luvussa 5.

Valtiosääntöoikeudellisessa katsannossa on oikeastaan kaksikin tarkastelukulmaa, yhtäältä valtiollisten toimielinten keskinäisiin valtasuhteisiin keskittyvä perinteisempi valtiosääntöoikeus ja toisaalta perustuslain 21 §:n vaatimuksista lähtevä katsanto. Ensiksi mainittuun vaikuttaa yksittäisen kansalaisen oikeusturvaintressin lisäksi ns. kansansuverniteettioppiin (demokratiaperiaatteeseen) pohjautuva ajattelu, joka on vastakkainen vallan kolmijakoperiaatteen kanssa. Tästä huolimatta nimenomaan perinteisen valtiosääntöoikeuden pohjalta tarkasteltuna lautakunnat on kylläkin luokiteltu jokseenkin yksiselitteisesti tuomioistuineläytöksen ulkopuolelle. Osittaisena syynä tähän saattaa olla se, että muutoksenhakulautakunnat edustavat lainkäytön instituutioiden ken-

18 tässä melko tuoretta kerrostumaa. Toisekseen lautakuntien asemaa 'tuomioistuimina' ei voida jäljittää perustuslain säännöksiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulma lähtee kansallista oikeussuojaa hakevan asianosaisen oikeuksista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valitusmenettely muodostaa tunnetusti ainakin josakin määrin tehokkaan oikeussuojajärjestelmän, joka tuottaa sopimuksen sisältöä täsmentävää ja kehittäväää ratkaisuaineistoa. Juttumäärien ja käytettävissä olevien resurssien suhde on kylläkin sitä luokkaa, ettei yksittäisellä asianosaisella välttämättä ole kovinkaan hyviä mahdollisuuksia saada asiaansa siellä perusteelliseen tutkintaan, puhumattaakaan mahdollisuudesta saada toivomansa tuomio. Joka tapauksessa merkittävä määrä ratkaisuaineistoa on kertynyt myös tuomioistuinten riippumattomuuden takeista. Kuinka pitkälle ihmisoikeustuomioistuin on tässä kehityksessä mennyt tai kuinka korkeaa tasoa tuomioistuin on jäsenvaltioilta edellyttänyt, on varmasti makuasia.

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien arviointia ajatellen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ei ole ollut hyvin dramaattista tai aivan välttämättömiä korjaustoimia edellyttävää sanomaa. Euroopan neuvoston suositukset sitä vastoin menevät ihmisoikeusnormien sisällön täsmentämisessä ja kehittämisessä huomattavasti pidemmälle verrattuna ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön. Suositusten edustama vaatimustaso on korkeampi ja suositukset hahmottelevat riippumattomuusvaatimuksen asettamia velvoitteita seikkaperäisemmin kuin tähän asti kertynyt oikeuskäytäntö.

Tutkimuksen kuudennessa luvussa otetaan lähemmän analyysin kohteeksi muutoksenhakulautakuntien riippumattomuuden ns. reaalitykkeet eli ne konkreettiset ominaisuudet, joita riippumattomalta tuomioistuimelta edellytetään. Tuolloin järjestelmää tarkastellaan valituilta osin seikkaperäisestikin, painottaen sellaisia ominaisuuksia, joita keskustelussa on pidetty riippumattomuuden kannalta erityisen pulmallisina. Näihin lukeutuvat esimerkiksi lautakuntien jäsenten nimittäminen, virkakauden määräaikaisuus ja lautakuntien kokoonpano eli asiantuntija- ja intressiedustus lautakuntien päätöksenteossa. Kysymyksenä on,

aiheutuuko esimerkiksi asiantuntija- ja intressiedustuksesta vaaraa menettelyn subjektiiviselle tai objektiiviselle puolueettomuudelle.

19

Myös toimivallan riittävyteen ja lopullisuuteen kytkeytyy ajatuksia herättäviä näkökohtia, sillä lautakuntien (samoin kuin vakuutusosikeuden) päätöksiä voidaan purkaa keveämmin edellytyksin kuin yleisen hallintoprosessin alaisessa lainkäyttömenettelyssä. Lisäksi purkuhakemuksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpano voidaan keskeyttää väliaikaisesti purkua hakeneen viranomaisen kuten sosiaaliturvalaitoksen tai vakuusvalvontaviraston päätöksellä. Riippumattomuutta saattaisivat vaarantaa lisäksi tuomareiden tai muun lainkäyttöön osallistuvan henkilökunnan palkkausjärjestelyt, jos palkan määräytymisessä seurattaisiin viimeaikaista virkamiesten palkkausjärjestelmän kehitystä noudattelevia periaatteita/suuntaviivoja.

## 2. Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä ja lainkäyttöelimet

Valtiollisen toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä koostuu viidestä toimialakohtaisesta muutoksenhakulautakunnasta ja vakuutus oikeudesta. Lautakunnat ovat ensimmäinen valitusaste ja etuudenhakijalla on poikkeukseton oikeus valittaa niiden päätöksistä vielä vakuutus oikeuteen. Muutoksenhakuorganisaatio on toisin sanoen kaksiasteinen, mitä perustellaan lautakuntalainsäädäntöä pohjustaneessa komiteamietinnössä perusoikeusnäkökohdilla. Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämän oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen tulee täytyä jo ensimmäisessä valitusasteessa.<sup>8</sup> Nämä vaatimukset täyttävässä menettelyssä tehdystä ratkaisusta on toisin sanoen voitava valittaa vielä ainakin yhteen oikeusasteeseen.

Tapaturmavakuutuksia koskevissa asioissa valitustie ulottuu vakuutus oikeuden kautta korkeimpaan oikeuteen asti, missä valituksen saaminen sisällölliseen tutkintaan edellyttää kylläkin valitusluvan myöntämistä. Sanottu koskee siis niitä asioita, joista asianosaisella on valitus oikeus lautakuntiin. Lopullisiin haetun etuuden epääviin asiaratkaisuihin nähden asianosaisen valitus oikeus kylläkin on periaatteessa poikkeukseton. Rajauksena on vielä otettava huomioon, että lautakuntien asiallinen toimivalta ei kata toimeentuloturvan koko alaa, vaan ainoastaan valtiollisen ja sääntelyn nojalla sosiaalivakuutuslaitoksille delegoidun osan toimeentuloturvasta. Ulkopuolelle jää kunnallisen toimeentuloturvan järjestelmä, jonka osalta muutoksenhaku seuraa yleisen hallintolainkäytön linjaa.<sup>9</sup> Alueelliselta toimivallaltaan

8. Ks. KM 2001:9 s. 147.

9. Ensimmäinen varsinainen muutoksenhakuaste ovat tällöin hallinto-oikeudet. Päättäjien hallinto-oikeuteen sosiaaliturvan asiakkaan on kuitenkin ensin tehtävä oikaisuvaatimus asianomaiselle kunnalliselle lautakunnalle (sosiaalilautakunta tai perusturvalautakunta). Vasta tämän hallinnon sisäisen menettelyvaiheen jälkeen etuuden hakija voi valittaa hallinto-oikeuteen. Yleisen toimeentulotuen laskenta ja maksatus on siirtymässä

lautakunnat ovat valtakunnallisia.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen valitusaste Kansaneläkelaitoksen käsittelemissä toimeentuloturva-asioissa kuten esimerkiksi kansaneläkelain mukaisia eläkkeitä, sosiaalivakuutuslakiin perustuvia etuuksia tai asumistukilain nojalla maksettavaa yleistä asumistukea koskevissa asioissa. Opintotuen muutoksenhakulautakunta käsittelee vastaavasti valitukset opintotukilain mukaisia etuuksia koskevista päätöksistä.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyyn tulevat kansalaisten valitukset työttömyysturvalakiin perustuvia etuuksia koskevista päätöksistä. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta käsittelee sekä yksityisten että julkisten alojen ansioeläkkeitä koskevista päätöksistä tehdyt valitukset. Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta puolestaan tutkii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena valitukset, jotka on tehty tapaturmavakuutukseen perustuvien korvausvaatimusten johdosta annetuista ratkaisuksista. Nämä korvausvaatimukset voivat perustua työ- tai sotilastapaturmiin tai sotilasvammoihin.

Lukumääräisesti mitattuna ylivoimaisesti tärkein niistä yksittäisistä tahoista, joiden päätösten oikeellisuutta lautakunnat kontrolloivat, on Kansaneläkelaitos. Sosiaaliturvan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan toimivalta ulottuu myös yksinomaan Kansaneläkelaitoksen vastuualueella oleviin päätöksiin. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta tutkii sekä Kansaneläkelaitoksen että työttömyyskassojen ratkaisuja koskevia valituksia. Myös työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalle tulevista valituksista enin osa koskee kylläkin Kansaneläkelaitoksen työmarkkinatukea koskevia päätöksiä.

Työeläkeasioissa etuuspäätösten tekijöinä ovat (yksityisten ja julkisten alojen) eläkelaitokset ja Eläketurvakeskus. Tapaturma-asioissa valitukset koskevat tapaturmavakuutuslaitosten ja valtiokonttorin ratkaisemia hakemuksia.

Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alusta. Muutoksenhaku kuitenkin säilyy yleisen hallintolainkäytön linjalla. Eduskunnan vastikään hyväksymän lain mukaan etuuden hakijan on yhä vaadittava oikaisua: jatkossa oikaisuvaatimus osoitetaan Kansaneläkelaitokselle. (Ks. laki toimeentulotuesta 24 § (L 816/2015) ja HE 358/2014 s. 16–17.)

Kaavio 1: valitustiet muutoksenhakulautakuntien käsittelemissä asioissa



Lautakuntien sääntely perustuu erityislakeihin ja -asetuksiin kuten lakiin ja asetukseen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta tai työttömyysturvalain 12 a lukuun ja valtioneuvoston asetukseen työttömyysturvasta. Joistakin lautakunnista on toisin sanoen oma säännöksensä ja eräitä toisia koskevat säännökset sisältyvät aineelliseen etuuslakiin.<sup>10</sup>

Rakenteellisten seikkojen ja menettelyn osalta sääntelyä on luonnehdittu puitelainsäädäntöä muistuttavaksi.<sup>11</sup> Sääntely jättää toisin sanoen lautakunnille itselleen toimivaltaa päättää omista työskentelymuodoistaan ja organisaatiostaan. Menettelyn suhteen lautakunnissa noudatetaan hallintolainkäyttölakia mutta lisäksi hallintomenettelylaki ja sektorikohtaiset erityislait sisältävät osan menettelyyn soveltuvista säännöksistä.

Sääntelyä on arvosteltu myös sisällöllisestä hajanaisuudesta. Eri etuuksia koskevia valituksia käsittelevät elimet ovat poikenneet toisistaan organisaationsa ja työskentelytapojensa suhteen.<sup>12</sup> Osaltaan hajanaisuus johtuu siitä, että po. etuuksista päättävät sosiaaliturvalaitokset eivät ole sen enempää hallintolainkäyttölaissa tarkoitettuja valtion viranomaisia kuin kuntalain mukaisia kunnallisia elimiä. Asiaan on toisaalta historiallinen selitys. Tarvittava erityissääntely on syntynyt vähin erin sitä mukaa, kun sosiaalilainsäädäntö on kasvanut. Jokainen uusi aineellisen sosiaalilainsäädännön sektori on johtanut uusien muutoksenhakuelinten perustamiseen.<sup>13</sup>

Lautakunnille onkin tunnusomaista, että kukin niistä ratkaisee tyyppillisesti vain jonkin tai joidenkin yksittäisten säännösten soveltamisesta syntyneitä riitoja. Tätä tarkoittaen on puhuttu lautakuntien toimivallan sektorikohtaisuudesta.<sup>14</sup> Niinpä verrattuna erityistuomioistuimiin kuten vesioikeuteen eroavuutena on se, että erityistuomioistuinten toimivalta määräytyy asiatyypin, ei sovellettavien säännösten perusteella.

10. Muiden lautakuntien osalta vastaava sääntely sisältyy tapaturmavakuutuslain (526/1981) 53 §:ään, lakiin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (1316/2010), lakiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005) sekä opintotukilain (65/1994) 29 - 31 §:iin ja lakiin opintotuen muutoksenhakulautakunnasta (1080/2012).

11. Koulu 2015 s. 10.

12. Ks. esimerkiksi Tuori - Kotkas 2008 s. 357.

13. Ks. Koulu 2014 s. 30.

14. *ibid.*



Lautakuntien asiallinen toimivalta on näin ollen määritelty usein verrattain kapeaksi, lukuun ottamatta ehkä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa, joka on niistä asiamäärältäänkin suurin.

Syynä lautakuntien erityispiirteisiin on toisaalta niiden ratkaistavaksi osoitettujen asioiden vaatima erityisasiantuntemus. Vaikutusta on lisäksi etujärjestöjen osoittamalla kiinnostuksella muutoksenhakukäytäntöön. Lautakuntien päätöksentekoon osallistuu lakimiesjäsenien lisäksi eri alojen asiantuntijoita ja intressiryhmien ehdotuksesta asetettuja edustajia. Intressiryhmien edustajia on työttömyysturvan, tapaturma-asioiden ja työeläkeasioiden muutoksenhakua käsittelevissä lautakunnissa.

Asiantuntijajäsenien merkitys on keskeinen tapaturma-asioiden ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnissa. Esimerkiksi tapaturma-asioiden lautakunnassa ratkaistavista asioista 75 %:ssa ratkaisu perustuu lääketieteelliseen selvitykseen.<sup>15</sup> Käsiteltäessä sellaisia asioita, joiden ratkaiseminen riippuu olennaisesti lääketieteellisestä kysymyksestä, ainakin yhden saapuvilla olevista jäsenistä tulee olla lääkäri.<sup>16</sup> Mutta myös opintotuen muutoksenhakulautakunnassa on jäseniä, joilla on tuntemusta asianomaisista opinnoista. Lakimiehiä lautakuntien jäsenistä ovat ainakin puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat. Lakimiesjäsenien osuus vaihtelee myös asiaryhmistä riippuen. Kokoonpanovaihtoehtoja on useita. Asiantuntijoista ja intressiryhmien edustajista puhutaan toisinaan lautakuntien maallikkojäseninä. Intressiryhmien ehdotuksesta nimetyistä edustajista käytännössä suuri osa on kuitenkin koulutukseltaan juristeja.

Lautakuntien merkittävä ominaispiirre on edellä kerrotun kaltainen eriytyminen suhteessa muuhun valtiollisen lainkäytön järjestelmään. Tähän vaikuttaa ennen kaikkea oma sääntely ja erillisuus yleishallinnollisesta muutoksenhakulinjasta. Eriytyneisyyttä vahvistaa vielä se, että lautakunnat ovat hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön tai opetus- ja kulttuuriministeriön (opintotuen muutoksenhakulautakunnan

15. OM 2009:10 s. 49–50.

16. Ks. laki (1316/2010) tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 8–12 §§; KM 2001:9 s. 71. Sama vaatimus koskee muitakin lautakuntia, joissa on lääkärjäseniä (ks. esimerkiksi laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 8 §).

osalta) alaisuudessa. Tässä suhteessa ne poikkeavat myös vakuutusosoikeudesta, joka kuuluu muiden valtiollisen lainkäytön toimielinten tavoin oikeusministeriön hallinnonalaan.

Näin ollen ne tahot (julkiset ja yksityiset vakuutuslaitokset), joiden ratkaisujen oikeellisuutta lautakunnat kontrolloivat, toteuttavat osin samoja (samaan hallinnonalaan kuuluvia) tehtäviä kuin lautakuntia hallinnollisesti johtava ja valvoja ministeriö. Hallinnollisen yhteyden on usein nähty joko vaarantavan lautakuntien riippumattomuutta tai ainakin aiheuttavan epäilyksiä asian suhteen.

Konkreettista aihetta epäilyksille voi aiheuttaa ainakin sosiaali- ja terveysministeriön rooli lautakuntien jäsenten nimittämisasioiden valmistelussa. Ministeriö tekee esitykset lautakuntien jäsenten nimittämisestä, kun tuomioistuinten nimitysasioiden valmistelu kuuluu erityiselle tuomareiden nimityskomitealle. Lautakuntien erityispiirteenä on se, että merkittävä osa niiden sivutoimisista lakimiesjäsenistä on päätoimeltaan eri ministeriöiden kuten sosiaali- ja terveysministeriön tai työministeriön virkamiehiä.

Lautakuntien jäsenistä enin osa on sivutoimisia. Päätoimisia jäseniä on vain vähän. Esimerkiksi suurimmassa lautakunnassa eli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ainoastaan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat päätoimisia. Myös lakimiesjäsenet ovat näin ollen enimmäkseen sivutoimisia. Sitä vastoin lautakuntien esittelijät ovat päätoimisia. Kaikki lautakunnat asetetaan viideksi vuodeksi kerrallaan, joten lautakuntien jäsenet ovat tehtävässään määräaikaaisia. Poikkeuksena on ainoastaan neljän lautakunnan, nimittäin tapaturma-asioiden, työeläkeasioiden, työttömyysturvan ja opintotuen muutoksenhakulautakuntien varsinaiset puheenjohtajat, jotka nimitetään vakinaiseen virka- tai työsuhteeseen.

Lautakuntien työskentelyssä on kiinnitetty erityistä huomiota ratkaisutoiminnan nopeuteen. Menettelyn nopeuttaminen mainitaan tärkeänä päämääränä niin toimeentuloturvan muutoksenhaun kehittämiskomitean mietinnössä kuin eräissä lautakuntia arvioivissa kirjoituksissa. Osaltaan kiireellisyysvaatimus johtuu siitä, että riitaisuuden

26 kohteena olevissa etuuksissa saattaa olla kyse valittajan perustoimeentulosta. Viivytyksettömyys kuuluu sosiaaliturvaa koskevan päätöksenteon lähtökohtaisiin tavoiteltaviin ominaisuuksiin.<sup>17</sup> Mutta päätöksenteon joutuisuus on toisaalta seikka, johon vedoten usein puolustetaan nykyisiä rakenteellisia ratkaisuja kuten erillisen lautakuntajärjestelmän säilyttämistä verrattuna siihen, että lautakuntien tehtävät siirrettäisiin hallinto-oikeuksille<sup>18</sup> tai lääkärijäsenten ja muunkin asiantuntijaedustuksen käyttöä osana lautakuntien kokoonpanoa<sup>19</sup>.

Lautakuntien keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat nykyisellään reilusta viidestä kuukaudesta alle seitsemään ja puoleen kuukauteen. Verrattuna vaikkapa yleisiin hallinto-oikeuksiin käsittelyajat ovat merkittävästi lyhyempiä. Mutta myös yksittäisen oikeusriidan tutkinnan aiheuttamilla kustannuksilla mitaten lautakunnat menestyvät hyvin taloudellisin vaikutuksin tehdyissä tehokkuusvertailuissa. Menettelyn keveydellä ja halpuudella on toisaalta kääntöpuolensa. Synnä nopeampaan käsittelyyn ovat monet aikaa ja vaivaa säästävät työskentelytavat, jotka eivät suinkaan välttämättä ole etuudenhakijan intressien mukaisia. Menettelyä onkin arvosteltu esimerkiksi siitä, että vaikkapa etuudenhakijan terveydentilan lääketieteellisessä arvioinnissa valittajan kuulemis-oikeus, mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin, ei toteudu riittävän hyvin.<sup>20</sup> Myös lautakunnan sinänsä kansliassa tapahtuvassa päätöksentekomenettelyssä on otettu käyttöön yksinkertaistettuja työskentelytapoja, joiden vuoksi prosessia leimaa eräänlainen massaluonteisuus.<sup>21</sup>

17. Ks. esimerkiksi KM 2001:9 s. 27.

18. Korpiluoma 2007 s. 33; KM 2001:9 s. 27.

19. KM 2001:9 s. 140 tai 141, jonka mukaan ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen hankkiminen hidastaisi päätöksentekoa.

20. Ks. esimerkiksi Hietanen–Kunwald 2015 s. 106–107.

21. Kriittisesti Koulu 2014 s. 54; ks. lähemmin jäljempänä luku 6.7.

Kaavio 2: lautakuntien keskimääräinen käsittelyaika ja -kustannukset vuonna 2014<sup>22</sup>

	ratkaistut valitusasiat	käsittelyaika	kustannukset euroa/asia
Sosiaaliturvan muutoksenhaku- lautakunta	22.916	6 kk 29 pv	201
Työeläkeasioiden muutoksenhaku- lautakunta	5.121	5 kk 9 pv	845
Tapaturma-asioiden muutoksenhaku- lautakunta	4.369	7 kk 9 pv	743
Opintotuen muutoksenhaku- lautakunta	2.428	7 kk 11 pv	198
Työttömyysturvan muutoksenhaku- lautakunta	10.164	7 kk 2 pv	241

Keskustelussa ovat lautakuntien riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta herättäneet arvostelua kysymykset lautakuntien jäsenten nimittämisestä, virkojen määräaikaaisuudesta sekä asiantuntija- ja intressiedustuksesta lautakuntien päätöksenteossa. Esimerkiksi ministeriöiden virkamiesten sivutoimista jäsenyyttä on pidetty riippumattomuuden kannalta ongelmallisena siksi, että ministeriöt (kuten sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja työministeriö) valmistelevat keskeisen osan lautakuntien sovellettavaksi tulevasta aineellisesta sääntelystä.<sup>23</sup>

Lautakuntien eriytyneisyyteen suhteessa muuhun valtiollisen lainkäytön järjestelmään on niin ikään nähty liittyvän merkittäviä haittoja. Risto Koulun mukaan vaarana on eräänlaisen oikeudenhoidon alakult-

22. Lähde: lautakuntien toimintakertomukset vuodelta 2014.

23. Ks. Kuusi, Oikeus 2009 s. 323.

28 tuurin muodostuminen ja tuomioistuimen asenteiden itseriittoisuus. Lautakuntiin kertyy kiistatonta oman verrattain kapean toimialan asiantuntemusta ja kokemuksen kautta saavutettua ns. tekijän tietoa, mikä on kaikin tavoin eduksi tuomioistuimen asiaosaamisen kannalta. Kääntöpuolena voi kuitenkin aiheutua urautumista, joka johtaa vieroksuvaan suhtautumiseen uudistuksia kohtaan ja toisaalta kyvyttömyyteen nähdä epäkohtia omissa työskentelytottumuksissa.<sup>24</sup> Sijainti omalla muutoksenhakulinjalla ja muukin (mm. hallinnollinen) erillisuus tuomioistuinlaitoksesta aiheuttaa sen, etteivät lautakunnat vaihda kokemuksia ja vaikutteita muiden tahojen kanssa.<sup>25</sup> Ilmiöllä saattaa olla vaikutusta myös riippumattomuuden rakenteellisten takeiden kannalta, varsinkin jos asenne heijastuu lainvalmisteluun.

24. Ks. Koulu 2014 s. 32–33.

25. Koulu 2014 s. 35.

### 3. Kuinka toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttäminen poikkeavat toisistaan?

Kun tavoitteena on analysoida sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien asemaa tuomioistuimina, saattaa aluksi olla aiheellista tarkastella toimeenpanovallan ja tuomiovallan suhdetta lyhyesti yleisellä tasolla. Voisi tuntua itsestään selvältä, että tuomiovallan käyttäminen poikkeaa perustavalla tavoin toimeenpanovallan käytöstä eli hallinnosta tai hallintoviranomaisen delegoimien tehtävien hoidosta. Mutta onko näillä kahdella valtiollisen vallankäytön muodolla perustavia laadullisia eroavuuksia? Mitä ne ovat? Laadullisella eroavuudella tarkoitetaan tässä sellaisia ominaisuuksia, jotka eivät palaudu yksinomaan siihen, onko toimielimellä riittävä organisatorinen kytkentä tuomioistuinlaitokseen. Myöskään pelkkä lainsäätäjän toimielimelle antama nimitys ei tietysti ole tässä yhteydessä kiinnostava.

Ruotsalaisessa keskustelussa asiaa ei ole aina pidetty täysin selvänä. Niinpä esimerkiksi vuoden 1975 perustuslakiuudistuksen yhteydessä luovuttiin erottelun vaikeuteen vedoten yrityksestä kirjoittaa hallitusmuodon säännöksiin kuvausta siitä, mitä tuomiovallan käytöllä tarkoitetaan. Ehdolla olleessa luonnoksessa mainittiin tuomioistuinten tehtäväksi oikeusriitojen ratkaiseminen lainsäädäntöä soveltamalla, kun taas hallintoviranomainen toimeenpanee lainsäätäjän ja ylempien viranomaisten päätöksiä. Kritiikin mukaan myös hallintoviranomaiset ratkaisevat lainsoveltamisongelmia. Perustuslakivaliokunnan mukaan silloin, kun viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, sekä viranomainen että hallinto-oikeus tekevät täysin saman tutkinnan. Toisaalta – tehtävien samastamisessa hyvinkin pitkälle menevän huomautuksen mukaan – tuomioistuimen lainkäyttö on valtiopäivien ja hal-

lituksen päätösten toimeenpanoa.<sup>26</sup> Käsitystä, jonka mukaan lainkäytön ja toimeenpanovallan välillä ei voida tehdä selkeää erottelua, esiintyy myös valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa.<sup>27</sup>

Totta onkin, että kumpikin valtiollisen vallan käyttäjä joutuu soveltamaan lainsäädäntöä ja muita oikeusnormeja. Samoin hallintoviranomaisen harkintavalta on usein juridisesti tarkoin sidottua. Tuomio- ja hallintovallan tehtävien samastamiseen tämä ei kuitenkaan riitä perusteeksi. Usein merkittävänä eroavuutena on viitattu siihen, että tuomiovaltaa käyttävä tuomari on ratkaisuisaan itsenäinen eri tavalla kuin hallintoviranomainen.<sup>28</sup> Tuomarin velvollisuus noudattaa työnantajan ohjeita ja määräyksiä on suppeampi eikä se ulotu ratkaisutoimintaan.<sup>29</sup>

Kyse on samalla riippumattomuudesta, joka suuntautuu paitsi ulkopuolisiin tahoihin myös tuomioistuinlaitoksen sisäiseen vaikuttamiseen yksittäisessä ratkaisussa. Itse asiassa edes lainsoveltamisratkaisuja koskevien ohjeiden antaminen tuomarille ei ole sallittua. On huomionarvoista, että ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisuilla ei ole välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen tapauksen ratkaisemisessa juuri siksi, että vahvaa sitovuutta pidettäisiin tuomioistuinten riippumattomuutta rajoittavana.<sup>30</sup> Hallintoviranomaisella sitä vastoin on laajempi velvollisuus noudattaa työnantajan ohjeita – ja lainsoveltamiskysymyksiä varten tavataan laatia viranomaisen sisäisiä tai alemmalle viranomaistaholle suunnattuja ohjeita. Tällaisia käytetään yhtä hyvin kunnallisessa sosiaalitoimessa kuin tämän tutkimuksen alaan kuuluvissa sosiaalivakuutuslaitoksissa kuten vaikkapa Kansaneläkelaitoksessa viranhaltijoiden päätösten ohjenuorana. Toki yksittäinen viranhaltija vastaa päätöstensä lainmukaisuudesta ja on oikeutettu yksittäisessä tapauksessa noudattamaan vain ja ainoastaan lakia.<sup>31</sup> Mutta ohjeiden to-

26. KU 1973:26 s. 61.

27. Ks. Petren ja Ragnemalm (1980 s. 34 ss.), joiden mukaan hallinto ja lainkäyttö eivät eroa toisistaan käsitteellisesti, sillä sekä hallintoviranomainen että lainkäyttäjät tutkivat täysin samoja asioita täysin samassa laajuudessa. Samoin Warnling – Nerep 2005 s. 114.

28. Ställvik 2009 s. 107; Prop. 1973:90 s. 232

29. Tuomareiden suppeammasta velvollisuudesta noudattaa työnjohdollisia ohjeita ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1995 s. 303.

30. Ks. HE 1/1998 s. 76. Ks. myös Virolainen-Pölonen 2004 s. 462.

31. Ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1995 s. 148. Tästä huomauttaa myös edellä viitattu ruotsalainen perustuslakivaliokunnan mietintö, KU 1973:26 s. 61. Yleisluonteiset ohjeet sitä vastoin

siasiallinen käytännön vaikutus päätösten sisältöjen muotoutumiseen on täysin kiistaton.

Tuomioistuinten erityispiirteenä verrattuna hallintoviranomaisiin on toisaalta mainittu tuomareiden riippumattomuuden turvaamiseksi taattu erityisasema kuten tuomarin virkojen vakituisuus ja periaatteellinen erottamattomuus.<sup>32</sup> Tämä ominaisuus tietysti osaltaan tosiasiallisesti vahvistaa tuomarin itsenäistä roolia päätöksentekijänä. Itsenäistä roolia vahvistaa tosin myös ammattikulttuuri, jossa käsitys tuomaririippumattomuudesta on vakiintunut. Näin ollen tuomarin asemanäisten juridisten ratkaisujen tekijänä on hallintovirkamieheen nähden vahvempi paitsi juridisesti myös ammattikulttuuriin kuuluvien vakiintuneiden käsitysten nojalla.

Lisäksi on viitattu yhtäältä tuomioistuinten tehtävään viranomais-toiminnan laillisuuden valvojana<sup>33</sup> samoin kuin tuomioistuimen laintulkintaa koskevaan tuntemis- ja selvitysvelvollisuuteen, joka on hallintovirkamiehen vastaavia velvoitteita laajempi.<sup>34</sup> Ställvik korostaakin (vieden ajatusta vähän pidemmälle) keskeisenä eroavuutena tuomariluovaa otetta laintulkintaan verrattuna hallintoviranomaisen tyypillisesti mekaanisempaan tulkintatapaan.<sup>35</sup> Tämä on yhteydessä tuomioistuinten velvollisuuteen kehittää voimassa olevaa oikeutta.<sup>36</sup>

Oikeastaan merkittävämpi näkökohta, jota Ställvik niin ikään painottaa, liittyy nähdäkseni tuomioistuimen erityiseen tehtävään suojata yksilön oikeuksia julkista tahoa vastaan.<sup>37</sup> Näkemys palautuu ajatukseen tuomioistuimesta oikeussuojaa tarjoavana tahona. Lainkäytön tärkeimpiin tehtäviin kuuluu huolehtia yksityisen asianosaisen oikeusturvan toteutumisesta myös suhteessa julkiseen valtaan. Hallintoviranomaisen toiminnassa tällaista pyrkimystä on vaikea ajatella yhtä eksplisiittisenä. Tai tehtävä ei ainakaan olisi yhtä uskottava, jos se asetettaisiin vaikkapa

ovat sallittuja (ks. Bruun – Mäenpää – Tuori 1995 s. 148.)

32. Ks. Holmberg – Stjernquist 2006 s. 477 ss.

33. Hallitusoikeuden (nykyisin korkein hallinto-oikeus) lausunto, prop. 1973:90, liite 3 s. 326.

34. Göteborgin kamarioikeuden lausunto, prop. 1973:90, liite 3, s. 239; Ställvik 2009 s. 110.

35. Ks. Ställvik 2009 s. 114 ja 115–117.

36. Huolimatta lain kirjaimeen ja esitöihin nojautuvasta perinteestä lainkäyttäjät osallistuu oikeuden kehittämiseen myös Ruotsissa. Ks. Ställvik 2009 s. 115–116.

37. Ställvik 2009 s. 117–118.



ensi vaiheessa päätöksiä tekeväälle hallintoviranomaiselle.

Periaatteellisessa katsannossa nähdäkseni juuri lainkäyttäjän erityinen oikeussuojatehtävä erottaa perustavimmalla tavoin tuomioistuinten harjoittaman lainkäytön ja toimeenpanovallan. Sitä vastoin tuomiovallan ja toimeenpanovallan tehtävänkuvat eivät erottautuisi toisistaan, jos lainkäytön ylimmäksi ja viime sijaiseksi päämääräksi ymmärrettäisiin pyrkimys tukea mahdollisimman tehokkaasti lainsäätäjän tavoitteiden toteutusta (vrt. yhteiskunnallinen ohjausfunktio). Pohjoismaisessa prosessikirjallisuudessa tällainen tehtävä on usein nähty hyvin korostettuna, toisinaan jopa yksinomaisena.<sup>38</sup> Jos ohjausfunktiota korostetaan hyvin yksipuolisesti, voisi käydä päinvastoin eli siten, että tuomarin toiminta näyttäytyisi vain ja ainoastaan lainsäätäjän tarkoittamien tehtävien toimeenpanona.<sup>39</sup> Perusoikeuksien aseman vahvistuminen oikeuskeskustelussa ja lainkäytössä lienee viime vuosina osaltaan korostanut näkemystä oikeussuojatehtävän merkityksestä.

Kun on kyse hallintoprosessista, oikeussuojaa tulisi tarjota riidassa, joka on syntynyt kansalaisen ja viranomaisen välille. Tässä tehtävässä tuomioistuimelta edellytetään erityistä riippumattomuutta ja puolueettomuutta: vaatimuksen merkitys vain korostuu, kun toisena osapuolelta riitaisuudessa on viranomaistaho tai delegeoituja viranomaistehtäviä hoitava taho kuten sosiaalivakuutuslaitos. Asianmukaisen ja korkeaa vaatimustasoa tavoittelevan prosessin toteutus on toisaalta haasteellista yleensäkin kotimaisessa hallintoprosessissa, ei yksinomaan sosiaaliprosessissa. Nähdäkseni tämä edellyttää lainkäyttäjältä selkeää asennoitumista siten, että prosessissa on vastakkain kaksi periaatteellisesti tasavertaista oikeusriidan osapuolta. Sinänsä on hyvin tunnettua, että

38. Vrt. ruotsalaista tuomarikomitean mietintöä SOU 1994:99 s. 40 tai 56, jossa näkemys ei kuitenkaan esiinny yksiarvoisessa muodossa. Ks. sitä vastoin laajasti perustellen Ekelöf – Boman I 1990 s. 7–22. Vrt. myös Ekelöf 1988 s. 130 tai 1984 s. 232 ss. Näkemystä ohjausfunktiosta lainkäytön tärkeimpänä tehtävänä edustavat myös Lindblom (2000 s. 46 ss. ja erit. s. 83) ja Boman (TfR 1979 s. 251–252).

39. Vrt. myös Tuori (1997 s. 49–50), joka luonnehtii perusoikeusuudistusta ja Euroopan neuvostoon liittymistä edeltänyttä ajattelua suomalaisessa oikeuskulttuurissa siten, että tuomioistuinten tehtäväksi on ymmärretty ”pikemminkin välittää valtion käskyjä ja määräksi yhteiskuntaan kuin suojata yhteiskuntaa valtiolta ja välittää yhteiskunnassa vallitsevia käsityksiä valtion suuntaan”. Lausuma viittaa ennen kaikkea perusoikeuksien vähäiseen merkitykseen lainkäytössä varsinkin ennen 1990-lukua.

yleiseen hallintoprosessiin sisältyy tässä suhteessa määrättyjä ongelmakohtia.

Vaikka kotimainen hallintolainkäyttö ei rakennu ajatukselle vahvasta kaksiasianosaissuhteesta, nykyinen ajattelutapa toki edellyttää ainakin periaatteessa, että hallintotuomioistuin suhtautuu kansalaiseen ja viranomaiseen tasavertaisina oikeusriidan osapuolina.<sup>40</sup> Tältä osin hallintoprosessin menettelyllisiä peruslähtökohtia voitaisiin kyllä terävöittääkin.<sup>41</sup> Toisenlainen suhtautumistapa on omaksuttu Ruotsissa, jossa uusi hallintoprosessin lainsäädäntö nimenomaisesti nojautuu käsitykseen kahdesta vastakkain olevasta asianosaaisesta.

Nähdäkseni hallintotuomioistuinten puolueettoman asenteen vahvistaminen edellyttäisi, että viranomaisen tuomioistuimeen todistelutarkoituksessa antamille selvityksille ja lausunnoille ei tulisi myöntää ns. julkista luotettavuutta, vaan niiden merkitystä pitää arvioida normaalien näytön uskottavuutta ja merkitystä koskevien periaatteiden pohjalta. Nykyaikana näytön arvioinnissa ei ole hyväksyttävää nojautua miltään osin viranomaisen auktoriteettiin.<sup>42</sup> Vastaavasti, jos näyttö jonkin seikan puolesta tai vastaan puuttuu kokonaan, ei automaattisena lähtökohtana (ei lähtökohtana ilman lain tai ennakkoratkaisujen tukea) voida pitää näyttövelvollisuuden asettamista yksityiselle asianosaistaholle.

Tuomioistuimella on nyky säännösten pohjalta velvollisuus tarvittaessa hankkia näyttöä myös viranomaistahon intressissä (vrt. HLL 33.2 §). Lisäselvityksen hankkimisessa on toisaalta vakiintuneen ajattelun mukaan pidettävä huoli siitä, ettei asianosainen joudu tuomioistuimen aktiivisuuden tai passiivisuuden vuoksi prosessuaalisesti viranomaista heikompaan asemaan tai että asianosaista mieluumminkin suositaan.<sup>43</sup> Mielestäni voitaisiin kyseenalaistaa, missä määrin tuomioistuimen ylipäänsä tulisi olla sallittua hankkia lisäselvitystä julkisen tahon intressissä. Kenties tätä koskeva valtuutus tulisi jopa poistaa hallintolainkäytöstä.

40. Näin ainakin uudemmassa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa, ks. Halila 2000 s. 285–286.

41. Huomattakoon, että kaksiasianosaissuhteen vahvistumisen ei suinkaan tarvitse merkitä lainkäyttäjän roolin yleistä passivoitumista. Tuomioistuimen ja asianosaisten vastuunjako väite- ja todisteluaineiston riittävydestä huolehtimisessa on tarkasteltava jäsenyteen.

42. Ks. myös Halila 2000 s. 286, jonka mukaan tulisi edellyttää ”aiempaa kriittisempää suhtautumista viralliseen luotettavuuteen”.

43. Ks. Halila 2000 s. 281–282.

Sillä aivan ilmeisesti on hyvin vaikea määritellä, mitä ohje tasapuolisuuden noudattamisesta kulloinkin konkreettisesti merkitsee. Täytynee kaikesta huolimatta olla niin, että viranomaisen kykenee riittävässä määrin täyttämään velvollisuutensa näytön hankkimiseen oma-aloitteisesti.

Lopulta voidaan mielestäni perustavimpiin kuuluvana eroavuutena nostaa esiin se tosiasia, että yleisöllä kaikista mahdollisista varauksistakin huolimatta on yhtäältä aivan erityistä luottamusta tuomioistuinprosessin kaikinpuoliseen asianmukaisuuteen. Samoin se tosiasia, että joka tapauksessa yleisöllä on tuomioistuimia kohtaan oikeusturvaa ja puolueettomuutta koskevia odotuksia. Tietyissä rajoissa kansalaiset luottavat tuomioistuinten puolueettomuuteen tavalla, joka poikkeaa julkisen tahon intressejä puolustavaksi miellettyyn hallintoviranomaiseen tunnetusta luottamuksesta.

Jos menettely on luottamuksen arvoista, menettely saattaa kenties jossakin mitassa legitimoida viranomaistoimintaa myös silloin, kun valitus ei menesty ja epäävä päätös jää voimaan. Sillä, että viranomaispäätöksen oikeellisuus voidaan saattaa puolueettomaksi mielletyn instanssin tutkintaan, on toisin sanoen arvoa sellaisenaan. Mutta joka tapauksessa yleisöllä on sellaisia oikeusturvaa koskevia odotuksia, joita ei kohdisteta ensi vaiheen päätöksiä tekevään hallintoviranomaiseen.

# 4. Tuomioistuimen riippumattomuus ja sitä turvaavat järjestelyt

## 4.1. TUOMIOISTUIMEN ITSENÄISEN ASEMAN ELEMENTTEJÄ

### 4.1.1. PYSYVÄ JA LAILLA PERUSTETTU

Useimmat niistä ominaisuuksista, jotka ovat merkityksellisiä keskusteltaessa lautakuntien asemasta tuomioistuimiin verrattavissa olevina lainkäyttäjinä, liittyvät riippumattomuuteen. Näitä ovat jossakin määrin vakiintuneen jaottelun mukaisesti se, että tuomioistuin on pysyvä ja lailla perustettu, tuomioistuimen riittävä ja lopullinen toimivalta, yleinen riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta ja oikeusriidan osapuolista sekä tapauskohtainen puolueettomuus. Asiaa tarkastellaan seuraavassa lähtien niistä vaatimuksista, joita on asetettu ajatellen tuomioistuimia yleensä, pääasiassa siis yleisiä tuomioistuimia, hallintotuomioistuimia ja erityistuomioistuimia.

Tuomioistuimelta edellytetään sekä perustuslaissa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa pysyvyyttä ja tuomioistuimen toimivallan perustamista lakiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ”laillisesti perustetussa tuomioistuimessa”. Artiklan tuon kohdan tarkoituksena on kieltää satunnaisten tuomioistuinten perustaminen.<sup>44</sup> Vastaava määräys sisältyy jo vanhastaan suorasanaisena perustuslain 98.4 §:ään.<sup>45</sup> Perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, että tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta pitää säätää lailla. Asiaa pidetään silti selvänä ilman nimenomaista säännöstäkin.<sup>46</sup> Sääntö

44. Ks. Ervo 2008 s. 42.

45. PL 98.4 §:n mukaan satunnaisten tuomioistuinten perustaminen on kielletty.

46. Saraviita 2000 s. 93; eduskunnan lakivaliokunnan lausunto (LaVL 9/1998).

36 tarkoittaa käytännössä sitä, että tuomioistuimen joko pitää olla perustettu hierarkkisesti lain tasoisella säännöksellä tai tuomioistuimen perustavan sääntelyn tekemisen pitää olla ainakin delegoitu lain tasoisella säännöksellä valtioneuvoston tehtäväksi asetusten muodossa. Sisällöllisesti nämäkin vaatimukset ovat olennaiselta osin yhteisiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa.

Pysyvyyden ja lakiperusteisuuden suhteen lautakuntien asemaa ei ole pidetty varsinaisesti ongelmallisena.<sup>47</sup> Lautakuntia koskevat perustavat säännökset ovat eduskunnan säätämiä lakeja. Niiden toiminnan yksityiskohtainen normeeraus tosin perustuu osaltaan lautakuntien omiin työjärjestyksiin tai muihin sisäisiin ohjeisiin. Se on toisin sanoen monelta osin hierarkkisesti alemman tasoista verrattuna tuomioistuinten koskevaan sääntelyyn yleensä. Lautakuntien lainsäädännöllinen ohjaus on aukollisempaa ja tulkinnallisesti väljempää kuin yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten sääntely. Puitesäännöksiin lainsäätäjällä onkin käytännössä luovuttanut lautakunnille verrattain laajalti valtaa päättää omista menettelytavoistaan. Suoranaista ristiriitaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai perustuslain kanssa tuskin voi syntyä. Saatetaan silti pitää avoimena, täyttääkö lautakuntien sääntely kaikin osin perustuslain edellyttämän vaatimustason. Hallinnon lainalaisuuden periaate (legaliteettiperiaate) nimittäin asettaa vaatimuksia myös lainsäädännön tarkkarajaisuudelle.<sup>48</sup>

#### 4.1.2. RIITTÄVÄ JA LOPULLINEN TOIMIVALTA

Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimuksen katsotaan edellyttävän, että tuomioistuimella pitää olla riittävä toimivalta ratkaistavanaan olevan asian käsittelyyn. Toimivallan tulee kattaa riitaisuuden ratkaiseminen

47. Ks. Huhtanen LM 2000 s. 1273.

48. Ks. perustuslakivaliokunnan mietintöä (PeVM 10/1998 s. 30), jossa pidetään selvänä, ettei yleisiä tuomioistuinta ja yleisiä hallintotuomioistuinta koskeva sääntely voi liukua esimerkiksi puitelakien johdosta asiallisesti asetuksen tasoihin säännöksiin. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien osalta on käynyt vähän tähän tapaan, vaikkakin valtioneuvoston asetusten sijasta suurempi merkitys on päättäntävallan delegoimisella suoraan lautakunnille.

niin oikeus- kuin tosiasiakysymyksen osalta. Lisäksi tuomioistuimella pitää olla valta ratkaista asia sitovasti ja lopullisesti.<sup>49</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä voidaan mainita esimerkkinä tapaus *Van de Hurk v. Alankomaat* (vuodelta 1994), jossa lautakunta-tyyppisen valituselimen toimivalta ei ollut viranomaisista sitova. Lautakuntaa ei pidetty riippumattomana tuomioistuimena, koska ministerillä oli mahdollisuus olla panematta lautakunnan päätöstä täytäntöön.<sup>50</sup> Nähtävästi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia koskevassa sääntelyssä ei ole nähty ainakaan ilmeisiä ristiriitoja tämän vaatimuksen kanssa, sillä asiasta ei ole laajemmassa määrin mainintoja kirjallisuudessa.<sup>51</sup> Jäljempänä tarkastellaan toimeentulotuen muutoksenhakulautakunnan ylimääräistä muutoksenhakua (päätöksen poistaminen) koskevaa sääntelyä tämän vaatimuksen kannalta.

#### 4.1.3. TUOMIOISTUIMEN RIIPPUMATTOMUUS JA PUOLUEETTOMUUS

Tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan itsenäisyyttä toimeenpanovallasta, lainsäätäjistä, oikeusriidan osapuolista ja muita ratkaisukokoonpanoon kuulumattomista tahoista.<sup>52</sup> Riippumattomuudesta puhuttaessa tehdään toisaalta erottelu ulkoiseen ja sisäiseen riippumattomuuteen. Itsenäisyyttä suhteessa muihin valtiollisen vallan käyttäjiin tai asianosaisiin kutsutaan ulkoiseksi, kun taas sisäinen riippumattomuus merkitsee joko tuomioistuimen itsenäisyyttä suhteessa ylempiin oikeusasteisiin tai yksittäisen tuomarin harkinnan riippumattomuutta vaikkapa esimiesasemassa olevien tuomareiden vaikutusvallasta. Riippumattomuudella viitataan rakenteellisiin takeisiin siitä, että tuomioistuin tai yksittäinen tuomari on vapaa sidonnaisuuksista suhteessa mainittuihin tahoihin.

49. Ks. Ervo 2008 s. 42.

50. Tapauksessa ei ollut merkitystä sillä, että viranomainen oli noudattanut lautakunnan päätöstä, eikä ministeri ollut käyttänyt tuota mahdollisuutta. Ks. tapauksen johdosta esimerkiksi Pellonpää ym. 2012 s. 493.

51. Ks. kuitenkin Koulu 2014 s. 310 ss., joka kiinnittää huomiota lautakuntien mahdollisuuden oikaista ja poistaa omia virheellisiä ratkaisujaan.

52. Ks. esimerkiksi Huhtanen LM 2000 s. 1273; Pellonpää ym. 2012 s. 491; Virolainen-Pölonen 2004 s. 446-447.

Riippumattomuuden kannalta ei ole riittävää, että tuomioistuimen voitaisiin osoittaa toimineen konkreettisesti riippumattomasti, vaan olennaista on tuomioistuimen rakenteeseen liittyvä ominaisuus, joka lähtökohtaisesti voi antaa perustellun aiheen asiaa koskeviin epäilyksiin. Liian läheinen organisatorinen yhteys esimerkiksi toimeenpanovaltaan saattaa asettaa riippumattomuuden kyseenalaiseksi yleisön tai osapuolten silmissä.<sup>53</sup> Tältä osin sovelletaan periaatetta, jonka mukaan asianosaisen ja myös laajemman yleisön on voitava havaita, että menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset täyttyvät.<sup>54</sup>

Tuomioistuimen puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, onko tuomari subjektiivisesti tai objektiivisesti puolueeton suhteessa osapuoliin ja näiden edustamiin intresseihin. Kyse on siitä, onko tuomarilla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka voivat vaarantaa puolueettomuuden meneillään olevassa oikeudenkäynnissä.<sup>55</sup> Riippumattomuudesta puolueettomuus eroaa siten, että puolueettomuudessa on kyse konkreettiseen ratkaisuun liittyvästä suosimisesta tai intresseistä. Toisinaan puhutaankin tapauskohtaisesta riippumattomuudesta.<sup>56</sup>

Tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden sääntelypohja on olennaisilta osin yhteinen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta vaatimus perustuu sopimuksen 6 (1) artiklaan. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tuomioistuinten riippumattomuus mainitaan lisäksi perustuslain 3.3 §:ssä. Riippumattomuuden ns. reaalitykkeet antavat osaltaan sisältöä riippumattomuuden vaatimukselle. Perustuslain säännöksistä tärkeimpiä ovat tuomareiden virassapysymisoikeutta turvaava 103 § ja satunnaisten tuomioistuinten perustamisen kieltävä 98.4 §.<sup>57</sup>

Jos puolueettomuuden suhteen olisi epäilyksiä, sovellettavaksi voisivat tulla oikeudenkäymiskaaren 13 luvun tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset.<sup>58</sup> Yhtä hyvin EIS 6 (1) artikla voisi soveltua

53. Ks. Pellonpää ym. 2012 s. 491; Huhtanen LM 2000 s. 1274.

54. Usein käytetyn sanonnan mukaan ”justice must also be seen to be done”.

55. Pellonpää ym. 2012 s. 491; Huhtanen LM 2000 s. 1273–1274.

56. Ks. esimerkiksi Pölonen – Virolainen 2004 s. 451; Tapanila 2007 s. 60.

57. Ks. Saraviita 2000 s. 497; Kaarlo Tuorin lausunto perustuslakivaliokunnalle 22.1.1998.

58. Hallintolainkäyttölain 76 § sisältää nimenomaisen viittaussäännöksen OK 13 luvun

esteellisyytilanteisiin.

*Kaavio 3: tuomioistuimen ja tuomareiden riippumattomuus suhteessa eri toimijoihin*

<i>tuomioistuinlaitoksen sisäinen</i>	<i>ulkoinen</i>
ylemmät tuomioistuimet	lainsäätäjä
	toimeenpanovalta - tasavallan presidentti - valtioneuvosto - ministeriöt - valtion virastot ja laitokset -syyttäjälaitos
saman viraston sisällä työskentelevät tuomarit - esimiesasemassa olevat - muut tuomarit (esim. saman ratkaisukokoonpanon jäseninä)	yleiset laillisuudenvalvojat - eduskunnan oikeusasiamies - valtioneuvoston oikeuskansleri
	asianosaiset - yksityiset ja julkiset tahot
	muut oikeusriidan ulkopuoliset yksityiset tai julkiset tahot

Suhteessa toimeenpanovaltaan tuomioistuimen riippumattomuus edellyttää, että presidentti, valtioneuvosto, ministeriöt tai muutkaan valtion virastot tai laitokset eivät saa vaikuttaa yksittäisiin ratkaisuihin tai yleiseen laintulkintalinjaan. Riippumattomuuden ilmenemismuotoihin Suomessa kuuluu lisäksi se, että oikeus virkasyytteen nostamiseen tuo-

esteellisyyssäännösten soveltumisesta.



maria vastaan on varattu ainoastaan yleisille laillisuudenvälvoijille. Syytäjällä ei toisin sanoen ole kannevaltaa. Tuomareiden varalle ei toisaalta ole perustettu erillistä kurinpitäjärjestelmää.<sup>59</sup> Laillisuusvalvontaa harjoittavat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies puolestaan eivät juurikaan voi puuttua tuomioistuinten tai yksittäisten tuomareiden lainsoveltamisratkaisuihin. Laillisuusvalvonnan painopisteen sanotaankin kohdistuvan pääasiassa prosessuaalisiin kysymyksiin ja tuomioistuinten menettelytapoihin.<sup>60</sup>

Epäsuotavana vaikuttamispyrkimyksenä on saatettu pitää esimerkiksi ministerien tai kansanedustajien julkisuuteen antamia lausuntoja, joissa nämä ovat ottaneet kantaa meneillään olevaan oikeusriitaan tai tuomioistuinten lainsoveltamiskäytäntöihin joissakin määrättyissä kysymyksissä. Aktiivista vaikuttamispyrkimystä riippumattomuuden vaarantuminen ei kuitenkaan edellytä, vaan nykyisen käsityksen mukaan lainkäyttäjän harkintaa tulee suojata myös asiaan kuulumattomilta motiiveilta.<sup>61</sup> Siksi tuomarin todellinen tai riittävin perustein kuvittelemakin<sup>62</sup> tarve miellyttää jotakin ulkopuolista tahoa voisi vaarantaa hänen riippumattomuutensa.

Lautakuntien kannalta erityisen merkittävää on se, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöllä samoin kuin opetus- ja kulttuuriministeriöllä on samanaikaisesti tehtäviä yhtäältä etuuslainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa ja toisaalta lautakuntien hallinnossa. Ministeriöt valmistelevat merkittävän osan etuuslaitosten soveltamasta lainsäädännöstä ja niillä saattaa olla lakiin perustuva valtuutus antaa asetuksia lakien täytäntöönpanosta. Joidenkin etuuslakien soveltamisesta ministeriöt lisäksi julkaisevat ohjeita kuten sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö työttömyysturvalain soveltamisesta, olkoonkin että etuuslaitokset ovat lainsoveltamisratkaisuisaan viime kädessä itsenäisiä. Valtuudet johtu-

59. Järjestelmän puuttumista perustellaan niin ikään tuomareiden riippumattomuuden varmistamisella. Ks. Virolainen – Pölonen 2004 s. 465; OM 2/2015 s. 37.

60. Ks. Virolainen – Pölonen 2004 s. 464–465. Laintulkintaan sisältyy pääsääntöisesti siinä määrin harkintavaltaa, että oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen olisi hyvin vaikea puuttua lainkäyttäjän ratkaisuihin. Vielä vaikeampaa heidän olisi ottaa kantaa näytön arviointiin.

61. Ks. Virolainen 2012 s. 213.

62. Ks. jäljempänä lukua 6.6, jossa tarkastellaan valtasuhteiden vaikutusta päätöksentekijän riippumattomuuteen

vat ministeriöiden roolista etuuskien täytäntöönpanoa ylimmällä tasolla johtavana, ohjaavana ja kehittäväenä viranomaisena.<sup>63</sup> Suhteessa muutoksenhakulautakuntien ratkaisutoimintaan ministeriöiden yhteydet ovat välillisiä. Ministeriöt esimerkiksi käyttävät lautakuntien taloudellisia resursseja koskevaa päätösvaltaa ja valmistelevat lautakuntien jäsenten nimittämistä koskevat asiat. Lisäksi ministeriöiden virkamiehiä toimii lautakuntien jäseninä.

## 4.2. RIIPPUMATTOMUUDEN REAALITAKEET

### 4.2.1. TUOMAREIDEN NIMITTÄMINEN

Tuomioistuinten riippumattomuuden reaalitakeilla tarkoitetaan järjestelyjä, joiden avulla pyritään turvaamaan se, että tuomioistuin tai yksittäinen tuomari ei joutuisi riippuvuuteen vaikkapa muista valtiollisen vallan käyttäjistä tai oikeusriidan osapuolesta. Kun kyse on perustavista (luonteeltaan pysyvistä) tuomioistuimen instituutioon liittyvistä olosuhteista, korostuu se näkökohta, miltä tuomioistuimen toiminta näyttää oikeuslaitoksen asiakkaan tai ulkopuolisen tarkkailijan silmissä. Järjestelyjen mittapuuna on toisin sanoen se, kuinka hyvin ne turvaavat yleistä luottamusta tuomioistuinten riippumattomuuteen, ei pelkästään tosiasiallista puolueettomuutta.

Tärkeimmät näistä järjestelyistä liittyvät yleiseltä kannalta 1) tuomareiden nimittämiseen, 2) tuomarin oikeuteen pysyä virassa (erottaminen, siirtäminen toiseen virkaan, määräaikaisuus/vakinaisuus) ja myös sellaisiin 3) lainkäyttöelimen kokoonpanoon liittyviin seikkoihin kuin intressi-, maallikko- tai asiantuntijaedustukseen. Keskeisiä ulottuvuuksia ovat lisäksi 4) hallinnollinen suhde erityisesti toimeenpanovallan edustajiin ja ehkäpä vahvistuvassa määrin 5) tuomarin työskentelyolosuhteet. Osaltaan riippumattomuutta suojaava sääntely sisältyy perustuslakiin, määrätyiltä osin tavallisen lain tasoihin säännöksiin. Eräistä uudemmissa teemoista on ohjeita lähinnä vain kansainvälisissä tuomareiden riippumattomuutta ja roolia koskevissa suosituksissa.

63. Ks. Tuori – Kotkas 2008 s. 145–146, 149.

Tuomareiden nimittämistä on pidetty valtiosääntöoikeuden näkökulmasta riippumattomuuden kannalta keskeisenä asiana. Pyrkimyksenä on se, että nimittäjä tai nimitysmenettely ei voisi vaikuttaa tuomareiden riippumattomuuteen, jotta tuomarit eivät virkatoimessaan pyrkisi vaikkapa miellyttämään lainsäädäntö- tai toimeenpanovaltaa edustavia nimitysasioiden päätöksentekijöitä.

Tuomareiden nimittäminen tosin kytkee tuomiovallan ja toimeenpanovallan rakenteellisesti, sillä presidentti nimittää miltei kaikki virkatuomarit. Perustuslain 102 §:n mukaan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Presidentin nimitysvaltaa on kuitenkin perusteltu sillä, että verrattuna hallitukseen presidentti on luonteeltaan vähemmässä määrin poliittinen toimija.<sup>64</sup> Näkemystä on kritisoitu toteamalla, että presidentti ei ole valtioelimenä epäpoliittinen.<sup>65</sup> Merkittävänä eroavuutena lieenee kuitenkin se, ettei presidentillä ole roolia lainsäädännön valmistelussa.

Perustuslain 102 § on avoin nimittämismenettelyn suhteen ja muiden kuin vakinaisten tuomioistuimen jäsenten osalta myös nimittäjän suhteen. Kuitenkin yhdessä PL 3.3 §:n ja PL 21 §:n kanssa säännöksen katsotaan asettavan rajoituksia lain sisällölle.<sup>66</sup> Näiden säännösten katsotaan toisin sanoen vaikuttavan tulkinnallisesti ja sääntelyargumenttina esimerkiksi siihen, mille tahoille tulisi antaa toimivaltaa nimitysasioiden valmistelussa.

Viime vuosina lainsäädännön kautta onkin lisätty tuomioistuinlaitoksen vaikutusvaltaa virkanimityksissä, nimenomaan nimitysten valmisteluvaiheessa. Ja myös tässä on ollut perusteluna tuomioistuinten riippumattomuus juuri hallitusvallasta.

Tuomarinimitykset valmistelee tehtävää varten vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustettu virkaesityslautakunta, jossa ovat edustettuina korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, hovioikeudet, asianajajat ja syyttäjät. Valtioneuvosto voi poiketa esityksistä omassa rat-

64. Ks. tästä Saraviita 2000 s. 506; KM 1997:13 s. 284; Jyräni - Husa 2010 s. 322.

65. Näin Jyräni - Husa 2010 s. 322. Lainvalmistelun aikana perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hallituksen esityksestä poistettiin kohta, jonka mukaan hallitukselta olisi poistettu toimivalta tehdä nimitysehdotukset. Ks. Saraviita 2000 s. 508.

66. Saraviita 2000 s. 506-507.

kaisuehdotuksessaan samoin kuin presidentti nimityspäätöksessään.<sup>67</sup> Pääasiallisena ajatuksena on kuitenkin, että lautakunnan esityksestä ei poikettaisi.<sup>68</sup>

Tuomioistuinlaitoksen päättäntävaltaa nimitysasioissa korostetaan Euroopan neuvoston suosituksissa.<sup>69</sup> Kotimaisessa keskustelussa tuomioistuinlaitoksen vaikutusvallan lisäämistä kohtaan sitä vastoin on suunnattu kritiikkiä. Antero Jyränki ja Jaakko Husa katsovat, että uudessa sääntelyssä on itsetäydennysjärjestelmän piirteitä. Heidän mukaansa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ei edellytä tuomioistuinten ”täydellistä eristämistä muusta valtiokoneistosta”.<sup>70</sup> Myös perustuslaki-valiokunta painottaa, että menettelyn tulisi osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen tuomarikunnan kokoonpanossa. Tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset tulisi siksi valiokunnan mukaan estää.<sup>71</sup>

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien osalta jäsenten nimittäminen poikkeaa melko voimakkaasti tässä esitetyistä periaatteista. Ristiriitaa perustuslain 102 §:n kanssa ei useimpien jäsenten nimitysvallan suhteen ole siksi, että lautakuntien tuomarit ovat määräaikaisia lukuun ottamatta neljän lautakunnan päällikkötuomareita eli varsinaisia puheenjohtajia. Heidän osaltaan nimitysvallan tulisi perustuslain valossa kylläkin kuulua presidentille. Toisaalta ei ole varmaa, saatetaanko menettelyä silti pitää riippumattomuuden kannalta tyydyttävänä muidenkaan jäsenten nimittämisen suhteen. Rinnastuvathan lautakunnan toimivaltuudet merkityksensä puolesta kiistatta tuomiovallan käyttöön.

#### 4.2.2. TUOMAREIDEN OIKEUS PYSYÄ VIRASSA

Tuomareiden vahvaa pysyvyyttä virassaan pidetään ehkäpä kaikkein perustavimpana edellytyksenä tuomareiden riippumattomuudelle. Antero Jyrängin ja Jaakko Husan mukaan riippumattomuus edellyttää yleises-

67. Ks. HE 109/1999 ja PeVL 13/1999. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tekevät kuitenkin itse esitykset omista uusista jäsenistään.

68. Ks. Jyränki – Husa 2010 s. 323.

69. Ks. Suositus R (94), periaate I, kohta 2 (c) ja Suositus CM/Rec (2010), kohta 46.

70. Ks. Jyränki – Husa 2010 s. 323 ja 324.

71. Ks. PeVM 19/1998 s. 30.

tikin ennen kaikkea kahta asiaa. Ensinnäkin sitä, että kukaan ei voi vaatia tuomarilta vastikkeeksi omalta kannaltaan suotuisia tai vaatimiaan lainkäyttöpäätöksiä eikä kohdistaa tuomariin sanktioita, jos tuomari ei täytä häneen kohdistettuja odotuksia. Tuomareiden virkanimitykset eivät saisi myöskään olla lähtökohtaisesti määräaikaista, jolloin tuomarin ei tarvitse ratkaisuisaan ennakoida nimittäjän kantoja varmistaakseen uuden nimityksen.<sup>72</sup> Virassapysymisoikeus turvataan perustuslain 103 §:ssä, jota pidetään riippumattomuuden eräänlaisena perussäännöksenä.<sup>73</sup> Tämä suoja on monella tavoin vahvempi kuin muiden virkamiesten vastaava oikeus.<sup>74</sup>

Virassapysymisoikeuden pääasiallisina elementteinä ovat yhtäältä suoja erottamista ja toiseen virkaan siirtämisestä vastaan ja toisaalta vaatimus siitä, että virkojen tulee olla pääsääntöisesti vakinaisia. Perustuslain 103 §:n mukaan tuomari voi menettää virkansa vain tuomioistuimen tuomiolla. Tuomaria ei toisaalta saa ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei synnä ole tuomioistuimen uudelleenjärjestäminen. Tuomari voi kuitenkin joutua eroamaan, jos hän on menettänyt työkykynsä. Näistä edellytyksistä on säädetty tarkemmin valtion virkamieslaissa.<sup>75</sup> Riippumattomuuden merkitystä suojattavana arvona kuvaa riippumattomuuden turvaamisen vaikutus siihen, ettei Suomessa ole tuomareiden kurinpitäjärjestelmää.<sup>76</sup> Sitä vastoin tuomareiden virkatoimista on mahdollista kannella yleisille laillisuudenvallvojille.

Määräaikaista nimityksiä perustuslaki ei suoranaisesti kiellä. Lain esitöiden mukaan ne ovat päinvastoin sallittuja.<sup>77</sup> Määräaikaisen tuomarin oikeus pysyä virassa koskee sitä määräaikaista, joksi hänet on nimitetty. Vallitsevan ajattelun mukaan ongelmaa ei aiheudu, jos virkojen määräaikaisuus on oikeuslaitoksen kokonaiskuvan kannalta marginaalista.<sup>78</sup>

72. Ks. Jyränki – Husa 2010 s. 325.

73. Ks. Saraviita 2000 s. 509.

74. Jyränki – Husa 2010 s. 325.

75. Ks. valtion virkamieslain 12 luku 46.2 §.

76. Ks. esimerkiksi arviomuistio 2/2015 s. 37, jossa kurinpitovallan luovuttamista myöskään mahdollisesti perustettavalle tuomioistuinvirastolle ei pidetä perusteltuna riippumattomuuden vuoksi.

77. HE 1/1998 s. 160.

78. Ks. Jyränki – Husa 2010 s. 326.

Riippumattomuuden kannalta valtiosäännön heikoimpana kohtana pidetään käräjäoikeuksien lautamiesten asemaa.<sup>79</sup> Lautamiesten suoja erottamista vastaan on verrattain heikko: lautamies voidaan erottaa, jos hän tulee ”sopimattomaksi lautamiehen tehtävään”<sup>80</sup>. Myös menettely erottamisasiassa voi heikentää lautamiehen uskottavuutta itsenäisenä lainkäyttäjänä. Päätöksen lautamiehen erottamisesta tekee käräjäoikeus. Ensi vaiheessa asiaa käsittelee käytännössä saman viraston päällikkötuomari.

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten oikeuteen pysyä virassa sovelletaan erityislaeissa olevien viittaussäännösten nojalla samoja säännöksiä kuin tuomarin viran haltijoihin.<sup>81</sup> Näin ollen jäsenten suoja erottamattomuutta vastaan on yhtä vahva kuin tuomareilla yleensäkin. Sitä vastoin lautakuntien erityispiirteenä on juuri tuomaintu tehtävien määräaikaisuus, joka koskee miltei kaikkia tuomarijäseniä. Lautakunnat nimitetään viideksi vuodeksi kerrallaan.

#### 4.2.3. TUOMIOISTUIMEN KOKOONPANO

Tuomioistuimen kokoonpanon pitää olla sellainen, ettei tuomioistuinta epäillä jäsenten riippuvaisuuksien vuoksi puolueellisuudesta tai etteivät riippuvaisuudet horjuta yleistä luottamusta tuomioistuimeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja myös kotimaisessa oikeuskäytännössä tuomioistuimen kokoonpanoon liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu korostetusti puolueettomuuden eli tapauskohtaisen riippumattomuuden vaarantumisen näkökulmasta. Harvemmin on kysytty, olisiko määrätty kokoonpano jo sellaisenaan kielletty riippumattomuutta loukkaavana tai oltu lähellä tällaista päätelmää. Tällöin tarkastelu on kohdistunut siihen, onko tuomioistuimen jäsen sellaisessa suhteessa joko ratkaistavana olevaan asiaan tai jutun asianosaiseen, että luottamus hänen puolueettomuuteensa voi sen vuoksi horjua.

Intressi- ja asiantuntijaedustus sekä näihin liittyneet riippumatto-

79. Jyränki – Husa 2010 s. 326.

80. Käräjäoikeuslaki 6.3 §.

81. Ks. esimerkiksi työttömyysturvalain 12a:2 tai tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 5 §.

muus- ja puolueettomuusepäilykset on muutoksenhakulautakuntien erityispiirre. Mutta yleisessäkin (yleisiä tuomioistuimia ja hallinto-tuomioistuimia silmällä pitäen) keskustelussa intressiedustajien osallistuminen lainkäyttöön tuomioistuimen jäsenenä on aiheuttanut riippumattomuuden vaarantumiseen perustuvaa arvostelua. Vastaa-vanlaisia kysymyksiä on noussut esiin oikeuden maallikkojäsenien ku-ten Suomessa käräjäoikeuden lautamiesten tai maa-oikeuden lautamies-ten kohdalla.

Niinpä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön sisältyy tunnettu tapaus, jossa asunto-oikeuden kahden vastakkaisia intressi-ryhmiä (vuokranantajia ja vuokralaisia) edustavan jäsenen yhteinen sa-mansuuntainen intressi aiheutti perustellun epäilyn tuomioistuimen puolueettomuutta kohtaan. (Langborger v. Ruotsi) Ajatuksena oli siis se, että intressiedustajien osallistuminen kokoonpanoon ei sellaisenaan loukkaa asianosaisen oikeuksia. Loukkaus johtui siitä, että juuri tässä oikeusriidassa kummankin lähtökohtaisesti vastakkaisia intressiryh-miä edustavan jäsenen intressi joutui ristiriitaan asianosaisen intressi-en kanssa. Vuokralainen oli nimittäin riitauttanut vuokrasopimukseen sisältyneen lausekkeen, jonka mukaan huoneiston vuokra määräytyi etujärjestöjen tekemän sopimuksen perusteella.

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun (KKO 1995:185) mukaan käräjäoikeuden puolueettomuutta oli aiheellista epäillä, kun lautamie-hinä oli toiminut kaksi kaupunginvaltuuston jäsentä ja yksi lautamiehisi-tä toimi tilintarkastajana omistuksen perusteella kaupungin määräys-vallassa olleessa osakeyhtiössä, joka oli jutun asianosaisena. Myös tässä tapauksessa syynä puolueettomuuden horjumiseen olivat korostetusti tapauksen konkreettiset olosuhteet. Lautamiehiin kohdistuu tavallista useammin puolueellisuusepäilyjä siksi, että lautamiehillä (kuten maal-likkoedustajilla yleensäkin) on keskimäärin enemmän sellaisia muita toimia tai ammatin harjoittamiseen liittyviä yhteyksiä, jotka voivat ai-heuttaa intressien ristiriidan. Maallikkojäsenet ovat niiden vuoksi ta-vallaan virkatuomareita alttiimpia esteellisyyden aiheuttaville sidon-naisuuksille.

Paitsi suhde asianosaiseen myös tuomioistuimen oma asianosais-  
asema esiintyy ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä esteellisyyden  
aiheuttavana perusteena. Tapauksessa *Mihalkov v. Bulgaria* (10.4.2008)  
muutoksenhakuasteena toiminut Sofian kaupunkioikeus ei nimittäin  
ollut riippumaton ja puolueeton, kun sen käsittelemä juttu rasitti tuo-  
mioistuimen budjettia. Erikoinen tilanne aiheutui siitä, että rikoksesta  
tuomitun henkilön tuomio oli purettu korkeimman oikeuden päätök-  
sellä, minkä johdosta vastaaja oli nostanut vahingonkorvauskanteen  
tuomion antanutta oikeusistuinta vastaan tuossa samassa tuomioistui-  
messa. Sofian kaupunkioikeus ei kuitenkaan ollut siirtänyt juttua toisen  
tuomioistuimen ratkaistavaksi, vaan se oli tutkinut kanteen vaatimuk-  
sineen. Tapauksesta ei tosin ole suurempaa hyötyä rakenteellisen riip-  
pumattomuuden tarkasteluun.

#### 4.2.4. HALLINNOLLINEN RIIPPUMATTOMUUS TOIMEENPANOVALLASTA

Edellä selostettujen näkökohtien lisäksi tuomioistuimen riippumatto-  
muuteen saattaa vaikuttaa sellainen suurempi toiminnallinen ohjaus,  
joka johtuu tuomioistuinten hallinnollisista järjestelyistä. Tuomioistuin-  
ten toiminnan ohjausta saatetaan harjoittaa budjettivallan kautta. Sa-  
moin merkitystä on luonnollisesti suoralla hallinnollisella ohjauksella.<sup>82</sup>

Sosiaalialan muutoksenhakulautakunnat ovat hallinnollisesti so-  
siaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Muiden lainkäyttäjien hal-  
linnollinen kytkentä toimeenpanovaltaan on ehkä neutraalimpi niiden  
kuuluessa oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriöllä ei  
kenties ole monissa aineellisen oikeuden kysymyksissä samassa mää-  
rin omaa agendaa kuin sosiaali- ja terveysministeriöllä selvästi kape-  
ampaan toimialaan keskittyneenä ministeriönä. Silti myös yleisten  
tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja erikoistuomioistuinten  
hallinnollista asemaa on pidetty riippumattomuuden kannalta on-  
gelmallisena. – Olkoonkin, että ainakin virallisen puheen tasolla kyse  
on melkeinpä aina vain riippumattomuuden vaarantumista koskevi-

82. Ks. esimerkiksi Saraviita 2000 s. 498; Olavi Heinosen lausunto perustuslakivaliokun-  
nalle.



48 en epäilysten torjumisesta. Tosiasiallisen riippumattomuuden harvoin myönnetään olevan vaarassa.

Olenmaiselta osin juuri tästä syystä on jo melko pitkäänkin ollut suunnitteilla tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen siten, että hallintotehtäviä hoitamaan perustettaisiin valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä erillinen tuomioistuinvirasto. Asian toteuttaminen on otettu tavoitteeksi oikeudenhoidon kehittämissohjelmassa vuosille 2013 – 2025.<sup>83</sup> Hankkeen johdosta on vastikään julkaistu selvitysmiesten ns. arviomuistio, jossa viraston perustamista puolletaan.<sup>84</sup> Viraston keskeisiin tehtäviin kuuluisivat kaavailujen mukaan juuri sellaiset budjettivaltaan liittyvät toimet kuin vuosittain eduskunnalle annettavan määrärahaesityksen valmisteleminen ja eduskunnan myöntämien määrärahojen jakaminen eri tuomioistuimille. Virastolle siirrettäisiin toisin sanoen tuomioistuimen sisäinen tulosohejaus ja resurssien jako kuten uusien virkojen kohdentaminen eri virastoille.<sup>85</sup>

Uudistuksen tärkeimpänä motiivina esitetään juuri riippumattomuuden turvaaminen. Toisena perusteluna on se, että viraston perustaminen tehostaisi oikeuslaitoksen hallintotehtävien hoitamista.<sup>86</sup> Suomea lukuun ottamatta kaikissa pohjoismaissa samoin kuin useimmissa Euroopan maissa tuomioistuimen keskushallinto on siirretty erilliselle hallintoyksikölle. Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia tämä suunnitelma ei koske.

#### 4.2.5. TUOMAREIDEN RIITTÄVÄT TYÖSKENTELYEDELLYTYKSET

Oikeuden jäsenten sivutoimisuus on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä sellainen tuomioistuimen kokoonpanoon liittyvä ominaisuus, jonka on nähty voivan vaarantaa riippumattomuutta yhdessä muiden olosuhteiden kanssa. Sivutoimisuuden

83. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013 s. 20 - 21.

84. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 2/2015.

85. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 2/2015 s. 29–31.

86. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013 s. 20; Selvityksiä ja ohjeita 2/2015 s. 17. Tuomioistuinviraston perustamista koskevasta mielipiteenvaihdosta ks. esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä olevaa kattavaa yhteenvedoa KM 2003:3 s. 455 ss.

ei toisin sanoen ole katsottu aiheuttavan rikkomusta sopimuksen turvaamia oikeuksia kohtaan, jos luottamus tuomarin puolueettomuutta kohtaan ei horju tapauskohtaisessa kokonaisarvostelussa.

Sivutoimisuudella saattaa kuitenkin olla vaikutusta myös tuomioistuimen työskentelyolosuhteisiin. Keskustelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että sivutoimiselta jäseneltä saattaa puuttua edellytyksiä käsiteltävien asioiden riittävän laadukkaaseen ratkaisemiseen. Kun oikeusriitaan perehtyminen tietysti vaatii aikaa, Kai Kuusi nostaa esille kysymyksen, jääkö muutoksenhakulautakuntien sivutoimisille jäsenille riittävästi voimavaroja huolehtia ratkaisujen oikeellisuuden varmistamisesta.<sup>87</sup> Asioiden esittelijät puolestaan ovat päätoimisia, joten oikeuden jäsenet saattavat toisaalta joutua heihin nähden resurssien epäsuhdan johdosta tiedollisesti heiveröisempään asemaan. Tämä asetelma saattaa koskea erityisesti juttujen tosiasia-aineistoa.

Lautakuntien ongelmana on se, että niiden jäsenistä sivutoimisia ovat useimmiten kaikki lukuun ottamatta varsinaisia puheenjohtajia. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa lisäksi varapuheenjohtaja on päätoiminen. Työttömyysturvan lautakunnassa sitä vastoin kaikki jäsenet ovat sivutoimisia. Jos työskentelyolosuhteissa on puutteita, heikkenee ymmärrettävästi tuomioistuimen mahdollisuus huolehtia lainkäyttötehtävistä sisällöllisessä mielessä uskottavasti ja myös riippumattomasti.

Tuomareiden työskentelyolosuhteet tai sivutoimisuus niiden puutteena ei ole ollut esillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tai kotimaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa. Riittäviin työskentelyolosuhteisiin kiinnitetään kuitenkin huomiota Euroopan neuvoston suosituksissa, joissa painotetaan mm. tuomareiden mahdollisuutta kouluttautua ja kehittää ammattitaitoaan.<sup>88</sup> Samoin ohjeissa asetetaan vaatimuksia riittävien resurssien tarjoamiseen, jotta tuomari kykenee täyttämään lainkäyttötehtävänsä asianosaisten oikeusturvan edellyttämällä tavalla.<sup>89</sup>

87. Ks. Kuusi, DL 2013 s. 894.

88. Suositus CM/Rec (2010), kohta 56, jossa edellytetään, että sopimusvaltiot tarjoavat tuomareille maksutonta ammatillista jatkokoulutusta.

89. Suositus CM/Rec (2010), kohta 33.

#### 4.2.6. TUOMIOISTUINTEN KAKSILINJAISUUS

Perustuslaista aiheutuu lainsäätäjän kompetenssille vielä eräs rajoitus. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa katsotaan, että perustuslaki edellyttää tuomioistuinten olevan pääsääntöisesti joko yleisiä tuomioistuimia tai hallintotuomioistuimia.<sup>90</sup>

Vaikka ns. erityistuomioistuimia on sallittua perustaa tavallisella laila (PL 98.3 §), perustuslain 98 §:n katsotaan sisältävän ajatuksen, jonka mukaan tuomioistuinten tulisi ainakin pääsääntöisesti olla 98 §:n 1 ja 2 momentissa lueteltuja yleisiä tuomioistuimia (korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet) tai yleisiä hallintotuomioistuimia (korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallintotuomioistuimet). Kun tämä sääntely määrittelee tuomioistuinten yleisiä rakenteita, se liittyy epäsuorasti myös yksittäisen lainkäyttäjän riippumattomuuden turvaamiseen. Periaate rajoittaa muista tuomioistuimista menettelyiltään ja rakenteiltaan poikkeavia järjestelyjä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että määrättyyn laajuuteen saatettuna tuomioistuinlinjojen ”monistaminen” joutuu ristiriitaan kaksilinjaisuuden kanssa. Siksi vaikkapa erityistuomioistuinten perustaminen ei ole rajoittamatonta. Ristiriita aiheutuisi myös silloin, jos valitusoikeutta samalla kavennettaisiin.<sup>91</sup>

Puheena olevan ristiriidan käytännön sovellus, jos sellaista tarvittaisiin, olisi kotimaisen valtiosääntöoikeuden mukaisesti se, että uuden tuomioistuimen perustaminen edellyttäisi eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestyksen noudattamista. Jos taas jo olemassa olevan tuomioistuimen pääteltäisiin olevan ristiriidassa mainitun kiellon kanssa, päätelmään olisi mahdollista vedota argumenttina sen puolesta, että tuomioistuinjärjestelmää olisi tältä osin tarpeen uudistaa. Kun sosiaalialan muutoksenhakulautakunnat eivät kuulu kumpaankaan perustuslain 98 §:n mukaiseen kategoriaan, saatettaisiin kaksilinjaisuuteen vedoten vaatia niiden lainkäyttötehtävien siirtämistä vaikkapa hallinto-oikeuksille. Käytännössä ajatus kaksilinjaisuudesta on voinut ollakin tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mielessä ainakin hiljaisesti, kun se on mietinnössään kaavaillut juuri tämän kaltaista ratkaisua.<sup>92</sup>

90. Ks. esimerkiksi Jyränki – Husa 2010 s. 320.

91. Jyränki – Husa 2010 s. 320.

92. Ks. KM 2003:3 s 420–421 vrt. 376–377.

### 4.3. MIKSI TUOMIOISTUIMEN RIIPPUMATTOMUUTTA PITÄÄ SUOJATA?

Tuomioistuimen riippumattomuuden merkitys palautuu tutkimuksen aiheen kannalta useimmiten kysymykseen yksittäisen asianosaisen oikeusturvasta. Tuomioistuin ei voi täyttää oikeusturvatehtäväänsä puolueettomana riidanratkaisijana, jos se ei ole riippumaton muista valtiollisista toimijoista tai asianosaisista. Tällä on toki yhteiskunnallinenkin ulottuvuutensa. Epäilyt asian suhteen heikentäisi tuomioistujia kohtaan tunnettua luottamusta ja näin ollen järjestelmän legitimaatiota.

Riippumattomuudella on kuitenkin yleisempikin merkitys osana altiollisen vallan kolmijakoa. Pitkälle menevä hallitusvallan vaikutus tuomioistuinten toimintaan aiheuttaisi uhan vallan kasaantumisesta liiaksi yhden tahon käsiin (ns. valtateoreettinen perustelu), jolloin toimeenpanovallan käyttö voisi jäädä oikeudellisen kontrollin ulottumattomiin.<sup>93</sup> Hallitusvalta voisi toisin sanoen vahvistua peruuttamattomalla tavalla. Eikä sellaisenaan ole toivottavaa, että hallitusvalta ulottaisi vaikutusvaltansa lainkäytön alueelle.<sup>94</sup>

Usein väitetään, että demokraattisessa länsimaisessa järjestelmässä valtanäkökohta olisi menettänyt olennaisen osan relevanssistaan.<sup>95</sup> Vaaleilla valitun parlamentin kontrolloima hallitusvalta ei tämän ajatuksen mukaan muodostaisi vakavaa, eikä ainakaan hyvin dramaattista, uhkaa oikeuslaitoksen itsenäisyydelle. Tämä toteamus on sinänsä täysin aiheellinen. On kuitenkin huomautettava, että juuri demokraattisissa hyvinvointivaltioissa sääntelyn ala ja intensiteetti on monessa suhteessa ulottunut laajempiin mittoihin kuin koskaan aikaisemmin (vrt. keskustelu oikeuden totalisoitumiskehityksestä). Lisäksi sääntelyn tekninen luonne (avoimuus) vaikuttaa siihen, että hallintoviranomaiselle tyypilli-

93. Ks. Tuori LM 2005 s. 1032.

94. Vallan kolmijako-opin perusteluista ks. yleisesti Tuori LM 2005 s. 1031. Montesquieun kehittelemän opin tunnetun keskeisajatuksen mukaan valtiollinen valta tulee jakaa useampien toimijoiden kesken siksi, että valtaoikeuksien keskittyminen johtaa vallan väärinkäyttöön. Yleisessä muodossaan opin motiivina on ennen kaikkea pyrkimys suojata kansalaisia ilmiötä vastaan. Kun valta jaetaan kolmen valtiomahdin kesken, nämä käyttävät vain niille kuuluvaa valtaa ja samalla valvovat toinen toistaan. (Ks. Eriksson, EIF V s. 1097 tai Syrjänen 2008 s. 70–71.)

95. Ks. esimerkiksi Saraviita 2000 s. 89.

sesti luovutetaan pitkälle menevää harkintavaltaa sääntelyn tavoitteiden toteutuksessa.<sup>96</sup> Tämä asettaa paitsi laadullisia vaatimuksia tuomioistuinten sisällölliselle harkinnalle myös vaatimuksia sen suhteen, kuinka vahvasti tuomioistuinten ehdottomaan riippumattomuuteen saatetaan luottaa. Kun hallintoviranomaisten valta on kasvanut aineellisen sääntelyn sisältämän harkinnanvaraisuuden vuoksi, saatetaan katsoa että lainkäyttäjän riippumattomuudelle tulisi luoda aiempaakin varmempia takeita.<sup>97</sup>

Sosiaalioikeuden - samoin kuin muun hallinto-oikeuden - alalla lainkäyttöelinten riippumattomuus hallinnosta on kuitenkin lähtökohdaisesti linjassa yksityisen asianosaisen intressien kanssa, sillä yksityisen asianosaisen vastapuolena prosessissa on juuri viranomaistaho. Tämän vuoksi on osin makuasia, tulisiko viranomaiselle delegoitujen valtaoikeuksien kasvua lähestyä yksinomaan oikeusturvan vaiko myös valtaargumentin näkökulmasta. Lainsoveltamisratkaisujen valtaulottuvuus perustelee riippumattomuuden vahvistamista. Toisaalta riippumattomuuden vahvistaminen palvelee yhtä hyvin asianosaisen oikeusturva-intressiä.

Sinänsä tuomioistuinten riippumattomuutta on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa vielä muidenkin intressien näkökulmasta. Vallan kolmijaon vastinepariksi riippumattomuudenkin tarkastelussa esitetään vakiintuneesti ajatus kansansuvereniteetista (ns. demokratiaperiaate).<sup>98</sup> Näin esimerkiksi valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa, intressien liityessä paitsi demokratiaan (eduskunnan ja lainkäyttäjän relaatio)

96. Sääntelytekniikka on tunnetusti muuttunut lainsoveltajalle tietoisesti harkintavaltaa jättävään, avoimia lausekkeita suosivaan suuntaan. Syynä tähän ilmiöön pidetään yhteiskunnan monimutkaistumista. Niitä hyvin monitahoisia vaikutuksia, joita lainsäätäjät pyrkii ohjailemaan, olisi mahdotonta toteuttaa hyvin yksityiskohtaisen sääntelyn avulla. Ks. tästä ilmiöstä esimerkiksi Tuori 1990 s. 33–37. Sääntelyn alan laajenemisilmiössä on kaksi puolta. Yhtäältä sääntelylle on asetettu yhä enemmän tietoisia yhteiskuntaa ohjaavia tehtäviä, joiden käytännön toteutus jää usein hallintoviranomaisille. Toisaalta laajeneva tehtäväkenttä samoin kuin yhteiskuntaelämän mutkikkuus aiheuttaa sen, että säännökset on pakosta kirjoitettava aiempaa yleispiirteisempään muotoon. Tämä tekninen puoli lisää entisestään lakeja soveltavien tahojen – niin viranomaisten kuin myös tuomioistuinten – harkintavaltaa.

97. Husa (Oikeus 2003 s. 21–22) katsoo päinvastoin, että tuomareiden osallisuus poliittisen vallan käytöstä, joka ilmenee perusoikeuksien tulkinta ym. vaikutuksena, perustelee ”poliittis-moraalisen” kontrollin ulottamista tuomareiden valintaan, koulutukseen ja toimintaan ammatissaan.

98. Ks. Husa – Pohjolainen 2014 s. 90; Saraviita 2000 s. 68–69.

nähtävästi myös tarpeeseen harjoittaa yhteiskunnallista ohjausta (hallintoviranomaisen ja lainkäyttäjän relaatio), sillä joissakin yhteyksissä hallintoviranomainen lienee ymmärretty demokraattisten päätösten tai ohjelmien toimeenpanijana joko lainkäyttäjää toivotummaksi tai lainkäyttäjän veroiseksi toimijaksi. Tällainen ajattelu saattaa olla taustalla esimerkiksi edellä viitatussa kritiikissä tuomareiden nimitysmenetelyn uudistamista kohtaan, ainakin siltä osin kuin keskustelussa on kannatettu nimitysvallan antamista presidentin sijasta valtioneuvostolle.<sup>99</sup> Uskoakseni valtioneuvostoon nähden presidentti kuitenkin todella on vähemmän poliittinen toimija siinä olennaisessa suhteessa, että presidentiltä puuttuu rooli lainsäädännön valmistelussa. Kritiikki itsetäydennysjärjestelmää vastaan on näkemykseni mukaan paremmin kohdallaan. Vaihtoehtona tulisi toki olla jokin muu kuin se, että tuomioistuinjuristien sijasta valmisteluun osallistuisi toimeenpanovallan nimittämiä edustajia.

Saatetaan kysyä, mikä on rakenteellisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden (tapauskohtaisen riippumattomuuden) keskinäinen suhde sääntelyllä tavoiteltavina päämäärinä. Tässä erottelussa molemmissa on viime kädessä pääasiassa kyse puolueettomuuden turvaamisesta. Rakenteellisen riippumattomuuden avulla pyritään ainakin yksittäisen asianosaisen intressien näkökulmasta asiaa tarkastellen ennen kaikkea luomaan takeita sille, että konkreettinen, tapauskohtainen päätöksenteko on puolueetonta ja asianmukaista.

Kun puolueettomuuden konkreettinen loukkaaminen olisi vaikeasti toteen näytettävissä tai muulla tavoin estettävissä, rakenteellisten ja institutionaalisten järjestelyjen avulla on pyrittävä siihen, ettei sellaista pääsisi tapahtumaan. Vastaavalla tavoin nähdäkseni juuri puolueettomuuden tosiasiallinen vaarantuminen, eikä niinkään puolueettomuutta koskeva vaikutelma sellaisenaan, on pääasiallisesti merkityksellinen näkökohta sääntelyn päämääränä. Toki rakenteellisella riippumattomuudella on lisäksi itseisarvoista merkitystä yleisön luottamusta vahvistavana tekijänä.

Vähän vastaavanlainen suhde on objektiivisella ja subjektiivisella

99. Ks. Jyränki - Husa 2010 s. 322.

54 puolueettomuudella. On hyvin vaikea esittää todistelua siitä, että konkreettisessa oikeusriidassa tuomari olisi tarkoituksellisesti pyrkinyt suosimaan toista oikeusriidan osapuolta. Asianosaisen oikeusturva vaatii siksi, että ns. objektiivisin syin perusteltu epäily tuomarin puolueettomuutta kohtaan riittää aiheuttamaan esteellisyyden.

#### 4.4. PERUS- JA IHMISOIKEUSSÄÄNNÖKSET VÄHIMMÄISOIKEUKSIA LUOVINA NORMEINA

Perus- ja ihmisoikeussäännösten luonteeseen vähimmäisoikeuksia luovina normeina liittyy eräitä rajoituksia tai vaatimuksia ajatellen sitä, kuinka niitä saatetaan hyödyntää yhtäältä pyrittäessä selvittämään voimassa olevan kotimaisen oikeuden sisältöä ja toisaalta koetettaessa arvioida nykysääntelyä tai esittää suosituksia sen suhteen, kuinka sääntelyä kannattaisi kehittää. Varsinkin viimeksi mainitun tehtävän kannalta ei ole mielekästä pohtia vain sitä, millaisin järjestelyin voitaisiin saavuttaa asianosaisen oikeuksien minimitaso. Yhtä tärkeä tai oikeastaan tärkeämpi on kysymys siitä, mihin oikeuksien suojan tasoon tulisi pyrkiä. Tai millaista tasoa asianosaisella on kohtuudella oikeus odottaa?

Näitä tehtäviä jonkin verran hankaloittaa se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö keskittyy paaluttamaan juuri tuota asianosaisen oikeuksien ehdotonta minimisisältöä. Niinpä ratkaisuista ei kaikissa tapauksissa saada varmoja tai ainakaan tarkkoja suuntaviivoja, joiden pohjalta saatettaisiin arvioida kotimaista oikeustilaa.<sup>100</sup> Toisaalta myös oikeuskirjallisuus melko pitkälti rajoittuu tähän suppeaan näkökulmaan.<sup>101</sup> Tähän on kyllä usein ymmärrettävät syyensä oikeuksien vähimmäistasoa koskevan tiedontarpeen vuoksi. Mutta myös siksi, että syvempi perehtyminen vaikkapa ratkaisujen perusteluteksteihin on

100. Ihmisoikeustuomioistuimen linjauksen mukaan alioikeus ei ollut riippumaton, kun ylemmän oikeuden presidentti oli lähettänyt alioikeudelle kirjeen, jossa hän oli kehottanut alioikeutta purkamaan lainvastaisena pitämänsä päätöksen. Alioikeus oli toiminut ohjeen mukaisesti toistaen vielä presidentin mainitsemia perusteluita. Ratkaisutekstin mukaan lopputulokseen tosin vaikutti vielä se, että päätöksen purkaminen poikkisi korkeimman oikeuden noudattamasta tulkintalinjasta. Kirjeen voitiin niin ikään otaksua todella vaikuttaneen alioikeuden päätökseen siksi, että lain virheellinen soveltaminen saattoi Venäjän oikeuskäytännön valossa aiheuttaa kurinpitorangaistuksen. (Ks. Baturlova v. Venäjä 19.4.2011.)

101. Ks. myös kriittisesti Pietiläinen 2002 s. 12.

työlästä ja siitä saavutettavissa oleva hyöty olisi epävarmaa suhteessa kulloinkin tavoiteltaviin päämääriin.

Ajatukseen perus- ja ihmisoikeuksista vähimmäisoikeuksina sisältyy toisaalta se, että yksityisen asianosaisen oikeuksien suoja on sallittua toteuttaa laajempana tai vahvempana kuin mikä vielä olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai perustuslain kannalta hyväksyttävää. Itse asiassa tämä on jopa kaikin puolin toivottavaa. Sopimusmääräyksiin sisältyy ohjelmallinen elementti. Sopimus edellyttää nimenomaisesti, että jäsenvaltiot pyrkivät kehittämään sopimuksella turvattujen oikeuksien sisältöä ja toteutusta ja että myös kansainvälisiä standardeja kehitetään.<sup>102</sup> Tämä voi tapahtua kansallisesti lainsäädännön ja kansallisesti sekä ylikansallisesti sopimusmääräysten tulkinnan kautta.

Sitä vastoin suorastaan kiellettyä olisi nojautua vaikkapa ihmisoikeustuomioistuimen käytännön puuttuessa vastakohtaispäätelmiin, joilla pyrittäisiin madaltamaan kansallista oikeuksien suojan tasoa. Siitä, että jokin menettely on ihmisoikeustuomioistuimen käytännön nojalla sallittu, ei seuraa argumenttia sellaisen päätelmän tueksi, jonka mukaan oikeuksien kansallinen suoja ei ulottuisi tämän pidemmälle.<sup>103</sup> Asiaa ei muuta se, että varsinkin lainvalmistelun yhteydessä tällaiseen argumentaatioon usein nojaudutaan.<sup>104</sup> Vielä vähemmän langettavien tuomioiden puuttuminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä riittäisi yksin osoittamaan, että jokin sääntelyehdotus ei loukkaa ihmisoikeussopimuksen suojaamia oikeuksia. Oikeuskäytännön puuttuessa kin sopimusmääräykset saattaisivat toiselta puolen perustella oikeusturvan vahvistamista.

Argumentaatioon, jossa ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämi-

102. Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdannossa määritellään sopimuksen tavoitteeksi sopimuksen turvaamien oikeuksien ylläpitäminen ja kehittäminen. Tähän nojautuu toisaalta ns. dynaaminen tulkintatapa, jota pidetään sopimuksen tulkinnalle ominaisena. Ajatuksena on, että sopimuksen tulkinnan tulisi seurata sopimusmaissa tapahtuvaa oikeudellista ja yhteiskunnallista kehitystä. Ks. Spolander 2007 s. 100; Pekkanen LM 1991 s. 353.

103. Ks. Viljanen LM 1996 s. 797–798. Niinpä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 60 artiklassa torjutaan vetoaminen ihmisoikeussopimukseen siinä tarkoituksessa, että kansallisen sääntelyn avulla suojattua yksilön oikeuksien tasoa heikennettäisiin, jos oikeuksien suoja olisi kansallisen sääntelyn nojalla vahvempaa tai tehokkaampaa. Ks. myös Ervo 2005 s. 47.

104. Ks. tämän johdosta esimerkiksi Vaitoja 2014 s. 503. Pietiläinen (2002 s. 12) esittää vähän samansuuntaista kritiikkiä oikeuskirjallisuutta kohtaan.



en minimivaatimusten täyttymiseen vedotaan sen tueksi, ettei isompiin muutoksiin oikeussuojan turvaamiseksi ole aihetta, on nojaututtu myös lautakuntia koskevan sääntelyn valmistelussa.<sup>105</sup> On tietysti hyvä, että edes vaatimattomimpien minimiedellytysten täyttymiseen otetaan lainvalmistelussa kantaa. Jos asian tarkastelu kuitenkin pysähtyy tähän, saatetaan mielestäni hyvin perustein sanoa, että vähimmäisedellytysten täyttymistä koskeva päätelmä kääntyy jo sellaisenaan vahvaksi perusteluksi oikeusturvan takeiden kehittämistä vastaan.<sup>106</sup>

Vastaavasti perustuslain suojaamia asianosaisen oikeuksia on pitäisi mahdollista myös suotavaa toteuttaa perustuslain säännösten edellyttämää vahvemmassa muodossa joko tavallisen lain tai vaikkapa oikeuskäytännön nojalla. Eikä perustuslain tasoisen suojan puuttumisen nojalla ole sellaisenaan edes lupa päätellä myös lain tasoisen suojan puuttuvan. Tätä kuvastaa se, että perusoikeuksia turvaavat periaatteet ymmärretään yleisesti lainsäätäjää ja lainkäyttäjää velvoittaviksi optiointikäskyiksi. Niinpä perusoikeussäännösten vaikutusta alemman asteisten säädösten tulkintaan luonnehditaan kirjallisuudessa valtiosääntöoikeudelliseksi optimoinniksi, jossa tavoitteena ei ole yksinomaan valita jokin useista mahdollisista perusoikeuksien kanssa sopusoinnussa olevista tulkinnoista. Sitä vastoin pyrkimyksenä on valita tulkinta, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutusta.<sup>107</sup>

Mikä sitten olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai perustuslain edellyttämä oikeussuojan vähimmäistaso, on sekin usein vaikeasti määriteltävissä. Eikä ole mikään helppo tehtävä hahmotella edes suuntaviivoja minimisisältöä laueamman perusoikeuskäsityksen puitteissa. Jonkinlaisia mittapuita tähän tehtävään tarjoavat Euroopan neuvoston suositukset tuomioistuinten riippumattomuudesta ja tehokkuudesta. Nämä ovat monin osin ihmisoikeussopimuksen tekstiä tai perustuslain sanamuotoja konkreettisempia ja koskettelevat toisaalta sellaisiakin ky-

105. Ks. KM 2001:9 s. 25.

106. Eräissä yhteyksissä vastaavan argumentaation nojalla on puolustettu kansallisella tasolla siihen asti toteutuneiden oikeuksien rajoittamista, kuten on käynyt jatkokäsittelyluvan sovellusalan laajentamista koskevassa lainvalmistelussa. Ks. KM 10/2014 s. 53 vrt. s. 19.

107. Ks. Ilveskivi 2000 s. 139–140; Viljanen LM 1990 s. 208 ss. Tämän huomautuksen tarkoituksena on ainoastaan kuvata vastakohtaispäätelmän käyttörajoituksia yksilön oikeuksia supistavan päätelyn tukena. Sinänsä perusoikeuksien tulkintavaikutuksen merkitys on tämän tutkimuksen kysymyksenasettelujen kannalta rajallinen.

symyksiä, joihin vaikkapa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ei ole juuri tai ei ole ollenkaan otettu kantaa.

Lautakuntien aseman tarkasteluun vaikuttaa kuitenkin vielä eräs näkökohta. Lautakuntien asemaa nimittäin voidaan ja sitä tulee verata siihen, millä tavoin vastaava (riippumattomuuden takeita koskeva) suoja on toteutettu yleisen lainkäytön ja yleisen hallintolainkäytön kohdalla. Jos riippumattomuuden suoja joltakin osin ylittää ihmisoikeustuomioistuimen edellyttämän minimitason, saatetaan hyvin perusteiden argumentoida sen puolesta, että samaa tasoa tulisi edellyttää myös sosiaaliprosessin osalta. Riippumattomuutta suojaavat järjestelyt on nimittäin tulkittava olennaisesti perus- ja ihmisoikeuksien edellyttämiksi. Jos yksittäinen valtio omaksuu minimivaatimuksia korkeamman suojan tason, sitä saatetaan arvioida valtiosisäisesti omaksuttujen periaatteiden pohjalta niin ihmisoikeudellisessa kuin Suomen kohdalla myös perusoikeudellisessa katsannossa. Sen johdosta lainsäätäjälle aiheutuu vähintäänkin velvollisuus perustella, miksi suojan tasosta saatettaisiin poiketa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien kohdalla. Nämä kun tosiasiaassa harjoittavat tehtäviltään tuomioistuimiin verrattavaa toimintaa. Ja huomattakoon, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin soveltaa ihmisoikeussopimuksen mukaisia standardeja myös suomalaisiin (samoin kuin vastaaviin ulkomaisiin) lautakuntiin. Puhtaasti tulevan sääntelyn kannalta ei myöskään vaikuta lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaiselta, jos lautakuntia koskeva sääntely suuresti poikkeaisi vakiintuneita tuomioistuinta varten luoduista järjestelyistä.

Ihmisoikeussopimuksella ja sopimuksen toteutusta koskevilla suosituksilla saattaa kyllä otaksuttavasti olla tosiasiallistakin vaikutusta ainakin oikeuspoliittiseen keskusteluun. Eurooppalainen oikeusturvan taso nimittäin muodostaa luontevan vertailukohdan myös kotimaisten oikeusolojen kehitykselle. Kaiketikin pyrkimys kunnostautua vähintään välttävästi tässä vertailussa vaikuttaa siihen suuntaan, että muissa Euroopan maissa noudatettuja käytäntöjä saatetaan omaksua myös kotimaiseen sääntelyyn.<sup>108</sup> Konkreettisenä esimerkkinä tästä saatetaan ehkä

108. Ks. Stållvik (2009 s. 143–144), jonka mukaan sopimussitoumukset, kansainvälisten järjestöjen harjoittama valvonta ja Ruotsin valtion harjoittama pyrkimys vaikutusvallan saattamiseen kansainvälisissä järjestöissä aiheuttaa sen, että Ruotsi ei kykene suuremmassa

- 58 mainita tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistaminen tuomioistuinlaitoksen vaikutusvaltaa kasvattavaan suuntaan. Uudistus toteutettiin vuosituhaten alussa huolimatta siitä, että hanke sai osakseen kritiikkiä perustuslain säätämisen yhteydessä. Tuolloin erillisten tuomareiden nimityslautakuntien perustamista ei pidetty kaikissa puheenvuoroissa välttämättömänä.

# 5. Kolme näkökulmaa tuomioistuimen riippumattomuuteen

## 5.1. PERUSTUSLAKI JA PERUSOIKEUDET

Valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa tuomioistuinten riippumattomuudesta saatetaan erottaa toisistaan kaksi tarkastelukulmaa. Perinteistä valtiosääntöoikeudellista näkökulmaa luonnehtii se, että siihen ensinnäkin vaikuttavat myös muut intressit kuin oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturva, vaikka oikeusturvan toteutus tänä päivänä onkin tärkein yksittäinen argumentti. Toisaalta perinteisessä valtiosääntöoikeudessa tuomioistuinlaitoksen rooli on yhteydessä myös kahden muun valtiomahdin keskinäiseen valtatasapainoon.

Vallan kolmijako-opin historiallisesti alkuperäisin motiivi liittyy ns. valtateoreettiseen perusteluun eli ajatukseen, jonka mukaan valtiollisten tehtävien jakaminen toisistaan riippumattomille tahoille ja näiden toisiinsa kohdistama kontrolli tasapainottavat valtiollisen vallan käyttöä.<sup>109</sup> Taustalla on toisin sanoen pyrkimys ennen kaikkea estää se, että jokin valtiomahti pystyisi keskittämään omiin käsiinsä ylivertaisen määrän valtaoikeuksia. Tätä tehtävää ajatellen riippumaton tuomioistuinlaitos omalta osaltaan tukee tasapainon säilyttämistä kahden muun valtiollisen vallan käyttäjän kesken. Järjestelyä on toisaalta väitetty tehokkaaksi puhtaasti työnjaon kannalta.<sup>110</sup>

Toiselta puolen ns. demokratia-argumentti (kansansuvereniteetin periaate) esiintyy perusteluna liiallisena pidettyä tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä (eriytymistä muusta yhteiskunnasta) tai vallan siirtämistä vastaan.<sup>111</sup> Käytännön ilmenemismuotoina tästä vastakkainasettelusta saatetaan mainita esimerkiksi keskustelut tuomareiden nimitysvallasta

109. Ks. Tuori LM 2005 s. 1032.

110. Ks. Tuori LM 2005 s. 1031.

111. Ks. Tuori LM 2005 s. 1033 tai Husa - Pohjolainen 2014 s. 90.

60 tai tarpeesta perustaa toimeenpanovallasta erillinen tuomioistuinvirasto. Vastaavanlainen teema on kysymys siitä, aiheuttaako viimeaikainen ihmis- ja perusoikeudellisen ajattelun vahvistumiseen liittyvä suuntaus, jossa tuomioistuinten lainsoveltamiseen liittyvä harkintavalta on kasvanut, erityisen tarpeen kehitellä tuomioistuinten vallankäytön valvontaa.<sup>112</sup> Samoin kysymys siitä, lisääkö ns. perustuslaillistumiskehitys liiaksi tuomioistuinten valtaoikeuksia.<sup>113</sup>

Kaikissa näistä keskusteluista esiintyy näkemys, jonka mukaan tuomioistuinten valtaoikeuksien käyttöä tulisi asettaa demokraattisen kontrollin piiriin. Joissakin tapauksissa demokraattisen kontrollin toteuttajana on saattanut esiintyä jokin toimeenpanovallan edustajista. Vaikkapa tuomarin nimitysvallan säilyttämistä valtioneuvostolla on perusteltu pelolla siitä, että vallan siirtäminen lakimieskunnan piiristä kootulle lautakunnalle johtaisi vallan eriytymiseen ja heikentäisi tuomioistuinlaitoksen demokraattista kontrollia.<sup>114</sup> Tällaisessa argumentaatiossa hallitus esiintyy kansanvaltaista valvontaa toteuttavana tahona. Suorassa vertailussa lakimiesyhteisöön nähden se varmasti sitä olisikin. Saatetaan silti epäillä, missä määrin asia todella olisi oikeuslaitoksen asiakkaiden intresseissä. Sikäli kuin tuomioistuinten riippumattomuuden uskotaan edistävän oikeusturvaa, laadultaan tämän kaltainen «demokratia» voisi puolestaan olla oikeusturvan kannalta haitallista.

Perusoikeuksista lähtevä tarkastelu sitä vastoin nojautuu välittömästi oikeuslaitoksen asiakkaan yksilöoikeuksiin. Näkökulman viime vuosina kasvanut painoarvo perustuu vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon otettuun oikeusturvasäännökseen, jota vastaa nykyisin perustuslain 21 §.<sup>115</sup> Säännös puhuu sen puolesta, ettei oikeuslaitoksen asiakkaan intressejä ole sallittua sivuuttaa sellaisin argumentein, jotka liittyvät muiden valtioelinten ja tuomioistuinlaitoksen vallanjakoon. Useimmiten asianosaisen näkökulma tuntuu puoltavan tuomioistuinlaitoksen mahdollisimman suurta itsenäisyyttä suhteessa muihin valtiollisiin toimijoihin. Poikkeuksetonta tämä ei silti

112. Ks. Husa Oikeus 2003 s. 21–22.

113. Ks. esimerkiksi Aarnio 2002 s. 1–12; Husa Oikeus 2003 s. 4–25; Tuori LM 2003 s. 915–943.

114. Ks. Jyränki - Husa 2010 s. 323; Husa - Pohjolainen 2014 s. 80.

115. Alun perin tämä säännös sijoittui hallitusmuodon 16 §:ään.

ole. Esimerkiksi tuomarin vahva suoja virkavastuuta vastaan on usein pulmallinen oikeuslaitoksen asiakkaan näkökulmasta. Mutta toisaalta välillisesti oikeusturvan toteutus (kuten tuomarin kyky asianmukaiseen työskentelyyn) edellyttää hyvinkin vahvaa virkamiesoikeudellista suojaa. Kyse on aidosti hankalasta ongelmasta, johon ei voi olla yksinkertaista ratkaisua. Nähdäkseni riippumattomuuden kannalta kaikenlainen virkavastuun toteutus tulisi etäännyttää paitsi lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta myös mahdollisimman kauaksi siitä virastosta, jossa tuomari työskentelee.<sup>116</sup>

Perusoikeussäännöksen vuoksi perustuslain riippumattomuutta suojaavia reaalitakeita koskevat säännökset soveltuvat myös sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakulautakuntiin. Vaikka perinteinen valtiosääntöoikeus luokittelee lautakunnat täysin vakiintuneesti tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle, perustuslain 21 §:n mukaiset vaatimukset koskevat tuomioistuinten lisäksi muitakin lainkäyttöelimiä.<sup>117</sup>

Valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa keskeinen huomio on kiinnittynyt tuomareiden nimitysvaltaan ja tuomareiden erottamattomuuteen. Painotus on tässä suhteessa hieman vaihdellut mutta erottamattomuussuojan keskeisyyttä on perusteltu erottamattomuuden merkityksellä tuomarin toiminnan kannalta. On toisin sanoen katsottu, että riippumattomuuden kannalta olennaisinta on tuomarin kyky toimia virassa puolueettomasti ja riippumattomasti. Tähän nähden nimitysvaltaa ei ole kaikissa puheenvuoroissa pidetty käytännölliseltä kannalta yhtä keskeisenä näkökohtana riippumattomuuden ydinsisältöä ajatellen.<sup>118</sup> Ajatuksen mukaan nimityspäätöksiin ei käytännössä vaikuttaisi se, mitä viranhakijan yleisestä tuomitsemislinjasta tai varsinkaan hänen suhtautumisestaan johonkin yksittäiseen oikeusjuttuun voitaisiin ennakoida.

Erottamattomuuden lisäksi tuomarin kyky toimia puolueettomasti edellyttää myös sitä, ettei tuomariin voida kohdistaa muitakaan sank-

116. Nykyinen järjestely, jossa valvontatehtävä on lähinnä ylimmillä laillisuudenvalvojilla, on eräänlainen kompromissi. Keskustelussa näidenkin riippumattomuus on toisinaan asetettu kyseenalaiseksi.

117. Lautakunnat eivät ole PL 98 §:ssä lueteltuja yleisiä tuomioistuuksia tai yleisiä hallintotuomioistuuksia. Eikä lautakuntia toisaalta ole pidetty erityistuomioistuuksina. PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva (viranomais) päätös "tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi".

118. Jyränki - Husa 2010 s. 324-325.

62 tioita hänen toimintansa vuoksi. Siksi tuomaria ei voida kevyin perustein myöskään siirtää toiseen virkaan, vaan ainoa sallittu peruste on tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestely. Erityisen suojan kohteena onkin ollut tuomarin viran pysyvyys. Luonteeltaan suoja on välineellistä.<sup>119</sup> Organisaatioon kohdistetut uudistukset eivät tosin ole olleet täysin harvinaisia varsinkaan viime vuosina.

Erottamattomuuteen on merkitykseltään rinnastettu myös virkojen vakinaisuus. Määräaikainen tuomari saattaisi nimittäin joutua ennakkoimaan nimittävän tahon laintulkinnallisia linjauksia. Siksi keskeisenä ominaisuutena on pidetty sitä, että tuomarinvirat eivät saisi olla lähtökohtaisesti määräaikaisia. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, että ongelmia ei aiheudu, jos määräaikaiset virat ovat ”reunailmiö” oikeuslaitoksessa.<sup>120</sup> Sosiaalialan muutoksenhakulautakuntien jäsenten määräaikaisuus saattaa olla merkitykseltään verrattain vähäinen ilmiö koko oikeuslaitoksen mittakaavassa. Kun lautakuntien jäsenistä miltei kaikki ovat määräaikaisia, niin tämä järjestely ei vaikuta tyydyttävältä lautakuntien itsensä osalta. Se ei ainakaan vastaa sitä tasoa mitä riippumattomuuden takeilta yleensä edellytetään oikeuslaitoksen piirissä.

## 5.2. EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS JA IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN KÄYTÄNTÖ

Kun Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyy tehokas oikeussuojajärjestelmä, myös riippumattomuuden takeista on kertynyt kohtalaisen runsaastikin ratkaisukäytäntöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen nimenomaisena tehtävänä on tunnetusti ottaa kantaa sopimusloukkauksiin ja jopa määrätä näihin liittyviä sanktioita. Kotimaisilla ylimmillä oikeusasteilla kuten korkeimmalla oikeudella tai lautakuntien kohdalla vakuutus oikeudella ei ole vastaavaa nimenomaista toimeksiantoa. Ne joutuisivat esittämään perusoikeuksien loukkauksia koskevia lausumia

119. Suojan kohteena ei tietystikään ole viime kädessä tuomarin oikeus virkaansa, vaan nimenomaan oikeudenkäynnin asianosaisen oikeus riippumattomaan ja puolueettomaan lainkäyttöön. Tähän verrattuna yksittäisen virkatuomarin aseman suojalla on ainoastaan välineellinen arvo.

120. Näin Jyränki - Husa 2010 s. 326. Ks. myös Saraviita 2000 s. 509.

sivutyönään, eikä loukkauksen toteaviin lausumiin useinkaan voitaisi käytännössä liittää täysin relevantteja oikeusseuraamuksia.

Jotkin ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisista liittyvät lautakuntatyyppisiin menettelyihin tai sellaisiin menettelyihin, joilla on olennaisia yhtäläisyyksiä toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa noudatettavan prosessin kanssa. Siksi nämä ovat relevantteja lautakuntien näkökulmasta. Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnissa noudatettava prosessi lukeutuu ihmisoikeussopimuksen soveltamisalaan. Sopimuksen 6 artikla soveltuu asianosaisen oikeuksia koskeviin viranomaismenettelyihin lainkäyttäjän tuomioistuinstatuksesta tai sen puuttumisesta riippumatta.

Yleisesti saatetaan luonnehtia, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä sopimusloukkauksia on todettu verrattain vaativin edellytyksin. Silloinkin on ollut kyse tapauskohtaisiin syihin nojatuvesta puolueettomuuden vaarantumisesta. Oikeuskäytännön määrittelemä riippumattomuuden vähimmäistaso ei aseta ylitsepääsemättömiä vaikeuksia lautakunnille tai välttämätöntä tarvetta muutoksiin kotimaisessa lainsäädännössä. Näin asiaa on tulkittu kotimaisissa lainvalmisteluasiakirjoissa ja oikeuskirjallisuudessa. Päätelmä on epäilemättä oikea ainakin, jos näköalaa ei uloteta vähimmäistasoa kunnianhimoisempiin pohdintoihin.

Lautakuntien kannalta relevanttia oikeuskäytäntöä on kertynyt esimerkiksi intressiedustuksen hyväksyttävyydestä tuomioistuimen kokoonpanossa. Tästä on esimerkkinä edellä jo selostettu Langborger-tapaus. Tuossa langettavaan lopputulokseen päätyneessä ratkaisussa intressiedustusta ei kuitenkaan pidetty ongelmallisena sellaisenaan. Intressiedustus ei toisin sanoen rikkonut yleistä riippumattomuuden vaatimusta, vaan ainoastaan tapauskohtaista puolueettomuutta. Syynä oli asianosaisen vaatimusten sisällöstä johtuva harvinainen asetelma, jossa tuomioistuimen (vuokranantajia ja vuokralaisia edustavilla) asiantuntijajäsenillä oli yhteinen intressi oikeusriidan osapuolta vastaan. Vuokralainen oli nimittäin vastustanut asunto-oikeudessa sitä, että hänen vuokransa määräytyisi etujärjestöjen tekemän sopimuksen perusteella.



Tähän vedoten erityisesti lainvalmistelussa on katsottu, ettei ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö ole ristiriidassa nykymuotoisen lautakuntajärjestelmän ja siihen kuuluvan intressiryhmäpohjaisen tai muunkaan asiantuntijaedustuksen kanssa. Maallikkojäsenten tai intressitahojen edustajien mukanaolo lautakuntien kokoonpanossa ei ole vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, ”jos kokoonpano on valittajan kannalta tasapuolinen”.<sup>121</sup> Lainvalmistelijan johtopäätöksenä on ollut, ettei käytäntö aiheuta tarvetta lainsäädännöllisiin uudistuksiin. Oikeuskirjallisuudessa intressiedustusta on kuitenkin arvosteltu katsoen, että se soveltuu huonosti lainkäyttöön, jonka tehtävänä on ratkoa asianosaisten oikeuksia koskevia kysymyksiä.<sup>122</sup> Lautakunnat joutuvat toisaalta tavanmukaisesti luomaan sellaisia yleisiä linjauksia, jotka vaikuttavat intressitahojen taloudellisiin velvoitteisiin.<sup>123</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa voi niin ikään olla hyväksyttävää, että enemmän kuin puolet tuomioistuimen jäsenistä on asiantuntijoita. Eikä asiantuntijoiden päätoimi valtionhallinnon palveluksessa aiheuta lähtökohtaisesti esteellisyyttä. Vuodelta 1987 olevassa tapauksessa (Ettl ym. v. Itävalta) nimittäin lautakuntatyypinen lainkäyttöelin oli riippumaton, kun kokoonpanon muodostivat kolme ammattituomaria ja viisi asiantuntijajäsenenä toiminutta virkamiestä.<sup>124</sup> Eräässä toisessa tapauksessa (Le Compte v. Belgia vuodelta 1981) kokoonpano, jossa puolet jäsenistä oli lääkäreitä ja puolet tuomareita, sitä vastoin hyväksyttiin lähinnä siksi, että lainkäyttöelimen noudattamien äänestysääntöjen mukaan puheenjohtajana olleen lakimiestuomarin ääni oli ratkaiseva äänen mennessä tasan. Ratkaisun pohjalta vaikuttaa epävarmalta, saisivatko myöskään intressiedustajat muodostaa lain-

121. Näin KM 2001:9 s. 25. Samoin vähimmäisvaatimusten merkitystä tulkitsevat oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Huhtanen LM 2000 s. 1277 ja Pellonpää ym. 2012 s. 497–498.

122. Ks. Raija Huhtasen ja Kaarlo Tuorin eriäviä mielipiteitä komiteamietinnön (KM 2001:9) johdosta. Toisaalta intressiedustus jää Huhtasen mukaan joka tapauksessa yhteiskunnalliselta kattavuudeltaan puutteelliseksi, kun esimerkiksi suuremmista etuuden saajina olevista ryhmistä opiskelijoilla tai vammaisilla ei ole omaa edustustaan.

123. Ks. Leena Halilan ja Liisa Heikkilän eriävää mielipidettä vakuutus oikeutta koskevaa lakia valmistelleen komitean mietinnön johdosta (OM 2009:10).

124. Riittävää tässäkin oli se, että prosessin osapuolena ei kuitenkaan ollut mikään niistä viranomaistahoista, joista asiantuntijajäsenet olivat. Ks. ratkaisun johdosta Huhtanen LM 2000 s. 1277; KM 2001:9 s. 25.

käyttöelimen enemmistöä.

Kotimaisessa keskustelussa ongelmallisena on usein pidetty myös lääketieteen asiantuntijoiden kuulumista lautakuntien kokoonpanoon. Lääketieteen asiantuntijoiden osallistumista on kuitenkin arvioitu samojen pääasiallisten periaatteiden mukaisesti. Toisin sanoen vain silloin, jos kokoonpanoon kuuluvilla lääkärijäsenillä olisi kytkentöjä oikeusriidan osapuolena oleviin tahoihin, asialla voisi olla merkitystä puolueettomuuden loukkauksena. Lääkärijäsenten osalta koko problematiikka ei kuitenkaan avaudu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamien periaatteiden pohjalta. Lääketieteellisillä asiantuntijoilla saatetaan nähdä asianosaistahoihin eli vakuutus- ja etuuslaitoksiin sellainen epäsuora kytkentä, jolla on huomattavakin merkitys riippumattomuuden kannalta. Kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että vakuutuslääketieteen koulutus on vakuutus- ja etuuslaitosten hoidossa. Lisäksi vakuutuslääkärit tavanmukaisesti pätevoityvät tuomarin tehtäväänsä myös työkokemuksen osalta nimenomaan vakuutuslaitosten palveluksessa.<sup>125</sup> Tämän vuoksi saatettaisiin kysyä, ovatko he taustansa vuoksi kykeneviä riippumattomaan päätöksentekoon. Tai onko heidän taustansa päinvastoin vaikuttanut heidän ajattelutapaansa tavalla, joka vaarantaa itsenäisen ja puolueettoman työskentelyn?

Vakuutuslääketieteellä tarkoitetaan erityisasiantuntemusta, jossa on kyse lääketieteen tietojen soveltamisesta sosiaali- ja yksityisvakuutusta koskevien etuuslakien säännöksiin. Vaikka muodollista vakuutuslääketieteen pätevyyttä edellytetään ainoastaan eläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asiantuntijajäseniltä, alan asiantuntemusta tarvitaan muidenkin lautakuntien työskentelyssä.<sup>126</sup>

### 5.3. EUROOPAN NEUVOSTON SUOSITUKSET

#### 5.3.1. TAUSTAA

Euroopan neuvosto, kansainväliset tuomarijärjestöt ja eräät muutkin tahot ovat laatineet suositusluonteisia asiakirjoja, joiden pyrkimyksenä

125. Ks. Kuusi Oikeus 2009 s. 328 ja DL 2013 s. 896.

126. Ks. Kuusi Oikeus 2009 s. 328.

66 on edistää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista ja luoda kansainvälisesti yhteistä käsitystä tähän liittyvien vähimmäisvaatimusten sisällöstä. Tutkimusaiheen kannalta näistä merkittävimpiin kuuluvat kaksi Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymää suositusta, joiden tarkoituksena on vahvistaa erityisesti tuomareiden riippumattomuutta ja eräitä muitakin toivottuja ominaisuuksia kuten tuomareiden yleistä asemaa ja työskentelymahdollisuuksia.

Suosituksot sisältävät konkreettisia kuvauksia siitä, mitä kaikkea kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvutulla tuomioistuimen riippumattomuudella saatetaan tarkoittaa. Näiden avulla pyritään samalla kehittämään käsitystä riippumattomuusvaatimuksen sisällöstä. Vaikkapa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan teksti ei tunnustusti kerro tästä asiasta oikeastaan mitään. Asiakirjoista varhaisempi (Ministerikomitean suositus jäsenvaltioille tuomioistuinten riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja asemasta)<sup>127</sup> on vuodelta 1994. Uudempi vuoden 2010 suositus<sup>128</sup> täydentää aikaisempaa sisältäen monista teemoista aiempaa kunnianhimoisempia tavoitteita tai ainakin yksityiskohdaisempia kuvauksia. Oikeastaan viimeksi mainittu pohjautuu keskeiseltä sisällöltään jo vuonna 1998 julkaistuun tuomareiden oikeusasemaa koskevaan peruskirjaan.<sup>129</sup>

Euroopan neuvoston suositusten vaikutus perustuu pitkälti siihen, että jäsenvaltiot haluavat pysyttäytyä yleiseurooppalaisen kehityksen mukana. Vaikutus on toisin sanoen luonteeltaan tosiasiallista. Silti suositukset muodostanevat vähintäänkin kiintopisteen myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnoille. Eli on mahdollista, että ihmisoikeustuomioistuin ottaa tulkintakäytännössään vaikutteita suosituksista. Ihmisoikeussopimuksen minimiluonne johtaa toisaalta siihen, että suosituksille samoin kuin eri maiden käytännöille saatetaan antaa tulkintavaikutusta silloin, kun kysytään mitä vaatimuksia ihmisoikeussopimus asettaa vaikkapa Suomen oikeusjärjestyksen näkökulmasta.<sup>130</sup> Jäsenval-

127. Recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges.

128. Recommendation CM/Rec (2010) 12 on the independence, efficiency and role of judges.

129. European Charter on the statute for judges, DAJ/DOC 98 (23). Suosituksen sisältämät periaatteet ovat siis olleet eurooppalaisessa keskustelussa jo pidempään.

130. Ks. myös Tuomela 2009 s. 41.

tioiden näkökulmasta suosituksot ilmaisevat tavoitetason, johon niiden tulisi pyrkiä. Tekstin useat kohdat on kirjoitettu siten, että ne jättävät valtioille harkintavaltaa riippumattomuuden suojan toteuttamistapojen ja tason suhteen. Lisäksi niitä ei tietysti suosituksina ymmärretä valtioita suoraan velvoittaviksi. Historiallisesti Euroopan neuvoston suosituksilla on ollut vaikutusta erityisesti Itä-Euroopan uusien demokratioiden lainsäädäntöön. Näissä maissa suositusten mukaisen sääntelyn toteutuksessa on menty eräissä suhteissa pidemmälle kuin joissakin vanhemmissa demokratioissa kuten Suomessa. Euroopan neuvoston lisäksi Yhdistyneet kansakunnat ja eräät kansainväliset tuomarijärjestöt ovat julkaisseet omia ohjeistojaan, joilla niin ikään on vaikutuksensa keskusteluun.<sup>131</sup>

### 5.3.2. MINISTERIKOMITEAN SUOSITUS VUODELTA 1994

Vuonna 1994 hyväksytyn suosituksen mukaan tuomareiden riippumattomuus on turvattava perustuslailla ja perustuslaillisilla periaatteilla. Sisällöllisesti suosituksessa on ohjeita muun muassa tuomioiden pysyvyydestä. Niinpä kansallinen sääntely voisi sen mukaan sisältää esimerkiksi kiellon muuttaa tuomareiden päätöksiä muutoin kuin lakisäateisessä valitusmenettelyssä. Hallitus tai hallinto ei myöskään saisi mitätöidä tuomioistuimen päätöksiä paitsi silloin, kun perusteena on armahtaminen tai tätä vastaava päätös. Suosituksen mukaan tuomareiden toimikausi ja palkkaus on turvattava lailla ja vain tuomioistuinten itsensä tulee voida ratkaista mitä kuuluu niiden lakiin perustuvaan toimivaltaan. Tuomareilla tulee toisin sanoen olla yksinomainen valta tutkia lakiperusteisen kompetenssinsa olemassaolo.

Lisäksi suosituksessa on ohjeita tuomareiden itsenäisen päätöksen tekoprosessin takeista. Asiakirjan mukaan esimerkiksi viranomaisen,

131. Esimerkkeinä saatetaan mainita YK:n yleiskokouksen vuonna 1985 hyväksymät tuomiovallan ja tuomareiden riippumattomuutta koskevat peruseriaatteet (Basic Principles on the Independence of the Judiciary), Kansainvälisen tuomariliiton (International Association of Judges) vuonna 1999 julkaisema tuomarin yleismaailmallinen peruskirja (Universal Charter of the Judge) tai Euroopan neuvoston piirissä toimivan neuvoa-antavan tuomari-komitean (CCJE) mielipiteet ja niihin pohjautuen perustavimpia riippumattomuutta turvaavia periaatteita kokoava peruskirja, Magna Charta of Judges vuodelta 2010.

68 joka tekee tuomareiden nimittämistä koskevia ratkaisuja, tulee olla riippumaton hallituksesta ja hallinnosta. Tästä mainitaan kuitenkin poikkeamismahdollisuus silloin, kun maan perustuslaillinen perinne sallii sen, että esimerkiksi hallitus nimittää tuomarit. Juuri näinhän on esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa. Näissä tapauksissa pitää nimityspäätösten perustuminen asiallisiin syihin taata muilla keinoin, esimerkiksi siten, että riippumaton toimielin osallistuu nimitysprosessiin. Suomessa toteutettu nimityslainsäädäntö onkin ottanut mallia juuri viimeksi mainitusta mahdollisuudesta.

Tuomioistuinlaitoksen ns. sisäiseen riippumattomuuteen liittyen suosituksessa korostetaan tuomarin valtaa tehdä ratkaisunsa voimassa olevan oikeuden mukaisesti ja oman vakaumuksensa pohjalta. Ohjeen mukaan tuomarille ei tulisi asettaa raportointivelvollisuutta ratkaisemiensa juttujen olosuhteista.<sup>132</sup> Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on tosin esiintynyt joitakin kannanottoja, joiden mukaan päällikkötuomarilla voisi olla pitkällekin meneviä velvoitteita huolehtia tuomitsemislinjan yhtenäisyydestä saman tuomioistuimen sisällä.<sup>133</sup> Jutut pitää jakaa tuomareiden kesken joko sattumanvaraisesti tai jonkinlaisen autotomaisoidun menettelyn avulla.<sup>134</sup> Asiakirja sisältää ohjeita myös työskentelyolosuhteiden takaamisesta. Tuomareille tulee nimittäin varata tarkoituksenmukaiset työskentelyolosuhteet ja riittävästi hallinnollista tukea. Suosituksen ei täysin kourantuntuvan luonnehdinnan mukaan tuomareiden aseman ja palkkauksen tulee vastata työn arvokkuutta ja työhön liittyvää vastuuta.<sup>135</sup>

### 5.3.3. VUODEN 2010 TÄYDENNETTY SUOSITUS

Vuoden 2010 suosituksen kuvaukset ovat monin osin seikkaperäisempiä, eräissä kohdin esiintyy kokonaan uusiakin teemoja. Näihin lukeutuu ainakin ohje, jonka mukaan tuomarille tulisi varata tehokas keino puolus-

132. Suosituksen kohta I.2.e.

133. Ks. Arponen LM 2000 s. 1316-1317. Viime vuosina prosessisäännöksiin onkin lisätty mainintoja päällikkötuomarin velvollisuudesta huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä. Näitä valtuuksia tarkastellaan lähemmin luvussa 6.9.

134. Kohta I.2.e.

135. Suosituksen III periaate.

taa riippumattomuuttaan, jos hän katsoo sen olevan uhattuna. Tällöin tuomarin tulisi voida kääntyä jonkin oikeusviranomaisen puoleen tai hänen käytössään pitäisi olla jokin muu tehokas keino asian korjaamiseen.<sup>136</sup> Suositus sisältää ohjeita sallituista kriteereistä ja menettelystä silloin, kun kerran jaettu juttu otetaan pois tuomarilta. Päätös jutun pois ottamisesta on tehtävä objektiivisin perustein, ennalta määrättyjen kriteerien nojalla ja päätös tulee voida tehdä vain oikeuslaitoksen sisällä.<sup>137</sup> Näiden ohjeiden mukaisia määräyksiä on sisällytetty hallituksen esitykseen tuomioistuinlaista.<sup>138</sup>

Suosituksessa määritellään tuomariin kohdistuvia velvoitteita kuten esteellisyyden välttäminen viranhoidon ulkopuolisessa toiminnassa. Välttääkseen intressiristiriidat tuomareiden ei pidä osallistua sellaisiin toimintoihin, jotka vaarantavat heidän puolueettomuutensa ja riippumattomuutensa.<sup>139</sup> Vuoden 2010 ”päivitysversiota” edeltäneen peruskirjan taustamuistiossa mainitaan konkreettinen ohje, jonka mukaan asianajajaa ei tulisi ottaa tuomarin toimeen suoraan eli ensimmäistä kertaa siinä alioikeuspiirissä, jonka alueella hän on viimeksi harjoittanut asianajotoimintaa.<sup>140</sup>

Uudemmassa suosituksessa korostetaan tuomioistuinlaitoksen sisäisen riippumattomuuden merkitystä toteamalla, että myöskään oikeuslaitoksen sisäiset auktoriteetit eivät saa vaikuttaa tuomarin päätöksentekoon riippumattomuutta vaarantavasti. Oikeuslaitoksen hierarkkinen organisaatio ei saa horjuttaa yksittäisen tuomarin riippumattomuutta.<sup>141</sup> Nimenomaisesti lausutaan, että ylemmät tuomioistuimet eivät saa antaa tuomareille ohjeita yksittäisen tapauksen ratkaisemisessa.<sup>142</sup> Suosituksessa otetaan kantaa resurssien riittävyyteen mainitsemalla melko yleisesti, että valtioiden on kohdennettava tuomioistuimille riittävästi resursseja, jotta ne kykenevät täyttämään EIS 6

136. Suosituksen kohta 8.

137. Kohta 9.

138. Ks. KM 2014:26 s. 213.

139. Kohta 21.

140. Sinällään asianajajien nimittämiseen tuomarin tehtävään ei taustamuistiossa suhtauduta torjuvasti; kyse on tarkkarajaisesta ohjeesta. Ks. vuodelta 1998 olevan peruskirjan, DAJ/DOC98 (23), taustamuistiot, s. 15.

141. Kohta 22.

142. Kohta 23.

artiklan asettamat vaatimukset ja tarjoavat tuomareille mahdollisuuden tehokkaaseen työskentelyyn.<sup>143</sup> Lisäksi tuomareille pitää tarjota heidän ratkaisutoimintaa ajatellen tarpeellisena pitämänsä informaatio, vaikka tämä lisäisi prosessin kustannuksia. Tuomarin valtaa tehdä päätöksiä yksittäisessä jutussa ei saa rajoittaa yksinomaan sillä perusteella, että tämä olisi eduksi resurssien tehokkaan käytön kannalta.<sup>144</sup> Tämän voi ehkä luonnehtia tarkoittavan, että prosessitaloudelliset näkökohdat eivät saa yksinomaisena syynä rajoittaa yksittäisen oikeusriidan tutkintaa. Suositukseen on otettu seikkaperäinen määräys edellytyksistä, joiden vallitessa tuomari voidaan siirtää toiseen virastoon. Tämä on sallittua vain silloin, kun syynä on kurinpidollinen sanktio tai oikeuslaitoksen organisaatiomuutos. Ajatus vastaa kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa nykyisin jo vakiintunutta käsitystä.

Suosituksessa on niin ikään aiempaa yksityiskohtaisempia ohjeita tuomareiden palkkauksesta. Tällainen on ohje, jonka mukaan palkan määräytymisestä henkilökohtaisen suoriutumisen perusteella tulisi välttää. Järjestelmien, jotka asettavat tuomareiden ”peruspalkan” riippuvaiseksi heidän työpanoksestaan, katsotaan nimittäin voivan heikentää tuomareiden riippumattomuutta.<sup>145</sup> Ajatuksena on tällöin se, että työpanosta arvioiva toimija – olipa tämä sitten lähiesimies tai jokin organisatorisesti etäisempi taho – saattaisi käytännössä palkita tai sanktioida yksittäistä tuomaria osin hänen lainkäyttötoiminnassa noudattamiensa linjausten perusteella tai että linjaukset voisivat tiedostamattomastikin vaikuttaa työpanoksen arviointiin.

#### 5.3.4. KOTIMAINEN KESKUSTELU

Kotimaisessa keskustelussa rakenteellisen riippumattomuuden käsite on viime vuosina laajentunut osaltaan juuri Euroopan neuvoston suositusten ja kansainvälisen käytännön vaikutuksesta. Tämä näkyy sekä

143. Kohta 33.

144. Kohta 34.

145. Ks. kohta 55. Tätä edeltävän kohdan 54 mukaan palkan tulee olla riittävä suojaamaan tuomareita ”houkutuksilta, joiden tarkoituksena on vaikuttaa heidän päätöksiinsä”. Saman kohdan mukaan sairaus-, äitiys- ja isyyslomalla maksettavan palkan tulee olla kohtuullisessa suhteessa heidän normaaliin palkkaansa.

oikeuskirjallisuudessa että lainsäädännön valmistelussa. Kun aiemmin keskeinen huomio kiinnittyi ennen kaikkea tuomareiden erottamattomuuteen ja nimitysmenettelyyn, esimerkiksi Saraviidan mukaan rakenteellinen riippumattomuus käsittää suojan sellaista menettelyä vastaan, jossa tuomiovallan käyttöä pyrittäisiin ohjaamaan taloudellisten resurssien jaolla, instanssijaolla tai suoran hallinnollisin toimin.<sup>146</sup> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä mainitaan riippumattomuuden kannalta merkityksellisinä kysymyksiä tuomareiden palkkauksen perusta, tulosohjauksen soveltaminen tuomioistuimiin, tuomareiden sivutoimet, jäsenyydet järjestöissä tai yritysten hallinnossa, koulutus ja tuomareiden valvonta.<sup>147</sup> Vaikkapa tulosohjauksen merkitystä ei tosin ole tuonut keskusteluun yksin kansainvälinen esimerkki, vaan tulosohtaus tai sen tiukentuminen on reaalimaailman ilmiönä melko uusi.

Ylimpien laillisuudenvalvojien ratkaisuisissa on niin ikään jouduttu ottamaan kantaa laajemman riippumattomuuskäsitteen alaan lukeutuviin kysymyksiin. Oikeusasiamiehen kertomuksen mukaan oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuudesta johtuvat rakenteellisen riippumattomuuden puutteet voidaan nähdä Suomessa keskeisenä perus- ja ihmisoikeusongelmana.<sup>148</sup> Sama koskee oikeuslaitoksen pysyvää aliresurssointia.<sup>149</sup> Julkisuudessa on keskusteltu esimerkiksi sivuvirkojen hoidosta ja korkeimman oikeuden jäsenten välimiestehtävistä juuri rakenteellisen riippumattomuuden näkökulmasta.<sup>150</sup> Suositukseen viitataan myös lainsäädäntöehdotuksissa. Esimerkiksi tuomioistuinlakityöryhmän laatimassa esityksessä ehdotetaan suosituksia vastaavia säännöksiä juttujen jakamisesta ja niistä edellytyksistä, joiden vallitessa kerran jaettu juttu voidaan siirtää tuomarilta toiselle.<sup>151</sup> Merkittävin seikka tältä kannalta lienee vaatimus, jonka mukaan juttujen jakamisen perusteet pitää vahvistaa etukäteen tuomioistuimen työjärjestyksessä.

146. Ks. Saraviita 2000 s. 91–92. Ks. tästä myös Siitari–Vanne 2005 s. 709.

147. KM 2003:3 s. 79–80. Ks. lähemmin palkkauksesta ja tulosohjauksesta s. 464–467 ja tuomareiden valvonnasta s. 444–453.

148. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2013 s. 119.

149. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2013 s. 119 ja 68.

150. KM 2003:3 s. 80.

151. Ks. OM 2014:26 s. 73, 88 vrt. vuoden 2010 suosituksen kohta 10.



Perusteiden tulee olla selkeitä ja niiden pitää turvata asianosaisen oikeus puolueettomaan ja esteettömään tuomariin. Juttu voidaan jakaa uudelleen vastoin asiaa käsittelevän tuomarin tahtoa vain, jos siihen on tuomarin sairaudesta, asian viivästyttämisestä, työmäärästä tai vastaavasta seikasta johtuva painava syy.<sup>152</sup>

Konkreettisena esimerkkinä riippumattomuuskäsityksen laajentumisesta saatetaan mainita vaikkapa kysymys tuomareiden palkkausperusteista tai keskustelu tulosohjauksesta. Eri yhteyksissä on esitetty vaatimuksia, joiden mukaan palkkauksen perusteista tulisi säätää laissa. Näin tehdään esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä, jonka mukaan virkaehtosopimus soveltuu huonosti riippumattomuuteen siksi, että toinen palkasta neuvotteleva työmarkkinaosapuoli (valtion työmarkkinalaitos) on yhteydessä hallitusvaltaan. Lisäksi lailla säätäminen vastaisi paremmin kansainvälistä käytäntöä ja suosituksia.<sup>153</sup> Ainakaan toistaiseksi vaatimus ei kuitenkaan ole toteutunut.<sup>154</sup>

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien palkkaus ei tältä osin poikkea yleisestä linjasta. Se ei toisin sanoen ole sen vähemmässä määrin lakiperusteista kuin yleisten tuomioistuinten tai hallintotuomioistuinten palkkaus. Mutta sosiaali- ja terveysministeriö samoin kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrittelee lautakuntien sivutoimisille jäsenille maksettavien palkkioiden perusteita yksipuolisesti. Verrattuna tuomioistuinten palkkausperusteisiin tämä järjestely on ainakin muodollisesti vielä ongelmallisempi riippumattomuuden näkökulmasta.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun vuoksi keskusteluun on noussut myös kysymys eräästä virkaehtosopimukseen perustuvasta palkanlisästä ja viraston päällikkötuomarin vaikutusvallasta palkanlisän maksamiseen. Kyse on ns. johtamislisästä, jota maksetaan tulosvastuuyksikön johtajalle, jos yksikössä on vähintään viisi tuomaria

152. Ks. ehdotuksen 7 § ja 8§; OM 2014:26 s. 213.

153. Ks. KM 2003:3 s. 78–79. Tavoite on ollut keskustelussa jo vuosituhannen vaihteen perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Periaate mainitaan esimerkiksi YK:n vuonna 1985 hyväksymässä suosituksessa (Basic Principles on the Independence of the Judiciary), jonka mukaan (kohta 7) riittävä palkka on turvattava lailla. Ks. myös Euroopan neuvoston suositus vuodelta 2010 kohta 56 tai CCJE, kohta 7.

154. Vaatimus toistetaan tuomariliiton lausunnossa tuomioistuinlakia koskevan esityksen (OM 2014:26) johdosta 19.6.2014.

tai lakimiestä. Kantelukirjelmän mukaan tämä palkanlisä vaarantaa tuomareiden riippumattomuutta, sillä viraston päällikkötuomari voi omilla päätöksillään vaikuttaa siihen, keille johtamistehtäviä jaostojen puheenjohtajina hoitavista tuomareista tätä lisää maksetaan. Eduskunnan oikeusasiamies piti kantelun johdosta tekemässään ratkaisussa johtamislisän maksamista hyväksyttävänä. Mutta hän katsoi, että vastaavan kaltaiset lisäpalkat voivat olla ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa.<sup>155</sup>

Päinvastoin kuin tuomareiden tai tuomioistuinten esittelijöiden palkkaus yleensä, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien esittelijöiden palkkaus perustuu suurelta osin henkilökohtaisiin lisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla noudatettavan uuden palkkausjärjestelmän (UPJ) mukaisesti. Yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa sitä vastoin jaostojen puheenjohtajille maksettava johtamislisä on ainoa suoritukseen perustuva palkanlisä. Tuomareiden palkka koostuu peruspalkan lisäksi yhä vain työkokemuksen pituuden perusteella maksettavasta kokemuslisästä. Niinpä lautakuntien palkkausjärjestelyt poikkeavat riippumattomuuden näkökulmasta mahdollisesti epäsuotuisana pidettävällä tavalla tuomioistuinten järjestelyistä. (Asiaa tarkastellaan lähemmin luvussa 6.8.)

Keskusteluun on noussut niin ikään kysymys tulosohjauksen merkityksestä. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mukaan tulosohjausjärjestelmä aiheuttaa ongelmia riippumattomuudelle ja varsinkin ohjauksen terävöittäminen – aiempaa pidemmälle tähtäävä tuomioistuinten toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi – voi lisätä niitä.<sup>156</sup> Erityisen pulmallisena on pidetty resurssivaikutusten kytkemistä itse tuomitsemistoimintaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseen.<sup>157</sup> Vaaran torjumiseksi tai ainakin lieventämiseksi on esitetty vaatimuksia, joiden mukaan budjettivallan käyttö tulisi antaa oikeusministeriön sijaan toimeenpanovallasta riippumattomalle taholle eli perustettavaksi ehdotetulle tuomioistuinvirastolle.

Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien työskentelyyn

155. Ks. EOA 26.6.2001 dn:o 1595/4/00.

156. KM 2003:3 s. 467.

157. Ks. esimerkiksi Hidénin alustusta XII tuomaripäivillä 27.10.2000.

kohdistuvaa tulosoajasta pidetään erityisen ankarana. Ongelmana nähdään ylipäänsä se, että tämä ohjauskeino on sosiaaliministeriön ja opetusministeriön käsissä. Mutta ministeriöt myös asettavat lautakuntien kanssa tekemissään tulossopimuksissa ratkaistavaa asiaa kohden euromääräiset tavoitteet<sup>158</sup>, joita luonnehditaan melko haastaviksi.<sup>159</sup>

Jos resurssit ovat niukat, tämä heikentää lainkäyttäjän riippumattomuutta eli mahdollisuuksia tehdä periaatteessa oman toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa itse haluamiaan valintoja. Juttujen sisällön tutkintaan ei tällöin jää täyttä mahdollisuutta. Samoin voi kyllä käydä niukkuudesta riippumattakin, jos ulkopuolinen taho ohjailee resurssien käyttöä. Ja itse asiassa niukkojen voimavarojen vaikutus lienee syystä tai toisesta käytännössä se, että valitus on helpompi hylätä kuin hyväksyä lyhyin perustein.<sup>160</sup>

Menettelytapojen kehittäminen rajoittuu niin ikään. On helppo päätellä, että vaikkapa suullisten käsittelyjen järjestäminen aiheuttaisi läispaineita taloudellisella puolella, joten niitä ei ainakaan laajamittaisesti olisi varaa ottaa käyttöön. Nykyisin ne eivät tosin ole laisinkaan käytössä, vaikka sääntelyn puolesta ovatkin paitsi mahdollisia myös nähtävästi jopa edellytetyjä.<sup>161</sup>

158. Tavoitteisiin voi tutustua lukemalla lautakuntien vuosittaisia toimintakertomuksia; esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakertomuksessa 2014 on havainnollinen kuvaus lautakunnalle asetetuista tulostavoitteista ja niiden toteutumisesta laskettuna kustannuksilla juttua kohden; ks. myös sosiaali- ja terveysministeriön ja työttömyysturvalautakunnan tulossopimus vuosille 2012–2015 s. 3, 5–6.

159. Kuusi (DL 2013 s. 895) näyttää vihjaavan, että viime sijainen syy nykyjärjestelmän säilyttämiseen voisi olla pyrkimys kustannusten minimointiin.

160. Esimerkiksi Kuusen mukaan pyrkimys selvittää valitusruuhkista vaikuttaa siten, että lautakunnat mielellään vahvistavat hallinnossa tehtyjä päätöksiä. Ks. Kuusi DL 2013 s. 895.

161. Perustuuhun lautakuntien velvollisuus suullisten käsittelyjen toimittamiseen samoihin hallintolainkäyttölain säännöksiin kuin hallinto-oikeuksien vastaava velvoite. Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan suullinen käsittely tulisi järjestää ”tarvittaessa”. Asianosaisen vaatimuksesta oikeusriita tulisi käsitellä suullisesti, jos se ei ole ”ilmeisen tarpeetonta” (HLL 38 §). Jokaiseen lautakuntalakiin sisältyy tätä tarkoittava viittaussäännös. (Ks. esimerkiksi laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 14.2 § tai laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta 12.2 §.) Mainittakoon, että vuodesta 2011 alkaen myös todistusmenettelyyn on sovellettu hallintolainkäyttölain todistelua koskevia säännöksiä (HLL 39–50 §§). Siksi todistelu voitaisiin sääntelyn puolesta ottaa vastaan täysimääräisesti lautakuntaprosessissa. Aiemmin todistajaa saatettiin kuulla lautakunnassa ns. vapaasti mutta valaehaisen todistajankertomuksen vastaanottamista varten olisi pitänyt pyytää virka-apua hallinto-oikeudelta. Uudistuksen johdosta myös oikeudenkäymiskaaren säännöksiä sovelletaan todistusmenettelyyn. Todistelun rajoituksista uudistusta edeltäneenä aikana ks. Viitanen

# 6. Lautakunnat ja lautakuntamenettely riippumattomuuden näkökulmasta

## 6.1. PYSYVÄ JA LAILLA PERUSTETTU TUOMIOISTUIN

### 6.1.1. YLEISTÄ

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain asettamat pysyvyyden ja lakiperusteisuuden vaatimukset täytyvät epäilyksettä ainakin pääpiirteissään lautakuntien kohdalla. Lautakuntien asemaa ei ole nähty tältä osin erityisen ongelmallisena. Eikä sääntely sellaisenaan (kokonaisuutena arvioiden) liene ristiriidassa perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.<sup>162</sup> Aivan kaikilta osin tämä ei kuitenkaan ole täysin selvää. Erityisesti lautakuntien menettelyä ja jossakin määrin rakenteitakin koskeva sääntely on aukollista ja perustuu merkittävältä osin lakia alemmantasoisiiin normeihin. Näitä ovat rajallisessa määrin valtioneuvoston asetukset. Mutta ennen kaikkea lautakuntalait delegoivat puitesäännöksiin lautakunnille itselleen valtaa määrätä omista menettelytavoistaan. Jokainen lautakuntalaki sisältää säännöksen, joka valtuuttaa lautakunnat määrittelemään tarkemmista menettelytavoista työjärjestyksessään. Työjärjestyksen lisäksi sisäinen normeeraus perustuu henkilökunnalle suunnattuihin kirjallisiin ohjeisiin.

Delegointi ei sellaisenaan ole ainutlaatuista mutta sen merkitys korostuu lautakuntien kohdalla. Sisäiselle norminantovallalle ja tosiasiallisille käytännöille jää tilaa, koska lautakuntalaeissa on verrattain vähän menettelyä koskevia säännöksiä. Siksi lautakunnat ovat käytännön toi-

2003 s. 523–524.

162. Ks. Huhtanen LM 2000 s. 1273.

missaan pitkälle autonomisia. Lautakuntamenettelyyn tosin sovelletaan hallintolainkäyttölakia mutta sitä ei ole suunniteltu lautakuntien erityisolosuhteisiin. Lisäksi hallintolainkäyttölaki on sellaisenaan väljä menettelysäännöstensä osalta. Lautakuntien noudattamat menettelytavat ovat näistä syistä verrattain laajalti viraston sisäisen päätöksenteon ja tosiasiallisten käytäntöjen varassa.<sup>163</sup> Sellaisia isoja aihepiirejä kuten vaikkapa todistelua, suullisen käsittelyn edellytyksiä tai asianosaisten tiedonsaantia prosessin etenemisestä koskevista kysymyksistä puuttuu sääntelyä, varsinkin jos vertailukohdaksi otetaan yleinen siviiliprosessi.<sup>164</sup> Mutta myös yleinen hallintolainkäyttö on jonkin verran tarkemmin ohjeistettua. Tähän vaikuttaa osaltaan hallinto-oikeuksien lautakuntia pidempi historia mutta myös se, että oikeuskäytännön merkitys menettelyn ohjaamisessa on lautakuntien kohdalla vähäisempää. Vakuutus oikeus ei ole juuri julkaissut lautakuntamenettelyä koskevia ennakkoratkaisuja.

On varmasti hyvä, että sääntely on myös menettelyn osalta laajasti ottaen lakiperusteista. Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kuitenkin antaa välineitä kriittiseen arviointiin.<sup>165</sup> Lakiperusteisuuden ja pysyvyyden ilmenemiseen vaikuttaa paitsi sääntelyn laintasoisuus myös riittävä tarkkarajaisuus. Tuomioistuimista pitäisi tosin sanoen säätää riittävän yksityiskohtaisesti eduskuntalakien tasolla. Tätä perustelee myös hal-

163. Ks. lautakuntien liiallistakin autonomiaa koskevaa Koulun kritiikkiä; Koulun 2014 erit. s. 278 ja 282–284.

164. Prosessioikeudellinen ajattelu on lähtenyt perinteisesti olettamuksesta, jonka mukaan lainkäyttömenettely tulisi säännellä tarkasti ja sellaisin säännöksin, jotka jättävät tuomioistuimille menettelysääntöjen soveltajana verrattain vähän harkintavaltaa. Prosessioikeudellisen sääntelytavan on tässä mielessä kuvattu olevan lakisidonnaista tai legalistista. Ks. esimerkiksi Koulun 2014 s. 279. Makkonen (1998 s. 94) mainitsee prosessioikeuden oikeudenalana, joka pääsääntöisesti sisältää ”ankaria” oikeusnormeja, toisin sanoen normeja, jotka periaatteessa eivät anna lainsoveltajalle lainkaan harkintavaltaa. Brusiin (1938 s. 97–98) puolestaan mainitsee tärkeänä takeena mielivallan välttämässä prosessin rakenteen, jonka ominaisuuksiin kuuluu juuri tässä tarkoituksessa ”oikeudenkäynnin tarkka säännösteleminen suureksi osaksi pakottavilla ja ankanan muodollisilla normeilla”. Brusiin tosin ajatteli, että menettelyn tarkalla muotosidonnaisuudella on psykologinen vaikutus, joka heijastuu suotuisalla tavoin siihen, kuinka tunnontarkasti tuomarit tulkitsevat aineellisia normeja. Yleiskuva on sikäli muuttunut, että myös prosessioikeuden alalla on viime vuosikymmeninä tieteen tahtoen säädetty normeja, jotka antavat tuomarille harkintavaltaa oikeudenkäynnin kulun ohjaamisessa.

165. Ks. esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausumaa (PeVM 10/1998 s. 30), jonka mukaan ei ole luultavaa, että tuomioistuimia koskeva sääntely voisi ”liukua” lakia alemmalle tasolle.

linnon yleinen lainalaisuuden vaatimus.<sup>166</sup> Vaatimus johtuu yhtäältä siitä, että lainsäädäntövaltaa ei siirtyisi toimeenpanovaltaa käyttäville tahoille. Kysymyksellä on kuitenkin merkitystä myös tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Valtaoikeuksien delegointi lautakunnille voisi tuntua ensi kuulemalta harmittomalta asialta riippumattomuuden näkökulmasta. Mutta saatetaan kysyä, missä määrin lautakunnat harkintavaltaa käyttäessään tosiasiaassa kykenevät säilyttämään riippumattomuutensa toimeenpanovallasta. Vaara hallitusvallan sekaantumisesta tuomioistuinten toimintoihin onkin perustava syy siihen, miksi lakiperusteisuutta on alun alkaen pidetty tärkeänä. Lautakunnat ovat hallinnollisesti toimialakoh-taisen ministeriön (sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön) alaisia, mikä tietysti lisää tätä riskiä. Esimerkiksi tulosohjauksella on kiistaton vaikutus lautakuntien tosiasialliseen itsenäisyyteen. Tässä mielessä olisi lautakuntien päätehtävän eli tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden kannalta kenties edullisempää, jos menettelystä olisi laissa tarkemmat säännökset.

Kun työjärjestysten laatiminen on tarvittaessa nopeaa ja joustavaa, normien ”pysyvyys” on suhteellista. Lakiperusteisuuden perusajatuk-sena on yhtäältä instituutioiden pysyvyys ja toisaalta turva toimeenpanovaltaa vastaan. Samoin tietysti joustavaa on niiden tosiasiallisten toimintatapojen muuttaminen, joita koskevia ohjeita ei kirjata edes työjärjestykseen.

Lakiin perustuvan sääntelyn ollessa aukollista myös valtioneuvostolle jää ainakin mahdollisuus asetuksen kautta tapahtuvaan ohjailuun. Käytännössä asetuksissa ei kylläkään pääsääntöisesti ole kovin pitkälle menevää normeerausta. Asetuksen tasoista sääntelyä on jonkin ver-ran sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnista. Sääntelyn aukollisuus merkitsee kuitenkin kääntäen sitä, että periaat-teellinen valtuutus on kattava myös valtioneuvoston suuntaan. Käytän-nössä sosiaali- ja terveysministeriö määrää muun muassa sivutoimisten jäsenten palkkioperusteista sosiaaliturvan ja työttömyysturvan lauta-kuntien osalta.<sup>167</sup> Vielä kaksi vuotta sitten opintotuen muutoksenha-

166. Ks. Kulla 2010 s. 14; Laakso EIF V s. 532, 534.

167. Ks. laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 18.2 §; valtioneuvoston asetus

kulautakunnasta ei ollut lainkaan erillistä lakia, vaan erityissääntely perustui yksinomaan asetukseen. Tähän tuli kuitenkin muutos opintotuen muutoksenhakulautakuntaa koskevan lain astuessa voimaan vuonna 2013. Laki ei edes sisällä valtuutusta asetusten antamiseen, vaan asetusten antamiseen valtuuttanut säännös (opintotukilain 32 §) kumottiin uudistuksen yhteydessä kokonaan.

#### 6.1.2. SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNASSA SOVELLETTU PRELUUSIOKÄYTÄNTÖ

Epäsuorasti toimivallan laaja delegointi saattaa ilmetä myös sellaisina käytäntöinä, jotka ovat ainakin prosessioikeuden perustavien periaatteiden vastaisia. Risto Koulu mainitsee eräästä käytännöstä, jonka kohdalla näin on saattanut käydä.<sup>168</sup> Kyse on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan omaksumasta tavasta prekludoida eli kieltäytyä ottamasta ratkaisuharkinnassaan huomioon valittajan lautakunnalle jättämiä todisteita ja oikeudenkäyntikirjelmiä, jos valittaja on lautakunnan arvion mukaan täydentänyt lausumiaan jo liiankin usein. Tällaisissa tapauksissa lautakunnan esittelijää neuvotaan (lautakunnan sisäisissä ohjeissa) lähettämään asianosaiselle uhkakirje, jossa häntä kehoitetaan toimittamaan lautakunnalle haluamansa aineiston viimeistään kolmen viikon pituisen määräajan kuluessa uhalla, että uutta aineistoa ei enää tämän jälkeen oteta vastaan.

Ongelmana tällaisessa toimintatavassa on, että ankaruudeltaan tämän kaltaisen – todisteisiin vetoamisoikeuden menettämistä tarkoittavan – oikeusseuraamuksen tulisi perustua lakiin. Pelkkä lautakuntalaissa oleva yleisvaltuutus ei voi pätevästi luoda toimivaltaa oikeudenkäyntiaineiston epäämiseen. Vertailun vuoksi saatetaan todeta, että valta oikeudenkäyntiaineiston prekludoimiseen puuttuu vakiintuneen käsityksen mukaan yleisiltä hallintotuomioistuimilta.<sup>169</sup> Siviiliprosessuaalinen preluusioinstituutio perustuu oikeudenkäymiskaaren säännöksiin, joissa on kuvattu millaisin perusedellytyksin preluusio

työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta 7 §.

168. Ks. Koulu 2015 s. 147–148.

169. Ks. esimerkiksi OM 2009:10 s. 77; Koulu 2012 s. 269; Paso ym. 2015 s. 135.

on mahdollinen.<sup>170</sup> Legaliteettivaatimusta ilmentää myös tulkintaohje, jonka mukaan säännöksiä ei tulisi tulkita laventavasti. Esimerkiksi ns. teemapreklusiota vastustetaan usein tähän vedoten.<sup>171</sup> Mahdollisuuteen soveltaa preklusiosäännöksiä prosessuaalisessa mielessä ei-tahdonvaltaisiin (indispositiivisiin) tosiasiaperusteisiin sitä vastoin suhtaudutaan usein varauksellisesti huolimatta siitä, että preklusiosäännöksen (OK 25:17) sanamuodon mukaan uhka koskee myös niitä.<sup>172</sup>

Lakisidonnaisuuden ja lainsäädännön tarkkarajaisuuden vaatimus toisin sanoen korostuu preklusion kohdalla oikeusseuraamuksen ankaran luonteen takia. Tämän vuoksi preklusiouhan käyttämiseen kehottavaa ohjeistusta ja sen mahdollista toteutusta lienee ilman muuta pidettävä paitsi yleis- ja hallintoprosessuaalisten periaatteiden myös yleisen lakisidonnaisuuden vastaisena. Ja lienee täysin mahdollista, että jopa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin – minkäänlaisen asiaa koskevan kansallisen sääntelyn puuttuessa<sup>173</sup> – saattaisi arvioida käytännön ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaiseksi.

Nyt puheena olevien ohjeiden kohdalla kiinnittää erityishuomiota sekin, että ohjeissa ei anneta merkitystä edes sille näkökohdalle, onko asianosaisella ollut tosiasiallista tai teoreettistakaan mahdollisuutta vedota uuteen todisteeseen aiemmassa vaiheessa.<sup>174</sup> Joskus valitta-

170. Sinänsä tuo kuvaus ei tosin ole täysin kattava.

171. Esimerkiksi Leppäsen (1998 s. 328) mukaan preklusiota ei voitaisi ulottaa todistus-teemoihin ”ilman vahvoja perusteita”. Omasta puolestani olen katsonut, ettei preklusiosäännöksiä voida lainkaan soveltaa todistusteemoihin eli asianosaisen oikeuteen tehdä kysymyksiä nimeämilleen todistajille tai hyödyntää kirjallista todistusaineistoa. Ks. Vaitoja 2014 s. 167 ss. Samoin Ruotsissa Nordh (2001 s. 113) katsoo, etteivät todistusteemat voi prekludoitua. Varsinkin monet ruotsalaiset kirjoittajat kylläkin puoltavat teemapreklusiota. Ks. esimerkiksi Lindell 1993 s. 247 tai 2012 s. 262–263; Heuman SvJT 1993 s. 254–255.

172. Oikeuskirjallisuudessa ei-tahdonvaltaisten tosiasiaperusteiden mainitaan kylläkin usein olevan ns. hovioikeuspreklusion soveltamisalan piirissä. Silti esimerkiksi Jokelan (2010 s. 324) mukaan tuomarin prosessinjohtovelvollisuus kaventaa tällaisissa asioissa preklusion soveltamismahdollisuuksia. Tapauksessa KKO 2001:106 asianosaisen oikeus vedota velan ns. erityisen vanhentumisajan kulumiseen ei ollut korkeimman oikeuden mukaan prekludoitunut siksi, että kysymys erityisen vanhentumisajan umpeutumisenesta oli otettu vakiintuneesti huomioon viran puolesta. Kun vanhentumisperusteen soveltuminen voitiin päätellä esillä olleiden tosiasioiden pohjalta, alempien oikeusasteiden katsottiin laiminlyöneen kyselyvelvollisuutensa.

173. Sellaisenaan preklusio ei ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen vastainen. Ks. esimerkiksi Ervo 2008 s. 80–81.

174. Ks. Koulu 2015 s. 148.



80 ja voi joutua esittämään selvitystä vaikkapa ns. jälkisattumuksista eli olosuhteista, jotka ovat tapahtuneet vasta kesken valitusprosessin. Tai hänen tietoonsa on voinut tulla kesken prosessin sellaista selvitystä, josta hänen ei voida edellyttää tietneen. Siviiliproessin puolella vetoamismahdollisuuden puuttuminen kuuluu ns. anteeksiantoperusteena preklusion ehdottomasti estäviin perusteisiin. Samoin edellytetään, että häneltä olisi voitu kohtuudella edellyttää määräajan puitteissa tapahtuvaa vetoamista. Preklusion yleisenä edellytyksenä on nimittäin se, että asianosaisen saatetaan uskoa laiminlyöneen jonkin menettelyyn liittyvän velvollisuutensa.<sup>175</sup>

Vetoamisoikeuden menettämisen haittavaikutuksia lieventää tässä tapauksessa se, että asianosaisella on rajoitukseton oikeus hakea prosessin kohteena ollutta etuutta uudella vakuutuslaitokselle osoitetulla hakemuksella. Oikeudenmenetys ei siis ole lopullinen. Tämä on sanottava kuitenkin sillä varauksella, että etuudenhakija kohtaisi riskin oikeusvoimavaikutuksesta, jos hän joutuisi valittamaan vielä vakuutuslaitoksen uudesta päätöksestä muutoksenhakulautakuntaan. Vaikka oikeusvoiman tulkintakäytäntö on ollut asianosaisystävällistä yleisessä hallintoprosessissa, täysin tuntematon oikeusvoimavaikutus ei ole.<sup>176</sup> Ja on tietysti mahdollista, että käytäntöä pyrittäisiin ankaroitamaan. Mutta merkittävin kynnyksuus uusintavalittajalle aiheutuisi oletettavasti lautakunnalle jo psykologisista syistä johtuvasta vastahankaisuudesta ryhtyä muuttamaan jo kerran samassa tai samankaltaisessa asiassa annettua päätöstä.

## 6.2. TOIMIVALLAN RIITTÄVYYS JA LOPULLISUUS

Euroopan ihmisoikeussopimuksen katsotaan jo aiemmin selostetulla tavalla edellyttävän, että tuomioistuimella on riittävä toimivalta ratkaistavanaan olevan asian käsittelyyn. Tuomioistuimella pitää olla valta rat-

175. Ks. Vaitoja 2014 s. 173–176. Asianosaisella saattaa kylläkin olla todistustaakka niistä olosuhteista, joiden vuoksi hänen toimintaansa ei voida kohdistaa moitetta. Todistustaakka koskee lainsäädännön nojalla ns. aiheen pätevyysperusteita mutta ei kaikkia yleisiä preklusion edellytyksiä.

176. Oikeusvoima saattaisi periaatteessa soveltua, jos valitus käsitellään ns. hallintoriita-asiana.

kaista asia sitovasti ja lopullisesti.<sup>177</sup> Miksi näin on, ei kaipaa hyvin pitkiä selityksiä. Vaatimus johtuu tuomioistuinten itsenäisyydestä suhteessa muihin valtiollisen vallan käyttäjiin, jota kyllin suvereeni toimivalta ja päätösten pysyvyys turvaa. Viime kädessä tässäkin on tänä päivänä merkittävimpänä suojeluintressinä asianosaisen oikeusturva suhteessa ennen kaikkea oikeusriidan vastapuoleen, viranomaistehtäviä hoitavaan tahoon. Lautakuntia koskevassa sääntelyssä on eräitä piirteitä, joiden osalta toimivallan vahvuus tai lopullisuus poikkeaa yleisessä hallintolainkäytössä noudatetusta. Tällaisia ominaisuuksia liittyy esimerkiksi ylimääräiseen muutoksenhakuun, nimittäin yhtäältä siihen, kuinka viranomaistahon tekemä purkuhakemus vaikuttaa lainvoiman saaneen etuuspäätöksen täytäntöönpanoon ja toisaalta siihen, kuinka korkea purkukynnystä asiassa sovelletaan.

Jos sosiaaliturvalaitos tai vakuusvalvontavirasto hakee etuusasiaa koskevan muutoksenhakulautakunnan päätöksen purkua, se voi keskeyttää etuuden maksamisen väliaikaisesti tai maksaa etuuden purkuhakemuksessa esittämänsä mukaisena siihen asti, kunnes purkuasia on lopullisesti ratkaistu vakuutusosoikeudessa.<sup>178</sup> Viranomaistehtäviä hoitavan etuuslaitoksen taakkaa on siis helpotettu siten, että sen ei tarvitse hakea vakuutusosoikeudelta täytäntöönpanoon vaikuttavaa väliaikaispäätöstä, vaan se voi tehdä tarvittavan päätöksen itse. Yleisessä hallintoprosessissa sitä vastoin ainoastaan korkein hallinto-oikeus voi kieltää muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi.<sup>179</sup>

Etuuslaitosten toimivalta perustuu tässä suhteessa aineellisiin etuuslakeihin, jotka syrjäyttävät hallintolainkäyttölain yleissäännökset. Miksi tämä on nähty sosiaaliturva-asioissa välttämättömänä, ei ole lakien esitöissä ryhdytty oikeastaan millään tavoin perustelemaan. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on suhtautunut asiaan siinä mielessä kriittisesti, että se on katsonut mietinnössään työeläkelainsäädännön erään muutosesityksen johdosta, että etuuden maksua ei tulisi keskeyttää tai alentaa, jos purkuperuste ei johdu hakijasta ja jos etuuden keskeyttä-

177. Ks. esimerkiksi Ervo 2008 s. 42.

178. TTurvall 12:7.3, KEL 84, TVL 53d.3 §, TyEL 140.3 §, OPTL 31.3 §.

179. Ks. Tuori – Kotkas 2008 s. 376.

82 minen tai alentaminen johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen.<sup>180</sup> Syystä tai toisesta valiokunta tosin tuolloin hyväksyi lakiehdotukset muuttamattomana.

On varmasti olemassa syitä, jotka puoltavat sosiaaliturvalaitoksen oikeutta keskeyttää sosiaalituen tai muun etuuden maksatus ilman vakuutusosoikeuden väliaikaispäätöstä. Muutoksenhaun lopputulos lienee usein valittajan toivomuksen mukainen. Kyse saattaa olla usein ratkaisuisista, joiden arviointiin viranomaistaholla on hyvät edellytykset. Purkuhakemuksen perusteena oleva virhe tai selvityksen puutteellisuus voi olla hyvinkin ilmeinen. Järjestelyn avulla ainakin vältetään tarve etuuk-sien takaisinperintään toimeentuloturvan asiakkaalta. Tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta tällainen lainvoimaisen päätöksen ”yli käveleminen” ei kuitenkaan anna hyvää vaikutelmaa. Tuskin voidaan lähteä edes siitä, että viranomaistaho on kaikissa tapauksissa oikeas-sa. Eikä virheellisten päätösten korjaaminen liene lukumääräisesti niin yleistä, että työmäärän säästöllä olisi ratkaisevaa taloudellista merkitystä. Näin ollen tähän aivan erityisen joustavaan menettelyyn ei sittenkään liene ylivoimaista tarvetta edes taloudellisten intressien näkökulmasta.

Selvää kuitenkin on, että asianosaisen menettelyllisten oikeuksien kannalta järjestely ei ole yhtä onnellinen, jos väliaikaispäätöksen teke-minen on delegoitu vastapuolena olevalle asianosaistaholle. Väliaikais-toimia koskevaan menettelyyn kuuluu lisäksi keskeisenä osana vasta-puolen kuulemismenettely, joka sekin tulisi toteuttaa riippumattomassa tuomioistuimessa.<sup>181</sup>

Tätä viranomaistaholle suopeaa järjestelyä täydentää purkuedel-lytyksiä koskeva sääntely. Purkuhakemus saatetaan nimittäin etuus-lakeihin nojautuvassa menettelyssä hyväksyä lievemmin edellytyksin kuin yleisessä hallintoprosessissa.<sup>182</sup> Syynä on se, ettei ylimääräisessä muutoksenhakumenettelyssä nyt vaadita hallintolainkäyttölain 63.2 §:n tarkoittamaa riittävää purkuintressiä. Etuuslakien mukaan muutoksen-

180. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 21/1994 vp.

181. Ks. HLL 66 § vrt. 32 §. Euroopan neuvoston suositus turvaamistoimista hallintoasiois-sa edellyttäisi, että jos kiireellisyyden vuoksi ei vastapuolta voida kuulla, asia on otettava lyhyen ajan kuluessa uuteen käsittelyyn. Mahdollista on myös antaa kielto ensi vaiheessa väliaikaisena siksi kunnes vastapuolta voidaan kuulla (34 §). Näin HE 217/1995 s. 57–58.

182. Ks. Tuori – Kotkas 2008 s. 374; Arajärvi 2011 s. 573.

hakulautakunnan (tai etuuslaitoksen) lainvoimainen päätös voidaan purkaa, jos päätös perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen tai on ilmeisen lainvastainen.<sup>183</sup> Normaalisti lainvoimaisen hallintopäätöksen purkaminen edellyttäisi lisäksi joko yksityisen oikeuden tai julkisen intressin edellyttämää erityistä intressiä, joka arvioidaan tapauskohtaisesti.

Tällaista lainsäädäntöratkaisua ei nähdäkseen voida mitenkään itsestään selvästi perustaa vaikkapa siihen, että valtiontaloudellinen intressi edellyttäisi myönteisten etuuspäätösten erityisen sujuvaa purkamista. Sillä yhtä hyvin myös yleisessä hallintolainkäytössä saattaa satua virheitä. Eläkkeitä tai sosiaalietuuksia voidaan myöntää virheellisin perustein siksi, että viranomaisella on selvittänyt huolimattomasti tai puutteellisesti etuuden myöntämisen aineelliset edellytykset. Silti näiden päätösten purkamiseen sovelletaan tavanomaiseen muutoksenhakuun verrattuna korotettua kynnystä, joka pohjimmiltaan perustuu paitsi tarpeeseen vakiinnuttaa lainkäyttöpäätöksellä vahvistettu oikeus-tila myös siihen, että lainvoimaisten ratkaisujen purkamista saatetaan useissa tapauksissa pitää valitusprosessissa menestyneen asianosaisen näkökulmasta kohtuuttomana.<sup>184</sup> Yleisesti ottaen purkukynnystä arvioitaessa annetaan merkitystä mm. juuri sille, onko virhe yksin viranomaisen vai onko asianosainen antanut joko etuutta hakiessaan viranomaiselle tai valitusprosessin aikana lainkäyttöelimelle virheellisiä tietoja.<sup>185</sup>

Toimivallan lopullisuuteen liittyy vielä eräs rajoitus, joka ei tosin vaaranna yksityisen asianosaisen oikeusturvaa. Hallintolainkäyttöle ominaiseen tapaan lautakuntien päätökset eivät ole siten lopullisia, etteikö sosiaaliturvalaitos voisi myöntää lainvoimaisella päätöksellä evätyä etuutta, jos asiaan saadaan uutta selvitystä päätöksenteon jälkeen. Etuuslaeissa olevat erityissäännökset nimenomaisesti velvoittavat sosiaaliturvalaitoksen korjaamaan paitsi oman myös lautakunnan tekemän lainvoimaisen päätöksen, jos kerran evätty etuus tulisi myöntää tai

183. TyEL 140 §; TTurval 12:7.1-2; KEL 84 §; TVL 53d.1-2; OPTL 31.1-2 §. Ilmeisessä lainvastaisuudessa voi olla kyse myös menettelyvirheestä, vaikka asiaa ei lakitekstissä erikseen mainita. Ks. Tuori - Kotkas 2008 s. 374.

184. Ks. Mäenpää 2007 s. 608-609.

185. Mäenpää 2007 s. 609.

84 jos myönnetty etuus tulisi tarkistaa määrältään isommaksi tuon uuden selvityksen valossa.<sup>186</sup> Luonteeltaan selvityksen tulisi olla sellaista, että se olisi vaikuttanut päätökseen, jos se olisi ollut tiedossa. Korjaus (tai muodollisesti uusi päätös) voidaan siis tehdä vain asianosaisen eduksi. Hallinto-oikeudellisesta menettelystä poiketen sosiaaliturvalaitosten pitää tehdä asiaa koskeva tutkinta viran puolesta, asianosaisen aloitetta ei siis tarvita.

Sosiaali-asioiden erityispiirteenä on toisaalta, että myös lautakunnilla on valta muuttaa sosiaaliturvalaitoksen päätöstä, jos se on kerrotulla tavoin virheellinen uuden selvityksen valossa. Valtuus tavallaan siirtyy sosiaaliturvalaitokselta lautakunnalle silloin, kun valitusasia tulee vireille lautakuntaan. Käsitellessään muutoksenhakuasiaa lautakunta voi näin ollen ottaa kantaa sellaiseen vaatimukseen, joka on ratkaistu lainvoiman jo saaneella etuuslaitoksen päätöksellä. Käytännössä tätä kautta tutkittavaksi tulevat vaatimukset voivat olla valituksessa vedottuihin nähden täydentäviä (tai vedottuja korvaavia) vaatimuksia. Esimerkiksi kysymys asianosaisen oikeudesta johonkin etuuteen aikaisemmalta ajalta kuin mitä juuri valituksen kohteena oleva päätös koskee.<sup>187</sup>

Tältä osin lautakuntien toimivalta on enemmänkin kuin ”riittävä”, jos asiaa tarkastellaan tuomioistuinten riippumattomuudelle totutusti asetettujen odotusten valossa. Oikeuskirjallisuudessa lautakuntien roolin on tältä osin huomautettu sekoittuvan hallintoviranomaisen roolin kanssa. Lautakunta tavallaan asettautuu ensi asteen etuus päätöksen tekijän asemaan tehdessään aivan uusia päätöksiä uuden selvityksen nojalla.<sup>188</sup> Toimivallan taustalla lienee tosiasiaa perinne, jossa lautakunnat eivät erottaudu käsitteellisessä mielessä hallintoviranomaisista. Ongelmaa saatetaan kuitenkin pitää enemmänkin teoreettisena, sillä myös lautakunnan toimivalta rajoittuu yksityisen asianosaisen kannalta myönteisten päätösten tekemiseen. Uuden päätöksen tekeminen ei ole mahdollista asianosaisen tappioksi. Oikeus-

186. Ks. TyEL 139 §, KEL 82 §, TTurvaL 12:7.6.

187. Ks. Tuori – Kotkas 2008 s. 378.

188. Ks. Koulu 2014 s. 306.

turvaongelmia ei siis tästäkään aiheudu.<sup>189</sup> Lisäksi säännökset takaavat asianosaiselle oikeuden valittaa lautakunnan päätöksestä.

### 6.3. LAUTAKUNTIEN KOKOONPANOON JA JÄSENTEN SIVUTOIMISUUTEEN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

#### 6.3.1. INTRESSIEDUSTUS

Muutoksenhakulautakunnissa edustettuja intressitahoja ovat lähinnä työntekijät ja työnantajat tai paremminkin heidän etujaan puolustavat järjestöt. Näitä edustavia ns. työoloja tuntevia jäseniä on kolmessa eri lautakunnassa. Osa eläkeasioiden, tapaturma-asioiden ja työttömyys-turvan muutoksenhakulautakuntien jäsenistä määrätään työmarkkina-järjestöjen, yrittäjäjärjestöjen ja näitä vastaavien edunvalvontatahojen ehdotuksesta. Juuri nimitysmenettelyn vuoksi näitä asiantuntijajäseniä saatetaan pitää mainittujen tahojen intressejä puolustavina edustajina. Merkitystä ei ole niinkään sillä, että lainsäädännöstä on poistettu intressiedustajuuteen viittaavat nimitykset ja puhutaan ainoastaan työoloja tuntevista jäsenistä tai asiantuntijoista. Intressiedustuksen luonnetta osoittaa lisäksi lautakuntien kokoonpanossa noudatettava pariteetti-periaate, jonka mukaan työoloja tuntevista jäsenistä yksi pitää valita työnantaja- ja yksi työntekijäjärjestöjen nimitysvaiheessa ehdottamista henkilöistä.<sup>190</sup>

Aiemmin on jo käynyt ilmi, kuinka tuomioistuimen kokoonpanoon liittyviä kysymyksiä kuten intressi- tai asiantuntijaedustusta on erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä lähes-tytty miltei yksinomaan siitä näkökulmasta, vaarantaako intressi- tai asiantuntijajäsenten osallistuminen päätöksentekoon konkreettisella

189. Ei ainakaan, ellei jossakin tapauksessa sitten aiheutuisi tulkinnanvaraisuutta sen suh-teen, onko uusi päätös asianosaisen kannalta edullinen (eli myönnetty etuus aiempaa isom-pi).

190. Ks. Huhtasen tai Tuorin eräviä mielipiteitä toimeentuloturvan muutoksenhaun lain-säädäntöä valmistelleen komitean mietinnössä KM 2001:9. Samoin perustein näitä jäseniä luonnehditaan intressiedustajiksi tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä, KM 2003:3 s. 385.

tavalla puolueettomuutta suhteessa asianosaistahoihin. Että ongelma olisi merkittävässä määrin rakenteellinen, ei toisaalta ole myönnetty myöskään lainvalmistelussa.<sup>191</sup> Valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa on tosin esitetty rajoituksia intressiedustajien suhteelliseen osuuteen lautakuntien kokoonpanossa. Perustuslakivaliokunta on nimittäin katsonut, että intressiedustajat eivät saa olla enemmistönä lautakuntien päätösvaltaisissa istunnoissa.<sup>192</sup> Tämänkin edellytyksen nykyinen järjestelmä täyttää, sillä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tai muiden intressiryhmien ehdotuksesta nimitettyjen jäsenten lukumäärä ei ylitä puolta missään lautakunnassa. Useassakin lautakunnassa sitä vastoin on kokoonpanovaihtoehtoja, joissa intressiedustajat ja lääkärijäsenet voivat yhdessä muodostaa yli puolet jäsenistä. Tähän perustuslakivaliokunnassa ei kuitenkaan ole erityisesti puututtu.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella on pääteltävissä, että intressiedustus ei ensinnäkään ole kiellettyä, vaan lähtökohtaisesti täysin sallittua.<sup>193</sup> Vaikuttaa itse asiassa siltä, että intressiedustajat ovat esteellisiä lähinnä vain silloin, kun eri intressiryhmien edustajilla on yhteinen intressi toista asianosaistahoa vastaan.<sup>194</sup> Lautakuntien tapauksessa siis yhteinen ja etuuden hakijaan nähden vas-

191. Ks. myös tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintöä (KM 2003:3 s. 386), vaikka siinä – toisin kuin lautakuntien ja vakuutus oikeuden lainsäädäntöä valmistelleet komiteat ovat asian ymmärtäneet – nähdään intressiedustukseen liittyvän periaatteellisia ongelmia riippumattomuuden kannalta. Mietinnön mukaan ongelma ei kuitenkaan koske intressiedustusta sinänsä, vaan se saattaisi ilmetä vain joissakin yksittäistapauksissa. Silti mietinnössä katsotaan, että harvemmin ilmenevät pulmat voivat vaarantaa yleisön luottamusta lautakuntien toimintaan

192. Näin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa 25/2004 ja 22/2005. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen vuoksi lakiehdotusta piti muuttaa siten, etteivät intressiedustajat eivät saa olla enemmistönä eläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksen hakulautakuntien ratkaisukokoonpanoissa. Tällä tavoin lait saatettiin hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ks. myös Mäenpää 2007 s. 234 tai Kosonen 2010 s. 276–277.

193. Esimerkiksi tapauksen AB Kurt Kellermann v. Ruotsi (2004) johdosta annetussa ratkaisussa työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen esityksestä nimettyjen jäsenten mukanaolon ratkaisukokoonpanossa ei katsottu horjuttaneen työtuomioistuimen puolueettomuutta.

194. Ks. edellä selostettua Langborger-tapausta. Tapauksen merkitystä vahvistaa vielä uudempi ratkaisu tapauksessa Thaler v. Itävalta (vuodelta 2005), jossa lääkärin palkkioita käsittelevän lautakunnan intressijäsenten edustamien yhdistysten edun katsottiin olleen vastakkainen valittajan edun kanssa. Valittaja oli riitauttanut yhdistysten välisen sopimuksen lääkärin palkkioiden perusteista. Kun vielä lautakunnan päätöksestä ei saanut valittaa, puolueettomuutta oli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan loukattu.

takkainen intressi voisi tulla kyseeseen esteellisyysperusteena.

Saetaan kysyä, kuinka esteellisyttä arvioitaisiin niissä tapauksissa, joissa etuudenhakijalla ei olisi lainkaan oman viiteryhmänsä intressejä puolustavaksi – tai ”tuntevaksi” – miellettyä edustajaa. Kaikissa tapauksissahan sellaista ei suinkaan ole sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakuntien kokoonpanossa. Vaikkapa työttömyysturvaa koskevista asioista tekevät ratkaisuja työnantajien ja työntekijöiden etujärjestöjen nimeämät edustajat mutta opiskelijoilla tai työttömillä ei ole lautakunnissa omaa edustusta.<sup>195</sup> Moni etuudenhakija on sen hetkiselältä statukseltaan opiskelija tai jo entuudestaan työtön. Kysymys jäänee vaille varmaa vastausta. Mutta jos pitäisi ennustaa, esteellisyttä ei voine pitää vielä tällä perusteella järin todennäköisenä. Ilman omaa intressiedustusta olisi kovin moni hakija, joten esteellisyystapaukset olisivat tältä pohjalta tarkasteltuina turhankin yleisiä järjestelmän perusteiden kestävyyttä ajatellen. Ongelmaa tulisi pitää jo voittopuolisesti rakenteellisena.

Lainvalmistelussa intressijäsenten mukanaoloa ratkaisukokoonpanoissa on perusteltu erityisesti työoloja koskevan asiantuntemuksen tarpeella. Asiantuntijajäsenten avulla lautakunnan muiden jäsenten tai vakuutusosoikeuden tuomareiden katsotaan saavan paremman kuvan työelämän erityispiirteistä eri aloilla, työ- ja työehtosopimuksista ja niihin liittyvistä käytännöistä.<sup>196</sup> Pariteettiperiaatetta noudattavan edustuksen on katsottu lisäksi takaavan asiantuntemuksen tasapuolisuuden.<sup>197</sup>

Mutta lisäksi heidän osallisuutensa lainkäytössä on nähty enemmänkin luottamusta vahvistavana kuin horjuttavana seikkana. Vakuutusosoikeuden kehittämistoimikunta vetoaa asiakaspalvelussa saatuihin

195. Pietiläinen (2002 s. 58 alav. 149) mainitsee työvoimaviranomaisen (työvoimatoimikunnan) käytännöstä esimerkkinä tapauksen, jossa jatko-opiskelija oli hakenut työmarkkinatukea väitöskirjan rahoituksen päättymisen takia. Hakemus hylättiin siksi, etteivät hakijan opinnot olleet päättyneet väitöskirjan ollessa vielä kesken. Vaikkapa tämän kaltaisia asioita koskevien valitusten ratkaiseminen edellyttää asiantuntemusta työelämän ulkopuolelle lukeutuvasta elämänpäästä. Vastaavasti Salomaa (1998 s. 112) epäilee, onko intressipohjainen lainkäyttäjän riippumaton käsitellessään työttömyyskassaan kuulumattoman henkilön valitusasiaa. Työntekijöiden edustajat kun ovat käytännössä poikkeuksetta ammattiliittojen jäseniä.

196. Ks. OM 2009:10 s. 33.

197. Ks. OM 2009:10 s. 32.



88 kokemuksiin, joiden perusteella työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta määrättyjen jäsenten mukanaolo ”on ollut omiaan lisäämään muutoksenhaakijoiden luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan”.<sup>198</sup> Toisaalta nykyistä järjestelmää on pidetty tarkoituksenmukaisena lainkäyttöelimen tehokkaan toiminnan kannalta.<sup>199</sup> Keskeinen syy liittyneekin juuri lautakuntien käsittelemään suureen asiamäärään, johon nähden järjestelmä on taloudellisesti (siis puhtaasti euromääräisesti laskettuna) edullinen.

Oikeuskirjallisuudessa intressiedustuksen säilyttämistä on kuitenkin kritisoitu nähdäkseni aiheellisesti katsoen, että intressiedustus soveltuu huonosti lainkäyttöön, jonka tehtävänä on ratkoa asianosaisten oikeuksia koskevia kysymyksiä. Yhteiskunnallisten ryhmäintressien välisiin kompromisseihin nojautuva päätöksenteko kuuluu paremmin lainvalmisteluun tai lainsäädännön täytäntöönpanovaiheeseen.<sup>200</sup> Samoin on katsottu, että intressiedustus jää joka tapauksessa yhteiskunnalliselta kattavuudeltaan puutteelliseksi, kun esimerkiksi suuremmista etuuden saajina olevista ryhmistä opiskelijoilla tai vammaisilla ei ole omaa edustustaan.<sup>201</sup> Vaikka laintulkinta on arvoperusteista, toimeentuloturvan soveltamisessa tarvittavat arvostukset eivät palaudu työelämän eri osapuolia edustavien järjestöjen valvomiin intresseihin, eivätkä tarvittavat kysymykset jäsenyksiä niiden mukaisesti.<sup>202</sup> Ja kapea-alaiseksi voi kaikes-ta huolimatta jäädä myös jäsenten asiantuntemus silloin, kun tarvitaan tietoa työelämän ulkopuolisista elämänolosuhteista.

198. OM 2009:10 s. 33. Samoin lautakuntien osalta Antila 2007 s. 64. Ks. myös KM 2001:9 s. 142.

199. Näin OM 2009:10 s. 33 vakuutusosoikeuden osalta.

200. Ks. esimerkiksi Huhtasen ja Tuorin eriäviä mielipiteitä (KM 2001:9). Vastaavaan tapaan Salomaa 1998 s. 112. Tapanila (2007 s. 181) huomauttaa toisaalta, että intressiedustus vähentää lainkäytön ennustettavuutta.

201. Näin Huhtanen/KM 2001:9.

202. Ks. Huhtanen/KM 2001:9.

Kaavio 4: lautakuntien lakisäätöinen jäsenkoostumus<sup>203</sup>

	Lakimies- jäsenet	Ns. intressi- edustajat	Lääkärijäsenet	Muut asian- tuntijajäsenet
<b>Työttömyys- turvan muutoksen- hakulauta- kunta</b>	- 1 puheenjohtaja - ”tarpeellinen määrä” varapuheenjohtaja ja muita lakimiesjäseniä	”tarpeellinen määrä” työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia	”tarpeellinen määrä”	ei ole
<b>Sosiaaliturvan muutoksen- hakulauta- kunta</b>	- 1 päätoiminen puheenjohtaja - 1 päätoiminen varapuheenjohtaja - 4 sivutoimista varapuheenjohtajaa - 6 muuta	ei ole	6	12 muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavaa
<b>Tapaturma- asioiden muutoksen- hakulauta- kunta</b>	- 1 puheenjohtaja - 2 varapuheenjohtajaa - 6 muuta	- vähintään 3 työnantaja-yhdistysten ehdotuksesta määrättyä - vähintään 3 työntekijöiden ja toimihenkilöiden keskusjärjestön ehdotuksesta määrättyä - vähintään 3 maatalousyrittäjien yhdistyksen ehdotuksesta määrättyä	vähintään 3	ei ole

203. Lähde: lautakuntalait. Lautakuntien jokaisella varsinaisella jäsenellä on lisäksi varajäsen. Useimmiten laki jättää täsmällisen lukumäärän avoimeksi, joten nimitysvaltaa käyttävä valtioneuvosto päättää lautakuntien tarkasta jäsenmäärästä. Lakimiesjäseniltä edellytetään ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa. Käytännössä myös intressiryhmien ehdotuksesta nimetyt jäsenet ovat usein koulutukseltaan juristeja.

<b>Työeläke-asioiden muutoksen hakulautakunta</b>	- 1 päätoiminen puheenjohtaja - 5 sivutoimista varapuheenjohtajaa	- vähintään 5 työnantaja-yhdistysten ehdotuksesta määrättyä - vähintään 5 työntekijöiden ja toimihenkilöiden keskusjärjestön ehdotuksesta määrättyä - vähintään 1 maatalousyrittäjien yhdistyksen ehdotuksesta määrättyä - vähintään 1 yrittäjien järjestöjen ehdotuksesta määrättyä	vähintään 5	ei ole
<b>Opintotuen muutoksen hakulautakunta</b>	- 1 päätoiminen puheenjohtaja - 1 sivutoiminen varapuheenjohtaja	ei ole	ei ole	- 2 korkeakouluopintoihin perehtynyttä - perusopetuksen jälkeisiin yleisivistäviin tai ammatillisiin opintoihin perehtynyttä

Kritiikissä on kiinnitetty huomiota myös siihen, että lautakunnat joutuvat tavan takaa tekemään sellaisia yleisiä linjauksia, joilla on vaikutusta intressitahojen taloudellisiin velvoitteisiin.<sup>204</sup> Näkökohta on tärkeä. Ydinkysymys asiassa onkin nähdäkseni se, että intressiedustajilla saattaa olla ratkaistaviin juttuihin tosiasiaa ei-toivottavia vaikuttimia, vaikka mitään hyvin konkreettista tai välitöntä ristiriitaa intressijäsenen edustaman tahon ja etuudenhakijan kesken ei olisikaan juuri ratkaistavana olevassa oikeusriidassa. Vielä vähemmän kokoonpanoon kuuluvilla intressijäsenillä tarvitsisi olla yhteistä intressiä, joka olisi vastakkainen

204. Ks. Halilan ja Heikkilän eriävää mielipidettä vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistoimikunnan mietinnön (OM 2009:10) johdosta.

etuudenhakijan kanssa. Saattaahan ratkaisu olla toisen edustettuna olevan tahon näkökulmasta vaikkapa neutraali tai merkitykseltään vähäinen. Silti intressien ristiriita voi vaikuttaa ratkaisun lopputulokseen. Tai tällainen vaikutus voi olla ainakin pelättävissä.

Selvää on ja keskustelussa on sinänsä oltu yksimielisiä siitä, että lautakuntien ratkaisutoiminnassa tarvitaan työelämän olosuhteiden asiantuntemusta. Täysin mahdollisena on kuitenkin pidetty sitä, että tarvittava asiantuntemus voitaisiin hankkia muillakin tavoin kuin asiantuntijajäsenten avulla. Lautakuntien lakimiesjäsenet saattaisivat ensin näkin hankkia erityisasiantuntemusta lisäkoulutuksen kautta.<sup>205</sup> Tämä vaihtoehto saattaa kylläkin mieluiten edellyttää siirtymistä kokopäivätoimisiin ammattituomareihin. Useimmissa Euroopan maissa järjestelmä perustuukin päätoimisiin ammattituomareihin, kun taas lautakuntien lakimiesjäsenistä enin osa on sivutoimisia.<sup>206</sup> Toisaalta asianosaisten velvollisuutta todistelun esittämiseen saatettaisiin lisätä, jolloin etuudenhakijan ja vakuutuslaitoksen velvollisuudeksi tulisi esittää selvitystä vaikkapa työoloista, esimerkiksi kirjallisten asiantuntijalausuntojen avulla. Näitä saatettaisiin tarpeen vaatiessa täydentää todistajien ja asiantuntijoiden suullisella kuulemisella. Vaihtoehto tietysti parantaisi päätöksenteon läpinäkyvyyttä<sup>207</sup> mutta edellyttäisi panostusta oikeusapuun tai vähintäänkin aktiivista prosessinjohtoa.

Yksinkertaisin keino luopua intressiedustuksesta olisi kuitenkin poistaa työmarkkinajärjestöjen esityksentekovalta työelämän asiantuntijajäsenten nimitysmenettelystä. Onkin ehdotettu, että kaikki asiantuntijajäsenet nimitettäisiin yhdenmukaisessa menettelyssä, jolloin lautakunnan jäsenyydet voitaisiin laittaa avoimeen hakuun.<sup>208</sup> Tätä kautta saatettaisiin asiantuntijoiden tuntemuksen alaa laajentaa ja ulottaa asiantuntijoiden rekrytointia vaikkapa tutkimuslaitoksissa tai yliopistoissa työskennelleisiin henkilöihin. Tähän asti asiantuntijajäsenet ovat

205. Näin katsotaan vakuutus oikeuksien kokoonpanovaihtoehtoista tuomioistuineläytöken kehittämiselöimikunnan mietinnössä. Ajatus soveltuu kuitenkin myös lautakuntiin. Ks. KM 2003:3 s. 386.

206. Ks. järjestelmien perusvaihtoehtoista esimerkiksi Koulu 2014 s. 295 - 298, 344 - 345.

207. KM 2003:3 s. 386.

208. Halila ja Heikkilä/OM 2009:10.

92 työskennelleet lähinnä työmarkkinajärjestöjen palveluksessa.<sup>209</sup>

Ottamatta kantaa keinoihin, intressiedustuksesta luopumiseen on hyviä perusteita riippumattomuuden näkökulmasta. Intressiedustus ei tosin ole kaikkein vakavin ongelma järjestelmän hyväksyttävyydelle ja ehkä ei edes riippumattomuudelle. Etujärjestöjen roolia nimitysmenettelyssä voidaan puolustaa varauksin tasapuolisuudella ja asianosaiskustannusten säästöllä. Ainakin peruslähtökohtana on, että myös etuudenhakijan näkökulma on ”edustettuna”, vaikka tämä ei käytännössä aina toteudukaan. Järjestelmän halpuus asianosaisen näkökulmasta on selvä. Häneltä tosin puuttuu tehokkaita mahdollisuuksia osallistua oikeudenkäyntiin oikeusavun kalleuden vuoksi. On kuitenkin tarpeetonta rasittaa järjestelmän uskottavuutta nykymuotoisen intressiedustuksen vuoksi. Nähdäkseni ei ole kestäviä perusteita, miksi työmarkkinajärjestöille tulisi varata privilegioitu asema sosiaaliasioiden lainkäytössä, kun asetelma ei useissa tapauksissa ole sellainen, että nämä hyvin kattavasti edustaisivat asianosaistahoja.<sup>210</sup> Nykyisin se yleinen vaatimustaso, joka tuomioistuimia ajatellen asetetaan riippumattomuuden takeille, ei oikein salli intressitahojen esitysoikeutta nimitysasioissa.<sup>211</sup>

### 6.3.2. LAUTAKUNTIEN LÄÄKÄRIJÄSENET

Lääketieteen asiantuntijoita on jäsenenä neljässä lautakunnassa, nimittäin tapaturma-asioiden, työeläkeasioiden, sosiaaliturvan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa. Lääkäreiden kuuluminen lautakuntien kokoonpanoon on niin ikään aiheuttanut riippumattomuuden vaarantumiseen perustuvaa arvostelua. Lääkärijäsenten asemaan kohdistuvan kritiikin erityispiirteeksi saatetaan luonnehtia ehkä sitä, että keskusteluun ovat osallistuneet tiedotusvälineet ja ns. suuri yleisö. Tutkimuksen kohteena olevat muut aihepiirit eivät ole yhtä usein yltäneet laajemman yleisön tietoisuuteen. Myös lääkärijäsenten osallisuutta lautakuntien työskentelyyn on kuitenkin virallisilla tahoilla ar-

209. Näin Halila ja Heikkilä/OM 2009:10.

210. Tähän nähden asetelma oli aikanaan selkeämpi asunto-oikeuksissa, joissa vastakkain olivat käräjäoikeudessa käydyssä oikeudenkäynnissä vuokranantaja ja vuokralainen.

211. Ks. esimerkiksi KM 2003:3 s. 386.

voitu tapauskohtaisena kysymyksenä. Ainoastaan lääkäreiden tavanomaisesta poikkeavat kytkennät asianosaisiin voivat lähtökohtaisesti aiheuttaa esteellisyyden.<sup>212</sup>

Puolueettomuuden kannalta on nähty ongelmana esimerkiksi lääkärjäsenien päätoimi, erityisesti työskentely vakuutusyhtiöissä. Käytännön työssä on tämän vuoksi pyritty varmistamaan, että vakuutusyhtiön palveluksessa oleva lautakunnan jäsen ei käsittele asiaa, joka koskee hänen työnantajaansa.<sup>213</sup> Myös oikeuskäytännössä on todettu esteellisyyksiä tällaisissa tilanteissa.<sup>214</sup> Mutta ongelman on toisaalta nähty laajenevan koskemaan päätointa myös sellaisessa vakuutusyhtiössä, joka ei ole käsiteltävänä olevan oikeusriidan osapuoli. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan vakuutusyhtiöissä työskenteleviä lääkäreitä ei tulisi lainkaan nimittää lautakuntien jäseniksi. Syynä ovat kuitenkin hieman teknisluonteiset seikat eli ”järjestelmän vinoutuminen”, jos asiantuntija pitää kulloinkin valita sen mukaan, minkä vakuutusyhtiöryhmän ratkaisua valitus koskee.<sup>215</sup> Asiaa arvioitiin kuitenkin toisin lautakuntalainsäädäntöä valmistelleessa komiteassa, jonka mukaan edes työskentely asianosaisyhtiön kanssa samaan ryhmittymään kuuluvassa vakuutusyhtiössä ei kaikissa tapauksissa aiheuta esteellisyyttä.<sup>216</sup> Vakuutus oikeuden osalta sitä vastoin vakuutus oikeuslain uudistusta valmistellut komitea yhtyi

212. Ks. esimerkiksi Saksinin (2003 s. 22–23) mainitsemia viranomaislähteitä tai tässä luvussa viitattuja vakuutus oikeuden ratkaisuja.

213. Näin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2000 s. 186–187. Ks. tämän johdosta myös Tuori – Kotkas s. 363; Sakslin 2003 s. 22–23; Pietiläinen 2002 s. 61.

214. Lisäksi jo lääkärjäsenen työnantajan kanssa samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvan vakuutusyhtiön osallisuus riita-asiassa voi aiheuttaa lääkärjäsenen esteellisyyden. Juuri näin kävi eräässä vakuutus oikeuden julkaiseman ennakkoratkaisun kohteena olleessa tapauksessa (5.6.2001/787:2000). Juristijäsenen palvelusuhde (tai palvelussuhteen kaltainen yhteys) ei sitä vastoin näytä aiheuttavan esteellisyyttä automaattisesti. Näin saatetaan päätellä siitä, että esteellisyyden syntymistä on tarvinnut perustella verrattain seikkaperäisesti. Yhdessä tapauksessa (27.3.2014/1047:2012) työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan juristijäsen oli esteellinen, koska hän oli kuulunut eläkelaitoksen (yksityinen vakuutusyhtiö) eläkeasiain neuvottelukuntaan. Neuvottelukunnan tehtävänä oli antaa työkyvyttömyyseläkkeitä koskevia suosituksia. Ratkaisun otsikkotekstin mukaan eläkelaitos oli maksanut tehtävästä palkkion, jota ei voitu pitää vähäisenä.

215. AOA 1124/2/99.

216. KM 2001:9 s. 189. Havu ja Juntunen (LM 2002 s. 609) puolestaan katsovat, että päätoimi samaan yhtiöryhmään kuuluvassa vakuutusyhtiössä ei todellisuudessa edes voisi vaarantaa puolueettomuutta. Siksi esteellisyydellä suojeltaisiin vain asianosaisten luottamusta.

apulaisoikeusasiamiehen näkemukseen.<sup>217</sup>

Syiden ei kuitenkaan tarvitse olla tapauskohtaisia, vaan ne voivat olla tällaisesta kytkennästä aiheutuvia tekijöitä, jotka vaikuttavat aivan yleisesti tuomarin motivaatioperustaan.<sup>218</sup> Ei tunnu mitenkään epätodennäköiseltä, että lääkärijäsenen päätoimi minkä tahansa vakuutusyhtiön palveluksessa saattaisi vaikuttaa hänen ratkaisutoimintaansa. Olisihan tietysti vakuutusyhtiöitä suosiva tulkintalinja suosiollinen myös lääkärin työnantajan kannalta, vaikka työnantaja ei juuri nyt puheena olevassa oikeusriidassa olisikaan asianosaisena.<sup>219</sup> Mutta lääkärijäsenten epäsuorat yhteydet asianosaistahoihin voivat olla myös muulla tavoin merkityksellisiä riippumattomuutta arvioitaessa. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota esimerkiksi vakuutuslääkäreiden koulutukseen ja tyypilliseen työhistoriaan.

Työeläke- ja tapaturma-asioden muutoksenhakuun painottuvissa kirjoituksissaan Kai Kuusi esittää melko voimakasta yleistä kritiikkiä lautakuntien menettelytapoja kohtaan. Arvostelu suuntautuu ennen kaikkea vakuutuslääketieteen roolin liialliseen korostumiseen päätöksenteossa ja vallan keskittymiseen tämän vuoksi miltei yksinomaan lautakuntien jäseninä toimiville vakuutuslääkäreille. Kuusi nimittäin

217. OM 2009:10 s. 67. Mietinnön mukaan vakuutusyhtiössä työskenteleviä lääkäreitä ei pitäisi nimittää jäseniksi vakuutusoikeuteen.

218. Näin myös Pietiläinen (2002 s. 62), joka viittaa tuomareiden nimityslainsäädännön valmisteluasiakirjoihin. Niiden mukaan tuomarin on oltava ”riippumaton ulkopuolisista vaikutteista” ja ”sisäisesti riippumaton epäasiallisesti asiaan vaikuttavista motiiveista”. Ks. HE 109/1999 s. 6.

219. Oikeuskäytännössä esteellisyyspäätelmät ovat tosin rajoittuneet varsin erityisiin tapauksiin. Intressiristiriita on voitu nähdä silloin, kun kaksi eläkejärjestelmää ovat siten rinnakkaisia, että lautakuntien ratkaisut hyödyttävät työnantajana olevaa etuuslaitosta siitä riippumatta, onko se jutussa asianosaisen asemassa. Eräässä ratkaisussa (10.10.2007/9730:2003) ansioeläkejärjestelmään lukeutunutta (kunnallisten viranhaltijain ja yöntekijäin eläkelain mukaista) työkyvyttömyyseläkettä koskevan valitusasian ratkaisemiseen kuntien eläkelautakunnassa (nykyisin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta) osallistunut lääkärijäsenen oli esteellinen, koska hän työskenteli päätoimisesti Kelan ylläkkärinä. Kela oli antanut valittajalle päätöksen hänen oikeudestaan kansaneläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen. Vaikka Kela ei ollut jutussa asianosainen, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä katsottiin olevan sille vähintäänkin välillistä hyötyä (ks. perustelujen kohta 10). Kansaneläkelain säännösten perusteella tehdyllä työkyvyttömyysratkaisulla on nimittäin ratkaisun perustelujen mukaan lähtökohtaisesti merkitystä arvioitaessa henkilön oikeutta ansioeläkejärjestelmän mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen - ja päinvastoin (kohta 8).

katsoo, että muut kuin lääkärijäsenet eivät tosiasiasa käytä valtaansa ratkaisuja tehtäessä, vaan ”piiloutuvat” lääkärijäsenten asiantunteumuksen taakse.<sup>220</sup> Tämä on turhaa, sillä esimerkiksi työkyvyttömyyttä koskeva ratkaisu ei tietysti ole yksinomaan lääketieteellinen. Vakuutuslääkäreiden erityisasiantunteumuksen ala, vakuutuslääketiede, ei ole lääketiedettä perinteisessä mielessä, vaan siinä on kyse lääketieteellisen tiedon ja etuuslainsäädäntöä koskevan tietämyksen yhdistämisestä, etuuslainsäädännön soveltamisesta lääketieteellisiin diagnooseihin. Tässä työssä lääkärijäsenet eivät ole mitenkään ylivertaisessa asemassa suhteessa lakimiesjäseniin.<sup>221</sup> Oikeuskirjallisuudessa onkin puhuttu lainkäytön medikalisoitumisesta tarkoittaen juuri lääketieteellisen tietämyksen liiallisen hallitsevaa merkitystä oikeudellisissa päätöksenteossa ja oikeudellisissa menettelyissä. Ilmiötä pidetään yleisesti vallitsevana – tai ainakin kehityksenä, joka helposti pääsee liikkeelle ilman kenenkään tietoisesti harjoittamaa pyrkimystä. Risto Koulun mukaan selityksenä saattaa olla taipumus siihen, että lääketieteelliseen arviointiin nojautuva lainkäyttö jostakin syystä vain koetaan joko helpommaksi, varmemmaksi tai psykologisessa mielessä vakuuttavammaksi kuin oikeudellinen päättely.<sup>222</sup> Niinpä tarkastelukulman kaventuessa perusteettakin lääketieteellisiin premissihin lainkäytön saatetaan kokea saavan luonnontieteelle ominaista objektiivisuuden leimaa, joka vastaavasti puuttuu yhteiskuntatieteelliseltä tiedolta – samoin kuin siltä lainkäyttöratkaisun välttämättömältä juridiselta osiolta, jossa on kyse oikeudellisen merkityksen antamisesta lääketieteelliselle havainnolle tai arviolle.<sup>223</sup>

Kun menettely toisaalta on kirjallista, todistelun merkitys ratkaisutoiminnassa heikkenee. Tähän vaikuttaa osaltaan juuri vakuutuslääkäreiden ottama rooli potilaan tilan lääketieteellisenä ja juridisena tulkitsijana. Verrattuna potilasta hoitaneisiin lääkäreihin vakuutuslääkäreiden asema on siinä mielessä heikompi, etteivät he ole tavanneet potilasta. Tarvetta todisteluun kuitenkin olisi. Esimerkiksi kaikki potilaan työkyvyn vaikuttavat seikat eivät toisaalta käy ilmi lääketieteellisistä lau-

220. Ks. Kuusi DL 2013 s. 896.

221. Ks. Kuusi Oikeus 2009 s. 328 ja DL 2013 s. 896.

222. Ks. Koulu 2015 s. 34.

223. Ks. Koulu 2015 s. 34; ks. myös Kemppinen 1992 s. 146.



sunnoista, eivätkä ne edes kuulu lääkäreiden erityisasiantuntemuksen ydinalueeseen. Kai Kuusi korostaa, että myös potilaan henkilökohtaisilla olosuhteilla on ratkaisevaa merkitystä hänen työkykynsä arvioinnissa.<sup>224</sup> Perustavana haittana on lisäksi avoimuuden puuttuminen, mikä vähentää menettelyn legitimaatiota. Kun lautakunnat potilasta näkemättä tai suuremmin kuulematta usein päätyvät toiseen lopputulokseen kuin potilasta hoitanut lääkäri, ei ole ihme, että etuudenhakijoiden ja laajemman yleisön keskuudessa syntyy epäluottamusta koko menettelyä kohtaan.<sup>225</sup>

Kritiikkiin sisältyy huomautuksia muistakin rakenteellisista seikoista, joilla on vaikutusta lautakuntien riippumattomuutta koskevalle arvioinnille. Näitä liittyy yhtäältä vakuutuslääketieteen koulutukseen ja toisaalta lääkärijäsenten ammatilliseen pätevytyymiseen työkokemuksen osalta. Järjestelmän uskottavuutta rasittaa ensinnäkin se, että vakuutuslääketieteen koulutus on käytännössä vakuutusyhtiöiden ja etuuslaitosten vaikutuksen alaista.<sup>226</sup> Vakuutuslääkäreiden pätevytyymishjelmas-ta huolehtii Suomen vakuutuslääkäriyhdistys, joka järjestää opetuksen ja myöntää vakuutuslääketieteen erityispätevyyden. Tutkintoa edellytetään työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa. Lääketieteellisen asiantuntijan työssä oppeja tarvitaan kuitenkin yhtä lailla myös sosiaaliturvan ja työtaturma-asioiden muutoksenhakua koskevissa lainkäyttöasioissa. Vakuutusyhtiöiden epäsuoraa vaikutusta tai ainakin tähän liittyvää epäilystä täydentää se, että lautakuntien lääkärijäsenet ovat melko säännönmukaisesti työskennelleet vakuutusyhtiöiden palveluksessa.<sup>227</sup> Tällä tavoin kertynyttä työkokemusta ymmärrettävästi arvostetaan jäseniä nimitettäessä.

Mikä sitten on koulutus- ja työhistorian merkitys riippumattomuuden arvioinnin kannalta? Riippumattomuuden vaarantuminen ei vaikiintuneen ajattelun mukaan edellytä konkreettista kytkentää ratkaistavana olevaan oikeusriitaan tai asianosaistahoihin. Riippumattomuuden

224. Kuusi Oikeus 2009 s. 327, 329 ja DL 2013 s. 896.

225. Niinpä esimerkiksi Koulu (2015 s. 34 - 35) katsoo, että lääketieteelliset kokoonpanot paitsi voitaisiin myös tulisi korvata asiantuntijatodistellulla.

226. Ks. Kuusi Oikeus 2009 s. 328; STM 2014:1 s. 67 (vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio).

227. Kuusi DL 2013 s. 896.

vaarantuminen voi aiheutua myös epäsuorista yhteyksistä, jos sellaisten voisi uskoa vaikuttavan ns. sisäiseen motivaatioperustaan tai luovan ulkoisia yllykkeitä, joilla olisi vaikutusta ratkaisuharkintaan. Näin on varsinkin, kun arvioinnin mittapuuna on viime kädessä riippumattomuutta kohtaan tunnetun luottamuksen perusteltu horjuminen. Pitäisin yleisen elämäkokemuksen perusteella luultavana, että koulutus- ja työkokemustaustalla on vaikutuksensa ajattelutapoihin. Vaikutuksen täsmällistä merkitystä lienee tosin vaikea ryhtyä määrittelemään. Mutta yleisiin asenteisiin ja oikeudellisen tulkintatoiminnan osalta jo kysymyksenasetteluihin taustalla hyvinkin uskottavasti saattaa olla oma vaikutuksensa. Ehkäpä koulutustausta voisi heijastua myös omakuvaan, käsitykseen vakuutuslääkärin tehtävästä lainkäyttäjänä.

Nykyjärjestelmää puoltavissa puheenvuoroissa riippumattomuuden vaarantumisesta ei ole suoraan voitu kieltääkään. Aiheesta on tosin enimmäkseen vaiettu, eikä sitä pohdita esimerkiksi lautakuntalainsäädäntöä tai vakuutusosoikeutta koskevaa sääntelyä valmistelleiden komiteoiden mietinnöissä (KM 2001:9 tai OM 2009:10). Asianosaisten ja suuren yleisön tuntema epäluottamus lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävää päätöksentekoa kohtaan sitä vastoin on laajalti myönnetty.<sup>228</sup> Tärkeimmäksi selitykseksi ei kylläkään kelpaa yleisen auktoriteettiuskon katoaminen. Lisäksi lienee selvää, ettei riippumattomuuteen kohdistuvaa vaaraa tai yleisön epäluottamusta saateta ohittaa vain siksi, että vakuutuslääketieteen asiantuntijoita on käytettävissä lukumääräisesti vähän. Keskustelussa on kylläkin esitetty, että esteellisyyssyysmyysiin tulisi suhtautua pragmaattisesti asiantuntijoiden vaikean saatavuuden vuoksi.<sup>229</sup>

Pääasiallisena argumenttina nykyjärjestelmän puolesta esiintyy väite vakuutuslääketieteen asiantuntijoiden korvaamattomuudesta esimerkiksi työkyvyn lääketieteellisessä ja juridisessa arvioinnissa, mistä syystä vakuutuslääkäreitä tarvitaan nimenomaan osana lautakuntien kokoonpanoa. Niinpä on katsottu, että päätösharkinta ja perustelujen laatiminen vaikkapa työkykyä koskevassa asiassa edellyttävät lääkäri-

228. Ks. esimerkiksi Havu – Juntunen LM 2002 s. 596 ss. tai Havu LM 2010 s. 1079, vaikka näissä kirjoituksissa puolustetaan vakuutuslääkäreiden osallisuutta lautakunnissa.

229. Ks. Havu – Juntunen LM 2002 s. 610. Toisin Tapanila 2007 s. 79–80.

98 jäsenen panosta.<sup>230</sup> Lääkärijäsenillä nimittäin on muita jäseniä huomattavasti paremmat edellytykset arvioida potilaan lääketieteellistä kokonaistilaa, esimerkiksi sairauden syntymekanismia ja ennustetta.<sup>231</sup> Tämä on tietysti totta ja lääketieteellisen tietämyksen erityisluonne on vakuuttavin niistä argumenteista, joita on esitettävissä lääkärijäsenten käytön puolesta. Totta on myös se, että valittajan näkökulmasta päätöksentekoa varten tarvittavan asiantuntemuksen hankkiminen tulee halvaksi, jos asiantuntemus on valmiina lautakuntien kokoonpanossa. Epäilyksiä tosin aiheuttaa joissakin tapauksissa hinnan ja laadun suhde.

Ainoa ajateltavissa oleva tai edes ylivertaisen käyttökelpoinen ratkaisu lääkärijäsenten käyttö ei tietysti ole. Tästä kertoo osaltaan kansainvälinen vertailu. Monessakin maassa sosiaaliasioiden muutoksenhaussa tarvittava asiantuntemus kyetään hankkimaan kirjallisin lausunnoin, joita tarvittaessa asianosaisen vaatimuksesta vielä täydennetään asiantuntijoiden suullisella kuulemisella.<sup>232</sup> Lääkärijäseniä sitä vastoin ei juuri esiinny sosiaaliasioiden käsittelevissä tuomioistuimissa.<sup>233</sup> Oikeudellisten päätelmien teko lausuntojen pohjalta – kuten edellä on käynyt ilmi – ei ehdottomasti edellytä, että päätöksentekijät olisivat lääkäreitä.

Nykyjärjestelmän merkittävä varjopuoli (riippumattomuuden ja yleisön luottamuksen vaarantumisen lisäksi) on yksityisen asianosaisen kuulemisoikeuden rajoittuminen – tai oikeastaan sivuuttaminen olennaiselta osin. Kun jutun tosiasiakysymystä koskeva tärkein asiantuntemus on lautakunnan lääkärijäsenen hallussa, asianosaisella ei ole mahdollisuutta haastaa hänen arviotaan lautakuntaprosessin aikana, vaan vasta mahdollisessa jatkovalituksessa – sikäli kuin hänellä riittää voimavaroja vielä yhteen valitusprosessiin. Ylipäänsä lautakunnan lääkärijäsenen arvio tulee asianosaisen tietoon vasta lautakunnan ratkaisun perusteluista, jos hänen näkemyksensä ilmenee yksilöidyssä muodossa silloinkaan.

230. Antila 2007 s. 63.

231. Havu – Juntunen LM 2002 s. 600.

232. Ks. Saksan, Itävallan ja Ranskan järjestelmien osalta Hietanen–Kunwald 2015 s. 101–107. Ks. myös Pietiläinen 2002 s. 20 ss.

233. Esimerkiksi Vakuutuslain oikeudenkäyntimenettelyä valmistelleen komitean mietintö mainitsee ainoastaan Norjan, jossa sielläkin lääkärijäseniä käyttävää toimielintä (Trygderetten) luonnehditaan hallinnon sisäiseksi. Norjalaisissa tuomioistuimissa sen sijaan ei ole ”erityiskokoonpanoja”, joihin kuuluisi lääkärijäseniä. (Ks. OM 2009:10 s. 54.)

Kuulemisoikeuden sivuuttaminen ei ole vähäpätöinen näkökohta. Eikä se ole ominaisuus, joka ylipäänsä voitaisiin hyväksyttävästi oikeuttaa vetoamalla lautakunnan työtaakan kevenemiseen tai järjestelmälle koituviiin taloudellisiin säästöihin.<sup>234</sup> Jotta lausuntoihin nojautuvasta menettelystä ei muodostuisi yksityiselle asianosaiselle liian kallista ja jotta hän voisi osallistua oikeudenkäyntiin myös käytännössä – eikä vain teoriassa – tulisi prosessi järjestää siten joustavaksi, että tarpeettomia kuluja vältettäisiin. Mahdollisuus suullisiin käsittelyihin tulisi avata mutta vain asianosaisen vaatimuksesta. Prosessin johdon tulisi olla riittävän aktiivista ja lainkäyttäjää vahvasti velvoittavaa.<sup>235</sup> Nähdäkseni lautakunnalle tulisi jo nykyisin asettaa ehdoton kyselyvelvollisuus (informointivelvollisuus), jos on mahdollista, että asianosaisen pääasiallisia vaatimuksia puoltavasta lausunnosta esimerkiksi työkyvyn osalta tultaisiin poikkeamaan lautakunnan ratkaisussa.

Menettelytapojen kehittäminen saattaa vaatia lisäresursseja. Ja asianosaisen mahdollisuuksia saada oikeusapua olisi hyvä joka tapauksessa kohentaa. Asiantuntijalausuntoihin nojautuva menettely ei kuitenkaan välttämättä edellyttäisi asianosaiselta nykyiseen verrattuna merkittävää tai ylivoimaista lisäpanostusta. Perustuuhan valitus (samoin kuin jo hakemus) lähtökohtaisesti minimissään ainakin yhteen lääkärintilausuntoon. Vaikutukset tietysti riippuisivat vaihtoehtoisen järjestelmän lähemmästä sisällöstä. Useissa maissa on käytössä systeemi, jossa tuomioistuimien hankkii lausunnot nimeämiltään asiantuntijoilta. Esimerkiksi Saksassa myös asianosainen saa nimetä oman ”virallisen” asiantuntijansa.<sup>236</sup> Varsin tyypillisesti tuloksena olisi tarve kirjalliseen lisälausuntoon, jossa otettaisiin kantaa vastapuolen (vakuutuslaitoksen) lautakunnalle jättämään tai lautakunnan viran puolesta hankkimaan

234. Havun (LM 2010 s. 1081) mukaan nykyjärjestelmän puolesta puhuu taloudellinen säästö, joka aiheutuu siitä, että asianosaisia ei tarvitse kuulla vakuutuslääkäreiden arviointien johdosta. Samoin Korpiluoma 2007 s. 37, joka katsoo lisäksi, että asianosaiselle ei tulisi osana lautakuntaprosessia antaa mahdollisuutta lausua lääkärijäsenten arvioinneista (mts. 38).

235. Siviiliprosessin puolella on havaittu kyselyvelvollisuuden ongelmaksi se, että tyypillisesti on vaikea määrittellä velvoitteen ulottuvuutta. Toisaalta on useimmiten suuresti epävarmaa, voisiko asianosainen vaatia tehokkaasti oikeuksiensa toteutusta jos tuomioistuin laiminlöisi velvoitteitaan. Ks. Vaitoja 2014 s. 304-309, 519-521.

236. Ks. Hietanen-Kunwald 2015 s. 101.

### 6.3.3. LAUTAKUNNAN JÄSENTEN SIVUTOIMISUUS

Lääkärijäsenten asemaan liittyvät pulmat ovat olleet usein yhteydessä sivutoimisuuteen. Sivutoimisia ovat lääkäreiden lisäksi lautakuntien kaikki muut asiantuntijajäsenet samoin kuin lakimiesjäsenet vain muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Syynä sivutoimisuuden merkitykseen on pääosin se, että nimenomaan sivutoimisten jäsenten päätoimi saattaa aiheuttaa esteellisyyttä perustelevia kytkentöjä.

Sivutoimisten jäsenten puolueettomuutta tarkastelevista ratkaisuista on kertynyt oikeuskäytäntöä sekä ihmisoikeustuomioistuimessa että kotimaisissa oikeusasteissa ja laillisuudenvaikeuksien käytännössä. Niinpä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen arvostelun kohteena on ollut esimerkiksi lautakunnan jäsenten samanaikainen jäsenyys useassa toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa.<sup>237</sup> Ajatuksena lienee, että hänen ratkaistavakseen voi tulla saman etuudenhakijan valitusasioita kahdessa eri lautakunnassa. Kenties taustaltaan tai tosiasiapohjaltaan samankaltaisessa asiassa, jolloin jäsenellä saattaisi olla ennakoosenne ratkaistavana olevaan oikeusriitaan. Vakuutus oikeuden ratkaisukäytännössä asetelma on saattanut vaihtelevasti johtaa esteellisyyspäätelmiin.<sup>238</sup> Apulaisoikeusasiamies on toisaalta kritisoinut sitä,

237. AOA 274/2/01.

238. Vielä verrattain tuoreen ratkaisun (13.12.2012/2515:2012) kohteena olleessa tapauksessa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäsen oli esteellinen, koska hän oli aiemmin osallistunut valittajan työeläkelakien mukaista työkyvyttömyyseläkettä koskevan asian ratkaisemiseen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa. Käsiteltävänä oli niin ikään työkyvyttömyyseläkettä koskeva valitus, jonka arviointi perustui olennaisesti samaan lääketieteelliseen selvitykseen. Ratkaisuperustelujen mukaan merkitystä annettiin lisäksi sille, että valitus koski samaa ajankohtaa kuin aiempi työeläkelautakunnan päätös. Vakuutus oikeuden päätelmää ei muuttanut se, että sovellettavat säännökset poikkesivat jonkin verran toisistaan. Toisessa jutussa (29.4.2008/2095:2006) vakuutus oikeus sitä vastoin hylkäsi esteellisyysväitteen, koska työkyvyttömyysasian ja ammattitautiasian ratkaisuperusteet olivat erilaiset. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsen ei siksi ollut voinut muodostaa ennakoosennetta ammattitautiasiansa, vaikka hän oli osallistunut työkyvyttömyyseläkettä koskeneen valituksen käsittelyyn työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa. Lisäksi vakuutus oikeus katsoi, ettei eläkeasiassa otettu kantaa sellaisiin seikkoihin, joilla olisi ollut merkitystä tapaturma-asiaa arvioitaessa. Jutuille on yhteistä, että lautakunnan

että eläkelaitosten johtavat toimihenkilöt ovat voineet toimia puheenjohtajina ja jäseninä muiden järjestelmien eläkelautakunnissa. Tällöin he ovat saattaneet tehdä päätöksiä sellaisten henkilöiden valitusasioissa, joiden asioita käsitellään laitoksessa, jossa heidän päätyönsä on.<sup>239</sup> Päätoimen työnantaja saattaisi toisin sanoen olla ensi vaiheen päätöksentekijänä valittajan hakiessa joitakin muita etuuksia.

Eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan kiinnittänyt huomiota lautakuntien jäsenten osallisuuteen lainvalmistelussa. He ovat nimittäin voineet toimia muutoksenhakulautakuntien jäseninä sellaisilla aloilla, joiden lainsäädäntöä he ovat olleet valmistelemassa, mikä ei oikeusasiamiehen mukaan ole hyväksyttävää.<sup>240</sup> Lainvalmistelun merkitys on ollut esillä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, joka ei kuitenkaan ole pitänyt ongelmaa rakenteellisena. Tai ainakaan se ”ei ole omaksunut tiukan dogmaattista linjaa” asian suhteen.<sup>241</sup> Lainkäyttöelimen jäsenen osallistuminen lainsäädäntöprosessiin esimerkiksi lausunnonantajana ei yleensä ole loukannut 6 artiklaa, jos hän ei ole osallistunut kummasakin ominaisuudessa saman (laki-)asian käsittelyyn.<sup>242</sup> Sitä vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa katsottiin loukatun tapauksessa, jossa osa tuomioistuimen jäsenistä oli toiminut maitokiintiösäännöksiä koskevassa asiassa ensin lausunnonantajana ja myöhemmin lainkäyttötehtävissä.<sup>243</sup>

Lautakuntien riippumattomuuden arviointiin vaikuttavan rakenteellisen ongelman aiheuttaa nähdäkseni myös sivutoimisten lakimiesjäsenten (samoin kuin asiantuntijoiden) päätoimi ministeriöissä tai etuuslaitoksissa. Osittain vastaavanlainen merkitys voi olla heidän päätyöllään muuallakin (hallinnollisesti ministeriöiden alaisessa) valtionhallinnossa. Kysymys on ollut oikeuskanslerin arvioitavana vuonna 2008, kylläkin sosiaali- ja terveysministeriön omasta aloitteesta. Tuol-

jäsen oli käsitelty samaksi tai samankaltaiseksi väitettyä asiaa kahdessa eri lautakunnassa. Jälkimmäiseen oikeusriitaan soveltuviissa normeissa ja tapauksen tosiasiapohjassa oli kuitenkin vakuutus oikeuden mielestä liiaksi eroavuuksia, jotta lautakunnan jäsenelle olisi voinut syntyä esteellisyyden aiheuttava ennakoasenne.

239. AOA 274/2/01; Saksliin 2003 s. 22; Tuori – Kotkas 2008 s. 362.

240. EOA 2002 s. 135.

241. Näin Pellonpää ym. 2012 s. 492.

242. *ibid.*

243. *Procola v. Luxemburg*, 1995.

loin oikeuskansleri ei tosin pitänyt epäilystä riippumattomuuden tai puolueettomuuden vaarantumisesta aiheellisena.<sup>244</sup>

Vilkaisu ministeriöiden nettisivuille kertoo olevan ennemminkin sääntö kuin poikkeus, että varsinkin sivutoimiset lakimiesjäsenet ovat ministeriöiden palveluksessa. Useimmiten kyse on sosiaali- ja terveysministeriöstä mutta myös muut ministeriöt kuten työ-, opetus- ja valtiovarainministeriö ovat edustettuina työnantajatahojen joukossa. Selvästi harvinaisempi on päätoimi jossakin etuuslaitoksista. Oikeuskanslerin mukaan luottamus lautakuntien puolueettomuuteen tai riippumattomuuteen ei voi vaarantua siksi, että ministeriöön virkasuhteessa olevilla jäsenillä tai varapuheenjohtajalla ei ole päätoimensa kautta konkreettista kytkentää lautakunnassa käsiteltävänä oleviin asioihin. Tässä suhteessa virkamiehet poikkeavat ratkaisevalla tavalla esimerkiksi vakuutuslaitoksissa työskentelevistä lääkärijäsenistä tai etuuksia myöntävien etuuslaitosten johtoon kuuluvista henkilöistä, joilla tällaisia kytkentöjä saattaa olla.<sup>245</sup> Viimeksi mainittujen tahojen osallisuuteen lautakuntien kokoonpanossa ylimpien lainvalvojien lausunnoissa on puututtu.

Oikeuskanslerin kannanotto edustaa huomattavan kapeaa näkemystä riippumattomuuden merkitysisällöstä. Sellaisena se ei tunnu vastaavan kotimaisessakaan keskustelussa vakiintuneita käsityksiä. Lainkäyttäjän tulisi nimittäin olla riippumaton juuri toimeenpanovallasta.<sup>246</sup> Lähtökohta on (vähintäänkin yleisellä tasolla) melko laajalti hyväksytty niin kotimaisen valtiosääntöoikeudellisen perinteen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai Euroopan neuvoston suositusten valossa. Yleisten tuomioistuinten tai yleisten hallintotuomioistuinten kohdalla vastaavaa ongelmaa ei tietysti juurikaan voisi esiintyä siksi, että tuomareiden virat ovat (harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta) päätoimisia. Melko etäinen ja merkitykseltään vähäisempi vertauskohdta voisi löytyä tuomareiden osallistumisesta lainvalmisteluun. Tämä on ilmiö, jota esiintyy mutta jota on ainakin oikeuskirjallisuudessa pidetty riippumattomuuden kannalta arveluttavana. Tällöinkin on tehty erottelu sen suhteen, osallistuisiko tuomari ns. aineellisen lain val-

244. Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 2008 s. 230–231.

245. Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 2008 s. 230.

246. Kriittisesti virkamiesten osallisuutta arvioi myös Ilveskero (DL 2011 s. 4).

misteluun vai sellaisen oikeudenkäyntimenettelyä tai tuomioistuimia koskevan sääntelyn valmisteluun, joka liittyy tuomarin omaan työhön. Viimeksi mainittua on pidetty suotavampana kuin osallistumista aineellisten säännösten valmisteluun.<sup>247</sup>

Kuinka asiaan sitten tulisi suhtautua? Jos lautakuntien kokoonpanoja tarkastellaan kokonaisuutena, saatetaan sivutoimiset jäsenet jakaa kahteen pääasialliseen ryhmään. Ensimmäiseen kuuluisivat lakimiesjäsenet, jotka siis ovat lähemmin tarkasteltuina merkittävältä osaltaan ministeriöiden virkamiehiä. Toiseen saatettaisiin lukea asiantuntija- ja intressiedustajat. Varsinaisten intressiedustajien lisäksi myös muut maallikko- tai asiantuntijajäsenet vähintäänkin edustavat jonkin intressiryhmän tai erityisalan olosuhteiden tuntemusta. Esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on erikseen muutoksenhakijoiden olosuhteita tuntevia edustajia.<sup>248</sup> Lääkärijäsenten kytkentä intressitahoihin saattaa olla jopa muita sivutoimisia jäseniä etäisempi ainakin asiaa muodollisesti tarkastellen. Nykykäytännön valossa lääkärijäseniin kohdistuvat riippumattomuusepäilykset johtuvat pääosin heidän koulutus- ja työskentelytaustaansa liittyvistä seikoista.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä kuin riippumattomuudella – sellaisena kun käsite on ymmärretty melko vakiintuneestikin – ei kokoonpanosääntöjä alun perin suunniteltaessa olisi asetettu suurempaa painoa. Luonnehdinta, jonka mukaan lautakuntien kokoonpanossa on korporatiivisia piirteitä, ei ole täysin turha, varsinkaan jos valtion virastojen henkilökunnan ymmärrettäisiin muodostavan tässä kokonaisuudessa kolmannen osapuolen. Tämä olisi karkea luonnehdinta, sillä yksittäisisissä lautakunnissa saattaa olla ”edustettuna” useampiakin tahoja kuten eri etuudensaajatahoja edustavissa järjestöissä työskenteleviä henkilöitä. Toisaalta kokoonpanoihin on sanottu sisältyvän eräänlaista poliittista mandaattiajattelua.<sup>249</sup> Missä määrin tällainen ajattelu on toivottavaa riippumattomuuden näkökulmasta, on toinen juttu.

Riippumattomuuden kannalta on kysyttävä, vahvistaako kokoon-

247. Ks. Ojanen 2010 s. 102.

248. Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa puolestaan on korkeakouluopintojen ja peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen tuntemusta edustavia jäseniä.

249. Näin myös oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2008 s. 229.



pano lautakuntien uskottavuutta itsenäisenä päätöksentekijänä. Nähdäkseni järjestelyä ei oikein voi puolustaa riippumattomuudelle tänä päivänä asetettavien vaatimusten pohjalta. Päätelmät riippuvat lopulta siitä, kuinka ainutlaatuisena vaihtoehtona nykyjärjestelmää pidetään tai siitä, onko järjestelmälle realistisia vaihtoehtoja. Jäsenistön nykyistä koostumusta saatetaan puoltaa lähinnä argumentein, jotka liittyvät erityisasiantuntemuksen tarpeeseen, jota edellyttäisiin myös lakimiesjäseniltä. Näin ainakin, jos tarvittavaa asiantuntemusta ei olisi saatavissa kohtuullisin panostuksin toisin keinoin. Samoin voisi olla, jos ylipäänsä riittävän koulutettua lakimieshenkilökuntaa ei olisi saatavissa. Varmin keino ongelman ratkaisuun voisi olla jokin sellainen vaihtoehto, jossa lainkäyttötehtävät siirrettäisiin päätoimisille tuomareille. Tämä voisi merkitä joko lautakuntien jäsenten tehtävien muuttamista päätoimisiksi, isompia lautakuntien organisaatioon kohdistuvia muutoksia tai vaikkapa lautakuntien tehtävien siirtämistä hallinto-oikeuksille.

#### 6.3.4. TUOMAREIDEN RIITTÄVÄT TYÖSKENTELYEDELLYTYKSET

Tuomioistuimen jäsenten sivutoimisuutta saatetaan arvioida myös tuomareiden työskentelyedellytysten kannalta. Tällöin voidaan kysyä, heikentääkö sivutoimisuus yksittäisen tuomarın tai koko tuomioistuimen edellytyksiä juttujen asianmukaiseen ratkaisemiseen. Jos näin olisi, vaikuttaisiko tämä haitallisesti tuomareiden itsenäisyyteen päätöksentekijöinä? Tässä arvioinnissa ratkaisevaa on, heikkeneekö yksittäisen tuomarın itsenäinen rooli. Sillä on lähdettävä siitä, että tuomioistuimen kaikkien tuomareiden pitää olla päätöksenteossaan itsenäisiä. Yksittäisen tuomioistuimen jäsenen roolin epäitsenäisyyttä ei näin ollen korjaisi sellainen päättely, jossa tuomioistuinta kokonaisuutena (instituutiona) pidettäisiin riippumattomana. Tuomioistuin ei ole itsenäinen ja riippumaton, jos tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluisi sellaisia tuomarın vastuulla toimivia jäseniä, jotka eivät voisi täysimittaisesti tai itsenäisesti osallistua päätöksen lopulliseen muotoutumiseen.<sup>250</sup>

250. Vastaavasti viime kädessä juuri yksittäisen tuomarın esteellisyys johtaisi oikeusseuraamuksiin eli tuomioistuimen päätöksen kumoamiseen ja palauttamiseen uudelleen kä-

Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty, että sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakuntien jäsenten sivutoimisuus saattaa vaikuttaa haitallisesti heidän edellytyksiinsä varmistua ratkaisujen oikeellisuudesta.<sup>251</sup> Ainakin yleisellä tasolla on selvää, että työskentelyolosuhteissa olevat puutteet voivat heikentää lainkäyttötehtävien sisällöllisesti laadukasta hoitamista. Ja näkyvät puutteellisuudet saattavat vastaavasti heikentää ratkaisutoiminnan uskottavuutta ulkopuolisen tarkkailijan silmissä.

Lautakuntien ominaispiirteenä on se, että kaikki jäsenet lukuun ottamatta puheenjohtajia ja yhtä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajaa ovat sivutoimisia. Ratkaisutoiminta nojautuu näin ollen melko pitkälti esittelijöiden valmistelemaan työhön. Tällöin ongelmaksi voi nousta se, joutuvatko sivutoimiset jäsenet olosuhteiden vuoksi tiedollisesti tai ajankäytöllisesti ratkaisevassa määrin huonompaan asemaan verrattuna esittelijöihin, joilla on mahdollisuus perehtyä jokaiseen päätettäväksi tulevaan juttuun. Toisaalta sivutoimisten jäsenten kesken voi vallita määrätynlainen epäsuhta lääkärjäsenten osallistuessa toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa ratkaisuntekoon jo valmisteluvaiheessa.

Lautakuntien päätöksentekomenettelyyn sisältyy erityispiirteitä, jotka voivat heikentää sivutoimisten jäsenten mahdollisuuksia perehtyä tarvittavalla perusteellisyydellä yksittäiseen oikeusriitaan. Kyse on päätöksenteon määrätynlaisesta massaluonteisuudesta. Oikeusriidat eivät saa lautakunnissa osakseen keskimäärin yhtä yksilöllistä käsitteilyä kuin yleisissä tuomioistuimissa (vaikkapa hovioikeuksissa) tai hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat. Lautakuntamenettelyjen leimallisena piirteenä on, että päätöksenteossa lähtökohtaisesti melko pitkälti luotetaan valmisteluun osallistuneiden jäsenten myötävaikutuksesta syntyneeseen ja esittelijän laatimaan ratkaisuehdotukseen. Ainoastaan yksittäisen lautakunnan jäsenen niin erikseen halutessa ratkaisu otetaan yhteiseen, keskustelua sisältävään käsittelyyn. Kun asioiden nostaminen keskusteluun on poikkeus pääsäännöstä ja tietysti aiheuttaa lisätyötä, yksittäisellä jäsenellä lienee jonkin tasoinen kynnys vaatia yksilöllistä käsittelyä. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn luonnehdinnan mukaan täl-

siteltäväksi.

251. Ks. Kuusi DL 2013 s. 894.

lainen menettelytapa ei rohkaise mielipiteenvaihtoon.<sup>252</sup>

Toiselta puolen lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa asioissa oikeusriitaa valmisteleva esittelijä kylläkin konsultoi lautakunnan lääkärijäsentä/lääketieteellistä asiantuntijaa, mikä seikka saattaa antaa perusteita vaikutelmalle, että näissä asiaryhmissä lautakunnan juristijäsenet eivät käytä toimivaltaansa täysimääräisesti. Yhdistyneenä lääketieteellisen asiantuntemuksen merkitykseen menettelytapa kokonaisuudessaan saattaa kyllä uskottavasti myötävaikuttaa medikalisoitumisen vahvistumiseen lautakuntien ratkaisutoiminnassa.

Kysymys tuomareiden riittävästä työskentelyolosuhteista ei näy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tämä ei ehkä ole varsinainen ihme, sillä useimmiten lienee totuttu ajattelemaan, ettei työskentelyedellytyksissä ole ainakaan kovin perustavia puutteita. Euroopan neuvoston suosituksissa kuitenkin kiinnitetään huomiota tuomarin työskentelyedellytyksiin ja hänen käytettävissään olevien resurssien riittävyteen. Resurssikysymys liitetään juuri tuomareiden päätöksenteon itsenäisyyteen.<sup>253</sup> Niinpä vuoden 2010 suosituksen mukaan jäsenvaltioiden on tarjottava tuomioistuimille riittävästi resursseja, jotta ne kykenevät täyttämään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset ja antavat tuomareille mahdollisuuden tehtävien asianmukaiseen hoitoon.<sup>254</sup> Suosituksen 34 kohta liittyy yksittäisen oikeusriidan ratkaisemiseen. Kohdan mukaan resurssien säästö ei saa rajoittaa ratkaisun tekemistä ja perustelemista yksittäisessä asiassa.<sup>255</sup> Vaikka jo suositusten tarkoitussisältö, niiden konkreettisesta juridisesta merkityksestä puhumattakaan, jää avoimeksi, suosituksesta kyllä saadaan sääntelyargumentti tuomarintehtävien päätoimisuuden puolesta.

252. Näin Koulu (2014 s. 138) menettelystä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Ks. lähemmin mts. 137 - 138.

253. Asiayhteys todetaan vuoden 2010 suosituksen kohdissa 30 ja 32. Samoin tehdään jo YK:n suosituksessa (Basic Principles on the Independence of the Judiciary) vuodelta 1985, jossa riittävien resurssien tarjoamista koskeva kohta 7 otsikoidaan tuomioistuimen riippumattomuutta turvaavaksi periaatteeksi.

254. Ks. suosituksen kohta 33.

255. Mitä kaikkea tämänkin kaltainen ohje merkitsee tai edes voi merkitä, on tietysti hyvinkin tulkinnanvaraista. Sen perusteella voinee kuitenkin päätellä, että tuomarilla ei saisi olla tosiasiallisia taloudellisista tai työekonomisista syistä aiheutuvia paineita välttää yksittäisen riita-asian huolellista tutkimista - tai vaikkapa nostaa yksittäisiä juttuja istuntokäsittelyyn - jos hän katsoo siihen olevan perusteltua aihetta.

#### 6.4. LAUTAKUNNAN JÄSENTEN NIMITTÄMINEN

Eurooppalaisessa keskustelussa tuomareiden nimitysten riippumattomuus toimeenpanovallasta ja lainsäädäntövallasta on saanut viime vuosina yhä keskeisemmän merkityksen. Euroopan neuvoston suosituksissa katsotaan, että tuomareiden nimitysvalta joko pitää uskoa muille tahoille kuin hallitusvallan tai lainsäädäntövallan edustajille tai ainakin nimityksiä valmistelemaan pitää asettaa riippumaton taho. Riippumattoman toimielimen osallisuus valmistelussa on toissijainen vaihtoehto, joka tulee kyseeseen sillä ehdolla, että asianomaisen maan perustuslaki ei edellytä nimityspäätöksen tekijän olevan hallitusvallasta riippumaton. Ensimmäisen ja suositeltavimman vaihtoehdon mukaan myös tuomareiden nimityksistä ja uralla etenemisestä päättävän viranomaisen tulisi olla riippumaton hallituksesta ja hallinnosta. Asia saatettaisiin järjestää esimerkiksi siten, että toimielimen jäsenet ovat oikeuslaitoksen valitsemia. Lisäksi heidän tulisi noudattaa nimityspäätöksiä tehtäessä omia menettelysääntöjään.<sup>256</sup>

Jos kuitenkin kansallinen perustuslaki sallii sen, että hallitus tekee nimityspäätöksiä, jäsenvaltion tulisi järjestää riittävässä määrin muita takeita sen varmistamiseksi, että tuomareiden valitsemismenetelmät ovat avoimia ja riippumattomia. Näin pitäisi huolehtia myös siitä, että päätöksiin eivät vaikuta muut kuin ”objektiiviset perusteet”.<sup>257</sup> Tällöin on perustettava riippumaton toimielin, joka tekee ehdotuksia tai ilmaisee nimitysasioista mielipiteensä.<sup>258</sup> Tältä osin vaatimukset ovat vähän tiukentuneet verrattuna vuoden 1994 suositukseen, sillä aiempi versio antoi jäsenvaltiolle kaksi muutakin vaihtoehtoa, nimittäin joko valitusoikeuden tai nimitysten asianmukaisuutta koskevan viranomaisvalvonnan. Lisäksi uusiin suosituksiin edellyttää, että nimittävän viranomaisen tulisi käytännössä – toisin sanoen ainakin pääsääntöisesti – todella noudattaa riippumattoman toimielimen esityksiä.

Suomessa tuomareiden nimitysmenettely täyttää viimeksi mainittu lievemmat ehdot tuomareiden virkaesityslautakunnan perustamisen jälkeen. Tätä koskeva uudistus toteutettiin vuosituhaten vaihteen

256. Ks. vuoden 1994 suositus, kohta 2.c tai vuoden 2010 suositus, kohta 46.

257. Vuoden 1994 suositus, kohta 2.c.

258. Vuoden 2010 suositus, kohta 47.

108 perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Lisäksi varsinaisen nimityspäätöksen tekeminen on siirretty valtioneuvostolta presidentille, joka on toimeenpanovallan edustajana valtioneuvostoa neutraalimpi taho. Lautakuntaanhan kuuluu paitsi tuomioistuinlaitokseen lukeutuvien eri viranomaisten myös asianajajien ehdotuksesta nimettyjä henkilöitä. Lisäksi ainakin pyrkimyksenä on se, että valtioneuvosto lähtökohtaisesti noudattaisi lautakunnan suosituksia.<sup>259</sup>

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten nimitysasioita tuomareiden nimityslautakunta ei sitä vastoin käsittele. Nimityspäätöksen tekee presidentin sijasta valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä.<sup>260</sup> Näin ollen eroavuutena yleiseen lainkäyttöön ja yleiseen hallintolainkäyttöön on paitsi (1) riippumattoman elimen puuttuminen nimitysasioiden valmistelusta myös (2) nimitysviranomaisen liityntä lainkäyttäjän toimialan piiriin kuuluvaan lainvalmisteluun. Toisin kuin valtioneuvostolla presidentillä ei ole roolia lainvalmistelussa. On silti huomattava, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten käytäntö ei aseta estettä nykyiselle menettelytavalle.<sup>261</sup> Lisäksi nykykäytännön katsotaan täyttävän perustuslain asettamat vähimmäisvaatimukset. Ainakaan kotimainen viranomaiskäytäntö ei ole todennut tässä suhteessa ristiriitaa.<sup>262</sup> Sen sijaan lautakuntien nimitysjärjestelmä ei vastaa kansainvälisten sopimusten tai kotimaisten uudempien lainvalmisteluasiakirjojen edellyttämää tasoa.<sup>263</sup> Tästä kertoo osaltaan jo virkaesityslautakunnan perustaminen. Hallituksen esityksen mukaan kansainväliset sopimukset edellyttävät, että ”tuomareiden nimittämisen painopisteen tulee olla lainkäyttövallan elimillä”.<sup>264</sup>

259. Ks. Jyränki - Husa 2010 s. 323.

260. Ks. esimerkiksi laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta 3 §, TTurvaL 12 a luku 2.2 §.

261. Aiemmin jo viitatussa Langborger-tapauksessa otettiin kantaa myös tuomareiden nimittämiseen. Tuolloin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin piti hyväksyttävänä sitä, että hallituksella oli valta nimittää asunto-oikeuden jäsenet. Ratkaisu on jo vuodelta 1989 mutta uudempaan käytäntöä, jossa linja olisi tiukentunut, ei ole.

262. Ks. myös Huhtanen LM 2000 s. 1275-1276. Kriittisesti Pietiläinen (2002 s. 57), joka pitää perustuslaillista ristiriitaa siinä määrin merkittävänä, ettei lautakuntia voida senkään vuoksi kutsua tuomioistuimiksi.

263. Ks. Huhtanen LM 2000 s. 1276.

264. Näin Euroopan neuvoston vuonna 1997 Varsovassa ja Slokissa järjestämän tuomareiden asemaa käsitelleen kokouksen päätöslauselma ja suositukset. Ks. HE 109/1999 s. 5-7.

On vaikea sanoa, johtuvatko eroavuudet muusta kuin historiallisista syistä. Nykyisiä lautakuntalakeja valmisteltaessa asiaan ei ole kiinnitetty huomiota.<sup>265</sup> Eikä oikein muissakaan lainsäädännön valmisteluyhteyksissä ole pohdiskeltu, tulisiko lautakuntien jäseniä nimitettäessä noudattaa toisenlaista menettelyä. Mahdolliselta lisäselitykseltä näyttää tosin se, että myös nimityslakia sovelletaan vain päätoimisiin virkänimityksiin.<sup>266</sup> Esimerkiksi vakuutus oikeuden sivutoimiset jäsenet eivät kuulu lain piiriin. Lautakuntien jäsenistä vain harva on päätoiminen. Vastaavasti on kylläkin huomattava, että tuomioistuimissa on vain vähän sivutoimisia juristituomareita. Näin ollen nimityslain soveltamisalan rajausta kohdistuu ennen kaikkea maallikko- ja asiantuntijajäseniin.

Entä olisiko mahdollisena argumenttina se, että sosiaali- ja terveysministeriöllä on paras asiantuntemus nimitysasioissa? Useinhan lautakuntien kokoonpanoon kuuluu intressi- ja asiantuntijaedustusta perustellaan erityisasiantuntemuksen tarpeella. Kenties sosiaali- ja terveysministeriön uskotaan tunnistavan asiantuntemuksen?

Kuinka asiaan tulisi suhtautua? On mahdotonta väittää, että nykyinen menettely täyttäisi kansainvälisesti yleisesti noudatetun tasoiset vaatimukset riippumattomuuden takeiden osalta. Se, että sosiaalialan valitusinstanssien miltei kaikki jäsenet sattumoisin ovat sivutoimisia, ei missään tapauksessa ole kelvollinen selitys nykyjärjestelmän säilyttämiselle. Sivutoimisuus kun ei sellaisenaan ole tavoiteltava asiointi. Pikemminkin kyse on työskentelyedellytyksiä heikentävästä seikasta, josta olisi hyvä pyrkiä eroon. Tälläkään ei tosin sinänsä ole nimitysmenettelyyn vaikuttavaa merkitystä. Sosiaali- ja terveysministeriön osuutta nimitysten valmistelussa on vaikea pitää välttämättömänä. Kun se toisaalta aiheuttanee riippumattomuuteen kohdistuvia epäilyksiä, on helpo suositella toisenlaista ratkaisua. Vähintäänkin nimitysten valmistelutehtävä tulisi siirtää toimeenpanovallasta riippumattomalle taholle.

Kenen hoidettaviksi tehtävät voitaisiin määrätä, jää käytännön on-

265. Esimerkiksi lautakuntalakeja valmistelleen komitean mietinnössä (KM 2001:9) pohdinta ehdotettavan ratkaisun (valtioneuvosto nimittää lautakuntien jäsenet ministeriön esityksestä) asiaystä puuttuu kokonaan. Samoin asia on sivuutettu lautakuntalakien esityksistä. Vrt. esimerkiksi HE 167/2006 s. 17.

266. HE 109/1999 s. 35–37. Rajauksesta päätoimisiin virkoihin ei mainita nimityslain 1 §:ssä, vaan ainoastaan säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla.

110 gelmaksi. Olisiko nimityslautakuntaan mahdollista ottaa sosiaalialan asiantuntemusta? Mikään mahdottomuus asian järjestäminen ei tietysti olisi. Sitä paitsi nimityslautakunta tekee jo nykyisin vakuutusosoikeuden juristijäseniä koskevat ehdotukset.

### 6.5. TOIMIKAUSIEN MÄÄRÄAIKAISUUS

Lautakunnan jäsenten suoja erottamattomuutta vastaan on yhtä vahva kuin yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten tuomareiden. Lautakunnan jäsenen erottamattomuutta nimittäin sääntelee perustuslain 103 § kuten muidenkin tuomarin tehtäviä hoitavien vastaavaa oikeutta. Vertailussa käräjäoikeuksiin lautakunnilta puuttuu toisaalta vastine käräjäoikeuden lautamiesten luvattoman heikolle suojalle. Lautamiehet kun saatetaan edellä selostetulla tavoin erottaa tuomaria huomattavasti kevyemmin perustein, minkä lisäksi mahdollinen erottamisprosessi olisi saman viraston sisäinen. Erottamattomuuden näkökulmasta lautakuntien riippumattomuus ei siis ole sen heikommin turvattu kuin muidenkaan lainkäyttöä harjoittavien toimielinten.

Erottamattomuuteen hyvin verrattavissa oleva vaikutus on kuitenkin virkojen vakinaisuudella tai määräaikaisuudella. Pelkona on usein se, että määräaikaisen tuomarin jatkokaudesta päättävä taho saisi tästä valta-asemastaan painostusmahdollisuuden viranhaltijaan nähden. Virkojen määräaikaisuus on jälleen näkökohta, jonka osalta lautakunnat näyttävät olevan lähtökohtaisesti muita keskeisiä lainkäyttäjiä heikommassa asemassa. Määräaikaisia ovat kaikki jäsenet lukuun ottamatta tapaturma-asioiden ja työeläkeasioiden lautakuntien puheenjohtajia, jotka nimitetään toistaiseksi.<sup>267</sup> On selvää, että tämä poikkeaa merkittävällä tavoin tuomareiden nimityskäytännöstä yleensä. Varsinaiset tuomarinvirat ovat vakinaisia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta.<sup>268</sup>

Ei liene varmuutta, täyttääkö noudatettu käytäntö edes perustuslain tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia, vaikka kumpikin jät-

267. Laki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 5 §; laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta 3 §.

268. Ks. esimerkiksi tuomareiden vakituisuutta/määräaikaisuutta tuomioistuimissa esittelevää taulukkoa nimityslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 109/1999 s. 16 - 17.

tää normaalisti sijaa huomattavan käytännönläheisille tulkinnoille. Perustuslain asettamia vaatimuksia tavataan kuvailla siten, että virat eivät saisi olla määräaikaista lähtökohtaisesti tai että määräaikaisten virkojen tulisi muodostaa tuomarinvirkojen kokonaisuudessa vain verrattain vähäisen osuuden. Miltei samoin ilmauksin kuvaillaan kylläkin myös ihmisoikeussopimuksen merkitystä. Lautakuntien jäsenten määräaikaaisuus saattaisi hyvinkin olla pienehkö yksityiskohta koko suomalaisen lainkäyttöjärjestelmän mittakaavassa. Lautakuntajärjestelmän sisältä katsottuna kyse on jostakin muusta. Lautakuntien määräaikaisuuden torjuvaa viranomaiskäytäntöä ei tosin ole ainakaan toistaiseksi kertynyt.

Vertailua tasoittavana seikkana saatetaan mainita se, että määräaikaista viranhoitajia on runsaassa mitassa myös käräjä- ja hovioikeuksissa samoin kuin hallintotuomioistuimissa. Käytännön tasolla hyvinkin merkittävä osuus tuomarin viroista on viransijaisten hoidossa. Asiaa pahentaa se, että valta viimeksi mainittujen nimittämiseen on viraston päällikkötuomarilla, jos sijaisuus kestää enintään yhden vuoden. Päätöksen lyhyistä viransijaisuuksista tekee tosin sanoen yksin niin käräjäoikeuden laamanni, hovioikeuden presidentti kuin hallinto-oikeuden ylituomari. Juuri lähiesimiehen nimitysvalta altistaa viranhoitajan työskentelyn itsenäisyyttä vaarantaville vaikutteille. Tämä on hänen riippumattomuutensa kannalta merkittävästi haitallisempaa verrattuna siihen, että päätösvalta olisi etäämmällä.<sup>269</sup> Tunnettua on, että päällikkötuomareiden valtaa nimitysasioissa on lisätty viimeisinä vuosina merkittävästi. Näkökohdan merkitys on toki siten suhteellinen, että lopullisesta nimitysvallasta riippumattakin lähiesimiehellä voisi olla tosiasiallista vaikutusvaltaa nimityspäätösten sisältöön. Niinpä esimerkiksi hovioikeus lienee tosiasiaa täyttänyt käräjäoikeuksien viransijaisuudet päällikkötuomarin esityksen mukaisesti jo ennen kuin hänen varsinaista nimitysvaltaansa viransijaisuuksien suhteen laajennettiin.

Kun toisaalta lautakuntien jäsenet nimittää ministeriö, lautakun-

269. Kriittisesti käräjäoikeuden ja hovioikeuden päällikkötuomareiden määräaikaista viranhaltijoita koskevan nimitysvallan suhteen Virolainen, blogikirjoitus 13.5.2013. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (2/1996) kiinnitetään huomiota siihen, että esittelijöiden asema on heikompi riippumattomuuden kannalta verrattuna vakituisiin tuomareihin joihen osaltaan hänen urasuunnitelmiansa tuomioistuineläitöksessä liittyvistä näkökohdista. Ks. samoin Tuomas Ojosen lausunto 10.6.2012 Suomen hovioikeustuomarit ry:lle s. 17.



nan jäsenellä lienee tosiasiaassa määräaikaista tuomioistuinjuristia vähemmän aihetta pelätä sitä, että hänen ratkaisutoimintansa vaikuttaisi mahdollisuuksiin päästä jatkokaudelle. Riippumattomuudelle aiheutuva haitta olisi siksi vähäisempi, vaikka nimittävä viranomainen onkin toimeenpanovallan edustaja. Saattaa tietysti lisäksi olla niinkin, ettei sivutoiminen jäsenyys ole urasuunnitelmien kannalta yhtä ratkaiseva seikka kuin viranhoidon jatko määräaikaista tehtävää hoitavalle tuomioistuinjuristille. Yleisessä vertailussa lautakuntien ja tuomioistuinten riippumattomuuden kesken voidaan ottaa lukuun myös lautamiesten tointen määräaikaisuus kärjäoikeuksissa. Tämäkin osaltaan suhteellistaa vertailua, jonka lopputulos kaikesta huolimatta lienee lautakunnille jossakin määrin epäedullinen.

Lautakuntien jäsenten määräaikaisuutta ei voida pitää tyydyttävänä riippumattomuuden kannalta, vaikka moni merkittävä seikka tasoittaa-kin kokonaisvertailua suhteessa kärjäoikeuksiin ja yleisiin hallinto-oikeuksiin. Erityisesti vertailua tasoittaa se, että myös niissä huomattava osa tuomioistuinten viroista on tosiasiaassa määräaikaisten hoidossa samoin kuin viimeksi mainittujen nimitysmenettely, jossa ratkaiseva rooli on lähiesimiehellä. Mutta on huomattava, että riippumattomuutta vaarantavat nimitysvaltaan ja määräaikaisten tuomareiden osallisuuteen lainkäytössä liittyvät kysymykset ovat saaneet osakseen huomattavaakin kritiikkiä. Ja parhaillaan vireillä olevassa lakihankkeessa pyrkimyksenä on luopua määräaikaisten esittelijäjäsenten osallisuudesta hovioikeuksien ratkaisukokoonpanoon.<sup>270</sup>

Asian korjaaminen saattaisi edellyttää isompia organisatorisia muutoksia kuin mitkä olisivat välttämättömiä vaikkapa nimitysmenettelyn uudistamisen kohdalla. Tai korjaukset voisivat olla ainakin luontevimmin toteutettavissa organisatoristen uudistusten yhteydessä. Ensinnäkin sivutoimiin tehtäviin määräaikaisuus istuu huomattavasti paremmin kuin päätoimisiin virkoihin, varsinkin jos ajatellaan, että monet sivutoimiset jäsenet eivät mahdollisesti edes olisi halukkaita sitoutumaan vakinaiseen toimeen. Jos tulevaisuudessa siirryttäisiin enemmän mää-

270. Ks. OM 26/2014 s. 80–81. Nykyinen (hovioikeuslain 9 §:ään perustuva) järjestely on tarkoitus korvata perustamalla mm. hovioikeuteen, hallinto-oikeuksiin ja vakuutusoi-  
keuteen määrääjäksi täytettäviä avustavan tuomarin virkoja.

rin päätoimisuuteen – tai vaikkapa siirrettäisiin lainkäyttötehtävät konaankin päätoimisille tuomareille – määräaikaaisuudesta olisi syytä luopua viimeistään tällöin. Keskustelussa onkin ehdotettu mm. lainkäyttötehtävien siirtämistä päätoimisille jäsenille, joilla on vakinainen tehtävä tai virka.

## 6.6. YLEISTÄ VALTASUHTEIDEN VAIKUTUKSESTA

Edellisessä jaksossa puheena ollut ministeriön valta lautakuntien vakinaisten jäsenten nimityksissä samoin kuin yleisten tuomioistuinten osalta viraston päällikkötuomarin valta määräaikaisten tuomareiden nimityksissä antaa aiheen tarkastella lähemmin sitä, millä tavoin tällainen valtasuhde saattaa horjuttaa lainkäyttäjän riippumattomuutta. Samantapainen asetelma, joka kenties voisi vaikuttaa tuomareiden itsenäisyyteen, liittyy ministeriövetoiseen tulosohtaukseen, lainkäyttöelimen palkkausjärjestelyihin tai päällikkötuomarin tehtävään virastossa harjoitetun lainkäytön yhtenäisyyden valvonnassa. Näitä käsitellään vähän jäljempänä. Asetelmassa on yhteistä se, että hierarkkisesti ylemmällä taholla on ainakin teoriassa – kenties myös käytännössä – mahdollisuus käyttää valtaoikeuksiaan väärin, etukäteen painostaa joko virastoa tai yksittäistä lainkäyttäjää tämän ratkaisutoiminnassa, jälkikäteen sanktioida lainkäyttäjää ei-toivotunlaisesta toiminnasta tai palkita toivotun mukaisesta. Mutta voiko tämänkaltaisilla seikoilla todellisuudessa ylipäänsä olla vaikutusta tuomareiden tai tuomioistuimen riippumattomuuteen? Miten tämä vaikutus voisi luultavimmin ilmetä? Jos vaikutusta on, tarvitseeko suojelua tuomareiden itsenäisyys sellaisenaan vai pikemminkin vain yleisön luottamus?

Usein sanotaan, että painostus- tai vaikutusmahdollisuuden käyttäminen on tosiasiallisesti harvinaista. Siksi kyse olisi enemmänkin tai yksinomaan siitä, että säännöksiin tulee suojata asianosaisille ja yleisölle välittyvää vaikutelmaa riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta.<sup>271</sup>

271. Lainvalmistelussa tavataan puhua enimmäkseen asianosaisten luottamuksen suojaamisesta riippumattomuutta koskevia epäilyksiä vastaan. Keskustelussa tosiasiallisen vaaran aiheutuminen on saatettu kiistääkin. Esimerkiksi Havun ja Juntusen mukaan tuntuu käytännössä mahdottomalta, että lääkärijäsenten palvelussuhde asianosaisyhtiön kanssa samaan yhtiöryhmään kuuluvaan vakuutusyhtiöön voisi vaikuttaa lääkärijäsenen moti-

Kumpikaan ei todellisuudessa edes olisi vaarassa. Ja jos vaara olisikin olemassa, ainoa vaaran aiheuttaja liittyisi sinänsä harvoin realisoituvaan pelkoon siitä, että viranomainen käyttäisi valtaoikeuksiaan väärin ja todella joko sanktioisi tai palkitsisi virkamiestä siitä riippuen, millaisia ratkaisuja tämä tekisi omassa virantoimituksessaan. Mutta onko asia näin onnellisesti? Nähdäkseni riippuvuuden haitalliset vaikutukset eivät johdu pelkästään siitä, että jokin taho kuten esimiesasemassa oleva virkamies tai ylempi viranomainen toimisi epäasiallisesti tai mielivaltaisesti. Riittävää ja usein tärkeämpää on, että joku toinen ylipäänsä on sellaisessa asemassa, että hän niin halutessaan kykenisi sanktioimaan tai palkitsemaan tuomaria hänen virkatoimiensa vuoksi. Tällöin tuomarille jo voi aiheutua asiaan kuulumaton vaikutin toimia määrättyllä tavalla. Jo pelkkä tietoisuus siitä, että esimies kykenee helposti vaikuttamaan tuomarin työsuhteen jatkumiseen, uralla etenemiseen tai palkkaukseen, voi aiheuttaa vaikkapa pyrkimyksen miellyttää esimiestä.

Asian tarkasteluun yleisellä tasolla soveltuu analogia keskusteluun vapauksien ja vapaudenrajoitusten käsitteellisestä sisällöstä. Keskusteluun osallistuneen Quentin Skinnerin mukaan mielivallan eli jonkun rajoittamattoman vallan tehdä toiseen kohdistuvia päätöksiä saatetaan jo sellaisenaan katsoa kaventavan vallanalaisen näkökulmasta hänen toimintavapauksiaan.<sup>272</sup> Välttämätöntä ei ole tältä kannalta, että ensiksi mainittu todellisuudessa käyttäisi valta-asemaansa väärin. Ratkaisevaa ei toisin sanoen ole se, olisivatko hänen toimensa perusteiltaan asianmukaisia tai vääriä – tai se, mitkä olisivat hänen motiivinsa. Edes sillä seikalla, olisiko valta-asemassa olevan toiminta vallanalaisen kannalta hyödyllistä vai haitallista, ei välttämättä olisi vaikutusta. Eikä toimintavapauden rajoittuminen edellytä sitäkään, että vallankäyttäjät tekisi ylipäänsä minkäänlaisia (hyödyllisiä tai haitallisia) päätöksiä. Hän saattaisi lopulta pysyttyä valtamahdollisuuksiensa piiriin kuuluvissa toimissa täysin passiivisena mutta vallanalaisen toimintavapaus voisi silti rajoittua. Olennaista on valta-asetelman psykologinen vaikutus ja vaikutuk-

vaatioperustaan. Näin ollen esteellisyssääntöjen järkeväksi suojelukohteeksi jää turvata maallikon asemassa olevan asianosaisen luottamusta lainkäyttäjää kohtaan. Ks. Havu – Juntunen LM 2002 s. 609.

272. Ks. Skinner 2003 s. 23.

sen syynä on juuri vallanalaisen tietoisuus siitä, että toisella on häneen kohdistuvaa valtaa ja että vallanalaisen toiminta saattaisi johtaa palkitsemiseen tai sanktioon.<sup>273</sup> Vaikka esimerkiksi on kyse täysin vapaasta harkintavallasta, sama logiikka soveltuu myös oikeusnormien rajoittaman harkintavallan käyttöön.

Toisinaan riippumattomuuden sanotaankin edellyttävän, että tuomarille ei syntyisi tarvetta ennakoida nimityspäätöksen tekijöiden kantoja lainkäyttöraatkaisuihin.<sup>274</sup> Tämän estäminen on tärkeää huolimatta siitä, kuinka todennäköistä olisi, että hänen toimintansa todella vaikuttaisi nimityspäätösten tekijöihin. Edellä sanottu nähdäkseni jo osoittaa samalla sen, että riippumattomuusnormien täysin realistisena suoje-lukohteena on nimenomaan asiaan kuulumattomien vaikuttimien ehkäiseminen tuomarin päätöksenteosta. Tätä koskeva vaara on todellinen ja täysin merkittävä. Siksi riittäväksi vasta-argumentiksi riippumattomuuden takeiden kehittämistä vastaan ei käy oletamus, jonka mukaan epäilemättä kaikin puolin kelvon esimiehen tai nimityspäätöksen tekijän ei saateta uskoa todellisuudessa voivan toimia moitittavasti näitä ratkaisuja tehdessään.

Erästä kyselytutkimuksesta käy ilmi, että käräjäoikeuden tuomarit eivät juuri ole törmänneet käytännössä tilanteisiin, joissa laamanin toiminta lainkäytön virastonsisäisen yhtenäisyyden valvomisessa olisi aiheuttanut ongelmia yksittäisen tuomarin riippumattomuuden kannalta.<sup>275</sup> Luulen, että tämä kuvaus on melko luotettava. Yksittäisen tuomarin harkintavapauden loukkaamattomuudella on pitkä perinne tuomioistuineläytöksen piirissä. Tästä ei kuitenkaan voi päätellä, etteikö myös päällikkötuomarin tehtävänkuvalla lainkäytön yhtenäisyyden

273. Skinner (2003 s. 22-23) korostaa ilmiön erityislaatuisuutta luokittelemalla mielival-lan (tai "herruuden") puuttumisen omaksi vapauden lajikseen erotuksena negatiivisesta ja positiivisesta vapaudesta. Yhtä hyvin se saatettaisiin kuitenkin lukea negatiiviseen vapau-teen kuuluvaksi. Tarve mukautua toisen odotuksiin johtuu nimittäin ulkopuolisen tahon vaikutuksesta, minkä vuoksi se voidaan tulkita ulkopuolelta tulleeeksi esteeksi, joka rajoit-taa vallanalaisena olevan toimintavaihtoehtoja. Voidaan sanoa, että kyse on psykologisen ulottuvuuden huomioon ottamisesta vapauden rajoituksista puhuttaessa.

274. Näin Jyränki – Husa 2010 s. 325 siitä, miksi nimitykset eivät saisi lähtökohtaisesti olla määräaikaista.

275. Käräjäoikeuden tulosohjaus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006 s. 78.

116 valvonnassa voisi olla riippumattomuutta vaarantavia vaikutuksia. Sopivaisuuden rajankäynnit ovat joka tapauksessa liukuvia ja vaikkapa määräaikaista virkaa hoitava tuomari saattaa olla vakinaisia tuomareita heikommassa asemassa säilyttämään päätöksentekonsa itsenäisyyden.

## 6.7. LAUTAKUNTIEN HALLINNOLLINEN SUHDE TOIMEEN- PANOVALTAAN

Ministeriön hallinnollinen valta lautakuntiin nähden merkitsee käytännössä, että osan lautakunnista - eli sosiaaliturvan, työttömyysturvan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnan - kohdalla ministeriö päättää rahoituksen määrästä<sup>276</sup> ja harjoittaa ns. tulosohjausta. Ministeriö toisin sanoen asettaa lautakuntien toiminnalle laadullisia ja määrällisiä tavoitteita, solmii tulossopimuksen ja seuraa tavoitteiden toteutumista. Sosiaaliturvan ja työttömyysturvan lautakuntien osalta hallinnollista valtaa käyttää sosiaali- ja terveysministeriö. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan osalta vastaava ohjausvalta on opetusministeriön hallussa.

Lautakunnat ovat näiltä osin merkittävästikin toisistaan poikkeavassa asemassa. Työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnat ovat lakisääteisen rahoituksensa vuoksi muita itsenäisempiä, vaikka sosiaali- ja terveysministeriö valvoo myös niiden toimintaa. Ministeriön tulosohjaus ei yllä kumpaankaan. Työeläkeasioiden samoin kuin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan rahoitus ensinnäkin perustuu vakuutusyhtiöiltä perittäviin maksuihin. Budjettivaltaa käyttää ministeriön sijasta hallitusvallasta riippumaton taho. Lisäksi lautakunnat osallistuvat budjetin valmisteluun ja niillä on toimivalta oman tilinpäätöksensä hyväksymiseen. Vakuutusyhtiöiden maksuihin perustuva rahoitusjärjestely on ollut voimassa jo pitkään. Kahden lautakunnan taloudellista itsenäisyyttä kuitenkin vahvistettiin kymmenisen vuotta sitten toteutetuilla uudistuksilla, jolloin budjettivalta siirrettiin

276. Koska nimitysvalta on ministeriöillä, ministeriöllä on lisäksi toimivalta päättää sivutoimisten jäsenten lukumäärästä niiden lautakuntien osalta, joita koskeva säännös ei määrittele jäsenten tarkkaa lukua. Lautakuntalait määrittelevät työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntien osalta vain jäsenten vähimmäismäärän. Työttömyysturvalautakuntaan jäseniä on nimitettävä "tarpeellinen määrä" (Työttömyysturvalain 12 a:2.).

eläketurvakeskukselta ja tapaturmavakuutuslaitosten liitolta vakuusvalvontavirastolle, joka on hallinnollisesti sosiaali- ja terveystieteiden alainen mutta päätöksenteossa siitä riippumaton laitos.<sup>277</sup> Nykyisin tehtävää hoitaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan osalta finanssivalvonta.<sup>278</sup>

Rahoitus lienee myös määrällisesti muiden lautakuntien rahoitusta runsaampaa. Ainakin yksittäistä juttua kohden työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden lautakunnissa käytetään enemmän rahaa.<sup>279</sup> Lautakuntalait määrittelevät niiden rahoituksen riippuvaiseksi valitusasioiden käsittelyssä aiheutuvista kuluista. Tulosoikeuden puuttuessa lautakunnilla itsellään on käytännössä vahvempi määräämisvalta siihen, millä tavoin lainkäyttöä harjoitetaan. Sääntelyn tasolla toki myös sosiaaliturvan, työttömyysturvan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnille on väljästi delegoitua määräämisvaltaa niissä noudatetun menettelyn yksityiskohtien suhteen.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea ei kiinnittänyt käytännössä minkäänlaista huomiota lautakuntien hallinnolliseen riippumattomuuteen toimeenpanovallasta. Tämä on kenties yllättävää siksin, että riippumattomuuden vahvistamista sitä vastoin korostetaan monissa yksityiskohdissa. Nämä ovat tärkeitä mutta toisaalta seikkoja, jotka kokonaisuuden kannalta eivät varmasti ole sen painavampia ministeriön taloushallinnolliseen rooliin verrattuna.<sup>280</sup> Huono selitys asialle olisi se, että riippumattomuus hallitusvallasta olisi jo alun alkaen rajattu komitean toimeksiannon ulkopuolelle. Mutta ennen kaikkea niitä yllä selostettuja rahoitusjärjestelyjen uudistuksia, joita kehittämiskomitean suuntaviivojen pohjalta on toteutettu, on perusteltu riippumattomu-

277. Ks. HE 155/2003 s. 4 - 5.

278. Laki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 17 §.

279. Tämä ilmenee esimerkiksi lautakuntien vuosittaisista toimintakertomuksista. Vuoden 2014 toimintakertomusten mukaan käytettiin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa yli 700 euroa, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa yli 800 euroa ja kolmessa muussa lautakunnassa noin 200 euroa yhtä ratkaistua asiaa kohden.

280. Komitea piti tärkeänä esimerkiksi eläkelautakuntien osalta jäsenten nimitysvallan siirtämistä ministeriöltä valtioneuvostolle. Ks. KM 2001:9 s. 148. Nimitysvalta on tärkeä kysymys mutta uudistustarpeiden pohdinta ei yltänyt muihin lautakuntiin. Riippumattomuuden kannalta olisi ollut kenties perusteltua siirtää nimitysvalta tuolloin juuri perustetulle tuomareiden nimityslautakunnalle.

della, ei tosin suhteessa hallitusvaltaan, vaan suhteessa asianosaistahoisiin. Komitea painotti eläkelautakuntien rahoituksen ”irrottamista” eläketurvakeskuksesta siksi, että se piti eläketurvakeskuksen yhteyksiä eläkeyhtiöihin ongelmallisena.<sup>281</sup> Rahoitusjärjestelyjä on joka tapauksessa pidetty tuossa asiayhteydessä painoarvoltaan merkittävänä, joten budjettivallan merkitys riippumattomuudelle tunnustetaan silloin, kun kyse on häiritseväksi koetusta kytkennästä asianosaisena oleviin vakuutusyhtiöihin.

Tuomioistuinten riippumattomuutta koskevassa keskustelussa tulosohjaus on noussut viime vuosina keskeiseksi teemaksi. On sinänsä hyvin tunnettua, että hallintoviranomaiset ovat ryhtyneet aiempaan käytäntöön verrattuna merkittävästi voimallisemmin seuraamaan tuomioistuinten toiminnan ns. tuloksellisuutta. Tässä tarkoituksessa on pyritty sopimaan siitä, millä tavoin tuloksellisuutta saatetaan mitata ja kehittämään tarkoitukseen soveliaita välineitä, menettelytapoja. Aiheeseen liittyen on julkaistu enenevässä määrin myös julkisia raportteja ja selvityksiä.<sup>282</sup> Pyrkimys on yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön puolella ollut siinä määrin vakava, että siinä on nähty merkittäviä huolenaiheita tuomioistuinten työskentelyedellytysten, ennen kaikkea juuri riippumattomuuden kannalta. Asiaan otetaan kantaa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä, jonka mukaan riippumattomuus saattaa olla vaarassa jo tuolloisellaan ja jossa vielä lausutaan varoituksia tulosohjauksen terävöittämisen aiheuttamista lisähaitoista. Haittaa aiheutuisi kritiikin mukaan erityisesti silloin, jos asetetut tavoit-

281. KM 2001:9 s. 149.

282. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeusministeriön työryhmämietintö OM 2006:17 (Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittäminen), valtioneuvoston tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006 tai valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti 21/2012. Jo vanhastaan on tunnettua tietysti myös se, että tuomioistuimet (samoin kuin niitä hallinnoivat viranomaistahot, ennen kaikkea oikeusministeriö) ovat kokeneet käytettävissään olevat resurssit siinä määrin niukoiksi, että ne ovat (vaikkeivät aina suinkaan täysin yksimielisinä) esittäneet hyvin erilaisia keinoja, joiden avulla tuomioistuinten raskaaksi väitettyä työtaakkaa voitaisiin keventää. Näihin keinoihin saatetaan lukea yleisen lainkäytön puolella esimerkiksi tosiasiaväitteisiin, vaatimuksiin ja todisteisiin kohdistuva preklusiosääntely samoin kuin valitusoikeuden rajoittaminen ensin seulontajärjestelmän ja myöhemmin valituslupajärjestelmän (ns. jatkokäsittelyluvan) avulla. Vastaavasti myös tuomioistuinverkoston kohtuullisen rajun karsimisen tarkoituksena on ollut ennen kaikkea säästää taloudellisia resursseja.

teet liittyvät tuomitsemistoimintaan ja näiden tavoitteiden saavuttaminen vaikuttaa resurssien jakoon.<sup>283</sup>

Varsin ilmeistä onkin, että juuri tämän kaltaiset kytkennät tulosohjauksessa painottuvat, sillä lautakuntien ja ministeriön allekirjoittamissa tulossopimuksissa asetetaan euromääräisiä ja ratkaistujen juttujen lukumäärään suhteutettuja tavoitteita. Kyse on toisin sanoen siitä, kuinka paljon yksittäisen jutun käsittely saa keskimäärin aiheuttaa kustannuksia tai kuinka monta juttua lautakunnan on tuotettava henkilötyövuotta kohti. Esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa valitusasian käsittely saisi maksaa 197 euroa ja lautakunnan tulisi ratkaista henkilötyövuotta kohden 400 asiaa, jotta vuodelle 2015 sovitut tavoitteet täytyisivät.<sup>284</sup> Logiikkana ei siis ole toteutuneen tehokkuuden vaikutus resurssien määrää lisäävästi mutta kylläkin se, että jutun käsittelyyn käytävissä oleva keskimääräinen työpanos määritellään melko tarkasti.

Tavoitteita saatetaan toisaalta luonnehtia tiukoiksi, ajateltiinpa sitten yksittäistä ratkaisua kohti laskettua euromäärää tai työaikaa. Vaikka saatetaan olla niinkin, että ratkaisutoiminnalle on jo entuudestaan ollut ominaista jonkinlainen ei-yksilöllinen, massaluonteinen tai ”teollinen”<sup>285</sup> riita-asioiden käsittelytapa. Joka tapauksessa lautakuntien menettelyssä on otettu käyttöön työmäärää säästäviä toimintatapoja, jotka epäilemättä istuvat haasteellisiin virtaviivaisuuden tavoitteisiin. Sellainen on esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asioiden kierto, jossa yksittäisistä asiaratkaisuista ei lautakunnan jäsenten kesken useimmissa tapauksissa keskustella; riita-asioita ei lähtökohtaisesti käsitellä kokouksessa. Käsittely perustuu siihen, että esittelijän ratkaisuehdotuksen sisältävä muistio kiertää jäseneltä toiselle ja ainoastaan yksittäisen jäsenen niin halutessa järjestetään istuntokäsittely. Käytännössä istuntokäsittely on siis poikkeusilmiö.<sup>286</sup> Tapaturma-asioiden muutok-

283. Ks. KM 2003: s. 467; Hiden, alustus XII tuomaripäivillä 27.10.2000.

284. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tulossopimus vuosille 2012–2015 s. 5. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan osalta vastaavat tunnusluvut ovat 265 euroa/valitusasia ja 290 ratkaisua/henkilötyövuosi (ks. Sosiaali- ja terveysministeriön ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan tulossopimus vuosille 2012–2015 s. 5).

285. Ks. Koulu 2014 s. 54 tai 2015 s. 7, 323 - 324.

286. Ks. sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työjärjestys 6-7 §§ ja sen johdosta Koulu 2014 s. 137 - 138.



senhakulautakunnassa käsittely sitä vastoin järjestetään kaikissa tapauksissa. Menettelyn sujuvuutta on autettu siten, että oikeudellisesti ja tosiasioidensa puolesta ns. selvissä jutuissa yksittäiset jäsenet – valmisteluvaiheessa kuultua lääkärijäsentä lukuun ottamatta – eivät edes varsinaisesti tutustu oikeusriidan asiakirjoihin. Lautakunta voi nimittäin päättää, että tällainen asia tarkastetaan vasta jaoston kokouksessa. Kokouksen aikana yksittäinen jäsen voi kuitenkin pyytää jutun asiakirjat itselleen voidakseen tutustua niihin lähemmin.<sup>287</sup>

Tarpeettomalta tuntuu toistella enää tässä yhteydessä sitä, että suullinen käsittely, jossa asianosaiset pääsisivät esittämään omaa todistelua, kuulustelemaan vastapuolen kirjallisten lausuntojen laatijoita tai lausumaan käsityksiään suullisesti suoraan ratkaisukokoukselle, ei käytännössä lukeudu lautakuntien työskentelymenetelmiin. Ja on huomattava, että sama pätee kyllä kotimaiseen hallintoprosessiin yleisestikin. Lautakuntien käytäntö ei sanottavasti poikkea esimerkiksi hallinto-oikeuksien vastaavasta toimintatavasta. Mutta eipä liene täyttä varmuutta siitäkään, sallisivatko edes nykyiset tehokkuustavoitteet suullisen käsittelyn yleistymistä.

Ehkäpä kouriintuntuvin osoitus tulosohjauksen yleisesti hyväksytystä merkityksestä on se, että kotimaisessa keskustelussa ja lainvalmistelussa tulosohjauksesta ja yleensäkin taloudellisesta vallankäytöstä riippumattomuudelle aiheutuva vaara on ollut keskeinen perustelu, johon tukeutuen on ehdotettu oikeusministeriöstä erillisen tuomioistuinviraston perustamista.<sup>288</sup> Saatetaan viitata toisaalta sosiaaliasioiden muutoksenhaun uudistuksia valmistelleen komitean omaankin arvioon sikäli kuin tuo arvio on kohdistunut vallankäyttäjän kytköksiin asianosaistahoon eli vakuutuslaitoksiin. Lautakuntalait valmistellut komitea tunnustaa budjettivallan merkityksen riippumattomuudelle. Hallitusvallan osuus vain on joko unohtunut tai jäänyt joka tapauksessa vaille mainintoja. Asiaa koskeva huoli ei kuitenkaan voi järkevästi ajatellen rajoittua vain niihin epäsuoriin yhteyksiin, joita eläketurvakeskuksella oli suhteessa asianosaistahoon.

287. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan työjärjestys 13.2 §.

288. Ks. esimerkiksi OM 2/2015 s. 17; OM 16/2013 s. 20 tai KM 2003:3 s. 498. Ks. myös esimerkiksi Virolaisen blogikirjoituksia 18.1.2015 ja 6.3.2013.

Pidettiinpä lautakuntien nykyisiä resursseja sitten kaikin puolin riittävänä tai ei, täysin selvää on, että rahoituksesta päättävä ja tuossa toimessaan tulosoajasta harjoittava ministeriö muotoilee ratkaisevalla tavalla alaisuuteensa kuuluvien lautakuntien toimintamahdollisuuksia. Ja tahtoessaan ministeriö voisi suunnata niiden työskentelytapoja. Lyhyesti sanoen ministeriö harjoittaa lautakuntiin nähden hyvin perustavaa vaikutusvaltaa. Asiasta lainsäädäntösuositusten tasolla tehtäviä päätelmiä saattaisi rajata se, että myös yleisten ja hallintotuomioistuinten rahoituksesta päättää ministeriö, nimittäin oikeusministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön asemaa tulosoajuksen toteuttajana saatetaan kuitenkin hyvin perusteiden pitää oikeusministeriöön verrattuna ongelmallisempina, sillä kyse on toimialakohtaista aineellista sääntelyä suunnittelevasta, valmistelevalta ja toteuttavasta viranomaisesta. Sisällöllisen sääntelyn valmistelun ja toimeenpanon on yleisesti nähty aiheuttavan herkemmin poliittisen vallan ja tuomiovallan haitallista sekoittumista kuin osallistumisen puhtaasti menettelyllisten lakien valmisteluun tai hallinnointiin.<sup>289</sup>

Pitäisikö budjettivalta tai muukin hallinnollinen valta sitten siirtää pois sosiaali- ja terveysministeriöltä ja opetus- ja kulttuuriministeriöltä? Tärkeä näkökohta siirtämisen puolesta liittyy nähdäkseni yhtä hyvin siihen, ettei ole osoitettavissa ylivoimaisen painavia syitä, joiden vuoksi hallinnollinen valta päinvastoin tulisi säilyttää sektorikohtaisilla ministeriöillä. Ministeriön hallinnonalaan kohdistuva erityistuntemus ei ole tässä suhteessa riittävä argumentti, sillä eihän muitakaan elämänalueita varten ole perustettu omaa oikeushallinnollista järjestelmäänsä. Esimerkiksi kaikki erityistuomioistuimet ovat saman viranomaisen eli oikeusministeriön alaisuudessa. Kun ajatuksena on hallintoviranomaisen neutraalisuus ja pysyvätyminen organisatorisissa kysymyksissä, ei ole välttämätöntä, että hallintoviranomainen tuntisi yksityiskohtaisesti tuomioistuinten soveltamien säännösten sisältöön liittyviä kysymyksiä. Eikä tavallisesti kukaan sen puolesta tällaista edes odota.

289. Ks. Ojanen 2010 s. 102 tuomareiden osallisuudesta lainvalmisteluun. Ojanen mainitsee, että tuomarin kuuleminen välittömästi tuomioistuimen omaa toimintaa koskevasta lakihankkeesta ei ole yhtä ongelmallista kuin hänen kuulemisensa vaikkapa siitä, onko jokin (sisällöllistä) sääntelyä käsittävä lakiehdotus sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Kun nykyinen hallinnollinen järjestely hyvin oletettavasti heikentää lautakuntien riippumattomuutta kohtaan tunnettua luottamusta – ja koska hallintoviranomaisen taloudelliset ratkaisut lisäksi melko välittömästi vaikuttavat lautakuntien työskentelyedellytyksiin – budjettivallan ja muun hallinnollisen vallan siirtäminen olisi hyvinkin perusteltua. Luontevin vaihtoehto uudeksi osoitteeksi olisi epäilemättä tuomioistuinvirasto, jos sellainen lähitulevaisuudessa todella perustettaisiin. Mutta tehtävien siirtämistä oikeusministeriölle saatetaan sitäkin pitää kelvollisena vaihtoehtona. Rinnastuisivathan lautakunnat silloin joka tapauksessa hallintonsa puolesta tuomioistuimiin. Ja tällainen ratkaisu loisi lautakunnille yhteyksiä tuomioistuinlaitokseen sekä yhtenäistäisi lainkäyttökoneistoa.

## 6.8. LAUTAKUNTIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ

Tuomareiden palkkausjärjestelmälle on ominaista, että tuomareiden palkkaus perustuu yhä taulukoihin ja palkan määräytyminen on jokseenkin kaavamaista. Palkkaan ei kuulu henkilökohtaisia lisiä, jotka ovat nykyisin muutoin leimallisia valtionhallinnossa. Palkkaus noudattaa tuomareiden virkaehtosopimukseen perustuvaa T-palkkausluokka-järjestelmää. Kuukausipalkka muodostuu palkkausluokan mukaisesta peruspalkasta sekä kokemuslisistä, joiden määrään vaikuttaa tuomioistuinpalvelun ja muun relevantin työkokemuksen pituus. Jaostojen puheenjohtajille voidaan maksaa ns. johtamislisiä mutta muita palkanlisiä ei palkkausjärjestelmään sisälly. Sekä tuomareiden että vaikkapa hallinto-oikeuksien tai hovioikeuksien esittelijöiden palkkaukseen sovelletaan tässä suhteessa samoja periaatteita.

Palkkausjärjestelmää ei liene alun perin suunniteltu mitenkään erityisesti ajatellen tuomareiden riippumattomuutta. Nykykeskustelun valossa taulukoihin perustuva ja henkilökohtaisia arviointeja välttävä järjestelmä näyttää kuitenkin suotuisalta juuri riippumattomuuden ta-keiden kannalta.<sup>290</sup> Erityisesti viime vuosina yleinen siirtyminen ”kan-

290. Euroopan neuvoston uudempi suositus nimenomaan edellyttää, että henkilökohtaisen suoriutumisen arviointia tuomarin palkan perusteena tulisi välttää. Ks. vuoden 2010 suosituksen kohta 55. Asiasta on mainintoja myös kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa. Ks.

nustavaan” tai kenties mieluummin tulosoikeuden näkökulmasta perusteltuun UPJ-järjestelmään sisältäisi päinvastoin suuria riskejä juuri tältä kannalta. Tämä johtuu lähinnä siitä, että huomattavan suuri osa virkamiesten palkasta perustuu henkilökohtaisen suoriutumisen arviointiin ja koostuu ns. henkilökohtaisesta palkanosasta. Tuomarin työtä olisi hyvin vaikea arvioida aiheuttamatta vaaraa vaikutuksesta ratkaisutoiminnan sisältöön. Hankalaa olisi määritellä arviointiin sopivia kriteerejä mutta samoin olisi vaikea löytää tehtävään soveliaista tahoja. Varsinkin lähiesimies soveltuu tehtävään huonosti.

Muutoksenhakulautakuntien lainkäyttöön ratkaisujen sisältöön vaikuttavalla panoksella osallistuva henkilökunta saatetaan jakaa palkkauksen näkökulmasta kolmeen ryhmään. Nämä ovat ensinnäkin lautakuntien päätoimiset jäsenet, toiseksi sivutoimiset jäsenet ja kolmanneksi esittelijät, joiden tehtävä on luonteeltaan päätoiminen. Yleiseltä kannalta lautakuntien eräs merkittävä erityispiirre on se, että enimmäkseen osalle lautakuntien jäsenistä (eli sivutoimisille jäsenille) ei makseta palkkaa, vaan palkkiota, joka perustuu päätöksentekoon osallistumiseen. Riippumattomuuden näkökulmasta tämä ominaisuus on kuitenkin sellaisenaan neutraali.

Lautakuntien harvojen päätoimisten jäsenten (osa puheenjohtajista ja yksi varapuheenjohtaja) palkkaus ei poikkea relevantilla tavoin tuomioistuimissa noudatetusta.<sup>291</sup> Palkkaan ei kuulu henkilökohtaisia lisäitä. Nähdäkseni tätä voidaankin pitää edullisena seikkana riippumattomuuden kannalta. Sivutoimisten lakimies- ja asiantuntijajäsenten palkkioiden osalta toimialakohtainen ministeriö (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö) määrää palkkioiden perusteet budjettivaltansa piiriin kuuluvissa lautakunnissa, toisin sanoen sosiaaliturvan, työttömyysturvan ja opintotuen muutoksenhakulautakunnissa. Budjettivallan ulkopuolelle jäävät sitä vastoin tässäkin suhteessa työeläkeasi-

esimerkiksi Tuori LM 2005 s. 1043 tai Siitari-Vanne 2007 s. 712 ss., joka esittelee johtamislain perustuslainmukaisuutta koskenutta eduskunnan oikeusasiamiehen kanteluratkaisua. 291. Päätoimisia jäseniä on yhteensä neljä: sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja yksi varapuheenjohtajista, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja. Työttömyysturva-asioiden ja opintotuen muutoksenhakulautakunnissa kaikki jäsenet ovat sivutoimisia.

oiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnat, jotka määräävät palkkioista itse. Ministeriöiden päätäntävaltaa saatetaan pitää ainakin muodollisesti ajatellen ongelmallisena ratkaisuna. Valtion työmarkkinalaitoksen osallisuus tuomareiden palkan perusteena olevan työehtosopimuksen neuvotteluissa on herättänyt kritiikkiä siksi, että tämä edustaa hallitusvallan sekaantumista palkan määräytymiseen.<sup>292</sup> Periaatteelliselta kannalta ministeriön suora päätäntävalta lienee selvästi voimakkaampaa vaikuttamista palkkioiden suuruuteen. Kuitenkin kaavamaisen määräytymisperusteensa vuoksi järjestely ei liene tosiasiallisesti erityisen haitallinen yksittäisen jäsenen riippumattomuuden kannalta. Jokaisen sivutoimisen jäsenen palkkio määräytyy tehdyn työn määrän perusteella.<sup>293</sup> Järjestely vaikuttaa tältä osin harmittomalta ainakin edellyttäen, että juttujen jakaminen on hoidettu neutraalilla tavalla.<sup>294</sup> Toinen riippumattomuuden kannalta relevantti näkökohta saataisi kylläkin liittyä palkkion riittävyteen. Tuomarin palkan tai palkkion on nimittäin oltava riittävä, jotta se takaa riittävät työskentelyedellytykset eli mahdollisuuden perehtyä käsiteltävänä oleviin oikeusriitoihin.<sup>295</sup> Tässä mielessä hallitusvallalle delegoitu palkkioiden tasoa koskeva päätösvalta on jälleen ongelmallinen.

Lautakuntien esittelijöiden palkkaus poikkeaa merkittävästi tuomioistuimissa noudatetusta, sillä esittelijöiden palkkaukseen sovelletaan lautakunnissa UPJ-järjestelmää. Niinpä huomattava osuus palkasta koostuu henkilökohtaisesta palkanosasta. Peruspalkan lisäksi esittelijälle voidaan maksaa henkilökohtaisena lisänä enintään 50 prosenttia peruspalkasta. Järjestely vastaa valtion virkamiesten palkkajärjestelyä. Palkan suuruuden määrittelee esimies, käytännössä siis lautakunnan päällikkötuomari vuotuisten kehityskeskustelujen pohjalta, arvioitavana olevan henkilökohtaiseen suoriutumiseen kuuluvien seikkojen pe-

292. Ks. esimerkiksi KM 2003:3 s. 78–79.

293. Palkkiot muodostuvat kokous- ja tarkastuspalkkioista, eikä niihin liity henkilökohtaisen suoriutumisen arviointia. Samoin on työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnissa.

294. Juttujen jakamisen perusteista ei kylläkään näytä olevan ohjeita ainakaan internetistä saatavilla olevissa lautakuntien työjärjestyksissä. (Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työjärjestys vuodelta 2008; tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan työjärjestys vuodelta 2013.)

295. Ks. Euroopan neuvoston suositusta vuodelta 2010, kohta 54.

rusteella.

Syynä eroavuuteen saattaa olla osaltaan se, että lautakuntien esittelijät eivät – toisin kuin hallinto-oikeuksissa tai hovioikeuksissa – osallistu ratkaisukokoonpanoihin. He eivät toisin sanoen hoida varsinaisia tuomarintehtäviä. Kuitenkin esittelijöiden rooli ratkaisujen tekemisessä on tosiasiasa hyvin keskeinen, aivan kuten esittelijöitä käytävissä tuomioistuimissa yleensäkin. Esittelijöiden tehtäviin kuuluu juttujen valmisteleminen, ratkaisuesityksen laatiminen ja lopullisen ratkaisutestin kirjoittaminen. Heidän panoksensa vaikuttaa yhtä hyvin ratkaisun lopulliseen sisältöön kuin muotoonkin. Ovathan esittelijät usein perehtyneet juttuihin vähintään yhtä hyvin kuin tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvat tuomarit. Tosiasiasa he tuntevat jutun tosiasiapuolen ja juridiikan jopa paremmin. Esittelijän laatimalla valmiilla ratkaisuehdotuksella on tietysti lisäksi tosiasiallinen ohjaava vaikutus tuomareiden harkintaan ja siihen, millä tavoin tuomarit ylipäänsä ryhtyvät hahmottamaan ratkaistavaksi tullutta oikeusriitaa.

Lautakunnissa esittelijän rooli vielä korostuu siksi, että lautakuntien jäsenet ovat sivutoimisia. Tämän vuoksi lautakuntien sisäistä riippumattomuutta vahvistaisi, jos esittelijöiden palkkauksessa luovuttaisiin työpanoksen arviointiin perustuvista lisistä.

## 6.9. PÄÄLLIKÖTUOMARIN TEHTÄVÄNKUVA

Kaikissa lautakuntalaeissa asetetaan vakituisen puheenjohtajan erääksi tehtäväksi valvoa laintulkinnan yhdenmukaisuutta lautakunnan ratkaisuisissa.<sup>296</sup> Sääntely ei poikkea mitenkään esimerkiksi käräjäoikeuksia koskevasta sääntelystä.<sup>297</sup> Eikä toisaalta ole mitään syytä, miksi lautakuntien puheenjohtajalle asetetut tehtävät eroaisivat yleisten tuomioistuinten päällikkötuomareille kuten laamannille tai muille esimies-

296. Ks. laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta 4.2 §; laki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 4 §.

297. Ks. esimerkiksi käräjäoikeusasetuksen 12 §, jossa asetetaan samanlainen tehtävä käräjäoikeuden laamannille. Vastaavia säännöksiä ovat käräjäoikeuden jaoston puheenjohtajan valvontatehtävää koskeva käräjäoikeuslain 18 e § ja tuomioistuinlakitoimikunnan ehdotuksen (OM 2014:26) sisältämä tuomioistuinlain 10 luvun 3 §, joka koskee kaikkien tuomioistuinten päällikkötuomareita.

asemassa oleville tuomareille asetetuista tehtävistä. Missä tahansa tuomioistuimessa on kuitenkin vaikeita rajankäyntejä aiheuttava kysymys, missä määrin tuomioistuinten päällikkötuomarit tai muut esimiesasemassa olevat tahot voivat ohjailla lainkäyttöä – olipa sitten kyse ennakkolisesta vaikuttamisesta tai jälkikäteisestä reagoinnista lainkäytönratkaisuihin. Ongelmana on toisin sanoen se, millä tavoin päällikkötuomari voi tätä tehtävää (lainkäytön yhtenäisyyden valvomista) toteuttaa siten, ettei tuomareiden työskentelyn riippumattomuus samalla vaarannu. Asiaan ei ole otettu kantaa sen enempää lautakuntalakien kuin käräjäoikeuslain esitöissä.

Lainkäytön yhdenmukaisuusvalvonnan uhkaama riippumattomuus on laadultaan tuomioistuinlaitoksen sisäistä. Sisäinen riippumattomuus edellyttää ratkaisukokoonpanon ja yksittäisten tuomareiden itsenäisyyttä suhteessa ylempiin oikeusasteisiin ja toisaalta suhteessa esimiesasemassa oleviin tuomareihin. Tuomareiden ollessa riippumattomia lähtökohtana on, että tuomarille ei saa asettaa minkäänlaisia raportointivelvoitteita ratkaisujensa sisällöstä. Edes viraston sisäisesti päällikkötuomarilla ei tämän vuoksi ole oikein mahdollisuutta varsinaisesti valvoa yksittäisten tuomareiden noudattaman soveltamiskäytännön yhteensopivuutta vaikkapa tuomioistuinkohtaiseen ”käytäntöön”. Ainakaan tehokas valvontatoiminta ei tässä mielessä ole sallittua. Oikeuskirjallisuudessa on kylläkin toisinaan katsottu, että päällikkötuomari saattaa riippumattomuusvaatimuksen estämättä paitsi keskustella tuomareiden kanssa lainkäytön linjauksista myös arvioida yksittäisen tuomarin menettelyä yksittäisessä asiassa.<sup>298</sup> Samoin on katsottu päällikkötuomarin velvollisuudeksi pyrkiä siihen, että hänen johtamassaan tuomioistuimessa noudatetusta käytännöstä poikkeava tuomari muuttaisi omaa ratkaisulinjaansa.<sup>299</sup> Näkemys vaikuttaisi kuitenkin joutuvan ristiriitaan riippumattomuutta turvaavien ihmisoikeudellisten ja myös perustuslaillisten periaatteiden kanssa. Vakiintuneesti on katsottu, ettei tuomarilla ole selontekovelvollisuutta yksittäisistä ratkaisuisaan. Kuukaan tuomioistuinlaitoksen sisällä ei saa vaikuttaa tuomarin ratkaisuun

298. Arponen LM 2000 s. 1316–1317.

299. Arponen LM 2000 s. 1317.

yksittäisessä asiassa.<sup>300</sup> Olennaisesti tästä syystä edes ylimpien oikeusasteiden ratkaisut eivät ole periaatteessa sitovia.<sup>301</sup> Tuomari on lainkäytön ratkaisuisaan velvollinen noudattamaan vain lakia ja hyväksyttävii oikeuslähteitä.<sup>302</sup> Kun lainkäyttö ei ole vapaaharkintaista vaan päinvastoin lakisidonnaista, tähän sisältyy loogisesti myös suoranainen kielto ottaa vastaan ohjeita miltaan muilta tahoilta yksittäisissä ratkaisuisa.

Tämän pitäisi tosin ainakin pääpiirteittäin olla selvää jo oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvien vakaumusten valossa. Yleinen oikeuslähdeoppi ei tunne sellaista sitovaa tai edes suositeltavaa oikeuslähdetä kuin viraston sisäinen käytäntö.<sup>303</sup> Ja parhaillaan lausuntokierroksella olevan tuomioistuinlain esitöiden mukaan sisäinen riippumattomuus merkitsee muun muassa sitä, että päällikkötuomarit eivät voi määrätä tuomaria lainkäytössä.<sup>304</sup> Sallittua sitä vastoin on ainakin keskustella yleisistä, tuomioistuinkohtaisistakin linjauksista. Mahdollisesti sallittua on lisäksi kiinnittää tuomarin huomiota siihen, että hänen noudattamansa käytäntö poikkeaa yleisesti noudatetusta tai samassa tuomioistuimessa noudatetusta linjasta, jos samalla on täysin selvää, että

300. Euroopan neuvoston suosituksessa vuodelta 2010 mainitaan, etteivät oikeuslaitoksen sisäiset auktoriteetit saa vaikuttaa tuomarin päätöksentekoon riippumattomuutta vaarantavasti. Oikeuslaitoksen hierarkkinen organisaatio ei saa horjuttaa yksittäisen tuomarin riippumattomuutta. Ks. suosituksen kohtaa 22. Vertailun vuoksi: vastaavanlainen periaate sisältyy kansainvälisen tuomareiden ryhmän (Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity) YK:n puitteissa laatimaan suosituksen vuodelta 2002 (Bangalore Principles of Judicial Conduct, kohta 1.4) ja Euroopan neuvoston yhteydessä toimivan neuvon antavan tuomarikomitean laatimaan peruskirjaan (CCJE, kohta 10).

301. Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ks. Jyränki – Husa 2010 s. 327; Saraviita 2000 s. 90; HE 1/1998 s. 76; KM 2003:3 s. 78. Euroopan neuvoston suositus vuodelta 2010 puolestaan rajoittaa tapauskohtaisten ohjeiden antamisen juuri ennakkoratkaisuihin ja muutoksenhakuinein käyttöön. Suosituksen mukaan ylempät tuomioistuimet eivät saa antaa tuomareille yksittäisen tapauksen ratkaisemiseen liittyviä ohjeita muutoin kuin ennakkopäätösten tai lakiin perustuvan muutoksenhaun yhteydessä (ks. suosituksen kohta 23).

302. Euroopan neuvoston suositus vuodelta 1994 kohta I.2.d. Kohdassa lausutaan mm., että ”Tuomarilla on oltava täysi vapaus ratkaista jutut puolueettomasti, omantuntonsa ja tosiasioita koskevan tulkintansa ja voimassa olevan lain mukaisesti.”

303. Ks. esimerkiksi Aarnio 1989 s. 230 ss. tai Siltala 2003 s. 249–250, jossa luettelo suomalaista tuomaria velvoittavista oikeuslähteistä; ainakaan heidän teoksissaan ei tällaista oikeuslähdetä mainita.

304. Näin OM 2014:26 s. 105. Lausuma liittyy lain 1 luvun 6 §:ään, jonka mukaan tuomari on tuomiovaltaa käyttäessään riippumaton. Päällikkötuomarille lainkäytön yhtenäisyyttä koskevan valvontatehtävän asettavan 10 luvun 3 §:n kohdalla ei sitä vastoin valoteta millään tavoin sitä, kuinka tätä tehtävää tulisi toteuttaa.



päällikkötuomarin tarkoituksena ei ole painostaa yksittäistä tuomaria. Yksittäisen tuomarin vapaaseen harkintaan ei saa pyrkiä vaikuttamaan.

Usein yksittäisen tuomarin riippumattomuutta koskeva ohje esitetään muodossa, joka kieltää puuttumasta tuomarin harkintaan yksittäisessä oikeusriidassa. Onko siis merkitystä sillä, kohdistuuko ulkopuolisen ohje yksittäistapaukseen vai tuomarin yleiseen tulkintalinjaan? Periaatteessa tällä ei liene merkitystä: mistäpä muusta yleinen soveltamislinja muodostuisi kuin useista yksittäistapauksista. Käytännössä vaikkapa epäasiallinen pyrkimys vaikuttaa johonkin yksittäiseen ratkaisuun vain on konkreettisempana toimenä helpommin todennettavissa kuin sellainen painostus, joka koskee yleistä lainsoveltamislinjaa. Argumentointi yksittäisratkaisun lopputuloksen puolesta on helpommin osoitettavissa kielletyksi. Yleisessä soveltamislinjassaan tuomari ei itse asiassa ole sen vähempää riippumaton kuin yksittäistapauksessa. Riippumattomuudesta yksittäisratkaisuissa seuraa yhtä hyvin riippumattomuus yleisessä ratkaisulinjassa.<sup>305</sup> Ratkaisevaa on se, ettei keskustelussa saa jäädä vähäisintäkään epäilystä<sup>306</sup> siitä, ettei myös yleinen ratkaisulinja jää yksittäisen tuomarin omaan harkintavaltaan.

Jonkinlaisena yhteenvetona saatetaan todeta, että ohjaustehtävän rajojen määrittelyssä joudutaan melkoiseen hienovaraisuuteen. Yleisesti ottaen tehtävän suorittamisessa täytyy pysytellä melko abstraktilla laintulkinnan yleisten suuntaviivojen tasolla. Mielipiteiden ilmaisussa taas pitää olla kyse normaalista asiaperusteisiin nojautuvasta argumentaatiosta.<sup>307</sup> Päällikkötuomari ei ainakaan voi ohjailevasti saatikka

305. Eroa ei tehdä myöskään riippumattomuutta koskevan tuomioistuinlain 1 luvun 6 §:n esitöissä, joiden mukaan tuomaria ei saa määrätä "lainkäytössä". Ks. OM 2014:26 s. 105. Näkemystä tukee myös käräjäoikeuden tuomareille suunnattu tutkimus, jossa kysyttiin heidän käsityksiään lainkäytön sisältöä koskevan valvontatehtävän rajoista. Vastaajat katsoivat, ettei laamannilla ole mahdollisuutta puuttua viraston sisäisessä käytännössä havaitsemiinsa eroihin käräjätuomareita velvoittavien ohjein. Käsitys oli yhteinen sekä käräjätuomareille että laamannelle. Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006 s. 77.

306. Tämä nähdäkseen osuva luonnehdinta esiintyy myös edellä mainitussa kyselytutkimuksessa. Kyselyyn osallistuneen laamannin mukaan "kaikista asioista tulee voida keskustella asiaperusteilla, kunhan vältetään vähäisinkin mahdollisuus kokea keskustelu painostamisena". Ks. valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006 s. 77.

307. Tässä suhteessa ei ole eroa edes sillä, onko kyse vakinaisesta tuomarista, sivutoimisesta tai määräaikaisesta tuomarista kuten vaikkapa tuomarin tehtävää hoitavasta esittelijästä. Lautakuntien kokoonpanoon ei tosin esittelijöitä kuulu.

sitovasti ilmoittaa, mikä ajateltavissa olevista tai käytännössä esiintyvistä vaihtoehtoisista tulkintalinjoista on ainoa oikea. Sen sijaan hän voi ja hänen velvollisuuksiinsa kuuluu esittää omia näkemyksiä yleisistä tulkintalinjoista. Päällikkötuomarin näkemys ei kuitenkaan ole sen arvokkaampi, oikeampi tai velvoittavampi suhteessa muihin tuomarin tehtävissä oleviin. Lautakuntien osalta on tärkeää painottaa sitä, että puheenjohtajan valtuudet tulisi rinnastaa päällikkötuomarin vastaaviin valtuuksiin. Lautakuntien toiminta tulisi ymmärtää tässäkin suhteessa tuomiovallan käyttönä, ei hallintovallan käyttönä.

## 6.10. KAKSILINJAISUUDEN VAATIMUKSESTA

Tuomioistuinten kaksilinjaisuudella tarkoitetaan aiemmin jo selostetun mukaisesti perustuslakiin nojautuvaa periaatetta, jonka mukaan perustettavien tuomioistuinten tulisi olla ainakin pääsääntöisesti joko yleisiä tuomioistuimia tai hallintotuomioistuimia. Kaksilinjaisuuden merkitys tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on valtiosääntöoikeuteen kuuluva erityisvaatimus. Sille ei ymmärrettävästi ole vastinetta kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, sillä kansalliset oikeusjärjestykset poikkeavat toisistaan rakenteellisilta ratkaisuiltaan. Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat eivät istu tähän jaotteluun. Jo tämän tutkimuksen lähtökohtana on se, että lautakuntia ei ole mahdollista sijoittaa ainakaan ilman huomattavia vaikutuksia perustuslaissa tuomioistuimiksi määriteltyihin kategorioihin.

Kaksilinjaisuuden vaatimus näyttäisikin edellyttävän muutoksia lainkäyttöelinten institutionaaliin rakenteisiin, jos tai kun lautakunnat halutaan rinnastaa tuomioistuihin. Lautakuntia koskevia lainsäädäntöratkaisuja ei ole suoranaisesti perusteltu perustuslaista seuraavalla kaksilinjaisuuden vaatimuksella. Silti ajatus kaksilinjaisuudesta saattaa hyvinkin olla taustalla silloin, kun tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea mainitsee tarpeesta ryhtyä selvittämään lautakuntien tehtävien siirtämistä hallinto-oikeuksille.<sup>308</sup> Ajatuksen vaikutukseen viittaa ainakin lautakuntien perustuslain säännöksiin (vrt. PL 98 §) palautuva kä-

308. KM 2003:3 s. 420–421. Ajatus toistetaan pitkän aikavälin tavoitteena oikeudenhoidon uudistusohjelmassa vuosille 2013–2025. Ks. OM 2013:16 s. 24.

sitteellinen luokittelu tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle.<sup>309</sup>

Lautakuntia koskevan sääntelypohjan hajanaisuuteen ja aukollisuuteen myötävaikuttaa osaltaan se, että moniin seikkoihin nähden lautakuntiin ei sovelleta tuomioistuimia koskevia yleislakeja, vaan näiden sijasta erityissäännöksiä. Erityissäännökset sisältävät toisaalta lautakunnille itselleen harkintavaltaa delegoivia puitesäännöksiä. Lautakunnat soveltamisalansa ulkopuolelle jättävään sääntelyyn lukeutuu esimerkiksi tuomareiden nimityslaki samoin kuin valmisteilla oleva tuomioistuinlaki.

Varmasti keskeinen ajatus kaksilinjaisuusvaatimuksen taustalla on juuri se, että monissa menettelyn perusteita ja oikeudenmukaisuutta koskevissa asioissa lähtökohtainen kielto perustaa muita kuin yleisten tuomioistuinten tai hallintotuomioistuinten linjaan luettavia tuomioistuimia epäsuorasti turvaa yhtenäisen tason. Sama koskee myös riippumattomuuden takeita.<sup>310</sup> Jos tuomioistuinlaitosta eriytetään voimakkaasti vaikkapa perustamalla runsaassa määrin erikoistuomioistuimia, on mahdollista, että niitä koskeva sääntely poikkeaa siitä, mitä tuomioistuimilta muutoin edellytetään.<sup>311</sup> Näin on käynyt monessa suhteessa lautakunnille. Osittain tämä johtuu historiallisista syistä ja osin siitä, että lautakuntien luokittelu tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle myötävaikuttaa siihen, että yleislakeja ei kaikilta osin sovelleta lautakuntiin. Asiaan on kyllä voinut vaikuttaa sekin, ettei lautakuntia ole kyllin selvästi mielletty tuomiovallan käyttäjiksi jo silloin, kun niitä on ensimmäisen kerran perustettu. Viimeisimpien lautakuntia koskevien lakiuudistus-

309. Lautakuntia ei mainita tuomioistuimina, eikä niitä tarkastella saman pääotsikon alla yhdessä (sivuilla 376–377 lueteltujen) yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten kanssa. Suoranaisena perusteluna mietinnössä ainoastaan ”viitataan niihin ongelmiin, joita lainkäytön harjoittaminen muutoksenhakulautakunnissa aiheuttaa lainkäyttöjärjestelmän selkeyden ja uskottavuuden kannalta”. Ks. KM 2003:3 s. 421.

310. Ks. erityisesti KM 2003:3 s. 387 syistä, miksi komitea ei suosittelle erityistuomioistuinten perustamista. Muidenkin perusoikeuksien rajoittuminen voisi vaikuttaa arvioon. Vrt. myös valitusoikeuden rajoittamisen relevanssiin silloin, kun jouduttaisiin arvioimaan sitä, onko kaksilinjaisuusvaatimusta rikottu. Nähtävästi olennaisesti juuri perusoikeudellisen relevanssinsa vuoksi valitusoikeuden rajoittaminen voisi aiheuttaa päätelmän kaksilinjaisuusvaatimuksen kielletystä sivuuttamisesta. Ks. Jyräni – Husa 2010 s. 320.

311. Lappalainen (2012 s. 253) tosin mainitsee erityistuomioistuinten haittapuolina ennen kaikkea tuomioistuinjärjestelmän pirstoutumisen, muodostumisen vaikeasti hallittavaksi samoin kuin toimivaltaristiriidat.

ten yhteydessä lautakuntien tehtävä kyllä ymmärretään lainkäyttöä mutta riippumattomuus on ymmärretty kapeasti – kenties juuri niiden etujen vuoksi, joita nykymuotoisen järjestelmän säilyttämisellä on arvioitu saavutettavan. Ehkäpä riippumattomuuden takeille ei sittenkään ole annettu niille kuuluvaa arvoa.

Päätelmänä – ei niinkään yllättäen – on se, että kaksilinjaisuus ei tietysti ole mikään tekninen kysymys, eikä sen tärkein aatteellinen perusta nojautu valtioelinten väliseen vallanjakoon sellaisenaan, vaan niihin normatiivisiin periaatteisiin, jotka perusteleva tuota vallanjakoa. Vedottaessa kaksilinjaisuuteen korostetaan itse asiassa oikeusturvan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja riippumattomuuden, perusvaatimusten tärkeyttä. Kaksilinjaisuus merkitsee erityisesti lainsäätäjälle suunnattua kieltoa perustaa rajoituksetta erityistuomioistuimia tai muillakaan – toimeenpanovallan käytettävissä olevin – keinoin eriyttää lainkäyttöä perusteettomalla tavalla.

Kun tarkastellaan vaatimusten merkitystä lainsäädäntöargumenttina, on silti aiheellista painottaa, ettei periaate ensinnäkään aseta lainsäätäjälle kovinkaan ehdottomia muodollisia rajoituksia. Milloin erityistuomioistuinten perustaminen on sallittua, on suuresti harkinnanvarainen kysymys. Toisaalta perustuslain vaatimusten kanssa ristiriitainen laki voitaisiin säätää käyttäen perustuslain säätämisyjärjestystä. Mutta asiallisestikaan ei olisi oikeastaan syytä, miksi kaksilinjaisuudesta seuraisi suoraan lautakuntatyyppisen järjestelyn torjuvia päätelmiä. Poikkeaminen kaksilinjaisuudesta voi olla perusteltua ja sallittua, kunhan vallittavalla lainsäädäntöratkaisulla kunnioitetaan periaatteen suojaamia keskeisajatuksia. Lainsäätäjän pitäisi toisin sanoen huolehtia riittävässä määrin tuomioistuinten riippumattomuuden ja muidenkin asianosaisten perustavien menettelyllisten oikeuksien toteutumisesta. Kaksilinjaisuuden periaatteesta ei sitä vastoin tulisi eikä ole välttämätöntä tarvetaakaan tehdä rajoitetta sellaisten sääntelyvaihtoehtojen toteuttamiselle tai kehittämiselle, jotka ovat asiallisesti hyvin perusteltuja.<sup>312</sup>

312. Erilaisista sääntelyn perusvaihtoehdoista sosiaaliturva-asioiden lainkäytön järjestämistä ajatellen ks. esimerkiksi Koulu 2014 erit. s. 295–298, 302–303 ja 344–345, jossa (s. 345) katsotaan, että pitkällä tähtäimellä mallina tulisi käyttää lähinnä keskieuropalaisia sosiaalituomioistuinta. Mannereurooppalaisia järjestelmiä vertaillaan lähemmin juuri ilmesytyneessä Hietanen–Kunwaldin tutkimuksessa, joka kohdistuu Saksan, Itävallan ja Ranskan

## 7. Päätelmiä

### 7.1. OVATKO LAUTAKUNNAT TUOMIOISTUIMIA?

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia ei ole tavanomaisessa kielenkäytössä kutsuttu tuomioistuimiksi, vaan niistä puhutaan lainkäytöseliminä tai valitusasteina. Tämä koskee yhtä hyvin lainvalmisteluasiakirjoja, oikeuskirjallisuutta kuin lautakuntien omaakin käytäntöä. Joskus lautakuntien saatetaan kylläkin mainita rinnastuvan tuomioistuihin, mikä ilmaisu epäilemättä sisältää kannanoton tuomioistuinluonteen puolesta.<sup>313</sup> Syy tuomioistuin-sanan välttämiseen saattaa kuitenkin usein olla laadultaan muodollinen. Ajatuksena lienee se, että tuomioistuimiksi on suotavaa kutsua vain varsinaisen tuomioistuinlaitoksen yhteydessä toimivia viranomaisia, jotka nykyisin ovat hallinnollisesti oikeusministeriön alaisuudessa. Nimityksestä huolimatta lautakunnilla on tietystikin runsaasti tuomioistuimille yhteisiä piirteitä ja tuomioistuihin on saatettu pitää lautakuntien organisaation ja työskentelyn järjestämisen esikuvina. Niinpä esimerkiksi lautakuntalakeja valmistelleessa komiteamietinnössä lautakunta-nimitystä perustellaan juuri hallinnollisella erillisyydellä tuomioistuinlaitoksesta.<sup>314</sup>

Nimityksestä huolimatta lautakunnilla on tietystikin runsaasti tuomioistuimille yhteisiä piirteitä, joista perustavimpiin kuuluvia ovat jäsenten toimiminen tuomarin vastuulla ja toisaalta tuomarin erottamattomuutta vastaava suoja. Ja tuomioistuihin on saatettu pitää lautakuntien organisaation ja työskentelyn järjestämisen esikuvina. Harmillisempaa olisikin, jos nimitys heijastelisi välinpitämättömyyttä lautakuntien statusta tai asianosaisten oikeusturvaa kohtaan mutta tästä ei siis selvästikään ole kysymys. Ulkopuolisten tarkkailijoiden osalta

sääntelyratkaisuihin. Ks. Hietanen–Kunwald 2015. Pietiläisen vuonna 2002 julkaisemaan tutkimukseen puolestaan sisältyy eurooppalaisten järjestelmien yleinen esittely. Ks. Pietiläinen 2002 s. 20–50.

313. Ks. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan toimintakertomus vuodelta 2014 s. 14. Korpiluoma (2007 s. 35) ja Antila (2007 s. 66) puolestaan katsovat, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta tulisi nimetä työeläkeoikeudeksi tai työeläketuomioistuimeksi.

314. Ks. KM 2001:9 s. 149.

luonnehdinnat kertovat kyllä siitäkin, että lautakuntien ei ajatella joiltakin tärkeiltä ominaisuuksiltaan täysin vastaavan tuomioistuimia. Vaikka tuomioistuimille yhteiset piirteet on myönnetty, on nähty perustavia eroavuuksia erityisesti lautakuntien asettamistavassa ja kokoonpanossa, joiden suhteen vertailukohdaksi on yhä esitetty hallintoviranomaisia.<sup>315</sup>

Lautakuntia on menettelynsä ja organisaationsa puolesta kuitenkin viime vuosina monin tavoin pyritty lähentämään tuomioistuihin. Keskeisiä menettelyä koskevia uudistuksia ovat hallintolainkäyttölain ulottaminen koskemaan asian käsittelyä lautakunnissa vuonna 1999 ja yhdenmukaisen kaksiportaisen valitustien luominen lautakuntien toimivaltaan kuuluvissa riita-asioissa. Vuosina 2005 - 2007 toteutettu lainsäädäntö lisäksi laajensi valitusoikeutta eräissä - monesti sinällään lukumääräisesti suppeissa - asiaryhmissä.<sup>316</sup> Riippumattomuuden kannalta merkitykselliset uudistukset liittyvät lautakuntien hallinnolliseen ja organisatoriseen mutta myös budjettitaloudelliseen erillisyyteen oikeusriitojen asianosaisina<sup>317</sup> olevista etuuslaitoksista. Näitä seikkoja painotettiin lautakuntalainsäädännön uudistusta valmistelleen komitean mietinnössä. Käytännössä eläkeasioiden ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimineet lautakunnat olivat palvelleet eläkelaitosten yhteydessä, mihin tuli muutos kun eläkelautakunnat yhdistettiin ja niiden tehtävät siirrettiin eläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle.<sup>318</sup> Sosiaalivakuutuslautakuntien lakkauttaminen poisti hallinnolliset yhteydet Kelan aluetoimistoihin. Sosiaalivakuutuslautakunnat kun olivat sijainneet Kelan aluetoimistojen yhteydessä ja Kela vielä oli rahoittanut niiden toimintamenot.<sup>319</sup>

Mietinnössä korostetaan lisäksi erästä nimitysvaltaan liittynyttä uudistusta. Lautakuntien organisatorisesti itsenäisen aseman mainitaan vahvistuvan, kun jatkossa kaikki lautakunnat asettaisi ministeriön si-

315. Ks. Huhtanen LM 2000 s. 1267 s. 57; Pietiläinen 2002 s. 57. Myös Koulun (2015 s. 11) mukaan lautakunnat "ovat määriteltävissä kvasituomioistuimiksi". Niissä on tuomioistuinmaisia piirteitä, vaikka ne eivät kaikissa suhteissa ole perinteisiä tuomioistuihin.

316. Ks. KM 2001:9 s. 156 - 160.

317. Lainvalmisteluasiakirjoissa tosin vältetään huolellisesti käyttämästä asianosais-termiä ja puhutaan ainoastaan "viranomaisista" tai "etuuslaitoksista", joiden päätöksistä tehtyjä valituksia lautakunnassa käsitellään. Vrt. esimerkiksi KM 2001:9 s. 149.

318. Ks. KM 2001:9 s. 151; HE 246/2002 s. 2 - 3.

319. Ks. KM 2001:9 s. 151 - 152; HE 167/2006 s. 9 ja 10.

jasta valtioneuvosto. Tämän uudistuksen merkitys on kuitenkin marginaalinen, sillä nimitysvalta oli tuossa vaiheessa ministeriöllä vain ansioeläkkeitä käsitelleiden lautakuntien osalta.<sup>320</sup> Nimitysvaltaa koskeva käytäntö joka tapauksessa yhtenäistettiin. Viimeksi mainittua merkityksellisempiä uudistuksia on toteutettu tosiasiallisia käytäntöjä muuttamalla. Kotimainen viranomaiskäytäntö eli ylimpien laillisuudenvälvojen lausunnot ja vakuutus oikeuden ennakkoratkaisut sekä ulkomailta saatu esikuva ovat vaikuttaneet näkemyksiin lautakunnan yksittäisten jäsenten esteellisyysperusteista. Oikeuskäytäntö on tosin rajoittunut lähinnä juuri kysymykseen yhteyksistä asianosaistahoihin.

Edellä olleen tarkastelun perusteella on kuitenkin selvää, että monelta keskeiseltäkin osin lautakuntien organisaatiota ja menettelyä koskevat säännöt ja käytännöt eivät vastaa tuomioistuimilta edellytettyjä. Lautakuntien jäsenten nimitysvallan uskominen yksinomaan hallitusvallan käsiin - ilman edes riippumattoman tahon myötävaikutusta - on tästä ehkä selkein esimerkki. Tuomareiden nimityslaki seuraa Euroopan neuvoston suositusta, jonka painotus on päinvastainen. Vähimmäisvaatimuksena on, että riippumattomilla toimielimillä olisi nimitysasioissa tosiasiallisesti ratkaiseva vaikutusvalta. Asiaan kytkeytyy vielä jäsenten toimikausien määräaikaisuus, joka lisää suoraa riippuvuutta nimittävältä tahosta. Toki määräaikaaisuutta koskeva lähempi analyysi osoittaa toisaalta sen, että myöskään yleiset tuomioistuimet tai hallintotuomioistuimet eivät ole kaikissa suhteissa moitteettomia. Eikä vertailu kaikilta osin ole edes erityisen epäedullinen lautakuntien kannalta. Määräaikaiset viranhoidot ovat varsin yleisiä kärjäoikeuksissa ja hallinto-oikeuksissa. Kun nimitysvalta on viraston päällikkötuomarilla, yksittäisen tuomarin päätöksenteon tosiasialliselle riippumattomuudelle aiheutuva vaara lieenee tältä osin vielä vakavampi.

Olenainen vaatimus on kuitenkin se, että lautakuntien päätöksentekoon tulisi suhtautua tuomiovallan käyttönä. Samoin lautakuntiin tulisi suhtautua tuomioistuimina silloin, kun tarkastellaan lautakuntamenettelyä varten tarvittavia oikeusturvan takeita. Näkemys johtuu yksinkertaisesti siitä, että lautakuntien päätöksenteolle asetetaan yleisön

320. Ks. KM 2001:9 s. 148; HE 246/2002 s. 2 - 3.

taholta samat vaatimukset kuin tuomiovallan käytölle yleensäkin. Tämä oikeusturvan tasoa koskeva odotus on tänä päivänä täysin oikeutettu. Omalla tavallaan vaatimuksen oikeutusta osoittaa tietysti sekin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo EIS 6 artiklan soveltuvan lautakuntatyyppeihin menettelyihin. Samoin Suomessa perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen katsotaan soveltuvan lautakuntiin. Ja tarpeen vaatiessa saatetaan viitata myös lautakuntamenettelyjen tosiasialliseen yhteiskunnalliseen merkitykseen samoin kuin niissä käsiteltävien asioiden suureen lukumäärään.<sup>321</sup>

Päätelmänä on, että kotimaisissa yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sovellettavat käytännöt muodostavat mallin, jota sosiaaliasioiden lainkäytössä tulisi lähtökohtaisesti seurata ainakin sellaisissa kysymyksissä, jotka ovat todellisuudessa merkittäviä riippumattomuuden kannalta. Ja tietysti sosiaaliasioiden muutoksenhakua arvioitaessa pitää ottaa huomioon kansainväliset standardit.

## 7.2. ENSIMMÄISEN VAI TOISEN ASTEEN TUOMIOISTUIMIA?

Edellä esitettyjen arviointien pohjalta saatetaan pitää jokseenkin selvänä sitä, että lautakuntaprosessia edeltänyttä menettelyvaihetta (ns. etuusprosessia) ei mitenkään voida rinnastaa tuomioistuinmenettelyyn. Lautakunnat ovat vasta ensimmäisen asteen tuomioistuimia. Puheen valitusprosessista ei pidä antaa tältä osin sotkea asioita. Toiminnallisessa mielessä lautakuntien tehtävä muistuttaa yleisen lainkäytön puolella hovioikeuksien tehtävää. Kyse on muutoksen hakemisesta valituksen perusteella ja valituksen kohteena oleva päätös sisältää lainkäyttöä. Asiallisesti nämä yhtäläisyydet eivät tietystikään ole merkityksellisiä, sillä valituksen kohteena olevaa päätöstä ei ole tehnyt tuomiovaltaa käyttävä toimielin, vaan hallinnollisia tehtäviä hoitava taho, joko julkisyhteisö kuten Kela tai valtiokonttori tai yksityinen vakuutusyhtiö, jolle lainsäätäjä on määräämissään asioissa delegoinut toimivallan ensi vaiheen etuuspäätösten tekemiseen. Lautakuntien oikea vertailukohta - jos sellainen

321. Ks. Koulu 2014 s. 40–43 siitä, miksi kannattaa puhua omasta prosessinlajista, sosiaaliturvan lainkäytöstä tai sosiaali prosessista erotuksena hallintolainkäytöstä ja yleisestä lainkäytöstä.



haetaan hallintolainkäytön puolelta - ovat hallinto-oikeudet, jotka nekin ovat vasta ensimmäinen tuomiovaltaa käyttävä taho. Yleisen lainkäytön puolella lautakunnat rinnastuisivat vastaavasti lähinnä käräjäoikeuksiin.

Tästä näyttäisi seuraavan jo lähtökohtaisesti, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus pitää toteuttaa nimenomaan lautakuntaprosessissa. Lautakuntiin eivät ensinnäkään sovellu ne lievennykset, jotka saattaisivat keventää lainkäyttäjän velvoitteita muutoksenhakuprosessissa. Vaikka asianosaisella ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella yleistä oikeutta muutoksenhakuun siviili- tai hallintoprosessissa, päästessään ylempään oikeusasteeseen hänellä on oikeus edellyttää sopimuksen 6 artiklan mukaista menettelyä.<sup>322</sup> Yleisesti toisen oikeusasteen menettelyssä kuitenkin sallitaan joitakin lievennyksiä. Usein näiden perusteena on joidenkin tointen tarpeettomuus siksi, että riita-asia on selvitetty ja ratkaistu riittävän luotettavasti jo ensimmäisessä oikeusasteessa. Esimerkiksi suullisen käsittelyn vaatimukseen sanotaan suhtauduttavan hovioikeusvaiheessa ”vähemmän kategorisesti” kuin alioikeusprosessin suullisuuteen.<sup>323</sup>

Toisesta suunnasta tarkastellen on silti aiheellista kysyä, voisiko vaikkapa valitusmahdollisuus vakuutus-oikeuteen joltakin osin lieventää lautakuntamenettelylle asetettavia vaatimuksia. Ihmisoikeusjuriidikka sisältääkin vakiintuneesti ajatuksen, jonka mukaan toisen oikeusasteen menettely voi korvata ensimmäisen asteen prosessissa olleita puutteita. Tämä käy ilmi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä, jossa muutoksenhakuprosessin moitteettomuus on korvannut jopa tuomareiden esteellisyydessä olleita virheitä. Eräässä Suomea koskevassa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että vaikka alioikeustuomarın esteettömyydestä saattoi olla epäilyksiä, näihin ei tarvinnut ottaa kantaa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa. Hovioikeus oli nimittäin sittemmin tutkinut asian kaikilta osin uudelleen ja hovioikeuden riippumattomuus ja puolueettomuus olivat kiistattomia.<sup>324</sup> On kuitenkin huomattava, että ratkaisuisissa on yleensäkin

322. Ks. esimerkiksi Pellonpää ym. 2012 s. 569; Ervo 2008 s. 457.

323. Pellonpää ym. 2012 s. 571.

324. Ks. Johans v. Finland 31.8.2004. Todettakoon, että ratkaisuteksti on Finlexin tietokannassa vain englannin kielellä.

kyse rajatuista poikkeuksista pääsääntöön. Tuomarin esteettömyys on vahvasti tapauskohtainen ominaisuus. Eikä ratkaisun perusteella voi päätellä esimerkiksi, että riippumattomuutta koskevien - rakenteellisiin ominaisuuksiin kohdistuvien - perusvaatimusten osalta olisi luvallista tehdä lievennyksiä. Tapaus ei toisin sanoen viittaa siihen, että ensimmäisen oikeusasteen pysyvissä järjestelyissä voitaisiin sallia viranomaisen taakkaa keventäviä ratkaisuja. Lisäksi asianosainen oli käytännössäkin saanut osakseen moitteettoman menettelyn valitusasteessa, mitä seikkaa ratkaisun perusteluissa painotetaan. Ymmärrettävästi on tavalista, että valituksensa hävinnyt yksityinen asianosainen ei enää jatka valitustaan vakuutus oikeudessa. Useinkaan syynä ei ole se, että hän olisi kaikin puolin tyytyväinen lautakunnan perusteluihin, jolloin tarvetta oikeussuojaan ei enää olisi.

Luonteva lähtökohta on monestakin syystä se, että lautakuntaprosessin laatuvaatimuksista ei ole mahdollista tinkiä valitus oikeuden vuoksi. Näkemystä saatetaan puoltaa jo jonkinlaisella yleisellä tarkoituksenmukaisuudella. Tai paremminkin tarkoituksenmukaisuuden puuttumisella, jos päädyttäisiin päinvastaiseen lopputulokseen. Mitä järkevää päämäärää voisi yleensäkinä palvelulla sellainen järjestelmä, jossa asianosaisen annettaisiin ymmärtää täysmääräisesti moitteettoman prosessin odottavan vuoroaan vasta ensi portaan, ei vielä kaikilta osin luotettavan, menettelyvaiheen jälkeen? Hyväksyttävä selitys ei voi olla ainakaan pyrkimys tuohon täydempään menettelyyn tulevien valitusten lukumäärän karsimiseen vähän kevyemmässä proseduurissa.<sup>325</sup> Mutta asianosaisen kannalta olisi tietysti täysin kohtuutonta, jos häntä odotutettaisiin paremman tai täysimääräisesti oikeudenmukaisen prosessin toivossa toiseen oikeusasteeseen asti.<sup>326</sup>

325. Jos oikeudenmukaisuuden vaatimukset melkein täyttävää prosessia pitäisi varta vasten ryhtyä täydellistämään muutoksenhakuasteessa, tämä voisi toisaalta jo sellaisenaan aiheuttaa epäilyksiä siitä, että ensi asteen oikeudenkäynnissä olisi vakaviakin puutteita.

326. Niinpä Koulu (2014 s. 293) katsoo oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kohdistuvan täysimääräisinä jo lautakuntaprosessiin; jos näin ei olisi, pääsy oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kestäisi usein 3-4 vuotta etuuden epäämistä lukien.

### 7.3. RIIPPUMATTOMUUTTA TURVAAVIEN JÄRJESTELYJEN YLEINEN VAATIMUSTASO

Kansalaisella on oikeus odottaa lautakuntamenettelyltä yhtä laadukasta oikeusturvaa kuin mikä toteutuisi hallintolainkäytössä tai yleisessä lainkäytössä. Tämä koskee riippumattomuutta turvaavia järjestelyjä vähintäänkin samalla tavoin kuin muuta oikeusturvaa. Siksi lautakunnille tulisi asettaa ainakin pääpiirteissään samat institutionaaliset vaatimukset kuin vertailukelpoisille tuomioistuimille. Näkemys soveltuu tietysti yhtä hyvin vakuutus-oikeuteen, joka poikkeaa yleisistä hallintotuomioistuimista monessa tärkeässä suhteessa suurin piirtein yhtä paljon kuin lautakunnat.<sup>327</sup> Näkemyksen perusteena saatetaan esittää vastakysymys, miksi sosiaalasioissa edellytettävä oikeusturvan taso voisi olla muissa hallinto- tai siviilioikeudellisissa riita-asioissa noudatettavaa heikompi? Perustelemisvelvollisuus on joka tapauksessa sillä, joka näin väittäisi.

Katsoisin toiseksi, että poikkeamat riippumattomuutta turvaavien järjestelyjen tasossa on voitava perustella yksityisen asianosaisen oikeuksiin palautuvin argumentein. Riippumattomuus on siinä määrin perustava prosessioikeudellinen arvo, että vaikkapa julkistaloudelliset säästöt eivät kelpaisi perusteeksi, johon vedoten siitä saatettaisiin tinkiä oikeastaan miltään osin. On vaikea arvioida täydellä varmuudella sitä, vastaako tämä ajatukseni konsensusnäkemystä. Lainvalmistelussa ja monissa nykyisin käytössä olevia ratkaisuja puolustavissa kirjoituksissa puolletaan - mikä sinänsä on hyvin ymmärrettävää - tässä tutkimuksessa suositelluista poikkeavia järjestelyjä. Sen sijaan väittäisin, ettei juurimistään ole löydettävissä mielipiteenilmaisuja, joissa tuo mainittu lähetökohta nimenomaisesti kiistettäisiin. Lisäksi eriävien näkemysten perustelut näyttävät nojautuvan käsitykseen siitä, millä tavoin yksittäisen asianosaisen oikeusturvaa kenenkin näkemyksen mukaan parhaiten edistettäisiin. Esimerkiksi lautakuntalakeja valmistelleessa komiteamie-

327. Merkittäviä eroavuuksia verrattuna lautakuntiin liittyy vakuutus-oikeuden jäsenten nimitysmenettelyyn, johon nähden sovelletaan lakia tuomareiden nimittämisestä. Vakuutus-oikeuden tuomarinvirat ovat lisäksi vakituisia. Yhtäläisyyksiä on sitä vastoin vakuutus-oikeuden ja lautakuntien kokoonpanoissa. Myös vakuutus-oikeuden kokoonpanoon kuuluu intressi- ja asiantuntijajäseniä, joiden merkitys sosiaaliturva-asioiden ratkaisemisessa on merkittävä.

tinnössä vedotaan ahkerasti käsitykseen, jonka mukaan lautakuntien kokoonpanoa ajatellen valitut ratkaisut edistävät oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja nopeuttavat ratkaisutoimintaa, minkä vuoksi prosessi tulee varmemmaksi ja halvemmaksi yksityiselle asianosaiselle.<sup>328</sup>

Niinpä vaikuttaa siltä, että komitean argumentaatiotapa tukee esittämäni peruslähdekohtaa. Sama pätee vakuutusosoikeuden sääntelyä valmistelleen komitean mietintöön.<sup>329</sup> Eri mieltä voisi kuitenkin olla johtopäätöksistä tai siitä, kuinka hyvin lainsäätäjä on perustelemistehävässään onnistunut. Oikeuskirjallisuudessa on kyllä toisinaan epäilty, ovatko julki lausutut perustelut kaikilta osin aitoja tai ainakaan tyhjenteviä.<sup>330</sup> Lainsäätäjän ilmoittamiin perusteisiin lienee kuitenkin lupa luottaa ainakin silloin, kun niistä etsitään normatiivista tukea sääntelyn toimivuutta tai muutostarpeita koskevaan keskusteluun.

## 7.4. RIIPPUMATTOMUUDEN SUOJA LAUTAKUNTIEN SÄÄNTELYSSÄ JA KÄYTÄNNÖSSÄ

### 7.4.1. TUOMIOISTUIMEN PYSYVYYS, LAKIPERUSTEISUUS JA RIITTÄVÄ TOIMIVALTA

Lautakuntia koskeva sääntely täyttää perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat pysyvyyden ja lakiperusteisuuden vaatimukset ainakin pääpiirteissään, eikä ainakaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ole nähnyt vastaavien lautakuntien kohdalla ristiriitaa ihmisoikeussopimuksen määräysten kanssa. Valtiosääntöoikeuden

328. Tämänkin suuntaisesti mietinnössä arvioidaan järjestelmän yleisiä tavoitteita (KM 2001:9 s. 27–28) ja niiden suhdetta kokoonpanovaihtoehtoihin (s. 139–142). Usein mainitaan esimerkiksi lääkärijäsenjärjestelmän etuna oikeusvarmuuden koheneminen, sillä lääkäreiden mukanaolo lautakuntien kokoonpanossa varmistaa riittävän asiantuntemuksen.

329. Lääkärijäsenjärjestelmän eduista ks. esimerkiksi OM 2009:10 s. 21 ja intressiedustuksen tarpeesta s. 32–33.

330. Esimerkiksi Kuusi (2013 s. 895) epäilee nykyisten perusratkaisujen - kuten lautakuntajärjestelmän säilyttämisen - tärkeimmäksi perusteeksi järjestelmän halpuutta. Samoin Koulu (2014 s. 165) katsoo, että tosiasiallinen syy lautakuntajärjestelmän menestykseen lainvalmistelussa on järjestelmän taloudellisuus. Vastaavasti Viitasen (2003 s. 117) mukaan julkiselle vallalle aiheutuvien kustannusten välttäminen näyttää lautakuntien toiminnalle asetettuna tavoitteena vähintäänkin yhtä keskeiseltä kuin kansalaisten oikeusturvan parantaminen.

näkökulmasta lautakuntasääntelyä saatetaan kuitenkin arvioida kriittisesti, sillä lakisidonnaisuus (legaaliteettiperiaate) edellyttää viranomais-toiminnan sääntelyltä määrättyä tarkkarajaisuutta. Lainkäytön alueella vaatimuksen merkitys oikeastaan korostuu valtiollisten toimijoiden vallanjaon ja riippumattomuuden vaatimuksen vuoksi. Oikeudenkäyntimenettelyä on totuttu sääntelemään verrattain yksityiskohtaisesti varsinkin yleisen lainkäytön puolella.

Lautakuntien menettelyä ja organisaatiota koskeva sääntely puolestaan on aukollista, mikä jättää käytännössä mahdollisuuden toiminnan viranomaisohjailuun. Tämä on mahdollista erityisesti siksi, että lautakunnat ovat hallinnollisesti ja taloudellisesti riippuvaisia sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä ja opetusministeriöstä. On syytä epäillä, kykenevätkö lautakunnat päättämään toimintansa kehittämisestä itsenäisesti niille säännösten puolesta annetun harkintavallan puitteissa. Siksi riippumattomuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että menettelystä ja organisaatiosta säänneltäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin. Asianosaisten kannalta erityisesti menettelyjen ennakoitavuus olisi tietysti muutoinkin toivottavaa, jotta oikeusturva ei unohdu käytännön työssä (vrt. esimerkiksi lakiin perustumaton preluusiokäytäntö). (Ks. s. 75-80.)

Lautakuntien toimivalta ratkaista käsiteltäväkseen tulevat asiat pysyvästi ja lopullisesti poikkeaa kahdessa relevantissa suhteessa yleisessä hallintolainkäytössä noudatetusta. Jos sosiaaliturvalaitos hakee vakuutus-oikeudelta lautakunnan päätöksen purkua, sen ei tarvitse vaatia ja odottaa päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä, vaan se voi oman päätöksensä nojalla keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa etuuden esityksensä mukaisena siihen asti, kunnes vakuutus-oikeus ratkaisee asian lopullisesti. Purkuhakemukseen hyväksymisedellytykset ovat toisekseen lievemmat muussa hallintolainkäytössä noudatettuihin verrattuna. Purkuprosessissa ei nimittäin sovelleta ns. korotettua purkukynnystä, joka on ominainen ylimääräiselle muutoksenhauille paitsi hallintolainkäytössä myös yleisessä lainkäytössä.

Edellä on katsottu, ettei kumpaankaan näistä viranomaisen työtaakkaa aivan erityisellä tavalla keventävistä järjestelyistä ole ylivoimaista

tarvetta valtion hoidossa olevia etuuksia koskevan sosiaalioikeuden alalla. Vaikkapa kunnalliseen sosiaaliturvaan vastaavaa suosintaa ei sovelleta. Järjestelyn ansiosta saavutettavalla työmäärän säästöllä tuskin on edes ratkaisevaa taloudellista merkitystä. Lainvoimaisten päätösten pysyvyys perustuu toisaalta tarpeeseen vakiinnuttaa oikeustila. Miksi tästä tulisi joustaa sosiaaliasioissa? (Ks. s. 81-83.)

#### 7.4.2. LAUTAKUNTIEN KOKOONPANO JA LAUTAKUNNAN JÄSENTEN SIVUTOIMISUUS

Lautakuntia koskevassa keskustelussa suhtaudutaan toisinaan kriittisesti siihen, että lautakuntien jäsenyyksistä osa on varattu erilaisten intressiryhmien ehdotuksesta nimetyille henkilöille, jollaisia ovat esimerkiksi työoloja tuntevat jäsenet eläketurvan, tapaturma-asioiden ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnissa. Varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on suhtautunut intressiedustukseen suopeasti. Intressiryhmien edustajat ovat voineet olla esteellisiä lähinnä vain silloin, kun heillä on yhteinen intressi toista asianosaistahoa vastaan, lautakuntien tapauksessa siis etuuden hakijaa vastaan.

Intressiedustus ei ehkä aiheuta vakavaa haittaa lautakuntien riippumattomuudelle tai lautakuntamenettelyn hyväksyttävyydelle. Se ei arvioni mukaan ole merkittävä uhka asianosaisten oikeusturvan kannalta. Saatetaanhan intressiedustajien katsoa tuovan päätöksentekoon myös asianosaisten näkökulmaa. Edellä on kuitenkin katsottu, että intressiedustajista voitaisiin luopua. Intressiedustajilla saattaa olla ratkaistaviin juttuihin tosiasiaa ei-toivottavia vaikuttimia, vaikka mitään hyvin konkreettista tai välitöntä ristiriitaa intressijäsenen edustaman tahon ja etuudenhakijan kesken ei olisikaan juuri ratkaistavana olevassa oikeusriidassa. Yleinen ratkaisulinja on usein hyödyllinen tai haitallinen intressijäsenen edustaman tahon kannalta, eikä tällaisen vaikuttimen tulisi ohjata riidanratkaisua yksittäistapauksessa. Haitallinen vaikutus ei myöskään edellytä, että useammalla intressiedustajalla on yhteinen intressi, joka on vastakkainen asianosaiseen nähden.

Yksinkertaisimmillaan intressiedustuksesta voitaisiin luopua poistamalla työmarkkinajärjestöjen valta tehdä esityksiä työelämän asiantuntijoiksi nimitettävistä asiantuntijajäsenistä. Vaihtoehtoiset keinot edellyttäisivät organisatorisia tai työtapoihin ja asianosaisten käytettävissä oleviin resursseihin vaikuttavia muutoksia nykyiseen verrattuna. Vaihtoehtoina voisi olla luopuminen työelämän asiantuntemuksesta lautakunnan kokoonpanossa. Oikeuskirjallisuudessa on ehdotettu, että lainkäyttöelimen jäsenet hankkisivat tarvittavan erityisasiantuntemuksen koulutuksen avulla. Tämä edellyttäisi siirtymistä päätoimisiin ammattituomareihin. Toisaalta on ehdotettu asianosaisten todisteluvelvoitteen lisäämistä, minkä vuoksi menettelyä tulisi kehittää muilta osin kuten parantamalla merkittävästi maksuttoman oikeusavun saantia. (Ks. s. 85-91.)

Kriittisen tarkastelun kohteena on ollut varsinkin oikeuskirjallisuudessa myös lääkärijäsenten osallisuus lautakuntien ratkaisukokoonpanossa. Riippumattomuuden kannalta keskeinen viranomaiskäytäntöön asti yltänyt näkökohta on liittynyt lääkärijäsenen päätoimeen oikeusriidan osapuolena olevassa vakuutusyhtiössä. Samoin on kiinnitetty huomiota vakuutuslääkärien päätoimeen silloin, kun hän työskentelee asianosaisten kanssa samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvassa yhtiössä. Lisäksi on muitakin tilanteita, joissa lääkärijäsenen työnantajalla olisi jostakin erityisestä syystä intressiä yleistä oikeuskäytäntöä kohtaan käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa.

Näihin esteellisyysongelmiin kyetään vastaamaan viime kädessä ve-toamalla esteellisyyssäännöksiin tai soveltamalla niitä viran puolesta. Joissakin tapauksissa oikeuskäytäntö on päätyntä esteellisyyssratkaisuihin. Pulmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että tapauskohtaisesti määräytyvä esteellisyysperuste saattaa käytännössä edellyttää asianosaisten reagointia. Myös esteellisyysperusteen sisältöä on vaikea määritellä. Selvää tietysti on, että esteellisyyssapaukset tulisi eliminoida enakoimalla. Suositeltavaa nähdäkseni olisi, ettei lautakuntien jäsenille sallittaisi samanaikaista päätoimintaa minkään vakuutusyhtiön palveluksessa, sillä päätoimi vakuutusyhtiössä varsin uskottavasti voi vaikuttaa

lääkärijäsenen motivaatioperustaan. Yleinen elämänkokemus puhuisen puolesta, että ihmiset ovat taipuvaisia ymmärtämään oman viiteryhmänsä, varsinkin työpaikan, ajattelutapoja ja -tottumuksia. Lisäksi tällainen sääntö olisi kohtuullisen helposti sovellettavissa.

Mutta aiheuttaako lääkäreiden jäsenyys lautakunnissa sellaista epäluottamusta lautakuntien riippumattomuutta kohtaan, että lääkärijäsenten käytöstä tulisi luopua? Tärkeältä osin asian arviointiin vaikuttaa se, että yhtäältä vakuutuslääketieteen asiantuntijoiden työura usein koostuu olennaisesti työskentelystä vakuutusyhtiöiden palveluksessa. Lisäksi vakuutuslääkäreiden koulutus on vakuutusyhtiöiden järjestämiä. Toinen merkittävä ilmiö juuri riippumattomuuden kannalta on se, että lautakuntien juristijäsenet ainakin väitetysti jäävät lääketieteellistä tietämystä soveltavassa päätöksenteossa lääkäreihin nähden passiivempaan rooliin (vrt. keskustelu medikalisaatiosta). Tämä tietysti suuresti korostaa riippumattomuutta kohtaan tunnettua epävarmuutta. Riippumattomuuden turvaaminen ei silti yksin perustele luopumista vakuutuslääkäreiden osallisuudesta lautakuntien kokoonpanoon, vaan argumentaatioissa on mentävä muihin näkökohtiin. Lähelle riippumattomuutta kylläkin tulee kysymys yleisestä luottamuksesta lautakuntien toimintaan. Mutta ennen kaikkea asianosaisen kuulemisoikeuden toteutus on perustava menettelyllinen oikeus.

Pääasiallisena argumenttina nykyjärjestelmän puolesta on väite vakuutuslääketieteen asiantuntijoiden korvaamattomuudesta esimerkiksi työkyvyn lääketieteellisessä ja juridisessa arvioinnissa, mistä syystä vakuutuslääkäreitä tarvittaisiin osana lautakuntien kokoonpanoa. Totta onkin, että juristijäsenet kykenevät hyvin rajallisessa määrin arvioimaan lausuntojen luotettavuutta tai vertailemaan ristiriitaisten lausuntojen vakuuttavuutta. Enimmäkseen arviointi voi koskea vain sitä, mitä lausuntojen sisältämistä kuvauksista seuraa oikeudellisessa mielessä. Nykyjärjestelmän merkittävä haittapuoli on yksityisen asianosaisen kuulemisoikeuden sivuuttaminen. Asianosaisella ei ole mahdollisuutta riitauttaa lääkärijäsenen arviota lautakuntaprosessin aikana. Toisaalta ei voida kohtuudella edellyttää, että asianosainen odottaisi tässä suh-



teessa vuoroaan vakuutusoikeyteen asti, päästäkseen siellä keskustelemaan lääketieteellisten seikkojen arvioinnista. Nykyisen käytännön valossa lienee epävarmaa, ilmeneekö lääkärijäsenen arvio yksilöidyllä tavoin edes lautakunnan ratkaisuperusteista.

Kuulemisoikeus on siinä määrin perustava asianosaisen menettelylinen oikeus, että yhdessä yleisön luottamuksen ja riippumattomuuden varmistamistavoitteen kanssa se perustelee siirtymistä järjestelmään, jossa asiantuntemus hankittaisiin asiantuntijalausuntojen avulla. Tällainen järjestelmä voisi koostua joko viran puolesta hankittavista lausunnoista, asianosaisten yksityisesti hankkimista lausunnoista tai molemmista. Jotta välttyttäisiin siltä, että oikeusriidan perustana olisi tyypillisesti kaksi täysin vastakkaista lausuntoa, saattaisi olla aiheellista asettaa lausuntojen hankkimistehtävä pääasiassa tuomioistuimelle. (Ks. s. 91-99.)

Monesti lautakunnan jäsenten esteellisysepäilykset kytkeytyvät jäsenten sivutoimisuuteen, sillä sivutoiminen jäsen altistuu nimenomaan päätoimensa kautta vakituista jäsentä huomattavasti herkemmin puolueellisuusepäilyksille. Esteellisyysskysymyksiin on otettu verrattain laajalti kantaa oikeuskäytännössä, niin ihmisoikeustuomioistuimessa, vakuutusoikeydessa kuin kotimaisten laillisuudenvalvojen kertomuksissa. Lautakuntien käytännön väitetään ottaneen näistä merkittävässä määrin vaikutteita. Operointiin yksittäisten jäsenten esteellisyydellä liittyy kuitenkin luottamuksen, oikeusturvan ja lopulta riippumattomuudenkin näkökulmasta merkittäviä ongelmia. Esteellisyysarviointi on tapauskohtaista ja edellyttää pitkälle menevää tulkintaa. Siksi paitsi asianosaiselle myös juristeille jää herkästi epävarmuutta siitä, milloin oikeuden jäsentä tulisi pitää esteellisenä. Lisäksi esteellisyyden toteaminen saattaa viime kädessä edellyttää asianosaisen reagointia, mitä ei tietysti voida pitää toivottavana asiana.

Eräs keskustelussa esiintynyt pulma on koskenut sitä, tulisiko ministeriöiden virkamiehiä pitää esteellisinä toimimaan lautakuntien jäseninä. Lautakuntien juristijäsenistä hyvin moni on ministeriöiden tai muun valtionhallinnon palveluksessa, samoin monet asiantuntijajäse-

nistä. Tässä tutkimuksessa päädyttiin siihen, että järjestelyä ei voi puolustaa riippumattomuudelle yleisesti asetettavien vaatimusten valossa. Ongelma poistuisi, jos lainkäyttötehtävät muutettaisiin päätoimisiksi. (Ks. s. 99-103.)

#### 7.4.3. HORJUTTAVATKO VALTASUHTEET LAINKÄYTTÄJÄN RIIPPUMATTOMUUTTA?

Lautakuntien jäsenten nimittämiseen ja palkkaukseen, lautakuntien suoraan hallinnolliseen ohjaukseen, tulosohtaukseen samoin kuin ministeriön virkamiehen toimintaan lautakunnan sivutoimisena jäsenenä liittyä valtasuhteita, joiden vuoksi lautakunnan riippumattomuuden uskotaan voivan olla vaarassa. Tutkimuksen luvussa 6.6 kysyttiin, horjuttavatko nämä valtasuhteet lainkäyttäjän riippumattomuutta vai ainoastaan asianosaisen ja yleisön luottamusta riippumattomuuteen. Samoin tarkasteltiin sitä, mikä tuossa vaikutuksessa on keskeistä. Usein nimittäin ajatellaan, että valta-aseman väärinkäyttö on siinä määrin harvinaista, ettei riippumattomuus tosiasiallisesti ole vaarassa. Tai jos onkin, niin korkeintaan äärimmäisen harvoin. Suojelun kohteena olisi näin ollen luottamus ja vähäisemmässä määrin pelko siitä, että lainkäyttäjään nähden auktoriteettiasemassa oleva viranomainen syyllistyisi väärinkäytöksiin.

Puolustamani näkemyksen mukaan lainkäyttäjän riippumattomuuden vaarantuminen ei kuitenkaan edellytä konkreettisten väärinkäytösten olevan yleisiä. Riittävää on se, että joku ylipäänsä on suhteessa tuomariin sellaisessa asemassa, että hän kykenisi sanktioimaan tai palkitsemaan tuomaria hänen virkatoimiensa vuoksi. Tällöin tuomarille voi aiheutua vaikutin joko miellyttää auktoriteettiasemassa olevaa tai välttää ärsyttämästä häntä. Vastaavasti tuomioistuimien voisi instituutiona pyrkiä miellyttämään ylempää hallintoviranomaista kuten ministeriötä. Ajatus on analoginen sen kanssa, kuinka mielivallan on joskus sanottu rajoittavan mielivallan kohteena olevan vapautta tehdä haluamiaan valintoja.

Keskeistä on valta-asetelman psykologinen vaikutus, jonka syynä on vallanalaisen tietoisuus siitä, että toinen voi halutessaan tehdä vaikkapa hänen uraansa liittyviä päätöksiä. Siksi riippumattomuutta suojaavien normien suojelukohteena on juuri asiaankuulumattomien vaikuttimien ehkäiseminen. Näitä koskeva vaara oikeudellisessa päätöksenteossa on todellinen ja merkittävä, eikä suinkaan vähäinen tai teoreettinen saatikka vain kuviteltu.

Haitallisen vaikutuksen minimoimiseksi tulisi pyrkiä siihen, että lainkäyttäjän lähiesimiehellä ei olisi sellaisia valtaoikeuksia tuomariin nähden, jotka ovat erityisen alttiita aiheuttamaan asiaan kuulumattomia vaikutteita. Etäämmällä oleva taho ei nimittäin kykene seuraamaan samalla tavoin esimerkiksi tuomarin lainkäyttöraatkaisuissaan noudattamaa tulkintalinjaa. Tällöin on vähemmän luultavaa, että ratkaisukäytäntö voisi johtaa sanktiointiin tai palkitsemiseen, vaikkapa virkatehtävien jaossa. Valtaoikeuksien etäännyttäminen vähentää myös henkilökemian vaikutusta hallinnollisten päätösten motiivina. (Ks. s. 112-115.)

#### 7.4.4. LAUTAKUNNAN JÄSENTEN NIMITTÄMINEN JA TOIMIKAUSIEN MÄÄRÄAIKAISUUS

Tuomareiden nimitysmenettelyä uudistettiin Suomessa vuosituhaten vaihteessa. Nykyisin nimitysmenettely täyttää Euroopan neuvoston suosituksissa asetettavat minimiehdot, sillä nimitysasioita valmistelemaan perustettiin hallitusvallasta riippumaton lautakunta. Nimityspäätöksen tekeminen puolestaan siirrettiin valtioneuvostolta presidentille. Vaikka valtioneuvosto tekee esityksen nimitettävistä tuomareista, käytännössä pyritään siihen, että valtioneuvosto lähtökohtaisesti noudattaa nimityslautakunnan suosituksia.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien nimitysasioita nimityslautakunta ei kuitenkaan käsittele. Menettely eroaa hallintolainkäytön ja yleisen lainkäytön alalla noudatetusta siten, että toimeenpanovallasta riippumaton valmisteleva taho puuttuu. Lisäksi nimityspäätöksen tekee ministeriö, joka pääasiallisesti valmistelee lautakunnissa sovellettavaksi

tulevan aineellisen lainsäädännön. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole käytännössään katsonut tämän kaltaisen järjestelyn olevan ristiriidassa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Sitä vastoin on selvää, että käytäntö ei noudata Euroopan neuvoston suositusten edellyttämää riippumattomuuden suojan tasoa. Eikä se vastaa myöskään kotimaisessa lainvalmistelussa viime vuosina omaksuttua käsitystä, jonka mukaan tuomareiden nimitysvallan käytössä lainkäyttövaltaa edustavilla tahoilla tulisi olla tosiasiallisesti määräävä asema. Myös kansainvälisesti varsin yleisesti noudatettu käytäntö vastaa Euroopan neuvoston suosituksia. Siksi nykykäytännölle on vaikea nähdä hyväksyttäviä perusteita. Kun lautakuntien toiminnassa on kyse tuomiovallan käytöstä, suositeltavaa olisi siirtää nimitysasioiden valmistelu tuomareiden nimityslautakunnalle. Jos tämä ei jostakin syystä kävisi päinsä, kannattaisi perustaa asiaa varten vastaavalla tavoin toimeenpanovallasta riippumaton toimielin. Mahdotonta on uskoa, että nimitysasioiden valmisteluun vaadittavaa asiantuntemusta ei olisi hankittavissa ministeriön ulkopuolelta. (Ks. s. 106-109.)

Lautakunnan jäsenten suoja erottamista vastaan on yhtä vahva kuin tuomarin tehtävissä toimivilla yleensäkin. Riippumattomuuden kannalta lautakuntien jäsenten asemaa heikentää kuitenkin tehtävien määrääikaisuus. Kun osaa puheenjohtajista lukuun ottamatta kaikkien jäsenten tehtävät ovat määräaikaisia, edellä on katsottu, että käytäntö saattaisi olla jopa ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain asettamien vaatimusten kanssa. Ainakaan ei liene varmuutta päinvas-  
taisesta. Määräaikaisuuden merkitystä tosin lieventää vertailussa hallintotuomioistuimiin ja yleisiin tuomioistuimiin se, että määräaikaisuus ei niissäkään ole käytännössä eli viranhoitojen osalta harvinaista. Silti ainakin päätoimiset virat tulisi nähdäkseni muuttaa vakinaisiksi. Sinänsä olisi suositeltavaa, että nykyisin sivutoimiset tehtävät puolestaan muutettaisiin päätoimisiksi. (Ks. s. 109-112.)

#### 7.4.5. LAUTAKUNTIEN HALLINNOLLINEN RIIPPUMATTOMUUS TOIMEENPANOVALLASTA

Ministeriön hallinnollinen valta suhteessa lautakuntiin ilmenee keskeisimminkin lautakuntien rahoitusta koskevana päättäntävaltana. Ministeriö harjoittaa tulohjausta eli asettaa lautakuntien tavoiteltaviksi laadullisia ja määrällisiä tavoitteita. Käytännössä ministeriö ja lautakunnat solmivat tulossopimuksia, joiden toteutusta ministeriö seuraa. Tässä suhteessa työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden lautakunnat ovat muita lautakuntia itsenäisemmässä asemassa, sillä niiden rahoitus on järjestetty suoraan lainsäädännöllä: tulohjaus ei koske kumpaakaan.

Kolmen muun lautakunnan kanssa laadittavien tulossopimusten tavoitteet määrittelevät ennen kaikkea rahasumman ja työpanoksen, joka on lautakunnan käytettävissä yhtä ratkaistavaa juttua kohden. Tavoitteet ovat melko vaativia ja tavoiteltava yksikkökustannus melko alhainen. Rahoituksesta päättävä ministeriö määrittää näin ollen ratkaisevalla tavalla lautakuntien työskentelyn edellytyksiä. Niin halutessaan ministeriö saattaisi vaikuttaa tietoisestikin lautakuntien toimintatapoihin.

Arvioni mukaan ei ole olemassa hyvin painavia syitä, jotka perustelisivat miksi hallinnollinen ohjausvalta tulisi säilyttää toimialakohtaisten ministeriöiden (sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön) hallussa. Sellaista ei tarjoa esimerkiksi ministeriöiden erityisasiantuntemus oman hallinnonalansa kysymyksissä. Yleisesti on totuttu ajattelemaan päinvastoin, ettei tuomioistuinhallintoa harjoittava viranomainen suinkaan tarvitse asiantuntemusta alaisensa tuomioistuinten käsittelemissä sisältökysymyksissä. Suositeltavaa olisikin, että budjettivalta samoin kuin suora hallinnollinen valta siirrettäisiin joko oikeusministeriön tai mahdollisesti tulevaisuudessa perustettavalle tuomioistuinviraston hoidettavaksi.

Lautakuntien ratkaisutoiminnan kannalta ministeriöiden yhteydet ovat välillisiä. Ministeriöiden roolia hankaloittaa kuitenkin lautakuntien itsenäisyyden näkökulmasta tarkasteltuna se, että ministeriöillä on samanaikaisesti tehtäviä etuuslaitosten soveltaman lainsäädännön valmistelussa ja myös toimeenpanossa. Merkittävä osa aineellisesta

etuuslainsäädännöstä valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä ja opetusministeriössä. Lisäksi ministeriöt ovat vastuussa oman hallinnonalansa lainsäädännön täytäntöönpanon ohjaamisesta. Käytännössä ne mm. saattavat laatia ohjeita siitä, millä tavoin lakeja tulisi soveltaa. Pääpiirteittäisenä yhteenvetona ministeriöiden kytkennöistä yhtäältä muutoksenhakulautakuntiin ja toisaalta etuuslaitoksiin saatetaan esittää seuraava kaavio. Kaavio koskee varsinaisesti sosiaali- ja terveysministeriötä mutta opetusministeriön vastaavat kytkennät ovat hyvin samansuuntaisia.

*Kaavio 5: Sosiaali- ja terveysministerion yhteydet lautakuntiin ja asianosaisina oleviin etuuslaitoksiin*

lautakunnat	etuuslaitokset (esim. Kela, työeläkelaitokset, työttömyyskassat)
harjoittaa tulosohjausta (Somla ja TTLK)  päättää sivutoimisten jäsenten palkkioperusteista (Somla ja TTLK)  valmistelee jäsenten nimitysasiat (päättövalta valtioneuvostolla)  ministeriön virkamiehiä toimii lautakuntien jäsenenä	valmistelee osan etuuslaitosten soveltamasta aineellisesta lainsäädännöstä  antaa asetuksia lakien täytäntöönpanosta (vain lakiin perustuvan valtuutuksen nojalla)  laatii lainsoveltamisohjeita

#### 7.4.6. LAUTAKUNTIEN SISÄISEEN RIIPPUMATTOMUUTEEN LIITTYVIÄ KYSYMYKSIÄ

Tutkimuksessa tarkasteltiin etupäässä ns. sisäiseen riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä lautakuntien palkkausjärjestelmää ja päällikkötuomarin roolia ns. lainkäytön yhtenäisyyden valvomisessa. Virkamiesten palkkauksesta poiketen tuomareiden palkkausjärjestelmä perustuu yhä melko puhtaasti taulukoihin, eikä siihen kuulu ns. henkilökohtaisen suoriutumisen arviointia. Palkan suuruuteen vaikuttaa

peruspalkan lisäksi tuomioistuinpalvelun ja relevantin työkokemuksen pituus. Järjestelmää pidetään riippumattomuuden kannalta edullisena siksi, että tuomarin työtä olisi hyvin vaikea arvioida yksilöllisesti aiheuttamatta vaaraa siitä, että arviointi voisi vaikuttaa ratkaisutoiminnan sisältöön. Samoin olisi vaikea löytää sellaista tahoa, joka voisi tuon arvioinnin suorittaa. Lähiesimies, joka muutoin voisi tuomarin toimintaa ehkä parhaiten arvioida, soveltuu tehtävään mahdollisimman huonosti riippumattomuuden näkökulmasta.

Sosiaalialan muutoksenhakulautakuntien henkilöstö saatetaan jakaa palkkauksen suhteen kolmeen ryhmään. Lautakuntien päätoimisten jäsenten palkkausperusteet vastaavat olennaiselta osin tuomareiden palkkausperusteita. Sivutoimisten jäsenten palkkaus sitä vastoin perustuu palkkioihin, joiden perusteet määrää asianomaisen lautakunnan rahoituksesta päättävä ministeriö. Järjestely on ainakin muodollisesti ottaen ongelmallinen riippumattomuuden näkökulmasta. Palkkiope-  
rusteet tosin ovat kaavamaisia, joten vaara vaikuttamisesta yksittäisen jäsenen toimintaan ei liene merkittävä. Palkkioiden yleinen taso kylläkin vaikuttaa lautakunnan toimintaedellytyksiin.

Lautakuntien esittelijöiden palkkaukseen sitä vastoin sovelletaan UPJ-järjestelmää, jossa henkilökohtaisen työpanoksen arviointi on keskeisellä sijalla. Tässä suhteessa palkkaus poikkeaa hallintotuomioistuinten ja hovioikeuksien esittelijöiden palkkauksessa noudatetuista periaatteista. Syyksi eroavuuteen ei edellä esitetyn mukaisesti riitä se, että esittelijät eivät osallistu lautakuntien ratkaisukokoonpanoihin. Esittelijöillä on ratkaisujen muotoutumisessa käytännössä hyvin keskeinen rooli. Lautakuntien työskentelyssä esittelijöiden merkitys vielä korostuu lautakunnan jäsenten sivutoimisuuden vuoksi. Siksi olisi suositeltavaa, että esittelijöiden palkan määräytymisessä noudatettaisiin samoja periaatteita kuin tuomareiden palkkauksessa.

Luvussa 6.9 tarkasteltiin myös mitä tarkoitetaan lautakunnan puheenjohtajan tehtäväksi asetetulla velvollisuudella valvoa laintulkinnan yhdenmukaisuutta. Sääntely vastaa käräjäoikeuksia koskevaa sääntelyä; tehtävän toteutus aiheuttaa kuitenkin missä tahansa tuomioistuimessa

vaikeita rajankäyntejä, sillä ei ole varmaa, missä määrin päällikkötuomarit ylipäänsä voivat ohjailla lainkäyttöä. Valvontatehtävää hoitaessaan päällikkötuomari nimittäin ei saa rajoittaa tuomareiden riippumatonta ja itsenäistä päätöksentekoa. Tässä tutkimuksessa edustetun näkemyksen mukaan tuomareille on kiellettyä asettamasta minkäänlaista raportointivelvollisuutta ratkaisujensa sisällöstä.

Joskus on esitetty, että päällikkötuomarin tulisi pyrkiä ohjaamaan yksittäisen tuomarin toimintaa, jos hänen ratkaisulinjansa poikkeaa viraston sisäisesti yleisesti noudatetusta. Tällaisen ohjeen katsottiin edellä olevan ristiriidassa riippumattomuutta koskevien periaatteiden kanssa. Eikä viraston sisäinen käytäntö toisekseen ole edes oikeuslähdeoppien tunnustama oikeuslähde. Paitsi yksittäisiä lainsoveltamisratkaisuja tuomarin itsenäinen ja riippumaton päätöksentekovalta koskee myös hänen noudattamaansa yleistä laintulkintalinjaa. Näin ollen ohjaustehtävässä joudutaan melkoiseen varovaisuuteen. Päällikkötuomarin tulee tehtävää suorittaessaan pysyttäytyä abstraktilla tasolla, välttää ottamasta kantaa yksittäistapauksiin. Yleisistä laintulkinnan linjoista hän voi esittää näkemyksiään, ja tämä kuuluu myös päällikkötuomarin velvollisuuksiin. Tehtävän hoidossa ei saa kuitenkaan syntyä minkäänlaista epäilystä siitä, että päällikkötuomari pyrkisi vaikuttamaan yksittäisen tuomarin tai useamman tuomarin itsenäiseen harkintavaltaan. Päällikkötuomarin tulkinnallinen näkemys ei myöskään ole arvokkaampi tai oikeampi kuin muiden tuomareiden.

## 7.5. VALITUSPROSESSIN KEHITTÄMISESTÄ SOSIAALITURVAASIOISSA

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia koskevassa keskustelussa ei ole oltu yksimielisiä siitä, että lautakuntien rakenteeseen tai menettelyyn liittyisi merkittäviä puutteita. Sosiaaliturvan lainvalmistelussa ja myös monissa artikkeleissa ongelmia koskevat väitteet on pitkälti kiistetty, lukuun ottamatta ehkäpä väitettä asiakkaiden ja yleisön epäluottamuksesta. Sikäli kuin puutteita olisikin, ne on usein katsottu voitavan



oikeuttaa nykyisillä toimintatavoilla saavutettavien hyötyjen vuoksi. Tällöin on viitattu esimerkiksi lääkärijäsenten välttämättömyyteen osana lautakuntien kokoonpanoa, menettelyn halpuuteen paitsi julkiselle taholle myös asianosaisille tai valitusten nopeaan käsittelyyn ja asioiden kiireellisyyteen. Näkemystä ei tässä tutkimuksessa ole hyväksytty, vaan edellä on esitetty riippumattomuuden kannalta useitakin merkittäviä puutteita, joita on ehdotettu korjattavaksi. Osa ongelmakohdista kyettäisiin ratkaisemaan taloudellisessa mielessä vähäisin panostuksin, osa edellyttäisi muutoksenhakuorganisaation kehittämistä ja taloudellisia lisäresursseja.

Järjestelmän kehittämistä koskeneissa puheenvuoroissa esillä on ollut kaksi pääasiallista vaihtoehtoa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämistyöhön liittyvissä raporteissa on ehdotettu lautakuntien tehtävien siirtämistä hallinto-oikeuksille.<sup>331</sup> Näissä ei tosin ole juurikaan eksplikoitu, mitä ongelmia siirtämisellä ratkaistaisiin ja millä tavoin. Jopa se, miksi siirtämistä ylipäänsä on ehdotettu, jää lukijan pääteltäväksi. Varmasti yksi syy liittyy kaksilinjaisuuden ajatukseen. Totuttuna ja vahvana lähtökohtana tuomioistuinlaitoksen piirissä on peruslakiin nojautuva ajatus siitä, että lainkäyttöä harjoittavat viranomaiset tulisi organisoida joko yleisiksi tuomioistuimiksi tai hallintotuomioistuimiksi. Erikoistuomioistuimiin on viime vuosina vallalla olleen ajattelun mukaisesti suhtauduttu torjuvasti, pyrkien mieluummin vähentämään kuin lisäämään niiden määrää. Erikoistuomioistuinten on ajateltu muun ohella tekevän tuomioistuinjärjestelmästä vaikeaselkoisen ja vähentävän järjestelmän yhtenäisyyttä. Epäilemättä myös nykyjärjestelmään oikeuskirjallisuudessa ja yleisön taholta kohdistettu kritiikki on omalta osaltaan synnyttänyt ehdotukseen.

Viime aikaisissa puheenvuoroissa on päädytty suosittelemaan lautakuntien kehittämistä keskieuropalaista esikuvaa muistuttavaksi sosiaalituomioistuimiksi. Ajatuksena on, että uudistus rakentuisi nykyisen organisaation pohjalle, kuitenkin siten, että lautakuntien rakenteita muutettaisiin. Ehdotukseen sisältyy paitsi organisaation muutoksia myös menettelyn kehittämistä lisäämällä suullisuutta ja tuomioistui-

331. KM 2003:3 s. 420–421; OM 2013:16 s. 24.

men velvoitteita informoida asianosaista menettelyn kulusta.<sup>332</sup> Ehdotuksissa korostuu pyrkimys parantaa asianosaisen mahdollisuuksia osallistua oikeudenkäyntiin, ennen kaikkea todisteluun. Keskeisenä argumenttina on sosiaaliturvaan liittyvien oikeusriitojen suuri lukumäärä, joka perustelisi erityistuomioistuimen perustamisen.<sup>333</sup>

Tässä tutkimuksessa ei ole niinkään tarpeen ottaa kantaa siihen, mikä organisatorinen päätarkaisu sosiaaliturvan muutoksenhaussa tulisi valita. Eikä tämä olisi oikein mahdollistakaan riippumattomuuden taakeisiin keskittyvän tutkimustehtävän puitteissa. Riippumattomuuden näkökulmasta pulmallisia piirteitä lautakuntien organisaatiossa ja toiminnassa voidaan kuitenkin hyvin eliminoida myös nykyistä lautakuntajärjestelmää kehittämällä. Vaikkapa kaksilinjaisuuden vaatimus ei ole juridisena esteenä, jos järjestelmä täyttää perustavimmat sisällölliset vaatimukset, joiden turvaamiseen kaksilinjaisuus itsessään tähtää. Näihin lukeutuvat keskeisesti juuri lautakuntien institutionaalista asemaa ja riippumattomuutta turvaavat järjestelyt ja lisäksi oikeusturvan toteutumista edistävän ja asiallisen menettelyn tärkeimmät ominaisuudet. Sillä kyllä tuossa kaksilinjaisuudessa keskeisajatuksena on turvata juuri se, että lainkäyttö ei pääse eriytymään perustuslaillisen kontrollin vastaisesti siten, että lainkäytölle perustuslain nojalla tarkoitetut kaikkein perustavimmat ominaisuudet vaarantuisivat. Periaatteesta ei kuitenkaan pidä tehdä tarpeetonta estettä tuomioistuineläytöksen kehittämislle, jos kaksilinjaisuudesta poiketen saavutettaisiin parempia tuloksia. Asian toinen puoli on se, että kaksilinjaisuuden vaatimus ilmentää tärkeällä tavoin sitä painoarvoa, joka riippumattomuudelle ja oikeusturvalle annetaan perustuslaissa. Periaate toisin sanoen perustelee sosiaaliturvan muutoksenhaun kehittämistä nykyiseen verrattuna.

Jos näköalaa ei lavenneta riippumattomuuden ulkopuolisiin ominaisuuksiin, tehtävien siirtäminen hallinto-oikeuksille ratkaisisi suoraan lain nojalla ainakin nimitysvaltaa koskevan ongelman. Hallinto-oikeuksien jäsenten nimittämiseen sovelletaan lakia tuomareiden nimittämisestä. Samoin lautakuntien hallinnollinen yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön ja opetus- ja kulttuuriministeriöön katkeaisi. Sosiaaliturvan

332. Ks. Koulou 2014 s. 295–298 ja 344–345; Hietanen–Kunwald 2015 s. 120–123.

333. Ks. Koulou 2014 s. 345.

muutoksenhakuun kohdentuva tulosohjaus ja suora hallinnollinen ohjaus tulisivat oikeusministeriölle. Jos ministeriöiden virkamiehiä yhä nimitettäisiin sivutoimisiin tuomarintehtäviin, syyksi ei ainakaan voitaisi väittää ministeriön epäsuoria ohjailupyrkimyksiä. Sääntelyn aukollisuus korjaantuisi ainakin osittain, sillä hallinto-oikeuksien menettelyä koskeva korkeimman hallinto-oikeuden käytäntö ja hallintolainkäytön traditio varmasti alkaisi soveltuvien osin ohjata menettelyä sosiaaliturva-asioissa. Viimeksi mainittua näkökohtaa lukuun ottamatta nämä luetellut asiat olisivat kuitenkin järjestettävissä varsin kohtuullisin panostuksin lainsäädäntöä muuttamalla.

Organisatorinen perusratkaisu ei toisaalta aivan automaattisesti tuottaisi tyydyttävää ratkaisua riippumattomuuden takeiden kannalta. Lopputulokseen vaikuttaisi myös hallintotuomioistuinten osalta se, millaisia ratkaisuja mm. oikeuden ratkaisukokoonpanoon ja menettelytapoihin liittyvissä kysymyksissä tehtäisiin. Esimerkiksi normaalissa hallintoprosessissa asianosaisen on hyvin vaikea päästä suulliseen käsittelyyn. Ja joka tapauksessa laadukkaan prosessin toteuttaminen edellyttäisi myös taloudellisia satsauksia.

Monet riippumattomuuden kannalta nykyisin pulmalliset muutoksenhakulautakuntien piirteet kytkeytyvät lautakuntien jäsenten sivutoimisuuteen ja määräaikaisuuteen. Sivutoimisuus altistaa lautakuntien jäseniä riippuvuuksille suhteessa toimeenpanovaltaan ja asianosaisiin tai yleisestä ratkaisukäytännöstä hyötyviin tahoihin (vrt. lääkärijäsenet ja intressiedustajat). Lisäksi sivutoimisuus rajoittaa jäsenten mahdollisuuksia perehtyä ratkaistavana oleviin oikeusriitoihin, mikä on omiaan heikentämään lautakuntien ammattikulttuuria ja näin ollen itsenäisyyttä ja uskottavuutta. Lautakunnan riippumattomuus edellyttää toisaalta, että jokaisella ratkaisuun osallistuvalla jäsenellä on työskentelyedellytysten puolesta täysi mahdollisuus itsenäiseen päätösharkintaan. Myös määräaikaisuus heikentää ammatillisen tietämyksen ja kokemuksen keskittämistä lautakuntiin ja sitä kautta ammatillisen kulttuurin kehittämistä. Ainakin teoriassa tehtävien määräaikaisuus myös altistaa lautakuntien jäseniä riippuvuudelle uudelleenvalitsijoista. Niinpä perus-

ratkaisusta riippumatta ainakin tehtävien muuttaminen päätoimisiksi ja vakinaisiksi vahvistaisi lainkäyttäjää instituutiona monella tavoin.

# Lähteet

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Porvoo 1989.

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Helsinki 2002 s. 1–12.

Antila, Outi: Työeläkeasioiden muutoksenhakuasioiden kehitys – asiantuntijuus oikeusturvan takeena. Teoksessa Antila, Outi – Havu, Timo – Kangasjärvi, Kimmo – Korpiluoma, Riitta – Riilasmaa, Kimmo: Oikeusturva työeläkkeessä. Vaajakoski 2007, s. 43–67.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki 2011.

Arponen, Markku: Teesejä laamannista käräjäoikeuden päällikkötuomarina. LM 2000 s. 1313 - 1319.

Boman, Robert: Arvostelu Finn Taksoe-Jensenin teoksesta Materiel procesledelse i borgerlige sager. TFR 1979 s. 345–362.

Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Helsinki 1938.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Helsinki 1995.

Ekelöf, Per Olof: Civilrätt och civilrättskipning. Teoksessa Festskrift till Jan Hellner, s. 229–252. Stockholm 1984.

Ekelöf, Per Olof: Samhällsåskådning och civilprocess – än en gång. Teoksessa Festskrift till Lars Welamson, s. 119–135. Malmö 1988.

Ekelöf, Per Olof – Boman, Robert: Rättegång I. 7. uppl. Lund 1990.

Eriksson, Lars D: Valtiovallan kolmijako-oppi. Teoksessa *Encyclopaedia iuridica Fennica V*. Helsinki 1997, s. 1097–1000. 157

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

Ervo, Laura: *Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimus – Käsikirja lainkäyttäjille*. Juva 2008.

Halila, Leena: *Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista*. Helsinki 2000.

Havu, Timo: *Etuuslääketieteellinen asiantuntemus vakuutus oikeudessa*, LM 2010 s. 1079–1088.

Havu, Timo – Juntunen, Juhani: *Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä*, LM 2002 s. 594–617.

HE 1/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 109/1999. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 358/2014. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

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

HE 155/2003. Hallituksen esitys Eduskunnalle toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi.

158 HE 246/2002. Hallituksen esitys Eduskunnalle eläkelautakunnan itsenäisen aseman vahvistamista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 167/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Hietanen-Kunwald, Petra: *Comparative Perspectives on Judicial Protection in Social Security Matters*. Helsinki 2015.

Holmberg, Erik – Stjernquist, Nils: *Grundlagarna med tillhörande författningar* (1980 ja 2. painos 2006)

Huhtanen, Raija: Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta ja oikeusturva. LM 2000 s. 1264 - 1285.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? *Oikeus* 2003 s. 4–25.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen*. Helsinki 2014.

Ilveskero, Mika: Sosiaaliturvan muutoksenhaun puutteita (pääkirjoitus). DL 2011 s. 3-4.

Ilveskivi, Paula: Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Tutkimus ensiasteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Helsinki 2000.

Jokela, Antti: *Hovioikeusmenettely*. Helsinki 2010.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: *Suomen valtiosääntöoikeus*. Helsinki 2012.

Kemppinen, Jukka: Tätä kaikki asianosaiset noudattakoot. Korkein oikeus, ihmiset ja yhteiskunta 1918-1990. Helsinki 1992.  
KM 1997:13. Perustuslaki 2000 -komitean mietintö.

KM 2003:3. Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitean mietintö.

KM 10/2014. Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 10/2014.

KM 2001:9. Toimeentuloturvan muutoksenhaku

Korpiluoma, Riitta: Oikeusturva työeläkevakuutuksessa ja sen kehitysnäkymät. Teoksessa Antila, Outi - Havu, Timo - Kangasjärvi, Kimmo - Korpiluoma, Riitta - Riilasmaa, Kimmo: Oikeusturva työeläkkeessä. Vaajakoski 2007, s. 11-42.

Kosonen, Tamara: Sairauspäiväraha Suomessa. Turku 2010.

Koulu, Risto: Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Helsinki 2014.

Koulu, Risto: Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Osa 2: Sovellukset. Helsinki 2015.

Koulu, Risto: Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Helsinki 2012.

KU 1973:26. Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.

Kulla, Heikki: Sääntelytarkkuus julkisoikeudessa, erityisesti hallinto-oikeudessa. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Helsinki 2010 s. 13-22.



160 Kuusi, Kai: Sosiaaliturvan muutoksenhaku - oikeusturvan karvalakki-malli. Oikeus 2009 s. 322–329.

Kuusi, Kai: Mitä sosiaaliturvan muutoksenhauulle pitäisi tehdä? DL 2013 s. 893 - 900.

Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006.

Laakso, Seppo: Lainalaisuusperiaate hallinnossa. Teoksessa *Encyclopaedia iuridica Fennica V*. Helsinki 1997, s. 531–537.

Lappalainen, Juha: Erityistuomioistuimet ja eräät lautakunnat. Teoksessa Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Viro-lainen, Jyrki: *Prosessioikeus*. Helsinki 2012, s. 253–263.

LaVL 9/1998. Lakivaliokunnan lausunto 9/1998 hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Leppänen, Tatu: Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. *Proses-sioikeudellinen tutkimus*. Vammala 1998.

Lindell, Bengt: *Processuell preklusion av nya omständigheter eller bevis rörande saken*. Stockholm 1993.

Lindell, Bengt: *Civilprocessen. Rättegång samt skiljeförfarande och medling*. 3. uppl. Uppsala 2012.

Lindblom, Per Henrik: *Processens funktioner – en resa in gränslandet*. Teoksessa Lindblom, Per Henrik: *Progressiv process*. Spridda uppsat-ser om domstolsprocessen och samhällsutvecklingen. Uppsala 2000, s. 41–85. (Julkaistu aiemmin teoksessa Frändberg, Åke – Göranson, Ulf

- Håstad, Torgny (toim.): Festskrift till Stig Strömholm. Uppsala 1997 s. 597 - 632.) 161

Makkonen, Kaarle (toim. Urpo Kangas): Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Helsinki 1998.

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

Nordh, Roberth: Processens ram i tvistemål. Om yrkande och grunder, ändring av talan m.m. Uppsala 2001. (3. uppl. Uppsala 2012.)

Ojanen, Tuomas: Tuomioistuimet - suomalaisen valtiosääntöoikeuden sokea piste? Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): Perustuslakiahaasteet. Helsinki 2010 s. 95-117.

Ojanen, Tuomas: lausunto Suomen hovioikeustuomarit ry:lle 10.6.2012 (hovioikeuslain 9 §:ssä säädetyn esittelijäkokoonpanon sopusoinnusta tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa) [http://files.kotisivukone.com/tuomariliitto.kotisivukone.com/prof.\\_ojasen\\_lausunto\\_10.6.2012.pdf](http://files.kotisivukone.com/tuomariliitto.kotisivukone.com/prof._ojasen_lausunto_10.6.2012.pdf) (24.8.2015)

OM 2006:17. Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:17.

OM 2009:10. Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:10.

OM 2014:26. Uusi tuomioistuinlaki. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2014:26. (tuomioistuinlakia koskeva esitys)

OM 2013:16. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013.

162 OM 2015:2. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen. Arvio-  
muistio. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2015:2.

Pajukoski, Marja: Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien to-  
teutumista? Teoksessa Muuttuva sosiaalioikeus. Helsinki 2013 s. 239–267.

Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Hal-  
lintolainkäyttö. Helsinki 2015.

Pekkanen, Raimo: Euroopan ihmisoikeussopimuksen evolutiivisesta  
tulkinnasta. LM 1991 s. 353 - 365.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti:  
Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki 2012.

Petren, Gustaf – Ragnemalm, Hans: Sveriges grundlagar med tillhörande  
författningar och förklaringar. Stockholm 1980.

Prop. 1973:90. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform  
och ny riksdagsordning m. m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973.

PeVM 10/1998. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esi-  
tyksestä 1/1998 uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 2/1996

PeVL 13/1999. Perustuslakivaliokunnan lausunto tuomareiden nimittä-  
mistä koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen joh-  
dosta (HE 109/1999).

PeVL 25/2004. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä  
toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi (HE  
155/2003).

PeVL 22/2005. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE 155/2003 vp) täydentämisestä.

Sakslin, Maija: Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa: menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21. Oikeusministeriö. Helsinki 2003.

Salomaa, Juha: Toimeentuloturvaetuuksien muutoksenhakujärjestelmä. Tampere 1998.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta perustuslaista Suomelle. Helsinki 2000.

Siiitari-Vanne, Eija: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Helsinki 2005.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.

Skinner, Quentin: Kolmas vapauden käsite. Tampere 2003.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 21/1994 vp.

SOU 1994:99. Statens offentliga utredningar. Domaren i Sverige inför framtiden - utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del B. Betänkande av 1993 års domarutredning.

Spolander, Mia Mari: Menettelyn joutuisuus oikeudenmukaisen rikosoikeudenkäynnin osatekijänä: erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa. Helsinki 2007.

164 STM 2014:1. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1.

Ställvik, Olof: Domarrollen. Rättsregler, yrkeskultur och ideal. Uppsala 2009.

Syrjänen, Jussi: Oikeudellisen ratkaisun perusteista. Helsinki 2008.

Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys. Vammala 2007.

Tuomela, Anni: Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:3.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. Helsinki 2008.

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta ja demokratia. Helsinki 1990.

Tuori, Kaarlo: Tuomarin asema valtiosäännön nojalla ja todellisuuden valossa. Suomen tuomariliiton v. 1996 järjestämien X tuomaripäivien pöytäkirja. Helsinki 1997, s. 47–58.

Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? LM 2003 s. 915–943.

Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi. LM 2005 s. 1021–1049.

Vaitoja, Jari: Väittämistaakka, tuomarin kyselyvelvollisuus ja pakottavaan yksityisoikeudelliseen sääntelyyn perustuvien vaatimusten tutkiminen siviiliprosessissa. Helsinki 2014.

Warnling-Nerep, Wiweka – Lagerqvist, Annika – Veloz Roca, Jane Reichel: Statsrättens grunder. Stockholm 2005.

Viitanen, Klaus: Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeino-

na. Helsinki 2003.

165

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. LM 1996 s. 788–815.

Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta. LM 1990 s. 203–236.

Virolainen, Jyrki: KKO 2013:30. Jatkokäsittelyluvan myöntäminen hoivioikeudessa. (blogikirjoitus 13.5.2013) <http://jyrkivirolainen.blogspot.fi/2013/05/7527-kko-201330-jatkokasittelyluvan.html>

Virolainen, Jyrki: Tuomioistuinvirasto tulee - vai tuleeko sittenkään? (blogikirjoitus 18.1.2015) [http://jyrkivirolainen.blogspot.fi/2015\\_01\\_01\\_archive.html](http://jyrkivirolainen.blogspot.fi/2015_01_01_archive.html)

Virolainen, Jyrki: Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea 2001 – 2003 (blogikirjoitus 6.3.2013) <http://jyrkivirolainen.blogspot.fi/2013/03/704-tuomioistuinlaitoksen.html>

Virolainen, Jyrki: Periaatteet prosessioikeudessa. Teoksessa Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Helsinki 2012 s. 119–234.

Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II. Helsinki 2004.

**OIKEUSTAPAUKSET****VAKUUTUSOIKEUS**

5.6.2001/787:2000

10.10.2007/9730:2003

29.4.2008/2095:2006

27.3.2014/1047:2012

13.12.2012/2515:2012

**KORKEIN OIKEUS**

KKO 1995:185

KKO 2001:106

**EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIN**

Le Compte v. Belgia 23.6.1981

Ettl ym. v. Itävalta 23.4.1987

Langborger v. Ruotsi 22.6.1989

Van de Hurk v. Alankomaat 19.4.1994

Procola v. Luxemburg, 28.9.1995

Johans v. Finland 31.8.2004

AB Kurt Kellermann v. Ruotsi 26.10.2004

Thaler v. Itävalta 3.2.2005

Mihalkov v. Bulgaria 10.04.2008

Baturlova v. Venäjä 19.04.2011

# Liitteet

167

Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to member states on the independence, efficiency and role of judges 168

Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities 174



COUNCIL OF EUROPE  
COMMITTEE OF MINISTERS

---

RECOMMENDATION NO. R (94) 12  
**OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES  
ON THE INDEPENDENCE, EFFICIENCY AND ROLE OF JUDGES**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Having regard to Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as "the Convention") which provides that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law";

Having regard to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the United Nations General Assembly in November 1985;

Noting the essential role of judges and other persons exercising judicial functions in ensuring the protection of human rights and fundamental freedoms;

Desiring to promote the independence of judges in order to strengthen the Rule of Law in democratic states;

Aware of the need to reinforce the position and powers of judges in order to achieve an efficient and fair legal system;

Conscious of the desirability of ensuring the proper exercise of judicial responsibilities which are a collection of judicial duties and powers aimed at protecting the interests of all persons,

Recommends that governments of member states adopt or reinforce all measures necessary to promote the role of individual judges and the judiciary as a whole and strengthen their independence and efficiency, by implementing, in particular, the following principles:

**Scope of the recommendation**

1 <http://www.advokat-prnjavorac.com>

1. This recommendation is applicable to all persons exercising judicial functions, including those dealing with constitutional, criminal, civil, commercial and administrative law matters.
2. With respect to lay judges and other persons exercising judicial functions, the principles laid down in this recommendation apply except where it is clear from the context that they only apply to professional judges, such as regarding the principles concerning the remuneration and career of judges.

**Principle I - General principles on the independence of judges**

1. All necessary measures should be taken to respect, protect and promote the independence of judges.
2. In particular, the following measures should be taken:
  - a. The independence of judges should be guaranteed pursuant to the provisions of the Convention and constitutional principles, for example by inserting specific provisions in the constitutions or other legislation or incorporating the provisions of this recommendation in internal law. Subject to the legal traditions of each state, such rules may provide, for instance, the following:
    - i. decisions of judges should not be the subject of any revision outside any appeals procedures as provided for by law;
    - ii. the terms of office of judges and their remuneration should be guaranteed by law;
    - iii. no organ other than the courts themselves should decide on its own competence, as defined by law;
    - iv. with the exception of decisions on amnesty, pardon or similar, the government or the administration should not be able to take any decision which invalidates judicial decisions retroactively.
  - b. The executive and legislative powers should ensure that judges are independent and that steps are not taken which could endanger the independence of judges.
  - c. All decisions concerning the professional career of judges should be based on objective criteria, and the selection and career of judges should be based on merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency. The authority taking the decision on the selection and career of judges should be independent of the government and the administration. In order to safeguard its independence, rules should ensure that, for instance, its members are selected by the judiciary and that the authority decides itself on its procedural rules.

However, where the constitutional or legal provisions and traditions allow judges to be appointed by the government, there should be guarantees to ensure that the procedures to appoint judges are transparent and independent in practice and that the decisions will not be influenced by any reasons other than those related to the objective criteria mentioned above. These guarantees could be, for example, one or more of the following:

- i. a special independent and competent body to give the government advice which it follows in practice; or
  - ii. the right for an individual to appeal against a decision to an independent authority; or
  - iii. the authority which makes the decision safeguards against undue or improper influences.
- d. In the decision-making process, judges should be independent and be able to act without any restriction, improper influence, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason. The law should provide for sanctions against persons seeking to influence judges in any such manner. Judges should have unfettered freedom to decide cases impartially, in accordance with their conscience and their interpretation of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of the law. Judges should not be obliged to report on the merits of their cases to anyone outside the judiciary.
- e. The distribution of cases should not be influenced by the wishes of any party to a case or any person concerned with the results of the case. Such distribution may, for instance, be made by drawing of lots or a system for automatic distribution according to alphabetic order or some similar system.
- f. A case should not be withdrawn from a particular judge without valid reasons, such as cases of serious illness or conflict of interest. Any such reasons and the procedures for such withdrawal should be provided for by law and may not be influenced by any interest of the government or administration. A decision to withdraw a case from a judge should be taken by an authority which enjoys the same judicial independence as judges.

3. Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their term of office, where such exists.

### **Principle II - The authority of judges**

1. All persons connected with a case, including state bodies or their representatives, should be subject to the authority of the judge.
2. Judges should have sufficient powers and be able to exercise them in order to carry out their duties and maintain their authority and the dignity of the court.

### **Principle III - Proper working conditions**

1. Proper conditions should be provided to enable judges to work efficiently and, in particular, by:

a. recruiting a sufficient number of judges and providing for appropriate training such as practical training in the courts and, where possible, with other authorities and bodies, before appointment and during their career. Such training should be free of charge to the judge and should in particular concern recent legislation and case-law. Where appropriate, the training should include study visits to European and foreign authorities as well as courts;

b. ensuring that the status and remuneration of judges is commensurate with the dignity of their profession and burden of responsibilities;

c. providing a clear career structure in order to recruit and retain able judges;

d. providing adequate support staff and equipment, in particular office automation and data processing facilities, to ensure that judges can act efficiently and without undue delay;

e. taking appropriate measures to assign non-judicial tasks to other persons, in conformity with Recommendation No. R (86) 12 concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts.

2. All necessary measures should be taken to ensure the safety of judges, such as ensuring the presence of security guards on court premises or providing police protection for judges who may become or are victims of serious threats.

### **Principle IV - Associations**

Judges should be free to form associations which, either alone or with another body, have the task of safeguarding their independence and protect their interests.

### **Principle V - Judicial responsibilities**

1. In proceedings, judges have the duty to protect the rights and freedoms of all persons.

2. Judges have the duty and should be given the power to exercise their judicial responsibilities to ensure that the law is properly applied and cases are dealt with fairly, efficiently and speedily.

3. Judges should in particular have the following responsibilities:

a. to act independently in all cases and free from any outside influence;

4 <http://www.advokat-prnjavorac.com>

b. to conduct cases in an impartial manner in accordance with their assessment of the facts and their understanding of the law, to ensure that a fair hearing is given to all parties and that the procedural rights of the parties are respected pursuant to the provisions of the Convention;

c. to withdraw from a case or decline to act where there are valid reasons, and not otherwise. Such reasons should be defined by law and may, for instance, relate to serious health problems, conflicts of interest or the interests of justice;

d. where necessary, to explain in an impartial manner procedural matters to parties;

e. where appropriate, to encourage the parties to reach a friendly settlement;

f. except where the law or established practice otherwise provides, to give clear and complete reasons for their judgments, using language which is readily understandable;

g. to undergo any necessary training in order to carry out their duties in an efficient and proper manner.

#### **Principle VI - Failure to carry out responsibilities and disciplinary offences**

1. Where judges fail to carry out their duties in an efficient and proper manner or in the event of disciplinary offences, all necessary measures which do not prejudice judicial independence should be taken. Depending on the constitutional principles and the legal provisions and traditions of each state, such measures may include, for instance:

a. withdrawal of cases from the judge;

b. moving the judge to other judicial tasks within the court;

c. economic sanctions such as a reduction in salary for a temporary period;

d. suspension.

2. Appointed judges may not be permanently removed from office without valid reasons until mandatory retirement. Such reasons, which should be defined in precise terms by the law, could apply in countries where the judge is elected for a certain period, or may relate to incapacity to perform judicial functions, commission of criminal offences or serious infringements of disciplinary rules.

3. Where measures under paragraphs 1 and 2 of this article need to be taken, states should consider setting up, by law, a special competent body which has as its task to apply any disciplinary sanctions and measures, where they are not dealt with by a court, and whose decisions shall be controlled by a superior judicial organ, or which is a superior judicial organ itself. The law should provide for appropriate procedures to ensure that judges in question are given at least all the due process requirements of the

5 <http://www.advokat-prnjavorac.com>

Convention, for instance that the case should be heard within a reasonable time and that they should have a right to answer any charges.

[http://cm.coe.int/ta/rec/1994/word/ExpRep\(94\)12.doc](http://cm.coe.int/ta/rec/1994/word/ExpRep(94)12.doc)

**COUNCIL OF EUROPE  
COMMITTEE OF MINISTERS**

---

**RECOMMENDATION CM/REC(2010)12  
OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES  
ON JUDGES:  
INDEPENDENCE, EFFICIENCY AND RESPONSIBILITIES**

*(Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010  
at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies)*

The Committee of Ministers, under the terms of Article 15.b of the Statute of the Council of Europe,

Having regard to Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as "the Convention", ETS No. 5), which provides that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law", and to the relevant case law of the European Court of Human Rights;

Having regard to the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the United Nations General Assembly in November 1985;

Having regard to the opinions of the Consultative Council of European Judges (CCJE), to the work of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) and to the European Charter on the Statute for Judges prepared within the framework of multilateral meetings of the Council of Europe;

Noting that, in the exercise of their judicial functions, the judges' role is essential in ensuring the protection of human rights and fundamental freedoms;

Wishing to promote the independence of judges, which is an inherent element of the rule of law, and indispensable to judges' impartiality and to the functioning of the judicial system;

Underlining that the independence of the judiciary secures for every person the right to a fair trial and therefore is not a privilege for judges, but a guarantee of respect for human rights and fundamental freedoms, allowing every person to have confidence in the justice system;

Aware of the need to guarantee the position and powers of judges in order to

achieve an efficient and fair legal system and encourage them to commit themselves actively to the functioning of the judicial system;

175

Conscious of the need to ensure the proper exercise of judicial responsibilities, duties and powers aimed at protecting the interests of all persons;

Wishing to learn from the diverse experiences in member states with regard to the organisation of judicial institutions in accordance with the rule of law;

Having regard to the diversity of legal systems, constitutional positions and approaches to the separation of powers;

Noting that nothing in this recommendation is intended to lessen guarantees of independence conferred on judges by the constitutions or legal systems of member states;

Noting that the constitutions or legal systems of some member states have established a council, to be referred to in this recommendation as a "council for the judiciary";

Wishing to promote relations among judicial authorities and individual judges of different member states in order to foster the development of a common judicial culture;

Considering that Recommendation Rec(94)12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judges needs to be substantially updated in order to reinforce all measures necessary to promote judges' independence and efficiency, guarantee and make more effective their responsibility and strengthen the role of individual judges and the judiciary generally,

Recommends that governments of member states take measures to ensure that the provisions contained in the appendix to the present recommendation, which replaces the above-mentioned Recommendation Rec(94)12, are applied in their legislation, policies and practices and that judges are enabled to perform their functions in accordance with these provisions.

#### *Appendix to Recommendation CM/Rec(2010)12*

### **Chapter I – General aspects**

#### Scope of the recommendation

1. This recommendation is applicable to all persons exercising judicial functions, including those dealing with constitutional matters.
2. The provisions laid down in this recommendation also apply to non-professional judges, except where it is clear from the context that they only apply to



professional judges.

Judicial independence and the level at which it should be safeguarded

3. The purpose of independence, as laid down in Article 6 of the Convention, is to guarantee every person the fundamental right to have their case decided in a fair trial, on legal grounds only and without any improper influence.
4. The independence of individual judges is safeguarded by the independence of the judiciary as a whole. As such, it is a fundamental aspect of the rule of law.
5. Judges should have unfettered freedom to decide cases impartially, in accordance with the law and their interpretation of the facts.
6. Judges should have sufficient powers and be able to exercise them in order to carry out their duties and maintain their authority and the dignity of the court. All persons connected with a case, including public bodies or their representatives, should be subject to the authority of the judge.
7. The independence of the judge and of the judiciary should be enshrined in the constitution or at the highest possible legal level in member states, with more specific rules provided at the legislative level.
8. Where judges consider that their independence is threatened, they should be able to have recourse to a council for the judiciary or another independent authority, or they should have effective means of remedy.
9. A case should not be withdrawn from a particular judge without valid reasons. A decision to withdraw a case from a judge should be taken on the basis of objective, pre-established criteria and following a transparent procedure by an authority within the judiciary.
10. Only judges themselves should decide on their own competence in individual cases as defined by law.

**Chapter II – External independence**

11. The external independence of judges is not a prerogative or privilege granted in judges' own interest but in the interest of the rule of law and of persons seeking and expecting impartial justice. The independence of judges should be regarded as a guarantee of freedom, respect for human rights and impartial application of the law. Judges' impartiality and independence are essential to guarantee the equality of parties before the courts.
12. Without prejudice to their independence, judges and the judiciary should maintain constructive working relations with institutions and public authorities involved in the management and administration of the courts, as well as pro-

professionals whose tasks are related to the work of judges in order to facilitate an effective and efficient administration of justice.

177

13. All necessary measures should be taken to respect, protect and promote the independence and impartiality of judges.

14. The law should provide for sanctions against persons seeking to influence judges in an improper manner.

15. Judgments should be reasoned and pronounced publicly. Judges should not otherwise be obliged to justify the reasons for their judgments.

16. Decisions of judges should not be subject to any revision other than appellate or re-opening proceedings, as provided for by law.

17. With the exception of decisions on amnesty, pardon or similar measures, the executive and legislative powers should not take decisions which invalidate judicial decisions.

18. If commenting on judges' decisions, the executive and legislative powers should avoid criticism that would undermine the independence of or public confidence in the judiciary. They should also avoid actions which may call into question their willingness to abide by judges' decisions, other than stating their intention to appeal.

19. Judicial proceedings and matters concerning the administration of justice are of public interest. The right to information about judicial matters should, however, be exercised having regard to the limits imposed by judicial independence. The establishment of courts' spokespersons or press and communication services under the responsibility of the courts or under councils for the judiciary or other independent authorities is encouraged. Judges should exercise restraint in their relations with the media.

20. Judges, who are part of the society they serve, cannot effectively administer justice without public confidence. They should inform themselves of society's expectations of the judicial system and of complaints about its functioning. Permanent mechanisms to obtain such feedback set up by councils for the judiciary or other independent authorities would contribute to this.

21. Judges may engage in activities outside their official functions. To avoid actual or perceived conflicts of interest, their participation should be restricted to activities compatible with their impartiality and independence.

### **Chapter III – Internal independence**

22. The principle of judicial independence means the independence of each individual judge in the exercise of adjudicating functions. In their decision making

judges should be independent and impartial and able to act without any restriction, improper influence, pressure, threat or interference, direct or indirect, from any authority, including authorities internal to the judiciary. Hierarchical judicial organisation should not undermine individual independence.

23. Superior courts should not address instructions to judges about the way they should decide individual cases, except in preliminary rulings or when deciding on legal remedies according to the law.

24. The allocation of cases within a court should follow objective pre-established criteria in order to safeguard the right to an independent and impartial judge. It should not be influenced by the wishes of a party to the case or anyone otherwise interested in the outcome of the case.

25. Judges should be free to form and join professional organisations whose objectives are to safeguard their independence, protect their interests and promote the rule of law.

#### **Chapter IV – Councils for the judiciary**

26. Councils for the judiciary are independent bodies, established by law or under the constitution, that seek to safeguard the independence of the judiciary and of individual judges and thereby to promote the efficient functioning of the judicial system.

27. Not less than half the members of such councils should be judges chosen by their peers from all levels of the judiciary and with respect for pluralism inside the judiciary.

28. Councils for the judiciary should demonstrate the highest degree of transparency towards judges and society by developing pre-established procedures and reasoned decisions.

29. In exercising their functions, councils for the judiciary should not interfere with the independence of individual judges.

#### **Chapter V – Independence, efficiency and resources**

30. The efficiency of judges and of judicial systems is a necessary condition for the protection of every person's rights, compliance with the requirements of Article 6 of the Convention, legal certainty and public confidence in the rule of law.

31. Efficiency is the delivery of quality decisions within a reasonable time following fair consideration of the issues. Individual judges are obliged to ensure the efficient management of cases for which they are responsible, including the enforcement of decisions the execution of which falls within their jurisdiction.

32. The authorities responsible for the organisation and functioning of the judicial system are obliged to provide judges with conditions enabling them to fulfil their mission and should achieve efficiency while protecting and respecting judges' independence and impartiality.

#### Resources

33. Each state should allocate adequate resources, facilities and equipment to the courts to enable them to function in accordance with the standards laid down in Article 6 of the Convention and to enable judges to work efficiently.

34. Judges should be provided with the information they require to enable them to take pertinent procedural decisions where such decisions have financial implications. The power of a judge to make a decision in a particular case should not be solely limited by a requirement to make the most efficient use of resources.

35. A sufficient number of judges and appropriately qualified support staff should be allocated to the courts.

36. To prevent and reduce excessive workload in the courts, measures consistent with judicial independence should be taken to assign non-judicial tasks to other suitably qualified persons.

37. The use of electronic case management systems and information communication technologies should be promoted by both authorities and judges, and their generalised use in courts should be similarly encouraged.

38. All necessary measures should be taken to ensure the safety of judges. These measures may involve protection of the courts and of judges who may become, or are victims of, threats or acts of violence.

#### Alternative dispute resolution

39. Alternative dispute resolution mechanisms should be promoted.

#### Courts' administration

40. Councils for the judiciary, where existing, or other independent authorities with responsibility for the administration of courts, the courts themselves and/or judges' professional organisations may be consulted when the judicial system's budget is being prepared.

41. Judges should be encouraged to be involved in courts' administration.  
Assessment

42. With a view to contributing to the efficiency of the administration of justice and continuing improvement of its quality, member states may introduce sys-

tems for the assessment of judges by judicial authorities, in accordance with paragraph 58.

#### International dimension

43. States should provide courts with the appropriate means to enable judges to fulfil their functions efficiently in cases involving foreign or international elements and to support international co-operation and relations between judges.

### **Chapter VI - Status of the judge**

#### Selection and career

44. Decisions concerning the selection and career of judges should be based on objective criteria pre-established by law or by the competent authorities. Such decisions should be based on merit, having regard to the qualifications, skills and capacity required to adjudicate cases by applying the law while respecting human dignity.

45. There should be no discrimination against judges or candidates for judicial office on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, disability, birth, sexual orientation or other status. A requirement that a judge or a candidate for judicial office must be a national of the state concerned should not be considered discriminatory.

46. The authority taking decisions on the selection and career of judges should be independent of the executive and legislative powers. With a view to guaranteeing its independence, at least half of the members of the authority should be judges chosen by their peers.

47. However, where the constitutional or other legal provisions prescribe that the head of state, the government or the legislative power take decisions concerning the selection and career of judges, an independent and competent authority drawn in substantial part from the judiciary (without prejudice to the rules applicable to councils for the judiciary contained in Chapter IV) should be authorised to make recommendations or express opinions which the relevant appointing authority follows in practice.

48. The membership of the independent authorities referred to in paragraphs 46 and 47 should ensure the widest possible representation. Their procedures should be transparent with reasons for decisions being made available to applicants on request. An unsuccessful candidate should have the right to challenge the decision, or at least the procedure under which the decision was made.

### Tenure and irremovability

49. Security of tenure and irremovability are key elements of the independence of judges. Accordingly, judges should have guaranteed tenure until a mandatory retirement age, where such exists.

50. The terms of office of judges should be established by law. A permanent appointment should only be terminated in cases of serious breaches of disciplinary or criminal provisions established by law, or where the judge can no longer perform judicial functions. Early retirement should be possible only at the request of the judge concerned or on medical grounds.

51. Where recruitment is made for a probationary period or fixed term, the decision on whether to confirm or renew such an appointment should only be taken in accordance with paragraph 44 so as to ensure that the independence of the judiciary is fully respected.

52. A judge should not receive a new appointment or be moved to another judicial office without consenting to it, except in cases of disciplinary sanctions or reform of the organisation of the judicial system.

### Remuneration

53. The principal rules of the system of remuneration for professional judges should be laid down by law.

54. Judges' remuneration should be commensurate with their profession and responsibilities, and be sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions. Guarantees should exist for maintaining a reasonable remuneration in case of illness, maternity or paternity leave, as well as for the payment of a retirement pension, which should be in a reasonable relationship to their level of remuneration when working. Specific legal provisions should be introduced as a safeguard against a reduction in remuneration aimed specifically at judges.

55. Systems making judges' core remuneration dependent on performance should be avoided as they could create difficulties for the independence of judges.

### Training

56. Judges should be provided with theoretical and practical initial and in-service training, entirely funded by the state. This should include economic, social and cultural issues related to the exercise of judicial functions. The intensity and duration of such training should be determined in the light of previous professional experience.

57. An independent authority should ensure, in full compliance with educational autonomy, that initial and in-service training programmes meet the requirements of openness, competence and impartiality inherent in judicial office.

#### Assessment

58. Where judicial authorities establish systems for the assessment of judges, such systems should be based on objective criteria. These should be published by the competent judicial authority. The procedure should enable judges to express their view on their own activities and on the assessment of these activities, as well as to challenge assessments before an independent authority or a court.

### **Chapter VII – Duties and responsibilities**

#### Duties

59. Judges should protect the rights and freedoms of all persons equally, respecting their dignity in the conduct of court proceedings.

60. Judges should act independently and impartially in all cases, ensuring that a fair hearing is given to all parties and, where necessary, explaining procedural matters. Judges should act and be seen to act without any improper external influence on the judicial proceedings.

61. Judges should adjudicate on cases which are referred to them. They should withdraw from a case or decline to act where there are valid reasons defined by law, and not otherwise.

62. Judges should manage each case with due diligence and within a reasonable time.

63. Judges should give clear reasons for their judgments in language which is clear and comprehensible.

64. Judges should, in appropriate cases, encourage parties to reach amicable settlements.

65. Judges should regularly update and develop their proficiency.

#### Liability and disciplinary proceedings

66. The interpretation of the law, assessment of facts or weighing of evidence carried out by judges to determine cases should not give rise to civil or disciplinary liability, except in cases of malice and gross negligence.

67. Only the state may seek to establish the civil liability of a judge through court action in the event that it has had to award compensation.

68. The interpretation of the law, assessment of facts or weighing of evidence carried out by judges to determine cases should not give rise to criminal liability, except in cases of malice.

69. Disciplinary proceedings may follow where judges fail to carry out their duties in an efficient and proper manner. Such proceedings should be conducted by an independent authority or a court with all the guarantees of a fair trial and provide the judge with the right to challenge the decision and sanction. Disciplinary sanctions should be proportionate.

70. Judges should not be personally accountable where their decision is overruled or modified on appeal.

71. When not exercising judicial functions, judges are liable under civil, criminal and administrative law in the same way as any other citizen.

### **Chapter VIII – Ethics of judges**

72. Judges should be guided in their activities by ethical principles of professional conduct. These principles not only include duties that may be sanctioned by disciplinary measures, but offer guidance to judges on how to conduct themselves.

73. These principles should be laid down in codes of judicial ethics which should inspire public confidence in judges and the judiciary. Judges should play a leading role in the development of such codes.

74. Judges should be able to seek advice on ethics from a body within the judiciary.





ammattikulttuuri s. 31, 154

ennakkoratkaisujen sitovuus

- eivät sido välittömästi s. 30

erityistuomioistuin s. 152

erottamattomuus (ks. tuomarin oikeus pysyä virassa)

esittelijöiden rooli päätöksenteossa s. 105-106, 124-125

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin s. 37, 45-47, 48-49, 54 ss., 62-65, 79, 85, 86, 100-101, 106, 136-137, 139

Euroopan ihmisoikeussopimus s. 35-36, 38, 54 ss., 62-65, 66, 100-101, 106, 110, 129, 147

- soveltuminen lautakuntaprosessiin s. 63

Euroopan neuvoston suositusten ohjeet 17, 18, 65-70

- juttujen jakamisesta ja pois ottamisesta s. 68, 69

- tuomareiden nimittämisestä s. 67-68, 107

- tuomareiden palkkauksesta s. 70

- tuomareiden riittävästä työskentelyedellytyksistä s. 106

hallinnon lainalaisuuden periaate (legaliteettiperiaate) s. 36, 76 ss., 139-140

- korostuu tuomioistuinten työskentelyssä s. 76

- lainsäädännön tarkkarajaisuus s. 36, 76-77, 139-140

ihmisoikeudet s. 17, 18, 54 ss., 62-65, 126, 136-137

ihmisoikeuskeskustelun vaikutus riippumattomuuskäsityksen kehitykseen Suomessa s. 70 ss.

intressiedustus (ks. lautakuntien intressiedustus)

intressiryhmien ehdotuksesta nimetyt jäsenet s. 24, 85 ss., 141-142

- hyväksyttävyyden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa s. 45-46, 64-65

- työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat jäsenet s. 85

- oikeuskirjallisuudessa esitetty kritiikki s. 88, 90-91

julkisuus s. 15

juttujen jakaminen s. 124

- Euroopan neuvoston ohjeet s. 68, 69

- juttujen jakamista koskevat säännökset tuomioistuinlaissa s. 71-72

kansainvälinen vertailu

- sääntelyargumenttina s. 57-58

kansainväliset suositukset tuomioistuinten riippumattomuudesta s. 65-67

kansaneläkelaitos s. 21

- suurimpana valituksenalaisia päätöksiä tekevänä tahona s. 21

kansansuvereniteettiperiaate (demokratiaperiaate) s. 17, 59-60  
kiireellisyysvaatimus (käsitteilyn nopeus ja halpuus)

- argumenttina nykyjärjestelmän puolesta s. 26

- taloudellisin ja prosessiekonomisin syin perusteltu s. 88, 139

- toimeentuloasioiden luonteesta johtuvana ominaisuutena s. 26

kunnallisen toimeentulotuen järjestelmä s. 20

kuulemisoikeuden toteutus s. 26

lainkäyttötehtävien määräaikaisuus (ks. määräaikaisuus)

lainkäytön oikeussuojatehtävä

- s. 31-32  
lainkäytön yhteiskunnallinen ohjaus-  
funktio s. 32
- lautakunnan jäsenten nimittäminen  
s. 107-110, 146-147
- lautakuntalakien valmistelussa  
s. 109
  - verrattuna Euroopan neuvos-  
ton ohjeissa edellytettyyn s. 107-  
108, 108-109
  - verrattuna tuomareiden nimittä-  
miseen Suomessa s. 108-109
- lautakunnan jäsenten määräaikai-  
suus (ks. määräaikaisuus)
- lautakunnan jäsenten sivutoimisuus  
(ks. sivutoimisuus)
- lautakunnat tuomioistuimina
- ensimmäisen vai toisen asteen  
tuomioistuimet rinnastuskohtee-  
na? s. 135-137
  - rinnastuvatko lautakunnat tuo-  
mioistuihin? s. 132 ss.
- lautakuntien eriytyneisyys tuomiois-  
tuinlaitoksesta s. 27-28
- lautakuntien intressiedustus (ks.  
intressiryhmien ehdotuksesta nime-  
tyt jäsenet)
- lautakuntien käsittelemät asiat s. 21
- lautakuntien lääkärijäsenet (ks. lää-  
kärijäsenet)
- lautakuntien rahoitus s. 116-117
- lautakuntien sääntely s. 21-23
- lautakuntien toimivalta s. 21-23
- sektorikohtaisuus s. 23
- luottamus riippumattomuuteen
- vrt. tosiasiallinen riippumatto-  
muus s. 41
- lääkärijäsenet s. 65, 92-100, 142-144
- koulutus ja työhistoria s. 94-95,  
96-97
  - käyttö muissa maissa s. 98
  - päätoimi vakuutusyhtiön palve-  
luksessa s. 93-94
- maallikkojäsenet (asiantuntijat) s. 64
- massaluonteinen päätöksenteko-  
menettely s. 26, 105-106, 119-120
- medikalisoituminen s. 94-95, 105-106
- menettelyn lopputulosta legitimoiva  
vaikutus s. 34
- mielivalta s. 114-115, 145-146
- muutoksenhakujärjestelmän kehittä-  
minen s. 99-100, 121-122, 151-154
- määräaikaisuus s. 25, 62, 110-113
- oikeusapu s. 15
- opetus- ja kulttuuriministeriö s. 24-25,  
40-41, 140, 149
- palkkausjärjestelyt
- lautakuntien esittelijöiden s. 124-  
125, 150
  - lautakuntien päätoimisten jäsen-  
ten s. 123, 150
  - lautakuntien sivutoimisten jäsen-  
ten s. 123-124, 150
  - tuomareiden s. 70, 72-73, 122-123
- perusoikeudet s. 17, 18, 54 ss., 59-62,  
126
- perus- ja ihmisoikeusnormit vähim-  
mäis oikeuksien turvana s. 54 ss.
- ohjelmallinen elementti s. 55
  - vähimmäistason ylittäminen sal-  
littua s. 54-55
  - vähimmäistason täytyminen  
argumenttina kansallisen oikeu-  
den kehittämistä vastaan s. 55-56
- prekluusiokäytäntö s. 78-80
- legaliteettiperiaatteen näkökul-  
masta s. 79
  - moite-edellytyksen (moiteoletta-  
man) kannalta s. 79-80
- prosessuaalinen kaksiasianosaissuh-  
de s. 33
- puolueettomuus s. 37-38
- objektiivinen ja subjektiivinen  
s. 53-54
  - vrt. rakenteellinen riippumatto-  
muus s. 37-38
- päällikkötuomarin velvollisuus val-  
voa laintulkinnan yhtenäisyyttä s. 125  
ss., 150-151

- rakenteellinen riippumattomuus s. 37-38
- tuomioistuinlaitoksen sisäinen ja ulkoinen riippumattomuus s. 37
  - vrt. puolueettomuus s. 37-38
- rakenteellisen riippumattomuuden ja puolueettomuuden keskinäissuhte
- määritelmät s. 37-38
  - viime kädessä suojataan aina puolueettomuutta (asianosaisen oikeutta puolueettomaan tuomioistuimeen) s. 53
- riippumattomuuden merkitys (miksi riippumattomuutta pitää suojata?) s. 51 ss.
- riippumattomuuden reaalitakeet s. 14, 18-19, 41 ss.
- riippumattomuuden suoja kansalaisyhteiskunnana
- Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta s. 136 ss.
  - suojan kannalta lautakunnat rinnastuvat ensimmäisen asteen tuomioistuihin s. 135-136
  - oikeus jatkovalitukseen ei kevennä lautakuntien velvoitteita s. 136-137
  - veloitteen yleinen vaatimustaso s. 137-139
- riittävä ja lopullinen toimivalta s. 36-37, 81 ss., 140-141
- sosiaaliturvalaitoksen ja vakuusviraston purkuhakemuksen väliaikainen vaikutus etuuden maksatuksen s. 81-82
  - purkukynnys, kun sosiaaliturvalaitos tai vakuusvalvontavirasto purun hakijana s. 82-83
  - sosiaaliturvalaitoksen velvollisuus myöntää lainvoimaisella päätöksellä evätty etuus, jos asiasta uutta selvitystä s. 83-84
  - ylimääräisen muutoksenhaun kannalta lautakuntien käsittelemisissä asioissa s. 81-83, 140-141
- sivutoimisuus s. 25
- jäsenten osallisuus lainvalmistelussa s. 101
  - lautakunnan jäsenten s. 100-104
- päätoimi etuuslaitoksessa s. 93 ss., 101-102
  - päätoimi ministeriössä s. 102-104, 144
  - päätoimi voi altistaa riippuvuudelle s. 100 ss.
  - samanaikainen jäsenyys useassa lautakunnassa s. 100
  - tuomarintehtävissä yleensä s. 25
  - työskentelyedellytysten kannalta s. 48-49, 104-106
- sosiaali- ja terveysministeriö s. 24-25, 40-41, 140, 149-150
- sosiaalituomioistuin s. 152-153
- suullinen käsittely s. 15, 152, 154
- taloudellinen tehokkuus
- lainsäädäntöratkaisujen tosiasiallisena motiivina s. 139
  - lainsäädäntöratkaisujen perusteluna s. 88
- todistelu
- asiantuntijalausunnat s. 144
  - menettelyn kirjallisuus s. 95-96, 98-99, 120
  - kuulemisoikeuden rajoittuminen s. 98-99, 120, 143-144
- toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä s. 20 ss.
- tosiasiallinen riippumattomuus s. 41
- sääntelyn suojelukohteena s. 115-116
  - vrt. yleisön luottamus tuomioistuimen riippumattomuuteen s. 41, 53, 113-116
- tulosohjaus s. 47-48, 73-74, 116-122, 148-149
- budjettivallan siirtäminen? s. 121-122
  - euromääräiset tavoitteet s. 119
  - lautakuntien s. 116 ss.
  - yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten s. 121

- tuomareiden nimittäminen s. 41-43, 107-110
- itsetäydennysjärjestelmään kohdistettu kritiikki s. 43, 52-53
  - lautakunnan jäsenen s. 108-110
  - tuomareiden virkaesityslautakunta s. 42-43, 107-108
  - presidentin valta nimittää tuomareita s. 42
  - valtioneuvoston rooli tuomareiden nimityspäätöksissä s. 42-43
- tuomareiden oikeus pysyä virassa s. 43-45
- erottamattomuus s. 31, 43-44, 45, 61
  - käräjäoikeuden lautamiesten s. 44-45
  - lautakuntien jäsenen s. 45
  - määräaikaisten tuomareiden s. 44
  - suoja toiseen virkaan siirtämistä vastaan s. 44, 62
- tuomareiden työskentelyedellytykset s. 48-49
- tuomarin virkamiesoikeudellinen erityisasema s. 31
- tuomioistuimen kokoonpano s. 45-47, 85 ss.
- tuomioistuimen pysyvyys ja lakiperusteisuus s. 35-36, 70-71
- tuomioistuimen riippumattomuus
- ennakkoratkaisujen sitomattomuus s. 30, 126
  - kielto antaa ja ottaa vastaan ohjeita yksittäisessä asiassa s. 127
  - päällikkötuomarin velvollisuus valvoa tulkintalinjan yhtenäisyyttä s. 125 ss., 150-151
  - saman viraston sisällä s. 125 ss.
  - suhteessa asianosaisiin s. 37, 61, 85 ss., 93 ss., 120, 133, 143
  - suhteessa lainsäätäjään s. 40
  - suhteessa toimeenpanovaltaan s. 39-40, 40-41, 134, 148-149
  - suhteessa yleisiin laillisuudenvalvojiin s. 39-40
  - suhteessa ylempiin oikeusasteisiin s. 30,
- tuomarin itsenäisyys noudattamassaan tulkintalinjassa s. 128-129
- tuomarin itsenäisyys yksittäisessä lainkäyttöraatkaisussa s. 128
- tuomioistuineläytöksen sisäinen s. 30, 37, 39, 125-128, 149-151
- tuomioistuineläytöksen ulkoinen s. 37, 39
- yksittäisen tuomarin suhteessa esimiesasemassa oleviin s. 37, 122-125, 125 ss.
- yksittäisen tuomarin suhteessa ratkaisukokoonpanon muihin jäseniin s. 39
- tuomioistuimen velvollisuus hankkia näyttöä viranomaisen intressissä s. 33
- tuomioistuinlaki s. 71-72, 127, 130
- tuomioistuinten hallinnollinen riippuvuus toimeenpanovallasta s. 47-48
- lautakuntien s. 40-41, 116-122
  - tuomioistuinten kaksilinjaisuus s. 50, 128-131, 153
  - lautakunnat eivät sovi jaotteluun s. 129
  - merkitys oikeusturvan takeena s. 130-131
  - oikeusvaikutukset s. 131
  - poikkeaminen kaksilinjaisuudesta s. 131, 153
  - valtiosääntöoikeudellisena periaatteena s. 129-130
- tuomioistuinvirasto s. 48, 122
- tuomiovallan ja toimeenpanovallan käytön laadullinen eroavuus s. 16, 29 ss.
- työkyvyttömyysasia s. 95-96
- vakuutuslääketiede s. 65, 94-95
- vakuutusosoikeus s. 20, 24-25, 87-88, 93-94
- valitusten käsittelyajat s. 26-27
- valitustiet s. 20, 22
- vallan kolmijako-oppi
- oikeusturva edellyttää riippumattontta lainkäyttäjää s. 51-52

- tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen perustana s. 51-52, 59-61
- vallan kolmijaon legitimaatioperusta
  - demokratiaperiaate legitimaatiota rajoittavana perusteena s. 59-60
  - oikeusturva s. 60-61
  - tehokkuusargumentti s. 59
  - valta-argumentti s. 59
- valtaoikeuksien laaja delegointi s. 76-77
  - vaikutus lautakuntien riippumattomuuden kannalta s. 77 ss.
- valtasuhteiden vaikutus tuomareiden riippumattomuuteen s. 113-116, 145-146
- valtiosääntöoikeus s. 17
- vapaa harkintavalta (ks. myös mielivalta) s. 114-115, 145-146
- velvollisuus noudattaa työnantajan ohjeita (työnantajan direktio-oikeus) s. 30
- viranomaisen lausuntojen julkinen luotettavuus s. 33
  
- yleinen lainkäyttö ja yleinen hallintolainkäyttö
  - sosiaaliprosessin järjestämisen vertailukohtana s. 56-57, 137-139
- yleisön oikeusturvaodotus s. 34



## Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnat – riippumattomia tuomioistuimia vai hallinnon sisäisiä lainkäyttäjiä?

Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakuntien asema riippumattomina lainkäyttäjinä on oikeuspoliittisessa keskustelussa aiheuttanut toistuvia epäilyksiä. Siihen nähden on huomionarvoista, että asia ei ole suuresti huolettanut lautakuntien menettelyä, organisaatiota ja hallintoa suunnitellutta lainsäätäjää. Tässä tutkimuksessa kysytään, täyttävätkö lautakuntien sääntely ja käytännöt suhteessa toimeenpanovaltaan, asianosaisiin ja tuomioistuinlaitoksen sisäisiin auktoriteetteihin ne vaatimukset, joita riippumattomuuden suoja edellyttäisi. Voitaisiinko lautakuntia tässä mielessä kutsua tuomioistuuksiksi? Jos ja kun lautakuntia ainakin tulisi voida verrata tuomioistuihin, mitä tästä toisaalta seuraa riippumattomuuden kannalta?

Tarkastelun lähtökohtana ovat ennen kaikkea perustuslaki, Euroopan ihmisoikeussopimus ja kansainvälisten järjestöjen sopimukset riippumattomuuden suojan tavoitteluvasta vähimmäistasosta. Viimeksi mainituista keskeisimpiä ovat Euroopan neuvoston kaksi suositusta. Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten sääntely ja käytäntö muodostavat arviointien kannalta perustavan vertailukohtan, sillä merkittävä poikkeaminen niiden itsenäisyyttä turvaavien järjestelyjen tasosta edellyttäisi erityisen vahvoja perusteita.

Tutkimuksen painopiste on lautakuntien itsenäisyyden reaalisisissä takeissa. Niinpä tutkimuksessa käsitellään lähemmin esimerkiksi lautakuntien nimitysmenettelyä, kokoonpanoa, jäsenten palkkauksen perusteita ja lautakuntien hallintoon liittyviä kysymyksiä, kuten suhdetta tulosohjausta harjoittaviin ministeriöihin.

Teoksen kirjoittaja OTT Jari Vaitoja tekee väitöskirjan jälkeistä tutkimustyötä Helsingin yliopistossa. Kirja kuuluu osana Kelan rahoittamaan ja professori Risto Koulun johtamaan tutkimusprojektiin "Oikeussuojan takeet sosiaaliturvan muutoksenhaussa – esimerkkinä sairausvakuutus".

