

Oikeus ja sosiaaliturva

Hyvät kuulijat!

Oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus oikeusturvaan ovat keskeisiä perusoikeuksia. Ne realisoituvat sosiaaliturvalainsäädännössä ja sen oikeussuojajärjestelmässä. Näistä oikeusaloista muodostuva kiinteä kokonaisuus on merkittävä osa hallinto-oikeuksien tehtäväkenttää ja muodostaa sellaisenaan vakuutusosoikeuden tehtäväkentän. Minulle annettu aihe, oikeus ja sosiaaliturva, on hyvin laaja, ja aion tarkoitushakuisesti poimia siitä esiin tiettyjä näkökohtia.

Aloitin jäävuoresta huippuineen, mihin myös Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg kiinnitti huomiota äskeisessä puheenvuorossaan.

Valtaisa jäävuori on siinä, että sosiaaliturvaetuuksista annettujen ratkaisujen samoin kuin etuuksien saajien määrä nousee vuosittain useisiin miljooniin, ja etuuksien taloudellinen arvo kymmeneen miljardiin euroihin. Esimerkiksi vuosittainen työeläkemeno on noin 13 miljardia euroa ja kansaneläkkeiden 2,7 miljardia euroa, työttömyysetuudet ovat yhteismäärältään runsaat 2 miljardia euroa, opintotuet 700 miljoonaa euroa, asumistuet 400 miljoonaa euroa ja lakisääteisen tapaturmavakuutuksenkin etuudet 500 miljoonaa euroa. Vakuutusosoikeuden budjetti on todella pieni, muutaman promillen kymmenesosan luokkaa oleva kustannuserä tämän jättimäisen potin ohjaamisesta.

Jäävuoren huippu on sitten todellakin siinä, että hallinto-oikeuksissa ratkaistaan vuosittain yhteensä noin 7000 sosiaaliasiaa, joista noin 700:ään haetaan muutosta Korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Vakuutusosoikeudessa ratkaistaan vuosittain yli 10 000 asiaa, joissa vakuutusosoikeus on käytännössä ylin muutoksenhakuaste. Hallintotuomioistuimissa käsitellään siis vuosittain noin pariakymmentätuhatta sosiaaliturvaan liittyvää asiaa, joista runsaat puolet vakuutusosoikeudessa.

Ylivoimainen valtaosa sosiaaliturva-asioista käsitellään tuomioistuinten ulkopuolella hallintoviranomaisten ja etuuslaitosten toimesta, jäävuoren huipun alapuolisessa osassa. Tästä on tietenkin jo pääteltävissä, että tuomioistuimilla on sosiaaliturvassa *ohjaava* rooli. Tämä ei kuitenkaan ole mikään ”pelkkä” ohjaava rooli. Jos nimittäin tämä jäävuoren huipulla oleva ohjaava rooli murenee tai vinoutuu, voi se merkitä koko jäävuoren kallistumista tai jopa kellahtamista.

Nyt kun olen saanut sanottua pääviestini, kerron vähän siitä, mitä jatko tulee sisältämään. Niin kuin ehkä arvata saattaa, käsittelen minulle annettua aihetta ensisijaisesti vakuutusosoikeuden näkökulmasta. Tulen koskettelemaan paitsi vakuutusosoikeuden toimintaa ja toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää, myös sosiaaliturva-asioden luonnetta, sosiaaliturva-asioden merkitystä asianosaisille ja yhteiskunnalle sekä laatu- ja resurssikysymyksiä.

Paljosta sanottavasta huolimatta sanon pari sanaa vakuutusosoikeuden historiasta.

Työväen tapaturmavakuutusasioiden käsittelemistä varten perustettiin vuonna 1917 vakuutusneuvosto. Vakuutusneuvosto toimi työtapaturma-asioissa muutoksenhakuelimenä, mutta sillä oli myös korvausten määräämiseen liittyviä tehtäviä. Vakuutusneuvosto oli aina vuoteen 1943 saakka eräänlainen viraston ja tuomioistuimen välimuoto, mutta vuonna 1942 annetun vakuutusosoikeuslain mukaan vakuutusneuvosto muutettiin varsinaiseksi erikoistuomioistuimeksi, vakuutusosoikeudeksi. Vuoden 1958 vakuutusosoikeuslailla laajennettiin vakuutusosoikeuden toimivaltaa, kun siihen työ- ja sotilastapaturmien lisäksi tulivat kuulumaan kansaneläke- ja merimieseläkeasiat. Lainkin mukaan vakuutusosoikeus oli nyt nimenomaan *sosiaaliturva-asioiden* tuomioistuin. Vuonna 2003 vakuutusosoikeus sitten organisoitui tehokkaaksi ja erikoistuneeksi *toimeentuloturva*-asioiden tuomioistuimeksi. Organisaatiouudistukseen liittyneiden laajamittaisten pohdiskelujen yhteydessä kiteytettiin melkoisen kivottomasti myös vakuutusosoikeuden perustehtävä. Se on lyhyt, mutta täyttä tavaraa, nimittäin ”*laadukkaan ja tehokkaan oikeusturvan antaminen toimeentuloturvan muutoksenhakijalle*”.

Uudistetussa organisaatiossa ylituomarin apuna toimivat kolmen osaston johdossa olevat laamannit. Osastot ovat erikoistuneita omiin asiaryhmiinsä. Tavoitteena on aikaisempaakin tehokkaampi ja laadukkaampi toiminta, entistä suurempi asiantuntemus ja yhdenmukaisuus ratkaisutoiminnassa sekä kattavampi informointi ratkaisukäytännöstä. Jo nyt voidaan sanoa, että suurin osa tavoitteista on hyvää vauhtia toteutumassa.

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisinä muutoksenhakuasteina toimivilta seitsemältä lautakunnalta, joita ovat esimerkiksi eläkelautakunnat ja tapaturmalautakunta. Lautakuntien päätöksiin haetaan sitten muutosta vakuutusosoikeudelta. Vakuutusosoikeus toimii käsittelemisään asioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena lukuunottamatta eräitä tapaturma-asioita, joissa on mahdollisuus hakea valituslupaa Korkeimmalta oikeudelta. Tällaisia valituslupahakemuksia on vuosittain hieman yli parisensataa ja Korkeimman oikeuden tutkittavakseen ottamia asioita kymmenisen. Käytännössä vakuutusosoikeus on siis käsittelemisään asioissa ylin muutoksenhakuaste.

Toimivalta ylimääräisessä muutoksenhaussa jakaantuu Korkeimman oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden kesken. Muissa kuin Korkeimman oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa Korkeimmalla hallinto-oikeudella on toimivalta purkaa vakuutusosoikeuden päätös sillä perusteella, että vakuutusosoikeudessa on tapahtunut olennainen menettelyvirhe. Korkeimman hallinto-oikeuden rooli hallintolainkäytön ylimmän tuomiovallan käyttäjänä on muun muassa tällä tavoin saanut oikeutetun osoituksensa vakuutusosoikeuslaissakin. Toivon kuitenkin, ettei tälle purkumenettelylle juurikaan tule käyttöä.

Tämän päivän vakuutusosoikeus saa vuodessa käsiteltäväkseen 11.000 uutta asiaa. 100 hengen voimin on asioita pyritty ratkaisemaan vuodessa saman verran kuin niitä tulee sisään. Vauhdissa ei suinkaan ole enää pysytty, mistä kertoo se, että vireillä olevien asioiden määrä on pyrkimässä 11.000:n yli, ja paineet keskimääräinen käsittelyajan pitenemiseen selvästi yli 13 kuukauden ovat kovat. Ratkaistun asian keskimääräinen hinta on vähän yli 500 euroa, mikä on aivan liian vähän. *Vakuutusosoikeudenkin* asiakkaan pitäisi saada vähintään 1000 euron tuote.

Vakuutusoikeuden henkilökunnan rakenteessa näkyy asioiden valmisteluvaiheen työläys, suuri osa asioistahan jatkaa elämistään ratkaisuvuoroa odottaessaan. Tämä tietää lisäselvityksiä, kuulemisia ja uusia kiertoja jäsenillä. Vakuutusoikeuden sadan hengen henkilökunnasta noin puolet on juristeja, vakuutusoikeussihteereitä ja vakuutusoikeustuomareita, ja noin puolet notaareja ja toimistohenkilökuntaa.

Nykyään vakuutusoikeudessa on asiaryhmiä kaikkiaan yli 30 – perinteisestä työtapaturmavakuutuksesta ja sotilasvammoista aina rikosvahinkoihin ja opintotukeen. Viimeisiä uutuuksia ovat palkkaturva-asiat ja partisaani-iskujen kohteeksi joutuneiden henkilöiden korvausasiat. Vakuutusoikeuden keskeisen toimialueen muodostavat eri järjestelmien eläke- ja tapaturma-asiat. Myös työttömyysturva-, opintotuki- ja asumistukiasiat ovat suuria asiaryhmiä.

I försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen. Förfarandet är i huvudsak skriftligt. Rättegångsavgifter finns inte, och förfarandet är så enkelt att parten själv kan sköta sitt ärende.

Muntliga förhandlingar ordnas det några tiotal per år. Det finns ett tryck att öka antalet muntliga förhandlingar.

Partens och försäkringsdomstolens åsikt om, när muntlig förhandling är nödvändig, skiljer sig dock ofta väsentligt från varandra. Den ändringssökande kan tro att i en muntlig förhandling försäkringsdomstolens läkarledamot kommer att undersöka honom eller henne, eller också att parterna får vara med då rätten överlägger om sitt beslut. Som skäl att ordna muntlig förhandling framförs även ofta önskemål att som vittnen höra försäkringsanstaltens sakkunnigläkare eller den vårdande läkaren. Denna typ av förhandling är dock inte helt problemfri och då tänker jag speciellt på den vårdande läkarens dubbelroll. Att vara både sakkunnig och samtidigt sin patients intressebevakare tycks ibland vara svårt att förena.

Försäkringsdomstolen ordnar främst muntlig förhandling i ärenden där man bedömer att den tilläggsutredning som kan fås, ens på något sätt kan bidra till, att besvären kunde bifallas. I de ärenden där ändringsansökan med stor sannolikhet kommer att avslås, ordnas däremot sällan muntlig förhandling.

Min personliga åsikt är att man inte skall inge parten fåfänga förhoppningar eller åsamka denne onödiga kostnader genom att ordna muntlig förhandling. Naturligtvis är detta också en resursfråga för försäkringsdomstolen. Om vi ordnade muntliga förhandlingar i samma takt som allmänna förvaltningsdomstolarna, skulle vi ha en muntlig förhandling varje arbetsdag året runt.

Asiat ratkaistaan vakuutusoikeudessa esittelijän esityksestä kolmi- tai viisijäsenisessä kokoonpanossa asian laadusta riippuen. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu kaksi vakuutusoikeustuomaria, joista toinen toimiin puheenjohtajana. Lainopillisissa asioissa asian esittelevä vakuutusoikeussihteeri toimii kolmantena jäsenenä, mutta lääkeopillisissa asioissa kolmantena jäsenenä on lääkärijäsen. Tällä tavalla määräytyvän kolmen jäsenen lisäksi kaksi työoloja tuntevaa asiantuntijajäsentä täydentää ratkaisukokoonpanon viisijäseniseksi mm. ansioeläke-, työtapaturma- ja työttömyysturva-asioissa.

Sosiaaliturva-asioden merkitys muutoksenhakijalle on monisäikeinen aihe. Ensinnäkin nämä asiat ovat säännön mukaan korostuneen henkilökohtaisia. Ne liittyvät usein kiinteästi joko omaan tai läheisen terveyteen ja toimeentuloon. Vaikka toimeentulo rahallisessa mielessä on usein hyvinkin keskeinen asia, voivat joissakin asioissa muut seikat ajaa kirkkaasti sen ohitse. Näin varmasti tapahtuu esimerkiksi eräissä hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluvissa asioissa, kuten lapsen huostaanottoa, tahdonvastaista hoitoa ja vammaispalveluja koskevissa asioissa. Näissä kaikissahan voi olla kysymys siitä, missä ympäristössä ja minkälaisissa olosuhteissa ihminen elämäänsä elää ja minkälaista ennustetta hänen loppuelämästään luodaan.

Taloudellinen intressi korostuu varsinaisissa toimeentuloturva-asioissa. Ansiotulojen saaminen on katkennut työttömyyteen tai sairauteen. Työkyvyttömyyseläkkeen pääoma-arvo on yleensä merkittävä, ja kysymys voi olla asiakkaan loppuelämän toimeentulon rahoituksesta. Lisäksi saattavat työkyvyttömyyseläkkeet nekin olla hyvin henkilökohtaisia ja tunnepitoisia asioita. Kysymys siitä, onko työkyvyttömyys työstä aiheutuvaa vai niin sanotusti itsestä johtuvaa, voi olla jopa merkittävämpi asia kuin tapaturmaeläkkeen ja työeläkkeen välinen tasoero.

Asiakkaiden intressejä arvioitaessa on huomattava myös se, että aina hakemuksen kohteena oleva etuus ei välttämättä anna koko kuvaa intressistä. Etuutta koskevan ratkaisun takana saattaa olla kysymys oikeudesta toissijaiseen sosiaaliturvaetuuteen tai vaikkapa yksityisvakuutuksesta saatavaan korvaukseen.

Sosiaaliturva-asian intressiin liittyy kysymys käsittelyajasta. Selvää on, ettei toimeentuloa koskevan asian pitäisi viipyä muutoksenhakuasteessa yli vuotta eikä edes vuottakaan. Selvää on myös, että käsittelyajan kohtuullisuutta tarkasteltaessa pitäisi pitää silmällä asian käsittelyyn ja muutoksenhakuun menevää kokonaisaikaa. Nykyisellään keskimääräiset käsittelyajat merkitsevät työkyvyttömyysasioissa osapuulleen kahden vuoden kokonaiskäsittelyaikaa, joka tapauksen erityispiirteistä johtuen voi jopa kaksinkertaistua. Vakuutusosoikeus haukkaa käsittelyajasta ainakin runsaan vuoden. Selitettiin tätä millä tavalla tahansa tuntuu epäsuhtaiselta resurssien kohdentamiselta, että pysäköintivirhemaksun tai joukkoliikenteen tarkastusmaksun oikeellisuuden toteaminen ohittaa tärkeysjärjestyksessä esimerkiksi työkyvyttömyys-, työttömyys- ja asumistukiasiat.

Suomen tuomioistuinjärjestelmää koskevissa selvityksissä on ollut tapana esittää vakuutusosoikeuden lakkauttamista. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (2003:3) tosin muotoili tämän asian siististi siten, että ”Pitkän aikavälin suunnittelussa tulee selvittää vakuutusosoikeuden ja siellä käsiteltävien asioiden integroimista toimialtaan yleisempiin tuomioistuimiin”. Tätä ennen kannattaisi ehkä kuitenkin selvittää, miten Ruotsin sosiaaliturvan on käynyt, kun sen sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa ei ole käytetty lääketieteellistä erityisasiantuntemusta ja muutoksenhaku on ohjattu yleisiin hallintotuomioistuihin, ja miettiä sitten asiaa uudelleen.

Försäkringsdomstolens starka sida är den medicinska sakkunskapen. Grunden för denna specialkunskap är naturligtvis våra läkarledamöter, men på grund av det stora antalet mål blir såväl föredragande som domare väl bekanta med medicinska problem och medicinskt tänkesätt. Vi kan i försäkringsdomstolen läsa läkarintyg kritiskt och

pejla dem mot gällande ersättningspraxis. Om ersättningspraxis slaviskt skulle följa vårdande läkares intyg och utlåtanden, skulle vi inte längre ha vårt nuvarande socialskyddssystem. Nästan vem som helst av oss kan ju finna en vårdande läkare som skriver ett intyg över arbetsförmåga. Låt mig ännu konstatera att i Finland kan alla vårdande läkare ta ställning till sociala förmåner. Detta gör de närmast ur sin patients synvinkel, och på en mycket varierande nivå. I många länder är det så att endast speciellt utsedda "förtroendeläkare" har rätt att ge utlåtanden om sociala förmåner.

Väitän toisin sanoen, että sosiaaliturva-asioiden vieminen virtaviivaisuuden nimissä yleisiin tuomioistuimiin voi tietyllä aikavälillä merkitä myös sosiaaliturvan virtaviivaistamista. Se voi johtaa siihen, että sosiaaliturvan sairaus-, tilanne- ja ansiotasosidonnaisuudesta joudutaan pala palalta luopumaan samoin kuin näistä kriteereistä riippuvasta korkeammasta etuustasosta. Ei tarvita mitään muutoksenhakujärjestelmää silloin, kun yksi virtaviivaistettu etuuslaitos maksaa yhtä virtaviivaista etuutta sen määrän, jonka asiakas on sitä tilannut.

Jos halutaan laadukas, yksilön erityistarpeet huomioon ottava sosiaaliturvajärjestelmä ja laadukas, kulloinkin vaadittavan erityisasiantuntemuksen omaava muutoksenhakujärjestelmä, on siedettävä tietty määrä monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. Purjehtiminen kun vain *on* hieman monimutkaisempaa ja vaikeampaa kuin soutaminen, mutta ilmeisesti tarjoaa myös enemmän mahdollisuuksia.

Tässä ollaankin keskellä sitä hyvin tärkeätä kysymystä siitä, mitä laatu sosiaaliturvatuomioistuimessa oikein on. Ratkaisutoiminnassa käytettävän ja kehitettävän erityisasiantuntemuksen ohella tehtävä on aivan sama kuin tuomioistuimilla yleensä: tuottaa oikeita ratkaisuja, päätöksiä, jotka on perusteltu niin hyvin, että ne myös mahdollisuuksien mukaan mielletään oikeiksi. Päätösten tuottamisen pitäisi tapahtua kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin. Oikeuskäytännöstä pitäisi tiedottaa siten, että käytännöstä saa kohtuullisella vaivalla jonkinmoisen kuvan. Tämä laadusta on lyhyesti ja helposti sanottu, mutta vaikeammin toteutettu, niin kuin me kaikki tiedämme.

Laadusta puhuttaessa asetetaan usein määrä ja laatu vastakkain. Tämäkään ei ole ihan yksioikoinen asia. Jos laatua pystytään tekemään vain käsittelyaikoja kohtuuttomasti pidentäen, voi kysyä miten pitkälle se ylipäättään on mielekästä. Jossakin vaiheessa tulee ilman muuta se raja vastaan, jossa ratkaisun saaminen kohtuullisessa ajassa – itse asiassa oikeuden saatavuus – merkitsee muutoksenhakijalle enemmän kuin muu laadukkuus.

Sosiaaliturva-asioiden kohdalla on sekin vaihtoehto erityisen raskas, että antaisi asioiden tietien tahtoen kasaantua ja käsittelyn viivästyä. Toimeentuloasiansa ratkaisua odottavat asiakkaat kiirehtivät aivan toisella tavalla tuomioistuinta kuin rikosasiaansa odottavat. Asian merkitys asiakkaalle yleensä kasvaa ajan kulumisen myötä, ja muuttuu asia yleensä tuomioistuimellekin aina vain työläämmäksi.

Tietysti on myönnettävä, että laadun kehittäminen edellyttää myös aivan uudenlaisia ajattelutapoja resurssien kohdentamisessa, ratkaisukokoonpanoissa ja työskentelytavoissa. Mutta aivan varmaa on, että laadun kehittäminen edellyttää myös lisää resursseja, etenkin kun muut keinot alkaa olla käytetty.

Myös Eduskunnan oikeusasiamies on vuoden 2003 toimintakertomuksessaan jälleen kerran ottanut kantaa toimeentuloturvan muutoksenhaussa käytettävissä oleviin resursseihin ja todennut, että vakuutusosoikeuden käsittelyajat ovat liian pitkät ja että vakuutusosoikeudella tulee olla käytettävissään riittävät voimavarat hyvin perusteltujen päätösten ja riittävän joutuisan käsittelyn turvaamiseksi.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 on tuomioistuinten kohdalla selvitysosassa todettu yleistavoitteena olevan, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään. Toivon todella, että yleistavoite voidaan tulevaisuudessa toteuttaa myös vakuutusosoikeuden ja sen kaikkien asiaryhmien kohdalla.

Kaksi päivää tämän tilaisuuden jälkeen vakuutusosoikeus käy oikeusministeriön kanssa vuotta 2005 koskevaa tulosneuvottelua. Neuvottelussa vakuutusosoikeus ajaa ensisijaisesti takaa sitä, että vuosien 2003, 2004 ja 2005 asiamäärien kasvu – yhteensä runsaat 2 000 asiaa – otettaisiin, vaikkakin osaksi jälkikäteen, nyt resurssoinnissa täysimääräisesti huomioon. Varsinaiset lisäpanostuksetkin ovat tietenkin edelleenkin toivomuslistalla.

Toiveita herättää myös Korkeimman hallinto-oikeuden käynnistämä hallintotuomioistuinten yhteistyön kehittämisprojekti, Tämä hanke kohdistuu, paitsi lainkäytön valvontaan ja yhteistyöhön yleensä, nimenomaan myös rahoitus- ja tulosneuvottelujärjestelmään. Vakuutusosoikeudessa pidetään tätä hanketta muutenkin kuin resurssitoiveiden osalta erittäin kiinnostavana ja tervetulleena, ja tältä hankkeelta odotetaan paljon. Tästä hankkeestahan kuulemme kohta enemmän.

Hyvät kuulijat! Tämä esitykseni on ollut hyvin vakuutusosoikeuskeskeinen ja hieman pessimistinen. Olen kuitenkin vakuutusosoikeuden puolesta iloinen siitä, että tällaiseen esitykseen on tarjoutunut tilaisuus. Toivottavasti se on samalla edes pieni sysäys oikeuden ja sosiaaliturvan paremmalle tulevaisuudelle.