

Hyvä hallinto työtapaturma- ja ammattitautilain mukai- sessa käsittelyssä

Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma

Roope Pettersson
Kevät 2026

Lapin yliopisto

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hyvä hallinto työtaturma- ja ammattitautilain mukaisessa käsittelyssä

Tekijä(t): Roope Pettersson

Koulutusohjelma / opetuskokonaisuus / oppiaine: Hallinto-oikeus

Ohjaaja: titteli: Professori Kirsi Kuusikko

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: XV + 76

Vuosi: 2026

Tiivistelmä:

Työtaturma- ja ammattitautivakuutus on lakisääteinen sosiaalivakuutus, joka koskee käytännössä kaikkia työsuhteessa töitä tekeviä. Tutkielmassani pyrin lainopin menetelmin selvittämään, kuinka hyvin hyvän hallinnon vaatimukset toteutuvat työtaturma- ja ammattitautilain mukaisessa käsittelyssä ja muutoksenhaussa. Tutkielmani keskiössä on riippumattomuus, mutta muitakin hyvän hallinnon oikeusperiaatteita sivutaan.

Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen tarjoaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka on siirretty yksityisille vahinkovakuutusyhtiöille. Koska kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, sovelletaan lakisääteisen tapaturmavakuutuksen tarjoamiseen kaikkia hyvän hallinnon vaatimuksia. Suurin jännite on, kuinka hyvin hyvä hallinto on sovitettavissa yhteen osakeyhtiölain 5 §:n kanssa, jonka mukaan osakeyhtiön tarkoitus on tuottaa voittoa osakkeenomistajilleen. Muista Pohjoismaista poiketen Suomessa korvausharkinta tapahtuu vakuutusyhtiössä eikä viranomaisessa, kuten Kelassa. Korvausharkinnassa vakuutuslääkärillä on keskeisin osa ja tutkielmassa pyritäänkin selvittämään, kuinka riippumattomia he ovat vakuutuslaitosten työntekijöinä?

Muutoksenhaun keskeisimmät kysymykset liittyvät tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoihin. Sekä lautakunnassa että vakuutusosoikeudessa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineiden ammattituomareiden lisäksi etujärjestöjen nimittämiä intressijäseniä ja sivutoimisia lääkärijäseniä. Intressijäseniltä ei edellytetä lainopillista osaamista, vaan he edustavat muutoksenhakuelimissä *”työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta”*. Intressijäsenistä herääkin kysymys, kuinka riippumattomia he ovat nimittäjätahoistaan? Lääkärijäsenten osalta pyritään selvittämään, vaikuttaako sivutoimisuus heidän riippumattomuuteensa.

Tutkielmassani havaitaan, että hyvä hallinnon vaatimukset eivät toteudu niin hyvin kuin niiden pitäisi. Keskeisin ongelma verrattuna muihin Pohjoismaihin on Suomen järjestelmän poikkeuksellinen vakuutuslaitosvetoisuus, joka heijastuu myös muutoksenhakuun. Tärkeimpinä muutostarpeina nykytilaan korvausharkinnan pitäisi tapahtua viranomaisessa eikä vakuutusyhtiöissä, intressi- ja lääkärijäsenistä osana ratkaisukokoonpanoa tulisi luopua ja vakuutuslääketieteen erityispätevyyskoulutus pitäisi siirtää yliopistojen järjestettäväksi.

Avainsanat: työtaturma, ammattitauti, sosiaalivakuutus, riippumattomuus, hyvä hallinto

Sisällys

Lähdeluettelo	IV
Lyhenteet	XV
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuskysymys.....	2
1.2 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen rajaus	3
1.3 Lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta lyhyesti.....	4
1.4 Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen historiaa	6
2 Hyvä hallinto	8
2.1 Virkamieshallintoperiaate.....	11
2.2 Riippumattomuus	12
2.2.1 Hallintolain 6 §:n suhde riippumattomuuteen.....	13
2.3 Menettelyllinen oikeudenmukaisuus osana hyvää hallintoa.....	15
3 Käsittely vakuutuslaitoksessa.....	17
3.1 Vakuutuslaitosten valvonta	18
3.1.1 Ylimmät laillisuusvalvojat.....	18
3.1.2 Finanssivalvonta	19
3.1.3 Aluehallintovirastot ja Valvira	20
3.2 Käsittelyn joutuisuus.....	21
3.3 Vakuutuslääkärit	27
3.3.1 Vakuutuslääkärien riippumattomuus.....	28
3.3.2 Vakuutuslääkärien koulutus.....	29
3.3.3 Vakuutuslääkäri ei tapaa potilasta	31
3.3.4 Vakuutuslääkärien päätösten perusteleminen	32
3.3.5 KHO 2014:83 ja avoimuusrekisteri	34
3.3.6 Vakuutuslääkärijärjestelmä Ruotsissa.....	35
3.4 Tapaturma-asiain korvauslautakunta	37
3.4.1 Intressiedustus Takossa	38
3.5 Vakuutuslaitoksen oikeus ohjata vahingoittunut jatkohoitoon	39
4 Muutoksenhaku	41
4.1 Prosessilaki	42
4.2 Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta	44
4.2.1 Muutoksenhakulautakunnat tuomiovallan käyttäjinä	45
4.2.2 Jäsenten nimittäminen.....	46
4.2.3 Esittelijän rooli ja riippumattomuus.....	48
4.3 Vakuutusosoikeus.....	50
4.4 Korkein oikeus	51
4.4.1 Vakuutusosoikeus vs. Korkein oikeus	52

4.5 Muutoksenhaun yleiset ongelmat	54
4.5.1 Muutoksenhaun joutuisuus	54
4.5.2 Intressi- ja asiantuntijajäsenet	56
4.5.3 Lääkärjäsenten roolin korostuminen	60
4.5.4 Lääkärjäsenten sidonnaisuudet.....	60
4.5.5 Käsittelyn avoimuus	64
4.5.6 Suulliset käsittelyt muutoksenhaussa	67
4.6 Muutoksenhaku Ruotsissa ja muissa Pohjoismaissa	70
5 Johtopäätökset.....	72
5.1 Vakuutuslaitokset	72
5.2 Muutoksenhaku.....	73
5.3 Lopuksi.....	74

Lähdeluettelo

Oikeuskirjallisuus

Arajärvi, Pentti, Johdatus sosiaalioikeuteen. Talentum 2011.

Aro, Timo – Autti-Rämö, Ilona – Kivekäs, Jukka, Vakuutuslääketieteen olemuksesta, s. 233–239 teoksessa Takala, Teemu – Aro, Timo – Haanpää, Maiju - Hedenborg, Mikael – Kivekäs, Jukka – Leinonen, Janne (toim.), Vakuutusratkaisut potilaan tukena. Kustannus Oy Duodecim 2019.

Ervasti, Kaius, Lakimies, oikeus, yhteiskunta – Oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä. Edita 2017.

Goebel, Maija Liisa – Haukilahti, Heli-Anna – Havu, Timo - Huotari, Antti - Mäenpää, Sampsa - Olanterä, Olli - Pitkänen, Anna – Rilasmaa, Kimmo - Savela, Ville – Sörensen, Lars - Zhang-Lehtinen, Jussi, Muutoksenhaku toimeentuloturvassa - Toimeentuloturva-asioiden käsittely vakuutus-oikeuden toimialalla. Alma Talent 2021.

Halila, Heikki – Halila, Leena, Työeläkelaitokset ja perustuslain 124 §. Defensor Legis. Defensor Legis 3/2014, s. 392–410.

Halila, Ritva - Ekblom-Kullberg, Susanne – Finne-Soveri, Harriet ym., Lääkärin etiikka. 8. uud. painos. Suomen Lääkäriliitto 2021.

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 4. uud. painos. Edita 2018.

Hautamäki, Veli-Pekka, Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita 2004.

Havakka, Pauliina – Niemelä, Mikko – Uusitalo Hannu (toim.), Sosiaalivakuutus. 2. uud. painos. FINVA 2017.

Havu, Timo – Juntunen, Juhani, Onko vakuutuslääkäri viisaampi kuin hoitava lääkäri? Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2000,116 (22), s. 2453–2455.

Havu, Timo, Medisiinan vaihtelevuus tuomioistuimissa on haaste lainsäätäjälle, Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 2006, 122 (6), s. 695.

Heikkilä, Satu, Oikeusvaltioperiaate ja riippumattomat tuomioistuimet, Lakimies 5/2024, s. 600–627.

Helenius, Dan - Hietanen-Kunwald, Petra - Hupli, Tuomas - Koulu, Risto - Lappalainen, Juha - Lindfors, Heidi - Niemi, Johanna - Rautio, Jaakko - Saranpää, Timo - Turunen, Santtu - Virolainen, Jyrki - Vuorenpää, Mikko, Prosessioikeus. 6. uud. painos. Alma Insights 2021.

Heuru, Kauko, Hyvä hallinto. Edita 2003.

Huhtanen, Raija, Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva, Lakimies 7–8/2000, s. 1264–1285.

Husa, Jaakko, Perustuslaki ja julkishallinto: uusi perustuslaki ja julkista hallintoa koskeva sääntely sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista koskevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopisto 2000.

Husa Jaakko, Pohjolainen Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Talentum 2015.

Kaukiainen, Ari – Lamminpää, Anne – Niskanen, Jyri – Reijula, Kari, Vakuutuslääketieteellinen arviointi muissa EU-maissa. Helsingin yliopisto 2025.

Keravuori, Marietta – Kuusikko, Kirsi – Niemivuo, Matti, Hallintolaki. 2. uud. painos. Talentum 2010.

Koivisto, Ida, Hyvän hallinnon muunnelmat: julkisoikeudellinen tutkimus, Helsingin yliopisto 2011.

Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. 2. uud. painos. Alma Talent 2020.

Koulu, Risto, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Helsingin yliopisto 2014.

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

Koulu, Risto, Mainettaan paremmat muutoksenhakulautakunnat, s. 124–135 teoksessa Nykänen, Eeva, Kalliomaa-Puha, Laura, Mattila, Yrjö (toim.) - Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. THL 2017.

Koulu, Risto, Integroitu asiantuntemus lainkäytössä – oikeudenkäynti erityistuomioistuimessa. Helsingin yliopisto 2024.

Kulla, Heikki, Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta, Lakimies 7–8/2006, s. 1158–1176.

Kuusi, Kai, Sosiaaliturvan muutoksenhaku – Muutoksenhaun karvalakkimalli. Oikeus 3/2009, s. 322–329.

Kuusi, Kai, Mitä sosiaaliturvan muutoksenhauille pitäisi tehdä. Defensor Legis 5/2013, s. 893–900.

Kuusikko, Kirsi, Neuvonta hallinnossa: julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Kauppakaari 2000.

Lamminpää, Anne, Vakuutuslääkäritoiminnan kehittäminen perustuen katsaukseen eri EU-maiden käytäntöjä. Vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunta 2025.

Liukko, Jyrki, Työeläkekuntoutuksen vaikuttavuuden kehittäminen ja työkykyajattelu - Työeläkelaitosten asiantuntijoiden haastatteluihin perustuva tutkimus. Kuntoutus 44 (4) 2021, s. 18–30.

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet, Alma Talent 2019.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 4. uud. painos. Alma Talent 2023.

Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 7. uud. painos. Edita 2024.

Mänttari, Erkki, yleisselostus lakisääteisestä tapaturmavakuutus- ja ammattitautien korvaamisjärjestelmästä. WSOY 1972.

Mänttari, Mika, Nyyssölä Mikko, Työtapaturma ja ammattitautivakuutus. Talentum Pro 2016.

Nenonen, Anne, Tuomioistuimen toimivalta hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, Oikeustiede-Jurisprudentia XLVI 2013, s. 55–126.

Norio-Timonen, Jaana, Miksi työtapaturmien syy-yhteyskysymykset työllistävät korkeinta oikeutta? Defensor Legis 6/2014, s. 853–867.

Nykänen, Eeva, Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina, Lakimies 3–4/2020, s. 431–157.

Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. 3. uud. painos. Edita 2016.

Olsson, Curt, Ajankohtaisia kysymyksiä tuomioistuinlaitoksen piirissä. Defensor Legis 1/1983, s. 1–15.

Räty, Tapio, Uusi vammaispalvelulaki. Edilex lakitieto 2025.

Sakslin, Maija, Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa – Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien asioiden käsittelyssä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:21.

Salo, Kirsi, Työtapaturma ja ammattitauti. FINVA 2020.

Tapanila, Antti, Tuomarin eettiset periaatteet. Oikeustiede-Jurisprudentia XLVI 2013 s. 227–310,

Tarkka, Anna-Stiina, Oikeudenkäyntiaineiston rajoittaminen hallintoprosessissa. Lakimies 1/2023, s. 77–103.

Tolvanen, Matti – Malin, Kimmo, Vakuutusosoikeuden suulliset käsittelyt ja asiantuntijalääkäreiden käyttö, Helsinki 2017, Oikeusministeriön julkaisu 40/2017

Tuori, Kaarlo, Hyvän hallinnon diskurssit. Oikeus 3/2011, s. 393–398.

Vaitoja, Jari, Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnat – riippumattomia tuomioistuimia vai hallinnon sisäisiä lainkäyttäjiä? Helsingin yliopisto 2016.

Väätänen, Ulla, Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Lakimiesliiton kustannus 2011.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

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

HE 131/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

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

HE 83/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusosoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta.

HE 109/1999 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

HE 12/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 218/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 104/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.

HE 204/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, sairausvakuutuslain 2 luvun 3 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäädännön sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusraha-etuuksista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.

HE 277/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työtapaturma- ja ammattitautilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 7/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlain ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 179/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta.

HE 13/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Lainvalmisteluaineisto

KM 2001:9. Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö.

KM 2003:1. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietintö.

KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.

LaVM 30/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 35/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 105/2001 vp).

PeVL 15/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäädännösten muuttamisesta (HE 8/2002 vp).

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 115/2002 vp).

PeVL 55/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kunnalliseksi eläkeläiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaisiksi (HE 94/2002).

PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi (HE 164/2004).

PeVL 34/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 182/2006).

PeVL 53/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE104/2014).

StVM 33/2018 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö kansalaisaloitteesta KAA 4/2018 vp.

Ylimmät laillisuusvalvojat

Apulaisoikeusasiamies 22.11.2019, dnro 192/2019.

Apulaisoikeusasiamies 7.12.2020, dnro 6997/2019.

Apulaisoikeusasiamies 10.5.2021, dnro 1672/2019.

Apulaisoikeusasiamies 11.6.2021, dnro 6260/2020.

Oikeuskansleri 30.5.2025, dnro 2739/70/2024.

Muut virallislähteet

Finanssivalvonta 7.9.2022, dnro 2022/42.

GRECO, Suomea koskeva neljännen kierroksen arviointiraportti 2013. Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen. Group of States against corruption 2013.

KAA 4/2018 vp. Vakuutus- ja eläkelaitosten lääkäreiltä poistettava mielivaltaisen oikeus kumota potilasta hoitavan lääkärin lausuntoja. Tapaturmavakuutuslain 41 d § muuttaminen siten että tuo mielivaltaisuus poistuu.

Motion 2003/04:Sf401 Försäkringsläkare och försäkringsmedicinsk utbildning, Stockholm 2003.

Oikeusministeriö, Vakuutusoikeuden toiminnan kehittäminen. Vakuutusoikeuden kehittämistyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:10. Helsinki 2009.

Oikeusministeriö, Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:2. Helsinki 2007.

Oikeusministeriö, Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2013. Jatkuvasti päivittyvä. <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

Sosiaali- ja terveysministeriö, Hoidon jatkuvuusmalli Omalääkäri 2.0 -selvityksen loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:17. Helsinki 2022.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Jäsenpyyntökirje vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukuntaan 2024–2027. Helsinki 2024. (STM044:00/2021) https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/feab4d8f-b644-4e36-bd6e-ac03be3d98a0/d78d6be4-838b-4ed0-9d9c-1b9510dd2299/KIRJE_20240314113221.PDF (10.10.2025)

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunta 2021–2024, Työsuunnitelma 2021–2024. Helsinki 2022. (STM044:00/2021) https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b6ca5f1f-f8b2-48a1-8460-d757d47a8a89/10c332a7-3fc2-4119-b30b-af394c65d918/KIRJE_20240702090646.PDF (25.10.2025)

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunta 2024–2027. Toimintakertomus. Helsinki 2024. (STM024:00/2024) https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/feab4d8f-b644-4e36-bd6e-ac03be3d98a0/13a74045-3138-4d94-952d-1ae503334ac0/PO-YTAKIRJA_20250808103647.PDF (25.10.2025)

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1. Helsinki 2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävä työryhmä, vakuutuslääkärien koulutusta koskevan alaryhmän kokouksen pöytäkirja. Helsinki 2013. (STM091:00/2012) https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/60abc1fd-1d60-4d10-9e56-c35cc56225e5/9d5d9d64-4058-4a0d-93c3-571db51660e2/POYTAKIRJA_20150119110745.pdf (25.10.2025)

Oikeuskäytäntö

KHO 2014:83

KHO 2014:98

KHO 2016:80

KKO 1998:34

KKO 2014:83

Kuopion HAO 25.1.2013, nro 13/0035/3, dnro 00270/12/2299

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Långborgin v. Ruotsi, tuomio 22.6.1989

Döry v. Ruotsi, tuomio 12.11.2002

Verkkolähteet

Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Om Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. <https://www.aes.dk/om-arbejdsmarkedets-erhvervssikring> (25.10.2025).

Edilex Uutiset (Surakka, Jani), Asianajajaliitto huolissaan vakuutusosoikeuden ratkaisusta. 7.11.2011 <https://www.edilex.fi/uutiset/28470> (10.10.2025).

Edilex Uutiset (Huotari, Antti), Vierashuoneessa vakuutusosoikeustuomari Antti Huotari: Vakuutusosoikeuden hankkimat lääketieteelliset asiantuntijalausunnot. 14.4.2021. <https://www.edilex.fi/uutiset/68790> (10.10.2025).

Eduskunnan oikeusasiamies, Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluja vuonna 2019 <https://www.oikeusasiamies.fi/-/oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluja-vuonna-2019> (25.10.2025).

Finanssivalvonta, Pohjola Vakuutus Oy:lle julkinen varoitus laiminlyönneistä työtapaturma- ja ammattitautilain määräaika säännösten ja hallintojärjestelmää koskevien säännösten noudattamisessa <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2023/pohjola-vakuutus-oylle-julkinen-varoitus-laiminlyonneista-tyotapaturma--ja-ammattitautilain-maaraaikasaannosten-ja-hallintojarjestelmaa-koskevien-saannosten-noudattamisessa/> (8.10.2025)

Finanssivalvonta, Vakuutus <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/vakuutus/> (25.5.2025).

Försäkringkassan, Utbildningar i aktivitetsförmågeutredningar <https://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/forsakringsmedicin/utbildningar-i-aktivitetsformageutredningar> (24.10.2025).

Försäkringsskan, Försäkringsmedicin på Försäkringsskassan <https://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/forsakringsmedicin/forsakringsmedicin-pa-forsakringskassan> (24.10.2025).

Helsingin Sanomat (Reinboth, Susanna), KKO tehostaa oikeusneuvosten sivutöiden valvontaa. 25.9.1997. <https://www.hs.fi/suomi/art-2000003660581.html>

Helsingin Sanomat (Saarinen, Juhani), Koskelo moittii vakuutusosoikeutta. 18.6.2012. <https://www.hs.fi/suomi/art-2000002538737.html>

Helsingin Sanomat (Vihavainen, Suvi), Moitteet johtivat lääkärin eroon. 7.8.2012. <https://www.hs.fi/suomi/art-2000002549771.html>

Helsingin Sanomat (Laitinen, Janne), Nyt se on varmaa: Pohjola Sairaala myydään Pihlajalinnalle 14.1.2022. <https://www.hs.fi/talous/art-2000008540395.html>

Kaleva (Kallio, Henripekka), Saako vakuutuslääkäreitä tavata? 22.2.2018. <https://www.kaleva.fi/saako-vakuutuslaakareita-tavata/1847675>

Karolinska Institutet, Utbildning på Avdelningen för försäkringsmedicin <https://ki.se/cns/forskning/forsakringsmedicin/utbildning-pa-avdelningen-for-forsakringsmedicin> (24.10.2025)

Pihlajalinna, Pohjola Vakuutuksen asiakkaille, <https://www.pihlajalinna.fi/asiakkaalle/vakuutuksen-kanssa-asiointi/pohjola-vakuutuksen-asiakkaille> (24.10.2025)

Kansaneläkelaitos, Käsittelyajat. <https://www.kela.fi/kasittelyajat> (10.10.2025).

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärit, <https://stm.fi/vakuutuslaakarit> (14.8.2025).

Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävä työryhmä (STM091:00/2012) <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM091:00/2012> (25.10.2025)

Sveriges Kommuner och Regioner, Kompetensutveckling inom försäkringsmedicin, <https://skr.se/vardochbehandling/forsakringsmedicin/kompetensutvecklinginom-forsakringsmedicin.7878.html> (24.10.2025)

Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, Pätevyys <https://www.svly.fi/fi/patevyys> (25.10.2025).

Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, yhdistyksestä <https://www.svly.fi/fi/yhdistyksesta> (24.10.2025)

Suomen Lääkäriliitto, Vakuutuslääketieteen erityispätevyys, <https://www.laakariliitto.fi/jase-nyys/koulutus/erityispatevyudet/vakuutuslaaketiede/> (10.10.2025).

Talouselämä, Asianajajat: Vakuutusoikeudella omituinen linja hylätä korvauksia. 7.3.2011. <https://www.talouselama.fi/uutiset/a/79dc07dd-1fdd-30d0-84bb-c2529d7105c6> (10.10.2025).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Oikeustapauksia. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/oikeustapauksia/> (24.10.2025).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kokoonpano. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/esittely/kokoonpano/> (24.10.2025).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2023. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2024/01/Tilastot_2023_fi.pdf (10.10.2025).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2024. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/01/Tilastot_2024_fi.pdf (10.10.2025).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Toimintakertomus 2024. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/05/Toimintakertomus_2024_2.pdf (10.10.2025).

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Työjärjestys. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2021/10/Tyojarjestys_22042021.pdf (25.5.2025).

Tapaturmavakuutuskeskus, Oikeuskäytäntö. <https://www.tyotapaturmatieto.fi/toimeenpanoj%C3%A4rjestelm%C3%A4/oikeusk%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6?filters=90> (25.10.2025).

Tapaturmavakuutuskeskus, Tapaturma-asiain korvauslautakunta. <https://www.tvk.fi/tapaturmavakuutuskeskus/tapaturma-asiain-korvauslautakunta/> (24.10.2025).

Tapaturmavakuutuskeskus, Työtapaturma <https://www.tvk.fi/korvaaminen/tyotapaturma> (29.10.2025).

Tapaturmavakuutuskeskus, Työtapaturman korvaaminen. <https://www.tvk.fi/korvaaminen/tyotapaturma/> (14.8.2025).

Tapaturmavakuutuskeskus, Vakuutuksen ottaminen. <https://www.tvk.fi/vakuuttaminen/vakuutuksen-ottaminen/vakuutusyhtiot/> (14.8.2025).

Tapaturmavakuutuskeskus, Vakuutusyhtiöt <https://www.tvk.fi/vakuuttaminen/vakuutuksen-ottaminen/vakuutusyhtiot/> (29.10.2025)

Tilastokeskus, Työtapaturmatilastot 2003–2025. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_ttap/statfin_ttap_pxt_129s.px/table/tableViewLayout1/ (14.8.2025).

Tuomioistuinlaitos, Tuomarinvalintalautakunta. <https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/lautakunnat/tuomarin.html> (14.8.2025).

Vakuutusosoikeus, Ratkaisuja. <https://www.vakuutusosoikeus.fi/fi/index/ratkaisuja.html> (14.8.2025).

Vakuutusosoikeus, Tilastotietoja. <https://www.vakuutusosoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tilastotietoja.html> (14.8.2025).

Vakuutusosoikeus, Vuositilasto 2023. https://vakuutusosoikeus.fi/material/sites/vakuutusosoikeus/vako/krrpajiz9/Vakuutusosoikeus_vuositolasto_2023.pdf (22.5.2025).

Vakuutusosoikeus, Vuositilasto 2024. https://vakuutusosoikeus.fi/material/sites/vakuutusosoikeus/vako/s36o3zw6r/Vakuutusosoikeus_vuositolasto_2024.pdf (22.5.2025).

Yle Uutiset (Junttila, Janne), Vakuutusyhtiöt haluavat nyt päättää missä asiakas hoidetaan: vakuutukset ovat portti terveysbisnekseen. 21.4.2016. <https://yle.fi/aihe/a/20-168458> (10.10.2025).

Yle Uutiset, Pohjola Vakuutus luopuu sairaalatoiminnastaan. 2.7.2021. <https://yle.fi/a/3-12005993> (10.10.2025).

Lyhenteet

Avi	Aluehallintovirasto
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
GRECO	Group of States against Corruption, Euroopan neuvoston korrupti-onvastainen toimielin
Julkl	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
PL	Perustuslaki 11.6.1999/731
SVLY	Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry
Tako	Tapaturma-asiain korvauslautakunta
Tamla	Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
TVK	Tapaturmavakuutuskeskus
TyTAL	Työtapaturma- ja ammattitautilaki 24.4.2015/459
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

1 Johdanto

Tein notaariryöni hyvän hallinnon objektiviteettiperiaatteen toteutumisesta työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015, TyTAL) mukaisessa käsittelyssä. Notaariryön pituusrajoituksen vuoksi muutoksenhakua ei ollut mahdollista juurikaan käsitellä tai pohtia työtaturma- ja ammattitautivakuutusjärjestelmän riippumattomuusongelmia kovin laajasti. Tarkoituksena on siis laajentaa notaariryöni kysymyksenasettelua ja jatkaa saman työtaturma- ja ammattitautilain teeman ympärillä.

Notaariryössäni havaitsin, että etenkin vakuutuslääkärjärjestelmämme on objektiviteettiperiaatteen suhteen ongelmallinen, sillä toisin kuin muissa Pohjoismaissa, vakuutuslääkärit Suomessa ovat vakuutuslaitosten työntekijöitä eivätkä itsenäisiä viranhaltijoita. Pro gradu -työssäni syvennän tarkemmin työtaturma- ja ammattitautien käsittelyyn ja muutoksenhakuun. Lisäksi työssä käydään läpi työtaturmalainsäädännön historia tiiviisti, sillä Suomen järjestelmän vakuutuslaitosvetoisuus johtuu pitkälti historiallisista syistä. Nykyisin julkisen hallintotehtävän antamista yksityisille yrityksille pohdittaisiin varmasti tarkemmin jo perustuslain 124 §:n asettamien vaatimustenkin takia.

Vakuutuslaitoskäsittelyä ja muutoksenhakua tarkastellaan paitsi hyvän hallinnon, myös menettelyllisen, koetun oikeudenmukaisuuden ja riippumattomuuden kautta, sillä jo tutkielmanteon alkuvaiheessa aiheeseen perehtyessäni havaitsin, että keskeisimmät työtaturma- ja ammattitautilain mukaisen käsittelyn ja muutoksenhaun ongelmat liittyvät siihen, ettei niitä koeta reiluiksi ja riippumattomiksi. Keskeisin ongelma sekä menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kokemuksen että riippumattomuuden kannalta on Suomen järjestelmän poikkeuksellinen vakuutuslaitoskeskeisyys.

Vakuutuslääkärit ovat vakuutusyhtiössä työskenteleviä lääketieteen asiantuntijoita. Vakuutuslääkärit eivät näe vahingoittunutta, vaan he tekevät ratkaisunsa vahingoittunutta hoitaneiden terveydenhuollon ammattilaisten kirjausten pohjalta yhdessä muiden vakuutuslaitoksen asiantuntijoiden kanssa.¹ Vakuutuslääkärien asema jutun käsittelyssä on keskeinen, sillä työtaturma- ja ammattitautilain mukaan vakuutusyhtiön lääkäriasiantuntijaa on kuultava asian käsittelyssä aina, kun se koskee lääketieteellistä näyttöä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.² Vakuutuslääkäri

¹ Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärit. <https://stm.fi/vakuutuslaakarit> (14.8.2025)

² Työtaturma- ja ammattitautilaki 121 §

on siis keskeisin asiantuntija arvioitaessa vahinkotapahtuman korvattavuutta, kun kyse on lääketieteellisen syy-yhteyden arvioinnista. Siksi vakuutuslääkärjärjestelmä ja muutoksenhakuelinten lääkärijäsenet osana ratkaisukokoonpanoa ovat tutkielmani keskiössä.

1.1 Tutkimuskysymys

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutusten tarjoaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka on lailla annettu yksityisten vakuutuslaitosten hoidettavaksi. Kuten jo johdannossa on todettu, Suomen työtapaturma- ja ammattitautilaki eroaa olennaisesti muista Pohjoismaista ja Euroopasta siinä, että Suomessa käsittely on huomattavasti vakuutuslaitosvetoisempaa kuin verrokimaissa. Suomessa yksityiset vakuutuslaitokset hoitavat suuren osan niistä tehtävistä, jotka muissa unionimaissa kuuluvat viranomaisille. TyTAL-vakuutuksia hoitavat yksityiset vakuutuslaitokset Suomen lisäksi vain Portugalissa, Belgiassa ja Tanskassa eikä Tanskassakaan korvausharkinta tapahdu vakuutuslaitoksessa, vaan korvausharkinta on Tanskassakin viranomaistoimintaa.^{3 4}

Koska TyTAL-vakuutusten hoitaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, sovelletaan niiden hoitamiseen kaikkia hyvän hallinnon osatekijöitä.⁵ Vakuutuslaitoksen tulisi siis olla käsittelyssä ja muutoksenhaussa puolueeton, sen pitäisi ottaa viran puolesta myös itseään vastaan puhuva näyttö huomioon, eikä vakuutuslaitos saisi tehdä korvauspäätöksiä oma taloudellinen etu mielessään. Vakuutuslaitokset ovat osakeyhtiöitä, joiden toimintaa säätelee osakeyhtiölaki. (624/2006) Asetelmassa on selvä ristiriita osakeyhtiölain 5 §:n kanssa, jonka mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on *”tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin*. Kun jo osakeyhtiölain mukaan vakuutusten tarjoaminen on vakuutuslaitoksille voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa, herää väkisin kysymys, kuinka riippumatonta korvauspäätösten tekeminen on?

Koska riippumattomuutta ei ole hedelmällistä käsitellä erillään muista hyvän hallinnon osatekijöistä, käsitellään työssä myös muita hyvän hallinnon osatekijöitä ja riippumattomuuden suhdetta niihin, etenkin joutuisuuteen. Tyypillisimmin riippumattomuus on oikeusperiaatteista ristiriidassa käsittelyn joutuisuuden kanssa, sillä pelkästään mahdollisimman riippumattomaan käsittelyyn keskittyminen hidastaisi jo ennestään hidasta käsittelyä ja muutoksenhakua entisestään. Käsittelyn viivytyksettömyys on paitsi perustuslain 21 §:n takaama perusoikeus ja osaa hy-

³ Salo 2020, s. 23.

⁴ Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Om Arbejdsmarkedets Erhvervssikring. <https://www.aes.dk/om-arbejdsmarkedets-erhvervssikring> (25.10.2025)

⁵ HE 277/2014 vp, s. 9–10.

vää hallintoa, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) turvaama oikeusperiaate, jonka rikomisesta Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta (EIT) lukuisia langettavia tuomioita. Tutkimuskysymykseksi valikoitukin:

Kuinka hyvin riippumattomuus ja hyvä hallinto on turvattu työtaturma- ja ammattitautilain mukaisessa käsittelyssä ja muutoksenhaussa?

Koska TyTAL-vakuutusten hoitaminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka on siirretty vakuutuslaitoksille, tarkastellaan hyvän hallinnon yhteydessä myös perustuslain 124 §:n hallintotehtävän siirtämisen edellytyksiä, vaikka vakuutusten hoitaminen onkin alusta alkaen ollut yksityisten vakuutuslaitosten käsissä, kun taas nykyinen perustuslaki ja sen 124 § on säädetty vasta vuonna 2000. Työtaturma- ja ammattitautilainsäädäntö koki kuitenkin kokonaisuudistuksen vuonna 2016, jolloin siirtämisen edellytyksiä olisi ollut hyvä tarkastella.

1.2 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen rajaus

Tutkimus on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen katsaus työtaturma- ja ammattitautilain mukaiseen käsittelyyn ja muutoksenhakuun. Tutkielma jakautuu kahteen osaan - Tutkielman ensimmäisessä osassa keskitytään työtaturmien ja ammattitautien käsittelyyn vakuutuslaitoksessa. Toisessa osassa keskitytään työtaturmien ja ammattitautien muutoksenhakuun. Kummassakin osassa keskitytään riippumattomuuden, hyvän hallinnon ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimusten toteutumiseen.

Koska tutkielma pyrkii keskittymään käsittelyn ja muutoksenhaun keskeisimpiin ongelma-kohtiin, ei siinä käsitellä työtaturma- ja ammattitautilain yksittäisiä pykäläiä syvällisesti, mikä ei maisteritutkielman laajuudelle asetetuissa puitteissa olisikaan mahdollista.

Tutkielman keskiössä on riippumattomuus, jota tarkastellaan hyvän hallinnon osana. Koska riippumattomuus on kiinteä osaa hyvän hallinnon käsitettä, käydään myös hyvän hallinnon sisältö tiiviisti läpi. Hyvän hallinnon osana riippumattomuuden ja käsittelyn joutuisuuden välillä on tyyppillisesti jännite. Pelkkään mahdollisimman suureen riippumattomuuteen keskittyminen paradoksaalisesti siis heikentäisi hyvän hallinnon toteutumista hidastamalla jo entisestään verkkaista käsittelyä ja muutoksenhakua kohtuuttomasti. Tutkielmassa riippumattomuutta peilataan joutuisuuden käsitteeseen.

Tutkielmassa käsitellään myös tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan, (Tamlu) vakuutusosoikeuden ja korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisukäytäntöä, mutta työtaturmiin liittyvien julkaistujen ratkaisujen vähäisyys asettaa rajoitteensa oikeuskäytäntöön perehtymiselle. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on vuosina 2023 ja 2024 julkaissut ainoastaan

neljä ratkaisua⁶⁷ ja vakuutusosoikeus vuonna 2023 seitsemän ratkaisua ja vuonna 2024 neljä ratkaisua.⁸

Vakuutustutkinta on rajattu tutkielmasta pois. Vakuutustutkinta on osa tapaturmavakuutuksen käsittelyä vakuutusyhtiössä, mutta ymmärrettävistä syistä vakuutuslaitokset ovat hyvin niukkasanaisia vakuutustutkinnan käytännön metodeista ja sisällöstä, joten kotimaisesta vakuutustutkinnasta on erittäin vaikea löytää luotettavia kirjallisuuslähteitä. Lisäksi tutkielman pituuskin asettaa rajoituksensa käsiteltävälle aihepiirille.

Oman haasteensa tutkielman tekemiselle aiheutti materiaalin niukkuus. Jos erityistuomioistuinta on kirjoitettu vähän, niin vielä vähemmän materiaalia on olemassa lautakuntalainkäytöstä ja työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisten vakuutusten käsittelystä.⁹ Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisesta käsittelystä on kirjoitettu kaksi oppikirjamaista yleisesitystä, varsinaista tutkimusta ei senkään vertaa. Risto Koulu onkin kuvannut muutoksenhakulautakuntien jääneen kokonaan tutkimuksen katveeseen.¹⁰ Arvioon on helppo yhtyä. Ne vähät artikkelit, joita sosiaaliturvan muutoksenhausta on kirjoitettu ovat usein lähtöisin tahoilta, jotka ovat itse sidoksissa nykyiseen järjestelmään. Artikkeleja ovatkin julkaisseet lähinnä vakuutuslääkärit ja vakuutusosoikeuden tuomarit. Se ei tietenkään itsessään tee niistä huonoja tai epäluotettavia, mutta niiden kirjoittajien tausta on hyvä pitää mielessä.

1.3 Lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta lyhyesti

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on pakollinen sosiaalivakuutus työtapaturmien ja ammattitautien varalta. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus koskee lähes kaikkia työntekijöitä, sillä vakuuttamisvelvollisuus on hyvin laaja - työnantaja on näet velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä, kun työnantajan maksamat palkat ylittävät 1200 euroa vuodessa. Raja on työnantaja-kohtainen, eli 1200 euroa voi jakautua useamman työntekijän kesken.¹¹

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksesta säädetään työtapaturma- ja ammattitautilaissa. Työtapaturmien ammattitautien sääntely oli pirstoutunut kolmeen eri lakiin, jotka korvattiin

⁶ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Oikeustapauksia 2024. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/oikeustapauksia/oikeustapauksia-2024/> (24.10.2025).

⁷ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Oikeustapauksia 2023. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/oikeustapauksia/oikeustapauksia-2023/> (24.10.2025).

⁸ Vakuutusosoikeus, Ratkaisuja. <https://www.vakuutusosoikeus.fi/fi/index/ratkaisuja.html> (14.8.2025)

⁹ Koulu 2024, s. 14. Koulun mukaan markkinaoikeutta lukuun ottamatta erityistuomioistuinta on niin vähän tutkimusta, että se haittaa jo niiden toimintaa, sillä tutkimuksen puutteellisuuden takia erityistuomioistuimet eivät saa ulkoisia impulsseja toiminnastaan, joiden avulla ne voisivat parantaa toimintaansa.

¹⁰ Koulu 2014, s. 80.

¹¹ Mänttari & Nyssölä 2016, s.18–20.

vuonna 2016 työtapaturma- ja ammattitautilaille. Nämä lait olivat tapaturmalaki (608/1948), ammattitautilaki (1348/1988) ja tapaturmalain perusteella annettavasta kuntoutuksesta annettu laki (625/1991). Etenkin useaan kertaan uudistunut tapaturmalaki oli pahasti vanhentunut, eikä se vastannut enää rakenteeltaan ja selkeydeltään nykylainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntö sisälsi myös lukuisia vaikeaselkoisia ristiviittauksia, joista päästiin eroon korvaamalla kolme eri lakia yhdellä yleislailla.¹²

Merkittävimpinä poikkeuksina työtapaturma- ja ammattitautilaki ei koske urheilijoita, vaan urheilijoille on oma vakuutusjärjestelmänsä, josta on annettu laki urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta (276/2009). Yrittäjäkään ei vakuuttamispakko koske, mutta he voivat halutessaan ottaa työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen.¹³ Käytännössä työsuhteessa tehtävistä töistä siis vain kaikista vähäpätöisimmät tilapäistyöt jäävät vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Voidaankin todeta, että vakuutus koskee lähes kaikkia ihmisiä, jotka ovat tai ovat olleet työsuhteessa.

Vuosina 2008–2022 korvattavien työtapaturmien määrä on vaihdellut 112 000–153 000 tapauksen välillä. Vähiten korvattavia työtapaturmia sattui koronavuosina 2020 ja 2021.¹⁴ Vakuutuksesta korvataan vakavuudeltaan hyvin erilaisia vahinkoja aina yksittäisistä lääkärikäynneistä kuolemantapauksiin asti. Olennaista on, että vahinkotapahtuma on sattunut töitä tehdessä tai työntekoon läheisesti liittyvissä olosuhteissa, kuten lounastauolla, työmatkalla tai koulutustilaisuudessa.¹⁵

Vakuutuksia tarjoavat yksityiset vahinkovakuutusyhtiöt osana liiketoimintaansa.¹⁶ Vakuutusten tarjoaminen on luvanvaraista toimintaa ja edellyttää Tapaturmavakuutuskeskuksen (TVK) jäsenyyttä. Lupa on tällä hetkellä 11 eri vakuutusyhtiöllä ja valtiokonttorilla.¹⁷ Tapaturmavakuutus ei siis eroa vapaaehtoisista vakuutuksista siinä, että niiden tarjoaminen niitä tarjoaville vahinkovakuutusyhtiöille voitton tähtäävää liiketoimintaa. Vakuutuslaitoksen voitontavoittelun ja julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteensovittaminen onkin kenties keskeisin nykyjärjestelmän ristiriidoista.

Koska työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on sosiaalivakuutuksena osa lakisääteistä sosiaaliturvaa, eroaa se vapaaehtoisista vakuutuksista olennaisesti siinä, että vakuutuksen ehdoista ei

¹² HE 277/2014, s. 9.

¹³ Mänttari & Nyyssölä 2016 s. 21.

¹⁴ Tilastokeskus 2025 https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_ttap/stat-fin_ttap_pxt_129s.px/table/tableViewLayout1/ (14.8.2025).

¹⁵ Tapaturmavakuutuskeskus, Työtapaturma <https://www.tvk.fi/korvaaminen/tyotapaturma/> (29.10.2025).

¹⁶ Havakka, Niemelä & Uusitalo 2017, s. 181.

¹⁷ Tapaturmavakuutuskeskus, Vakuutusyhtiöt <https://www.tvk.fi/vakuuttaminen/vakuutuksen-ottaminen/vakuutusyhtiot/> (29.10.2025).

voi sopia. Korvaustaso on siis ennalta määrätty työtapaturma- ja ammattitautilaissa samoin kuin korvattavat vahinkotapahtumat eikä niistä voi poiketa vakuutusyhtiön päätöksellä edes vakuutetun hyväksi.¹⁸

Sen sijaan vakuutuksen hinnoittelua on vapautettu vuonna 1999. Vapauttaminen liittyy Suomen liittymiseen Euroopan unioniin vuonna 1995, jonka vuoksi unionin vahinkovakuutusdirektiivi tuli sovellettavaksi. Ennen vuotta 1999 Sosiaali- ja terveysministeriö vahvisti tapaturmavakuutuksen vakuutusmaksut.¹⁹ Vaikka hinnoittelua on vapautettu, ei se silti ole täysin vapaata. Työtapaturma- ja ammattitautilaissa on maksuperusteet, joita vahinkovakuutusyhtiöiden on hinnoittelussaan noudatettava yhdenmukaisesti kaikkien asiakkaiden osalta.²⁰

1.4 Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen historiaa

Paternaalinen periaate, jonka mukaan työnantajalla on velvollisuus huolehtia työssään vammautuneiden työntekijöiden hoidosta ja toimeentulosta on hyvin vanhaa perua, sillä töissä on vammauduttu niin kauan kuin töitä on tehty. Tapaturmavakuutusjärjestelmäkään ei ole uusi, sillä jo 1800-luvun loppupuolella teollistumisen myötä havahduttiin siihen, ettei pelkkä työnantajan huolenpitovelvollisuus enää riitä, vaan riskejä tasaamaan tarvitaan vakuutus pohjainen järjestelmä.

Ensimmäiset sosiaalivakuutukset säädettiin Saksassa jo vuonna 1883. Suomessakin ensimmäinen pakollinen tapaturmavakuutuslaki ”laki, koskeva työnantajan vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta” annettiin jo vuonna 1895 ja se tuli voimaan vuonna 1898.²¹ Työtapaturmalainsäädäntö oli Suomen ensimmäistä sosiaalivakuutukseksi luonnehdittavaa sääntelyä aina vuoteen 1939 asti, jolloin kansaneläkelainsäädäntö tuli voimaan, joten sen voidaan katsoa olleen jopa pioneeriasemassa, sillä tapaturmalainsäädäntö on ollut esikuvana muulakin sosiaalivakuutuslainsäädännölle.²²

Tapaturmalainsäädäntö on kokonaisuusittu lukuisia kertoja, joista merkittävimmät olivat vuoden 1895 lakia seuranneet vuoden 1917 työväen tapaturmavakuutusasetus, vuoden 1925 työväen tapaturmavakuutuslaki, vuoden 1935 työväen työntekijäin tapaturmavakuutuslaki ja lopulta vuoden 1948 tapaturmavakuutuslaki, joka oli voimassa aina vuoteen 2016 asti, joskin useampaan kertaan muutettuna ja täydennettynä.²³

¹⁸ Salo 2020, s. 78.

¹⁹ Havakka, Niemelä & Uusitalo 2017, s. 194.

²⁰ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 236.

²¹ Mänttari 1972, s. 1–2.

²² Arajärvi 2011, s. 449.

²³ HE 277/2014, vp, s. 9.

Ennen vuoden 1895 lakia vahingonkorvausvelvollisuus perustui pääasiassa tuottamusvastuuseen. Lain mukaan työnantajan tuli ottaa pakollinen vakuutus sellaisia vahinkoja vastaan, joiden seurauksena oli pysyvä ruumiinvamma tai kuolema. Korvauksen saadakseen vahingoittuneen piti osoittaa, että vahingon oli joku aiheuttanut moitittavalla huolimattomuudellaan. Laki oli rajattu koskemaan ainoastaan kaikista riskialtteimpia töitä. Työnantajan pakollista vakuuttamisvelvollisuutta perusteltiin sillä, että ilman vakuutusta työnantajan konkurssi tekisi työntekijän turvottomaksi.²⁴

Vuoden 1917 asetuksella laajennettiin korvaukseen oikeutettujen piiriä ottamalla lain piiriin huomattavasti enemmän elinkeinoja, korvausmääriä ja tapaturman käsitettä laajennettiin. Lisäksi lähes kaikki vuoden 1895 lain mukaiset työnantajan vastuuvollisuuden alaiset tapaturmat tuotiin vakuuttamisvelvollisuuden alaisuuteen. Vakuuttamisvelvollisuus koski siis nyt muitakin seurauksia kuin pysyvää ruumiinvammaa tai kuolemaa.

Vuoden 1917 asetusta seurasi vuoden 1925 työväen tapaturmavakuutuslaki (271/1925). Työväen tapaturmavakuutuslain suurimpana uudistuksena ammattitaudit tulivat ensimmäistä kertaa korvattaviksi. Vuoden 1925 lailla myös laajennettiin entisestään korvaukseen oikeutettujen piiriä muuttamalla sääntelytekniikkaa niin, että laissa ei enää lueteltu korvauksiin oikeuttavia ammattiryhmiä, vaan lain piiriin kuuluivat kaikki ruumiilliset työt. Merkillepantavaa kuitenkin on, että ”hengellisiä töitä”, kuten konttoritöitä vakuutusvelvollisuus ei edelleenkään koskenut.²⁵

Kuten edellä selviää, korvaukseen oikeuttavia vahinkotapahtumia on jatkuvasti laajennettu, samoin korvaukseen oikeutettua henkilöpiiriä. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että alun perin tapaturmavakuutuksella oli tarkoitus vakuuttaa vain kaikista vaarallisimmat ruumiilliset työt, josta tapaturmavakuutuslainsäädännön alaa onkin jatkuvasti laajennettu ja nykyisin se käsittääkin lähtökohtaisesti kaikenlaiset työsuhteessa tehtävät työt.

Tapaturmavakuutusta ovat alusta alkaen hoitaneet yksityiset vakuutuslaitokset. Jo vuoden 1895 lain 4 §:ssä luetellaan ammatit, joiden harjoittaminen vaatii pakollisen vakuutuksen ottamista työntekijöille ja lain 17 §:ssä vakuutuksia tarjoamaan oikeutetut yhtiöt. Vuoden 1917 ”Asetus työväen tapaturmavakuutuksesta 18 päivänä elokuuta 1917 annetun asetuksen voimaansaattamisesta” koko ensimmäinen luku on otsikoitu ”Yksityisistä vakuutuslaitoksista, jotka ovat oikeutetut myöntämään työväen tapaturmavakuutuksia.” Luvan lain mukaisten vakuutusten myöntämiseen myönsi asetuksen 1 §:n mukaan senaatin talousosasto.

²⁴ Routamo 1972, s. 7.

²⁵ Työväen tapaturmavakuutuslaki 1§.

Mikään selviö yksityisten vakuutuslaitosten hoitama lakisääteinen tapaturmavakuutusjärjestelmä ei kuitenkaan ollut. Hallituksen esityksessä vuoden 1948 tapaturmavakuutuslaiksi todetaan, että *”Korvausten suorittaminen samoin kuin [sic] yleensä muutkin velvollisuudet, jotka ovat tähän saakka kuuluneet vakuutuslaitoksille siirtyvät valtion tapaturmavakuutuslaitokselle, josta annetaan erillinen lakiesitys”*.²⁶ Valtion tapaturmavakuutuslaitos jäi kummittelemaan myös vuoden 1948 tapaturmavakuutuslakiin, sillä lain 30 §:ssä todetaan *”Jos valtion tapaturmavakuutuslaitos perustetaan, on valtioneuvostolla valta sille siirtää tässä laissa valtion tapaturmatoimistolle säädettyjä tehtäviä.”* Ilmeinen tarkoitus säädettäessä vuoden 1948 tapaturmavakuutuslakia on siis ollut ottaa lakisääteiset tapaturmavakuutukset erillisen valtion viraston hoidettavaksi Ruotsin mallin mukaisesti. Valtion tapaturmavakuutuslaitosta ei kuitenkaan koskaan perustettu, vaan vakuutusten hoitaminen säilyi yksityisillä vakuutuslaitoksilla.

Tilanne on mielenkiintoinen perustuslain 124 §:n suhteen. Vuonna 1895 Suomella ei vielä ollut itsenäistä perustuslakia saati, että välillistä julkishallintoa käsitteenä olisi edes keksitty. Itsenäisen Suomen ensimmäinen perustuslaki astui voimaan vasta vuonna 1919. Vuoden 1919 hallitusmuodossa ei luonnollisestikaan pohdittu yksityisiä toimijoita hoitamassa julkisia tehtäviä. Vaikuttaakin siltä, että perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä yksityisten hoitaessa tapaturmavakuutusjärjestelmää ei ole koko järjestelmän historian aikana kertaakaan arvioitu kunnolla.

2 Hyvä hallinto

Hyvä hallinto on vanha käsite, joka on muuttunut ajan saatossa useaan otteeseen. Ensimmäinen hyvän hallinnon dokumentoitu vaatimus löytyy jo 1530-luvun Saksasta. Suomessa hyvä hallinnon käsite ilmaantui oikeuskirjallisuuteemme 1960-luvulla, mutta silloin vielä jokseenkin sisällöllisesti yksilöimättömänä. Varsinaisesti hyvän hallinnon käsite alkoi vakiintumaan 1970-luvulla eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisujen myötä.²⁷ Pohjoismaiden ensimmäinen hallintolaki tuli voimaan Ruotsissa vuonna 1972, ja se toimi esikuvana Suomen hallintomenettelylaille (598/1982). Varsinaisesti lainsäädäntöön hyvän hallinnon käsite tuli Suomessa vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa.²⁸

Oikeuskirjallisuudessa hyvästä hallinnosta ja sen oikeusperiaatteista on kirjoitettu melko paljon. Esimerkiksi Olli Mäenpää kirjoittaa hallinnon legitimeettivajeesta. Legitimeettivajeella Mäenpää tarkoittaa luottamuksen rapautumista viranomaisten toimintaan, mikä on johtanut hallinnon

²⁶ HE 147/1947 s. 3.

²⁷ Heuru 2003, s. 141.

²⁸ Heuru 2003, s. 144.

uskottavuuden heikentymiseen. Legitimiteettivajetta on pyritty paikkaamaan lisäämällä hallinnon laadullisia takeita voimallisesti lainsäädäntöön. Pelkkä lainmukaisuus ei enää riitä, vaan hallinnolta vaaditaan myös laadullisia takeita. Yksi hyvän hallinnon keskeisimmistä tavoitteista onkin hallinnon legitimitetin vahvistaminen.²⁹

Ida Koivisto on väitöskirjassaan käsitellyt hyvän hallinnon käsitettä. Koiviston mukaan hyvä hallinto on käsitteenä epämääräinen eikä aina ole hahmotettavissa, mihin sillä viitataan.³⁰ Hyvän hallinnon keskeisiin perusteisiin Koivisto lukee kuuluvaksi ainakin hallintolain (434/2003) 2 luvun oikeusperiaatteet, eli suhteellisuusperiaatteen, objektiviteettiperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen ja tulkinnanvaraisempina tietyt asian käsittelyä koskevat yleiset käsittelyperiaatteet, jotka ovat käsittelyn viivytyksettömyys (23 §), oikeus tulla kuulluksi (34 §), esteellisyysperusteiden huomioon ottaminen (27-30 §) ja oikeus saada perusteltu päätös (45 §).³¹

Mäenpään mukaan hyvä hallinto saa ydinsisältönsä perustuslain 21 §:n 2 momentista. Mäenpää lukee hyvän hallinnon takeisiin kaikki menettelylliset perusoikeudet. Pelkät perustuslain takaaomat menettelyoikeudet eivät kuitenkaan riitä, sillä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan myös muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvää hallintoa täsmennetään mm. hallintolain 2 luvun hallinnon oikeusperiaatteilla. Lisäksi Mäenpää lukee hyvään hallintoon kuuluviksi ainakin hallinnon palveluperiaatteen, viranomaisen tallenteiden julkisuuden, virkavastuun ja menettelyä viranomaisessa koskevan neuvonnan³² sekä hyvän kielenkäytön vaatimuksen, viranomaisten yhteistyön, käsittelyn viivytyksettömyyden, oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen sekä esteellisyysperusteiden huomioon ottamisen.³³ ”Virallisen” hyvän hallinnon lisäksi Mäenpää lisää hyvään hallintoon kuuluviksi myös pehmeämpiä ja epävirallisempia elementtejä kuten hallinnon toimintatavat, arvot, kulttuurin ja käytännöt. Nämä pehmeämmät hyvän hallinnon edellytykset eivät Mäenpään mukaan ole kovin tarkasti määriteltävissä.³⁴

Veli-Pekka Hautamäen mukaan hyvään hallintoon kuuluu niin lukuisia eri elementtejä, että hyvän hallinnon hahmottaminen muodostuu väkisinkin vaikeaksi.³⁵ Hautamäen mukaan hallintolain säätäminen ei juuri muuttanut vallitsevaa oikeustilaa, sillä kirjaamattomuudesta huolimatta

²⁹ Mäenpää 2024, s. 72.

³⁰ Koivisto 2011, s. 4–6.

³¹ Koivisto 2011, s. 146–147.

³² Mäenpää 2024, s. 2–4.

³³ Mäenpää 2024, s. 10.

³⁴ Mäenpää 2024, s. 4.

³⁵ Hautamäki 2004, s. 15.

viranomaiset olivat noudattaneet hallintolain hallintoperiaatteita jo kauan.³⁶ Hyvän hallinnon periaatteita on lukuisia paitsi hallintolaissa ja perustuslaissa, myös muualla lainsäädännössä.³⁷ Koska hyvän hallinnon keskeisin sisältö on kirjattu lainsäädäntöön, on hyvällä hallinnolla periaateluonteestaan huolimatta myös sääntöluonne. Viranomainen ei siis voi tinkiä hyvän hallinnon noudattamisesta vetoamalla sen periaateluonteeseen.³⁸

Kauko Heurun mukaan hyvän hallinnon käsite on vaikeasti määriteltävissä eikä hyvää hallintoa voida taata pelkästään lain säädöksin. Heurun mukaan hallinnon tulee olla hyvää suhteessa kahden tahoon, eli valtion tarkoituksen toteutumiseen ja suhteessa yksilöihin ja muihin henkilöihin, jotta voitaisiin puhua hyvästä hallinnosta.³⁹

Hyvässä hallinnossa on eroteltavissa kansallinen, kansainvälinen ja unionitaso.⁴⁰ Euroopan unionissa hyvän hallinnon sisältö on Koiviston mukaan EU:n Perusoikeuskirjassa ja etenkin sen 41 artiklassa, joka takaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon.⁴¹ EU:n perusoikeuskirja on kohdistettu suoranaisesti vain unionin toimielimiin, mutta sillä on jäsenmaiden hallintomenettelyä yhtenäistävä heijastusvaikutus myös kansallisiin hallintotoimielimiin. Artiklan juuret ovat palautettavissa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.⁴² Perusoikeuskirjan 41 artiklan lisäksi eurooppaoikeudellista hyvää hallintoa ovat muovanneet etenkin Euroopan unionin julkisasiamies, joka on pyrkinyt säännönmukaisesti edistämään ”eurooppalaisen hyvän hallintolain” syntymistä ja korostanut hyvää hallintotapaa ratkaisuisaan sekä Euroopan unionin tuomioistuimet ratkaisukäytännöissään, joissa hyvään hallintoon on viitattu useasti.⁴³

Oman ongelmansa muodostaa, että hyvää hallintoa ei ole harmonisoitu Unionin jäsenmaiden kesken, mikä entisestään lisää käsitteen epämääräisyyttä. Käsitteen epämääräisyys on johtanut siihen, että hyvä hallinto pomppaa tarvittaessa esiin kuin vieteriukko aina silloin, kun täsmällisempää seikkaa, johon vedota ei löydy. Unionissa onkin aika ajoin esitetty hyvän hallinnon käsitteen harmonisointia jäsenmaiden kesken.⁴⁴

³⁶ Hautamäki 2004, s. 107.

³⁷ Hautamäki 2004, s. 90.

³⁸ Hautamäki 2004, s. 109.

³⁹ Heuru 2003, s. 149–150.

⁴⁰ Tuori 2011, s. 394.

⁴¹ Koivisto 2011, s. 154–155.

⁴² Mäenpää 2025, s. 98.

⁴³ Hautamäki 2004, s. 160.

⁴⁴ Koivisto 2011, s. 172.

2.1 Virkamieshallintoperiaate

Perustuslain 124 §:stä ilmenee virkamieshallintoperiaate:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Virkamieshallintoperiaatteen vahvan pääsäännön mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaisiksi järjestäytyneet elimet ja niissä virkasuhteessa työskentelevät virkamiehet ja viranhaltijat.⁴⁵

Ehdoton virkamieshallintoperiaate ei ole, sillä siitä voi poiketa perustuslain 124 §:n mukaan, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lisäedellytyksinä on, ettei se saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallituksen esityksessä todetaan, että perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön mukaan periaatteesta on voitu poiketa, jos tehtäviä siirretään vain rajoitetusti pois viranomaisilta, tehtävien hoitamisesta annetaan riittävän selkeät säädökset, oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja tehtäviä hoitavat henkilöt ovat virkavastuusäntelyn piirissä.⁴⁶

Poikkeamisesta on säädettävä lailla tai lain nojalla, eli viranomainen ei itse voi päättää julkista valtaa sisältävän tehtävänsä antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle, vaan perustuslain mukaan se edellyttää aina erillistä eduskunnan säätämää lakia tai lain antamaa delegointivaltuutta.

Perälaudan julkisen vallan siirtämiselle asettaa kuitenkin PL 124 §:n virke, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voi kuitenkin kuulua vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä julkisen vallan ja merkittävän julkisen vallan käyttämisen ero onkin osoittautunut verrattain vaikeaksi tulkittavaksi, sillä pykälän esityöt eivät tarjoa juurikaan apua rajanveetoon, mikä on julkista vallankäyttöä ja mikä merkittävää julkisen vallan käyttöä.⁴⁷ Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään katsonut muun muassa, että säännöksiin rajattu harkintavalta ja viranomainen toiminnan ohjaajana ja valvojana puoltaisivat sitä, että kyse ei olisi merkittävästä julkisesta vallankäytöstä.⁴⁸

⁴⁵ ks. oikeuskäytännöstä esim. KHO 2014:98 ja Kuopion HAO 25.1.2013, nro 13/0035/3, dnro 00270/12/2299.

⁴⁶ HE 1/1998, s. 178.

⁴⁷ Halila & Halila 2014, s. 404–405.

⁴⁸ PeVL 27/2012 vp, s. 2.

2.2 Riippumattomuus

Oikeus puolueettomaan käsittelyyn on perusoikeus. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.”

Riippumattomuus on osa puolueettomuutta. Riippumattomuus edellyttää, että viranomainen toimii itsenäisesti suhteessa ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Ylempi viranomainen ei voi määrätä alemmaa viranomaista tai virkamiestä tekemään tietynsisältöistä päätöstä, vaikka se voikin antaa alemmalle viranomaiselle tai virkamiehelle ohjeita ja määräyksiä hallintotehtävien suorittamisesta.⁴⁹ Valtion virkamiehen riippumattomuus on pyritty turvaamaan valtion virkamieslaissa (750/1994) ja vastaavasti kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijan riippumattomuus on turvattu laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003). Valtion virkamieslain 8 c §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on virkamiehen nimitysharkinnassa varmistettava, ettei nimitettävällä virkamiehellä ole tehtävien asianmukaista hoitoa vaarantavia sidonnaisuuksia. Huomioon on otettava paitsi nykyiset, myös aikaisemmat palvelussuhteet. Lisäksi edellytetään viranomaisen toiminnan riippumattomuutta eri intressitahoista, asianosaisista ja ylipäänsä kaikista epäasiallisista ulkoisista vaikutteista.⁵⁰

Tuomioistuimen riippumattomuus turvataan perustuslain 3 §:n 3 momentissa. Sen mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan vallan kolmijako-opin mukaan ennen kaikkea riippumattomuutta suhteessa valtiovaltaan ja hallitusvaltaan. Tuomioistuimet eivät siis saa ottaa lainkäyttöä koskevia ohjeita tai määräyksiä muilta viranomaisilta tai valtioelimiltä. Laajemmin riippumattomuus tarkoittaa, että tuomioistuinta sitoo ainoastaan voimassa oleva laki, eli mikään ulkopuolinen taho tai epäasialliset vaikutteet eivät saa vaikuttaa niiden lainkäyttötehtävään.⁵¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut tuomioistuinten erillisyyttä ja riippumattomuutta viranomaisista. Hallintotuomioistuin ei saa olla sidoksissa viranomaisen kantaan, vaan sen on arvioitava oikeudelliset seikat itsenäisesti⁵²

Vaikka Tamla ei ole varsinainen tuomioistuin, koskevat tuomioistuimen riippumattomuutta turvaavat säädökset vakuutuslaitosten lisäksi myös sitä, sillä muutoksenhakulautakunnat toimivat ensimmäisen asteen muutoksenhakueliminä kuin tuomioistuimet ja niiden päätökset pannaan

⁴⁹ Mäenpää 2023, s. 254.

⁵⁰ Mäenpää 2023, s. 405.

⁵¹ Virolainen & Vuorenpää 2021, s. 206.

⁵² Nenonen 2013, s. 87–88.

täytäntöön kuin tuomioistuinten lainvoimaiset tuomiot. Muun muassa perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset koskevat myös lautakuntia, samoin EIS 6 artiklan vaatimukset.⁵³

Tiivistetysti sekä hallintoviranomaisen että hallintotuomioistuinten riippumattomuuden ydinsisällöksi voidaan siis katsoa päätöksenteon ja toiminnan perustumisen yksinomaan lain ja oikeudellisten periaatteiden noudattamiseen. Minkäänlainen epäasiallinen ulkopuolinen vaikutus, painostus tai muut hallintotoiminnalle epäasialliset seikat eivät saa vaikuttaa päätösten sisältöön.

2.2.1 Hallintolain 6 §:n suhde riippumattomuuteen

Hallinnon oikeusperiaatteet on lueteltu hallintolain 2 luvun 6 §:ssä:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueetomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Pykälästä on johdettavissa viisi eri oikeusperiaatetta, jotka ovat suhteellisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate ja luottamuksensuoja-periaate.⁵⁴ Hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hallintolain 2. luvusta löytyvät viranomaisen neuvontavelvoite, hyvän kielenkäytön vaatimus, viranomaisen yhteistyö ja palveluperiaate kuuluvat hyvän hallinnon perusteisiin.⁵⁵

Kaikkia hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteita ei ole tarkoituksenmukaista avata. Koska riippumattomuus saa hallintolain 6 §:n kontekstissa pääasiallisen sisältönsä objektiviteettiperiaatteesta, on sitä syytä tarkastella lähemmin. Samoin ottaen huomioon osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:stä ilmenevän osakeyhtiön toiminnan tarkoituksen, eli voiton tuottamisen osakkeenomistajilleen, on myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ydinsisältö tarkoituksenmukaista käydä tiiviisti läpi, sillä osakeyhtiömuotoiset vakuutuslaitokset ovat tutkielmassa merkittävässä asemassa.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ydinsisältö on kaikkinaisen harkintavallan väärinkäytön kielto. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa ainoastaan yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen on toimittava paitsi harkintavallansa sisällä, on myös viranomaisen tavoitteen oltava lain tarkoituksen mukainen.⁵⁶ Hallituksen

⁵³ Vaitoja 2016, s. 134–136.

⁵⁴ Mäenpää 2024, s. 94.

⁵⁵ Mäenpää 2023, s. 301.

⁵⁶ Mäenpää 2024, s. 106.

esityksen mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaate estää viranomaista edistämästä muita kuin tehtäväpiirinsä ja lain tavoitteiden mukaisia tarkoituksia.⁵⁷

Työtapaturma- ja ammattitautilain kontekstissa tarkoitussidonnaisuus nousee esiin etenkin pohdittaessa vakuutuslaitosten toiminnan tarkoitusta. Vakuutuslaitosten perimmäinen tarkoitus on jo osakeyhtiölain 5 §:n mukaan voiton tuottaminen osakkeenomistajille, kun taas hallintolain tarkoitus on lain 1 §:n mukaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen. Tavoitteiden välillä on havaittavissa selkeä jännite. On selvää, että jos vakuutuslaitos tekisi vakuutus päätöksiä pelkkä voitontavoittelu tavoitteenaan, olisi se räikeästi työtapaturma- ja ammattitautilain tarkoitusta vastaan, joka on korvausturvan järjestäminen työntekijälle työtapaturmien ja ammattitautien varalta.

Objektiviteettiperiaate eli puolueettomuusperiaate edellyttää hallintotoiminnan olevan puolueetonta ja riippumatonta. Kaiken hallintotoiminnan on oltava objektiivisesti perusteltua ja riippumatonta, eikä se saa sisältää hallintotoiminnalle vieraita vaikutteita.⁵⁸ Objektiviteettiperiaatetta konkretisoidaan hallintolain 28 §:n esteellisyysperusteissa. Hallintolain 28 § sisältää kuusi eri jääviysperustetta, jotka ovat:

- Osallisuusjäävi: viranhaltija ei saa käsitellä omaa tai läheisensä asiaansa. Osallisuusjäävyys syntyy siis, jos virkamies tai hänen läheisensä on asianosaisena käsiteltävässä asiassa.
- Edustusjäävi: Asian käsittelijä toimii asianosaisen asiamiehenä, avustajana tai edustajana.
- Intressijäävi: Asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa asian käsittelijälle tai tämän läheiselle.
- Palvelussuhde- ja toimeksiantojäävi: Asian käsittelijä on palvelussuhteessa asianosaiseen tai hänellä on asiaan liittyvä toimeksianto.
- Yhteisöjäävi: asian käsittelijä tai hänen läheisensä on johtavassa tai muuten vastuunalaisessa asemassa yhteisössä, joka on hallintoasian asianosainen tai intressantti.
- Ohjaus- ja valvontasuhtejäävi: Virkamies on esteellinen käsittelemään laitoksen tai viraston valvontaa tai ohjausta, jos hän tai hänen läheisensä kuuluu laitoksen tai viraston johtokuntaan tai muuhun johtoelimeen.

⁵⁷ HE 72/2002 vp, s. 55.

⁵⁸ Mäenpää 2024, s. 152.

- Puolueettomuuden vaarantuminen muusta erityisestä syystä ("yleislausekejäävi"): Luottamus virkamieheen vaarantuu muusta erityisestä syystä. Syyn on vaikutuksiltaan rinnastuttava muihin konkreettisiin esteellisyyisperusteisiin.⁵⁹

Pääsääntönä on, että viranhaltija ei saa osallistua asian käsittelyyn esteellisenä eikä olla käsittelyssä läsnä. Hallintolain mukaan viranhaltija on itse velvollinen ratkaisemaan esteellisyytensä lukuun ottamatta monijäsenistä toimielintä, jonka jäsenen esteellisyyden ratkaisee hallintolain 29 §:n mukaan toimielin itse. Hallintolain jääviyspykälien lisäksi objektiviteettiperiaatetta pyritään hallinnossa turvaamaan myös muun muassa virkamieslain ja rikoslain virkarikoksia koskevalla sääntelyllä.⁶⁰

Objektiviteettiperiaatteessa on erotettavissa objektiivinen ja subjektiivinen puolueettomuus. Objektiivisen puolueettomuuden mukaan viranomaisen toiminnan on oltava objektiivisesti arvioiden puolueetonta, eli toiminnan on paitsi oltava puolueetonta, myös näytettävä ulospäin puolueettomalta ja riippumattomalta. Esteellisyys pitää aina ottaa huomioon, vaikka se ei yksittäistapauksessa edes voisi vaikuttaa asian ratkaisuun. Subjektiivinen puolueettomuus korostaa, että viranomaisen toiminnan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa tosiasiallisesti vaikuttaa asian käsittelyyn.⁶¹

2.3 Menettelyllinen oikeudenmukaisuus osana hyvää hallintoa

Oikeuskirjallisuudessa oikeudenmukaisuuden käsitettä on jaoteltu eri tavoin. Eräs tyypillisimmistä tavoista on jakaa oikeudenmukaisuus menettelyn ja lopputuloksen oikeudenmukaisuuteen.⁶² Menettelyllisellä oikeudenmukaisuudella (procedural justice) tarkoitetaan prosessimennettelyn kokemista reiluksi ja asianmukaiseksi, kun taas aineellinen oikeus keskittyy itse päätöksen lopputuloksen oikeellisuuteen. Päätös voi siis olla lopputulokseltaan täysin oikea, mutta menettelyllisesti väärä.

Tutkimusten perusteella oikeudenkäynnin osapuolet ovat kiinnostuneita paitsi oikeudenkäynnin lopputuloksesta myös siitä, minkälaisella menettelyllä siihen on päädytty.⁶³ Tämä on luonnollista, koska maallikon on haastavaa, ellei peräti mahdotonta, pohtia pelkkää lopputuloksen oikeellisuutta. Mikäli menettelyä ei koeta reiluksi ja oikeudenmukaiseksi, ei lopputulostakaan koeta oikeaksi. Tutkimusten mukaan oikeudenmukaisuuskokemusten syntyyn näyttäisivät vaikuttavan

⁵⁹ Mäenpää 2024, s. 408–413.

⁶⁰ Mäenpää 2023, s. 406–407.

⁶¹ *ibid.*

⁶² De Godzinsky & Ervasti 2014, s. 175.

⁶³ de Godzinsky & Ervasti 2014, s. 177.

etenkin mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, prosessin kokeminen puolueettomaksi, prosessiin osallisten asianmukainen ja ystävällinen kohtelu ja lopputuloksen reiluus.⁶⁴ Menettelyn kokeminen reiluksi vaikuttaa olennaisesti lopputuloksenkin kokemiseen reiluksi.⁶⁵ Voidaankin sanoa, että mitä oikeudenmukaisemmaksi menettelyn osapuolet kokevat menettelyn, sitä oikeudenmukaisemmaksi myös itse lopputulos koetaan.⁶⁶

Menettelyn kokeminen reiluksi on omiaan vähentämään muutoksenhakua. Kun menettely koetaan jo alusta alkaen reiluksi ja oikeudenmukaiseksi, kokee menettelyn osapuoli harvemmin tarvetta hakea siihen muutosta. Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden turvaaminen säästää siis parhaimmillaan jo ennestään ylikuormitetun muutoksenhakujärjestelmän resursseja, kun turhat muutoksenhaut jäävät pois.⁶⁷ Toiseksi menettelyllinen oikeudenmukaisuus palvelee koko hallintotoiminnan ja hallintoprosessin legitimitettiin. Kun päätökset koetaan oikeudenmukaisiksi, niitä myös noudatetaan suuremmalla todennäköisyydellä kuin epäoikeudenmukaisiksi koettuja päätöksiä.

Menettelyllinen oikeudenmukaisuus saattaa olla ristiriidassa menettelyn varmuuden, joutuisuuden ja taloudellisuuden kanssa.⁶⁸ Esimerkiksi suulliset käsittelyt ovat omiaan nostamaan oikeudenmukaisuuden kokemusta, mutta samalla ne nostavat käsittelyn kustannuksia ja hidastavat käsittelyä. Pelkkä yksipuolinen menettelyllisen oikeudenmukaisuuden ja riippumattomuuden turvaaminen ei riitä, sillä muutkin käsittelyn oikeusperiaatteet on turvattava. Tapaturma-asioiden muutoksenhaku on jo nykyisellään pahasti ruuhkautunut⁶⁹ ja pelkkä menettelylliseen oikeudenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen keskittyminen hidastaisi sitä entisestään.

Oma kysymyksensä on, missä määrin menettelyllinen oikeudenmukaisuus voidaan erottaa hyvästä hallinnosta? Voivatko hallintomenettely ja hallintoprosessi olla hyviä, jos asianosainen ei koe tullessa kohdelluksi oikeudenmukaisesti? Vastauksen on oltava myönteinen, sillä vaikka prosessi olisi kuinka asianmukaisesti hoidettu, aina löytyy tyytymättömiä. Sen sijaan hyvän hallinnon, riippumattomuuden ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden suhde on ymmärrettävä

⁶⁴ Ervasti 2017, s. 248.

⁶⁵ de Godzinsky & Ervasti 2014, s. 177.

⁶⁶ Ervasti 2017, s. 257.

⁶⁷ KM 2003:1, s 40.

⁶⁸ ibid.

⁶⁹ Vakuutus oikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2024 12,6 kuukautta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan 278 päivää. Ks. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2024 https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/01/Tilastot_2024_fi.pdf (10.10.2025) ja Vakuutus oikeus, vuositilastot 2024 Vakuutus oikeus, Vuositilasto 2024, https://vakuutus-oikeus.fi/material/sites/vakuutus-oikeus/vako/s36o3zw6r/Vakuutus-oikeus_vuositilasto_2024.pdf (22.5.2025).

niin, että hyvän hallinnon ja riippumattomuuden vaatimuksilla turvataan myös asianosaisten oikeudenmukaisuuden kokemusta.

Vaikka menettelyllinen oikeudenmukaisuus on nähty etenkin hallintoprosessia, muutoksenhakua koskevaksi periaatteeksi, sovelletaan sitä tässä tutkielmassa myös hallintomenettelyyn, eli käsittelyyn vakuutuslaitoksessa. Vakuutuslaitoskäsittely muistuttaa luonteeltaan monin osin muutoksenhakua. Lisäksi vakuutuslaitoskäsittelyn ongelmat ovat pitkälti samat kuin muutoksenhaun ja ne keskittyvät muutoksenhaun tapaan etenkin menettelyn oikeudenmukaiseksi kokemiseen, sillä vakuutuslaitokset ja etenkin niissä työskentelevät vakuutuslääkärit koetaan puolueellisiksi.⁷⁰

3 Käsittely vakuutuslaitoksessa

Työtapaturma-asia tulee tyypillisesti vireille työntekijän ilmoituksella työnantajalle, jonka jälkeen työnantaja ilmoittaa tapaturmasta vakuutuslaitokselle. Työtapaturma- ja ammattitautilain 110 §:n mukaan vahingoittuneen on viipymättä ilmoitettava työnantajalle hänelle sattuneesta vahinkotapahtumasta. Työnantajan velvollisuus on työtapaturma- ja ammattitautilain 111 §:n mukaan ilmoittaa vahinkotapahtumasta viipymättä vakuutuslaitokselle, kuitenkin viimeistään kymmenen arkipäivän sisällä siitä, kun sai tiedon vahinkotapahtumasta. Asia voi tulla vireille myös terveydenhuollon toimintayksikön toimittaessa vakuutuslaitokselle vahinkoilmoituksen, sillä TyTAL 41 §:n mukaan myös sillä on velvollisuus tehdä ilmoitus työtapaturmasta sellaista epäillessään. Käytännössä korvausasia tulee usein vireille jo terveydenhuollon toimintayksikön ilmoituksesta vakuutuslaitokselle työnantajan tehdessä varsinaisen vahinkoilmoituksen myöhemmin.⁷¹

Koska työtapaturma- ja ammattitautivakuutusten toimeenpaneminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, sovelletaan siihen laajaa virallisperiaatetta. Vakuutuslaitoksella on päävastuu asiassa vaadittavan selvityksen hankkimisesta ja asian nopeasta käsittelystä,⁷² joskin myös vahingoittuneella on varsin mittava myötävaikutusvelvollisuus. Lain 130 §:n mukaan vahingoittuneella on velvollisuus antaa vakuutuslaitokselle ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä asian selvittämiseksi., lain 132 §:n mukaan vahingoittuneella on velvollisuus viipymättä mennä tutkimuksiin korvausoikeuden selvittämistä varten ja 133 §:n mukaan vahingoittuneella on velvollisuus ottaa vastaan sairaanhoitoa, joka todennäköisesti parantaa hänen työ- tai toimintakykyään. Jos vahingoittunut ei noudata myötävaikutusvelvollisuuttaan, on vakuutuslaitoksella lain 148 §:n 1 momentin mukaan oikeus keskeyttää korvausasian käsittely. 148 §:n 2 momentin mukaan vakuutus-

⁷⁰ Ks. esim. KAA 4/2018.

⁷¹ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 190.

⁷² Mänttari & Nyssölä 2016, s. 196.

korvauksien maksaminen voidaan keskeyttää myös, jos vahingoittunut ei täytä 134 §:n ilmoitusvelvollisuutta muuttuneista olosuhteista tai muutoin on ilmeistä, etteivät korvauksen maksamisen edellytykset täyty.

Kuten aiemmin on todettu, jo hallintolaki ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet edellyttävät vakuutuslaitoksia toimimaan ratkaisutoiminnassaan joutuisasti. Työtapaturma- ja ammattitautilaissa joutuisuuden vaatimuksia on kuitenkin täsmennetty, sillä vakuutuslaitoksen on annettava korvauspäätös viipymättä, kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut ratkaisun tekemiseen tarvittavan selvityksen. Suurimmassa osassa asioita käsittely käykin joutuisasti ennen 30 päivän aikarajan täyttymistä.⁷³

Keskeisintä vakuutuslaitoskäsittelystä onkin ymmärtää sen eroavan perustavanlaatuisesti vapaaehtoisten vakuutusten käsittelystä. Koska tapaturmavakuutuksen toimeenpaneminen on julkisen hallintotehtävän hoitamista, osa jopa julkisen vallan käyttämistä, on käsittelyn siis oltava paitsi riippumaton, myös tasapuolista, yhdenvertaista, joutuisaa, asiamukaista, asianosaisia on kuultava, päätökset on perusteltava ja kaikki muutkin hyvän hallinnon vaatimukset on täytettävä.⁷⁴

3.1 Vakuutuslaitosten valvonta

3.1.1 Ylimmät laillisuusvalvojat

Koska lakisääteisinä vakuutuksina tapaturmavakuutusten tarjoaminen on julkista hallintotoimintaa, vakuutuslaitoksia valvoo eduskunnan oikeusasiamies. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen asema vakuutuslaitosten valvonnassa on ollut kutakuinkin sama vuoteen 2022 asti, jolloin säädettiin laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022), jonka 3§:n 8 momentin mukaan yksilön oikeuksien toteutumista sosiaalivakuutuksessa koskevat asiat keskitettiin oikeusasiamiehelle. Kantelijan kannalta laillisuusvalvojen tehtävien eroilla ei ole väliä, sillä kantelu on siirrettävä laillisuusvalvojalta toiselle, jos se ei kuulu kantelun vastaanottaneen laillisuusvalvojan tehtäväpiiriin.⁷⁵ Lain tarkoituksena on oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien tarkoituksenmukainen jakaminen ja päällekkäisen työn vähentäminen. Merkillepantavaa on, että oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimivaltaan laki ei vaikuta, vaan tehtävien jakaminen on tarkoitettu ainoastaan ”*ensisijaiseksi toimintatavaksi*”.⁷⁶

⁷³ Salo 2016, s. 177.

⁷⁴ Salo 2016, s. 172–173.

⁷⁵ Salo 2020, s. 223.

⁷⁶ HE 179/2021 vp, s. 1.

Sosiaalivakuutuksiin liittyvien asioiden keskittäminen oikeusasiamiehelle perusteltiin niiden haastavuudella ja niiden vaatimalla erityisosaamisella⁷⁷ ja sillä, että sosiaali- ja terveydenhuolto ja sosiaalivakuutusta koskevat asiat korostuivat oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Siinä missä oikeuskanslerinvirastoon tuli vuonna 2019 73 sosiaalivakuutusta koskevaa kantelua,⁷⁸ saapui oikeusasiamiehen kansliaan peräti 1112 sosiaalihuoltoon liittyvää kantelua.⁷⁹

Kantelu laillisuusvalvojalle ei ole muutoksenhakukeino, sillä oikeusasiamies ei voi muuttaa vakuutuslaitoksen päätöstä, vaan on kyseessä muutoksenhakua täydentävästä oikeussuojakeinosta.⁸⁰ Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 2 §:n mukaan oikeusasiamiehelle voi kannella jokainen, joka katsoo oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen tehtävänsä hoitamatta. Kantelun ei siis tarvitse tulla suoraan vahingoittuneelta eikä se edellytä asianosaisasemaa. Kannella voi paitsi yksittäistapauksellisista virheistä, myös vakuutuslaitosten toiminnasta yleisellä tasolla. Kanteluiden lisäksi eduskunnan oikeusasiamies valvoo vakuutuslaitoksia myös oma-aloitteisesti. Oikeusasiamies voi toimivaltansa puitteissa kiinnittää viranomaisen huomiota johonkin asiaan, esittää käsityksensä, antaa huomautuksen ja vakavimmissa tapauksissa määrätä esitutkinnan suoritettavaksi.⁸¹

Oikeusasiamies on valvontatoiminnassaan kiinnittänyt huomiota muun muassa vakuutuslaitosten laittoman pitkiksi venyneisiin käsittelyaikoihin ja vakuutustutkinnan puutteisiin.⁸² Koska TyTAL:n mukaisista asioista on kattava muutoksenhakuoikeus, on oikeusasiamiehen tärkein rooli TyTAL:n mukaisen järjestelmän laajempi valvominen, eikä niinkään yksittäistapauksiin puuttumisen, vaikka niidenkin osalta oikeusasiamiehellä on muutoksenhakua täydentävä rooli. Oikeusasiamiehen valvonnalla onkin ollut merkittävä rooli nimenomaan vakuutuslaitosten menettelytapojen valvonnassa, kuten luvusta 3.2 ilmenee.

3.1.2 Finanssivalvonta

Suomen Pankin yhteydessä toimiva Finanssivalvonta valvoo myös tapaturmavakuutusyhtiöiden toimintaa. Finanssivalvonta valvoo paitsi vakuutuslaitosten vakavaraisuutta, taloudellista tilaa, riskienhallintaa, myös vakuutusentarjoajien osalta kuluttajansuojaa ja menettelytapoja.⁸³

⁷⁷ HE 179/2021 vp, s. 22.

⁷⁸ HE 179/2021 vp, s. 38.

⁷⁹ Eduskunnan oikeusasiamies, Oikeusasiamiehelle ennätysmäärä kanteluja vuonna 2019. <https://www.oikeusasiamies.fi/-/oikeusasiamiehelle-ennatysmaara-kanteluja-vuonna-2019> (25.10.2025).

⁸⁰ Salo 2020, s. 223.

⁸¹ Mäenpää 2024, s. 517–518.

⁸² ks. esim. EOAK/6260/2020 käsittelyajoista ja EOAK/1672/2019 vakuutustutkinnasta.

⁸³ Finanssivalvonta, Vakuutus. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/vakuutus/> (25.10.2025).

Finanssivalvonnan kuluttajavalvonta kohdistuu lähinnä vakuutuslaitosten menettelytapoihin, ei niinkään yksittäisiin ratkaisuihin. Finanssivalvonta ei voi muuttaa vakuutuslaitoksen päätöstä eikä se voi ottaa kantaa asian sisällölliseen ratkaisuun, vaan ainoastaan asiassa noudatettuihin menettelytapoihin. Vakuutuslaitoksen virheelliseksi kokemasta menettelystä voi kannella kuka vaan, eli kantelu ei edellytä asianosaisasemaa.⁸⁴ Finanssivalvonta voi määrätä virheellisesti menettelylle vakuutuslaitokselle hallinnollisena sanktiona finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 luvun mukaan uhkasakon, rikemaksun, julkisen huomautuksen, julkisen varoituksen tai seuraamusmaksun. Vakavimmissa tapauksissa Finanssivalvonta voi lain 26 §:n mukaan peruuttaa vakuutuslaitoksen toimiluvan.

Rikemaksun määräämisen edellytykset on säädetty lain 39 §:n 1–4 momenteissa. Huomionarvoista on, ettei rikemaksua voi määrätä työtapaturmien ja ammattitautien käsittelyssä tehdyistä laiminlyönneistä, vaan se on mahdollinen ainoastaan arvopaperimarkkinalain ja sijoituspalvelulain (747/2002) mukaisissa rikkomuksissa. Myöskään seuraamusmaksun määräämistä finanssivalvonnasta annettu laki ei työtapaturma- ja ammattitautilain säännösten rikkomuksessa mahdollista. Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset on säädetty finanssivalvonnasta annetun lain 43 §:ssä.

Osana valvontaansa Finanssivalvonta julkaisee vuosittain tilastotutkimuksen työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksesta. Tilastotutkimus keskittyy lähinnä vakuutusyhtiöiden taloudelliseen tilanteeseen, kuten vakuutusmaksujen kehitykseen ja markkinaosuuksiin.⁸⁵

Erimielisyyksissä voi kääntyä myös Finen vakuutus- ja rahoitusneuvonnan puoleen. Fine tarjoaa työtapaturma- ja ammattitautivakuutusriidoissa neuvontaa esimerkiksi lain sisällöstä ja neuvoo käytettävissä olevista menettelytavoista asian ratkaisemiseksi. Toisin kuin vapaaehtoisissa vakuutuksissa, Finen vakuutuslautakunta ei anna ratkaisusuosituksia tapaturmavakuutuksen mukaisista vahingoista. Finen neuvonta on asiakkaalle maksutonta.⁸⁶

3.1.3 Aluehallintovirastot ja Valvira

Valvira ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöitä valtakunnallisesti ja aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat heitä omilla maantieteellisillä alueillaan. Valvonnan tarkoituksena on potilasturvallisuuden takaaminen ja terveydenhuollon laadun edistäminen. Aville tai Valviralle voi tehdä kantelun, mikäli kokee terveydenhuollon ammattihenkilön toimineen lainvastaisesti. Alue-

⁸⁴ Salo 2020, s. 189.

⁸⁵ Salo 2020, s. 222–223.

⁸⁶ Salo 2020, s. 189.

hallintovirasto voi tarvittaessa ilmaista näkemyksensä, kiinnittää terveydenhuollon ammattihenkilön huomiota asiaan tai voimakkaimpana antaa huomautuksen. Valvira voi mainittujen keinojen lisäksi antaa varoituksen, rajoittaa ammatinharjoittamisoikeutta ja vakavimmissa tapauksissa peruuttaa terveydenhuollon ammattihenkilön luvan harjoittaa ammattiaan.

Pääsääntöisesti kantelu on tehtävä Aviin, sillä Valvira käsittelee ainoastaan tapaukset, joissa menettely on johtanut potilaan kuolemaan tai vakavaan vammautumiseen. Tarpeen vaatiessa Valvira siirtää sille saapuneen kantelun Aviin, mutta se voi hidastaa asian käsittelyä merkittävästi. Valvira ylläpitää terveydenhuollon ammattihenkilörekisteri Terhikkiä, jonne merkitään ammattiasema, oikeus harjoittaa ammattia ja sen mahdolliset rajoitukset.⁸⁷

Vakuutuslääkärien ollessa terveydenhuollon ammattihenkilöitä, ulottuu Avin ja Valviran valvonta myös heihin. Käytännössä valvonnan merkitys on kuitenkin vähäinen, sillä valvonnan pääasiallinen tarkoitus on potilasturvallisuuden takaaminen, joka ei vakuutuslääkärin työssä voine edes teoriassa vaarantua. Valvonnalla voi kuitenkin olla merkitystä, jos vakuutuslääkäri menettää ammatinharjoittamislupansa kliinisessä työssään osoittamien vakavien puutteiden, kuten vakavien hoitovirheiden tai vaikea-asteisen päihderiippuvuuden takia.

Kaikki Valviran tehtävät ja suurin osa Aluehallintovirastojen tehtävistä on 1.1.2026 siirretty uuteen Lupa- ja valvontavirastoon (LVV). Myös terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta siirrettiin Aluehallintovirastoilta Lupa- ja valvontavirastoon 1.1.2026.⁸⁸

3.2 Käsittelyn joutuisuus

Tapaturma-asian viivytyksetön käsittely on osa hyvää hallintoa. Perustuslain 21 §:n mukaan *”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa”*. Hallintolain 23 § sisältää vastaavan viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen ja sen 2 momentin mukaan viranomaisen on annettava asianosaiselle pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:ää täsmennettiin vuonna 2014 hallintolakiin lisätyllä 23 a §:llä, joka velvoittaa viranomaisen määrittelemään keskeisimmille käsittelemilleen hallintopäätöksellä ratkaistaville asiaryhmille odotettavissa olevat käsittelyajat. Hallintolain 23 a §:ää ei kuitenkaan sovelleta, jos asian käsittelylle on säädetty määräaika. Koska työtapaturma- ja ammattitautilaissa on säädetty

⁸⁷ Lääkärin etiikka 2021, s. 278–279.

⁸⁸ HE 13/2025, s. 131.

määräajat käsittelylle, ei 23 a §:ää siis sovelleta sen mukaisiin asioihin. Näin ollen vakuutuslaitoksilla ei siis ole velvoitetta julkaista odotettavissa olevia käsittelyaikojaan.

Käsittelyn viivästyminen ei pääsääntöisesti käsitellä hallintolainkäyttömenettelyssä, mutta viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on noussut toistuvasti esiin eduskunnan ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä.⁸⁹ Laillisuusvalvojen vastaisuuden varalle antama huomautus ei ole kuitenkaan näyttänyt olevan riittävä seuraus käsittelyn viivästyisestä, sillä se ei ole johtanut käsittelyn nopeutumiseen. Viivästyksiä koskevien kanteluiden määrä on koko 2000-luvun ollut jatkuvassa kasvussa.⁹⁰

On huomattava, että käsittelyn joutuisuus on vain yksi hyvän hallinnon osa, joka voi olla ristiriidassa etenkin käsittelyn asianmukaisuusvaatimuksen kanssa. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Asianmukainen käsittely on hyvän hallinnon tapaan jossain määrin jäsentymätön käsite, mutta selvää on, että ollaan asianmukaista, käsittelyn on oltava myös huolellista. Ulla Väätäsen mukaan käsittelyn viivytyksettömyys on oma itsenäinen käsittelylle asetettava vaatimus, joka ei kokonaan sisälly asianmukaisuuden vaatimukseen.⁹¹ Toisaalta asianmukaisen käsittelyn voidaan katsoa sisältävän myös käsittelyn joutuisuuden. Olli Mäenpään mukaan käsittely muodostuu epäasialliseksi, kun käsittelyyn kuluu enemmän aikaa kuin asian huolellinen ja asianmukainen käsittely vaatisi.⁹²

Nykyaikaiselta hallinnolta vaadittava taloudellinen tehokkuus asettuu helposti jännitteiseen asemaan asian viivytyksettömän käsittelyn kanssa. Esimerkiksi työntekijöiden karsiminen laskee hallinnon kuluja, mutta tyypillisesti johtaa käsittelyaikojen pidentymiseen ja päätösten huolellisuuden ja perinpohjaisuuden kärsimiseen, jolloin oikeusvarmuus vaarantuu.⁹³ Myös tapaturma-asioiden käsittelemisen - kuten muunkin viranomaistoiminnan - voikin nähdä jatkuvaksi tasapainoteluksi taloudellisen tehokkuuden, joutuisan käsittelyn, riippumattomuuden ja oikeusvarmuuden välillä.

Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaan vakuutuslaitoksen on annettava ratkaisu viivytyksettä, kuitenkin viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut ratkaisun kannalta tarvittavan selvityksen. Mikäli asiassa on pyydetty Tapaturma-asiaain korvauslautakunnan eli Takon lausuntoa, alkaa määräaika kulua vasta Takon käsittelyn jälkeen. Mikäli käsittely viivästyy, on vahin-

⁸⁹ Ks. esim. Hautamäki 2004, s. 151, Väätänen 2011, s. 22.

⁹⁰ Väätänen 2011, s. 23–24.

⁹¹ Väätänen 2011, s. 86–88.

⁹² Mäenpää 2024, s. 180.

⁹³ Väätänen 2011, s. 124–125.

goittuneelle annettava viivästymistodistus, jonka perusteella korvaukset vahingoittuneelle mak-
saa Kela, joka perii maksamansa korvauksen vakuutuslaitokselta, jos vahingoittunut on ollut oi-
keutettu työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisiin korvauksiin. Käsittelyn viivästyessä vahin-
goittuneella on myös oikeus TyTAL 152 §:n mukaiseen viivästyskorotukseen. Vakuutuslaitoksen
on maksettava viivästyskorotus viran puolesta, eli vahingoittuneen ei tarvitse sitä erikseen vaatia.
Käytännössä viivästymiskorotus on jouduttu maksamaan tapauksissa, joissa käsittely on viiväs-
tynyt ja muutoksenhakuelin määrää viivästyskorotuksen maksettavaksi vasta muutoksenhaun
yhteydessä kuukausien päästä asian vireilletulosta. Viivästyskorotuksen määrä on korkolain
(633/1982) 4 §:n 1 momentin viivästyskorkokannan mukainen ja se lasketaan viivästyksen alku-
hetkestä lukien, eli kovin mittavasta kompensatiosta ei ole kysymys.⁹⁴

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota lakisääteisten vakuutusten käsittelyn nopeuteen
vuonna 2019, kun Pohjola Vakuutus Oy ei ollut antanut päätöstä puoleentoista vuoteen eikä vas-
tannut asiakkaan lukuisiin tiedusteluihin. Apulaisoikeusasiamies pyysi Finanssivalvonnalta lau-
suntoa yhtiön menettelystä. Finanssivalvonta totesi lausunnossaan, että sen käsityksen mukaan
kysymys on yksittäistapauksesta, jossa käsittely on viivästynyt eikä sen tiedossa olisi muita vas-
taavia tapauksia. Pohjola Vakuutus Oy ei yksilöinyt syytä myöhästymiselle, mutta myönsi käsitte-
lyn viivästyneen. Lopputuloksena apulaisoikeusasiamies päätyi antamaan Pohjola Vakuutus
Oy:lle huomautuksen vastaisuuden varalle.⁹⁵

Tapauksessa oli kysymys lakisääteisestä liikennevakuutuksesta korvattavasta henkilövahingosta,
mutta samat käsittelyn hitauteen liittyvät ongelmat ovat koskeneet myös työtapaturmavakuutuk-
sia. Pohjola Vakuutuksen menettelystä työtapaturma-asiassa kanneltiin oikeusasiamiehen kans-
liaan vuonna 2020. Pohjola Vakuutus myönsi antamassaan selvityksessä käsittelyaikojen ylityk-
set vedoten kantelun kohteena olevan asian poikkeukselliseen laajuuteen. Lisäksi tapauksen kä-
sittelyä olivat Pohjola Vakuutuksen mukaan hidastaneet työntekijöiden poissaolot sekä uuden
sähköisen asiointijärjestelmän vaatimat muutokset. Oikeusasiamies katsoi, että vakuutuslaitok-
sen perustelut eivät oikeuta sitä poikkeamaan lakisääteisistä käsittelyajoista.⁹⁶ Vakuutuslaitok-
sen toiminnan lisäksi vahingoittunut kanteli Finanssivalvonnan toiminnasta. Kantelijan mukaan
Finanssivalvonta oli ottanut hänen kantelunsa käsittelyyn vasta, kun apulaisoikeusasiamies oli
lähettänyt Finanssivalvonnalle selvityspyynnön. Finanssivalvonta myönsi käsittelyn viivästymi-
sen kertoen syyksi koronaviruspandemiasta johtuneen nopeasti tapahtuneen etätyöskentelyyn

⁹⁴ Salo 2020, s. 177–178.

⁹⁵ EOAK/192/2019, s. 4.

⁹⁶ EOAK/6260/2020, s. 2.

siirtymisen. Finanssivalvonta pahoitteli puutteellista menettelyään ja kertoi pyrkivänsä välttämään edellä mainitun tilanteen uusiutumisen uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotolla.⁹⁷ Tapausten vuoksi eduskunnan oikeusasiamies pyysi Finanssivalvonnalta selvityksen, kuinka hyvin Pohjola Vakuutus on noudattanut TyTAL:n mukaisia määräaikoja vuosina 2019–2020. Selvityksestä ilmeni, että Pohjola Vakuutus on toistuvasti laiminlyönyt määräaikoja ja että vastaavia määräaikojen ylityksiä työtaturma-asioissa on säännönmukaisesti havaittu muissakin vakuutuslaitoksissa. Finanssivalvonta ilmoittikin aloittavansa lakisääteisten vakuutusten korvauskäsittelyn laillisuusvalvonnan tehostamisen vaatimalla jatkossa vakuutuslaitoksia raportoimaan säännöllisesti käsittelyajoistaan Finanssivalvonnalle.⁹⁸

Finanssivalvonnan seurannassa ilmeni, että Pohjola Vakuutus oli toistuvasti rikkonut TyTAL:n mukaisia käsittelyaikoja. Ongelmia oli niin TyTAL 119 § 1 momentin mukaisessa korvausasioiden selvittämisen aloittamisessa viipymättä, TyTAL 127 § 1 momentin päätösten antamisessa 30 päivän sisällä, TyTAL 242 § 2 momentin mukaisessa valituskirjelmien ja muiden asiakirjojen toimittamisessa muutoksenhakuviranomaiselle kuin TyTAL 242 § 3 momentin mukaisessa lisäselvityksen toimittamisessa muutoksenhakuelimelle viimeistään 60 päivän sisällä valitusajan päättymisestä. Lisäksi Finanssivalvonta katsoi yhtiön rikkoneen vakuutusyhtiölain (521/2008) 6 luvun säädöksiä yhtiön sisäisen valvonnan järjestämisestä laiminlyömällä TyTAL:n korvaustoimintaa koskeneen raportoinnin ja riittävän kattavien tietojärjestelmien ylläpidon.⁹⁹ Pohjola Vakuutus myönsi puutteet toiminnassaan ja selitti niitä mm. uuden korvausjärjestelmän käyttöönotolla ja henkilöstövaajeella.¹⁰⁰ Finanssivalvonnan seurannassa tekemät havainnot johtivat julkisen varoituksen antamiseen Pohjola Vakuutukselle syyskuussa 2023.¹⁰¹

Tyypillisesti Finanssivalvonta määrää julkisen varoituksen antamisen yhteydessä vakuutuslaitokselle myös seuraamusmaksun. Pohjolalle seuraamusmaksua ei vuosia kestävästä laiminlyönneistä kuitenkaan määrätty, sillä lainsäädäntö ei mahdollistanut sen määräämistä TyTAL-asioissa.¹⁰² Nähdäkseni olisikin pohdittava, tulisiko Työtaturma- ja ammattitautilakiin lisätä seuraamusmaksun määräämisen mahdollisuus.

⁹⁷ EOAK/6260/2020, s. 4–5.

⁹⁸ EOAK/6260/2020, s. 6.

⁹⁹ FIVA/2022/42, s. 2–3.

¹⁰⁰ FIVA/2022/42 s. 8. Finanssivalvonnan antama julkinen varoitus on vain osittain julkinen. Merkittävä osa yhtiön antamista perusteluista on salattu, eli kaikkia yhtiön antamia perusteluja käsittelyjen viivästymisille ei ole saatavissa.

¹⁰¹ FIVA 2022/42 s. 19.

¹⁰² Finanssivalvonta, Pohjola Vakuutus Oy:lle julkinen varoitus laiminlyönneistä työtaturma- ja ammattitautilain määräaika säännösten ja hallintojärjestelmää koskevien säännösten noudattamisessa. <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/lehdistotiedotteet/2023/pohjola-vakuutus-oylle->

Päätösten viivästyminen lisäksi Pohjolan vahinkoasiaa käsitteleviin henkilöihin on ajoittain ollut erittäin vaikea saada yhteys. Vuonna 2019 lakisääteisen Oikeusasiamies käsittely kahden asianajajan kantelua, jotka koskivat lakisääteisten liikennevakuutusasioiden käsittelyä. Kantelijoiden mukaan Pohjolan korvauskäsittelijöihin on erittäin vaikea saada yhteys eivätkä vakuutetut saa korvauskäsittelijöiltä ymmärrettäviä vastauksia. Kantelijoiden mukaan asianajajien on hyvin työlästä asioida Pohjolan kanssa. Kantelijoiden mukaan kyse ei ollut yksittäistapauksista, vaan ongelmat yhtiössä olivat jatkuneet vuosia.¹⁰³ Apulaisoikeusasiamies pyysi finanssivalvontaa selvittämään yhtiön menettelyä. Pohjola myönsi vastineessaan, että henkilövahinkojen korvauskäsittelyssä on esiintynyt viivästyksiä vuosien 2015 ja 2019 välillä. Finanssivalvonnan mukaan myös tiedusteluihin vastaamisissa on ollut viiveitä¹⁰⁴

Pohjolan menettely on ongelmallista paitsi hyvän hallinnon edellyttämän joutuisan käsittelyn, myös neuvontavelvollisuuden osalta. On selvää, että jos ei vakuutuslaitokseen saa yhteyttä, ei vakuutuslaitos voi myöskään täyttää neuvontavelvollisuuttaan tehokkaasti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on paitsi annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, myös vastattava asiointia koskeviin tiedusteluihin ja kysymyksiin. Neuvontavelvollisuus kattaa koko hallintoasian käsittelyn. Neuvontavelvollisuus on laaja: viranomaisella on velvollisuus antaa neuvontaa toimivaltaansa kuuluvassa asiassa asiaa pantaessa vireille, asiaa käsiteltäessä ja asian tultua vireille.¹⁰⁵ Asiallisiin tiedusteluihin tulee vastata kohtuullisessa ajassa, mikäli on pääteltävissä, että asiakas haluaa yhteydenottoonsa vastauksen.¹⁰⁶ Vastattava on vaikka tiedustelu koskisi samaa asiaa, johon on jo aikaisemmin vastattu.¹⁰⁷

Vielä erikoisempaa on, että Finanssivalvonta katsoi apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, ettei sillä olisi toimivaltaa edellyttää valvottaviltaan säännömukaista raportointia korvauskäsittelystä, vaan sääntely mahdollistaisi ainoastaan korvauskäsittelyn jälkikäteisvalvonnan.¹⁰⁸ Finanssivalvonnan valvonta olikin keskittynyt lähinnä vakuutuslaitosten taloudellisten tunnuslukujen seurantaan, eikä korvauskäsittelyn määräaikoja seurattu, eivätkä vakuutuslaitok-

[julkinen-varoitUS-laiminlyonneista-tyotapaturma--ja-ammattitautilain-maaraaikasaannosten-ja-hallinto-jarjestelmaa-koskevien-saannosten-noudattamisessa/](#) (8.10.2025).

¹⁰³ EOAK/6997/2019, s. 1.

¹⁰⁴ EOAK/6997/2019, s. 3.

¹⁰⁵ Mäenpää 2024, s. 230.

¹⁰⁶ Kuusikko 2000, s. 228.

¹⁰⁷ Kuusikko 2000, s. 250.

¹⁰⁸ EOAK/6997/2019, s. 4.

set niistä Finanssivalvonnalle erikseen raportoineet. Apulaisoikeusasiamies totesikin päätöksessään, ettei hänen käsityksensä mukaan lakisääteisten vakuutusten valvonta voi olla pelkästään jälkikäteisten kanteluiden ja muiden ulkopuolelta tulevien impulssien varassa.¹⁰⁹

Kuitenkin myöhemmässä apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan vastineessa Finanssivalvonta totesi, että se alkaa vaatia tapaturmavakuutuslaitoksilta säännöllisiä raportteja korvauskäsittelyn kestosta. Finanssivalvonnan apulaisoikeusasiamiehelle antamista selvityksistä on pääteltävissä, että Finanssivalvonnalle itselleenkin on ollut epäselvää, minkälaiseen valvontaan sillä on toimivalta ja minkälaiseen ei. Tilannetta ei voi pitää hyvän hallinnon kannalta tyydyttävänä. Finanssivalvonta itsekin totesi päätökseen apulaisoikeusasiamiehelle antamassaan vastineessaan, että sen on välttämätöntä kehittää ja tehostaa lakisääteisten vakuutusten korvauskäytännön valvontaansa ja Finanssivalvonta ilmoittikin ryhtyvänsä valvontatoiminnan kehittämishankkeeseen muun muassa lisää henkilökuntaa palkkaamalla.¹¹⁰

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä hallintopäätöksellä ratkaistavissa asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika, jos ne voivat tulla käsiteltäviksi vain asianosaisen aloitteesta. Voisi ajatella, että tämä koskisi myös TyTAL-vakuutuksia, mutta 23 a § ei koske asioita, joiden käsittelylle on laissa säädetty määräaika. Koska TyTAL sisältää enimmäisajat käsittelylle, ei 23 a §:ää siis sovelleta TyTAL-vakuutuksiin. Lainsäätäjä on selvästi lähtenyt siitä, että lakisääteinen määräaika tekee 23 a §:n turhaksi, koska oletuksena on, että viranomainen käsittelee asian säädetyn määräajan puitteissa. TyTAL:n mukaisissa tapauksissa poikkeus on kuitenkin huonosti perusteltu, koska vakuutuslaitoksilla on ollut suuria vaikeuksia noudattaa TyTAL:n mukaisia käsittelyaikoja. Vakuutuslaitosten keskimääräisistä käsittelyajoista ei löydy julkista tietoa mistään, ja Finanssivalvonnan päätöksestäkin ne olivat pitkälti salattuja. Mikään ei tietenkään estäisi vakuutuslaitoksia julkaisemasta keskimääräisiä TyTAL-vakuutuksen käsittelyaikoja, vaikka lainsäädäntö ei sitä tällä hetkellä edellytäkään. Viranomaisista esimerkiksi Kela julkaisee lukuisten lakisääteisten etuuksiensa keskimääräisiä käsittelyaikoja sivuillaan, vaikka niille on säädetty maksimikäsittelyajat.¹¹¹

¹⁰⁹ EOAK/6997/2019, s. 7–8.

¹¹⁰ EOAK/6260/2020 s. 6.

¹¹¹ ks. Kela, käsittelyajat, <https://www.kela.fi/kasittelyajat> (10.10.2025). Esim. Toimeentulotuesta annetun lain 14 a §:n 1 momentin mukaan ”*päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.*” Kela kertoo eri tukien hakemuksille järjestään keskimääräisen käsittelyajan internet-sivuillaan, vaikka niille olisi säädetty käsittelyajat laissa.

3.3 Vakuutuslääkärit

Vakuutuslääkärit ovat vakuutusyhtiössä työskenteleviä lääketieteen asiantuntijoita. Vakuutuslääkärit eivät näe vahingoittunutta, vaan he tekevät ratkaisunsa vahingoittunutta hoitaneiden terveydenhuollon ammattilaisten kirjausten pohjalta yhdessä muiden vakuutuslaitoksen asiantuntijoiden kanssa.¹¹² Käytännössä vakuutuslääkärin osallistuminen tapahtuu niin, että korvauskäsittelijä kysyy häneltä laitemiaan kysymyksiä, joihin vakuutuslääkäri vastaa lääketieteellisen asiantuntemuksensa perusteella.¹¹³

Vakuutuslääkäri työskentelee vakuutuslaitoksen palveluksessa tyypillisesti ainoastaan sivutoimisesti. Vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunnan selvityksestä ilmenee, että Suomen verrokkimaista vakuutuslääkärit ovat sivutoimisia Suomen lisäksi ainoastaan Virossa. Selvityksessä oli mukana yhdeksän eri EU-maata.¹¹⁴

Ero vakuutuslääkärin ja vahingoittunutta hoitavan lääkärin välillä on keskeistä tiedostaa. Vakuutuslääkäri ei hoida, tutki tai edes tapaa vahingoittunutta, vaan lähes poikkeuksetta tekee lausuntonsa vahingoittunutta hoitavan lääkärin potilasasiakirjamerkintöjen perusteella. Vakuutuslääkäri saa olla vahingoittuneeseen kontaktissa ainoastaan vahingoittuneen suostumuksella. Esimerkiksi työkyvyttömyystapauksessa tämä tarkoittaa, että hoitava lääkäri kuvailee vahingoittuneen sairaudet ja vammat sekä niiden vaikutuksen toimintakykyyn, jotka vakuutuslääkäri sovittaa vakuutuslääketieteelliseen ratkaisukäytäntöön.¹¹⁵

Vakuutuslääkäreistä käydään tasaisin väliajoin julkista keskustelua mediassa, joka harvoin on sävyllään positiivista. Kritiikki on koskenut niin päätösten riittämättömiä perusteluja, vakuutuslääkärien riippumattomuutta kuin puutteelliseksi koettua koulutustakin. Eduskunnan käsiteltäväksi tuli vuonna 2019 kansalaisaloite, jossa vaadittiin vakuutuslääkäreiltä poistettavaksi oikeus kumota vahingoittunutta hoitavan lääkärin lausuntoja ”mielivaltaisesti”.¹¹⁶ Kansalaisaloite hylättiin eduskunnan täysistunnossa, mutta se johti sosiaali- ja terveysvaliokunnan vaatimuksesta selvitykseen vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohdista¹¹⁷ ja sittemmin lakiin lisättiin vakuutuslääkäreillekin velvollisuus allekirjoittaa lausuntonsa kunnian ja omantuntonsa kautta.

Vakuutuslääkäri on keskeisin vakuutuslaitoksen asiantuntija korvausharkintaa tehdessä ja erityisesti vakuutuslääkärin rooli korostuu, kun kyse on puhtaasti lääketieteellisen näytön arvioinnista,

¹¹² Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärit. <https://stm.fi/vakuutuslaakarit> (14.8.2025).

¹¹³ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 201.

¹¹⁴ Kaukiainen ym., 2024 s. 4.

¹¹⁵ Aro ym. 2019, s. 236–237.

¹¹⁶ KAA 4/2018 vp.

¹¹⁷ StVM 33/2018 vp, s. 5.

sillä työtaturma- ja ammattitautilain mukaan vakuutuslaitoksen lääkäriasiantuntijaa on kuultava aina korvausharkintaa tehdessä, kun kyse on lääketieteellisestä näytöstä, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.¹¹⁸

Vakuutuslääkäreitä koskevassa kritiikissä korostuu etenkin kolme toistuvaa teemaa, jotka ovat lääkärien riippumattomuus, vakuutuslääkärien perustelujen laatu ja avoimuus sekä koko järjestelmän läpinäkyvyys. Vakuutuslääkärijärjestelmään onkin pyritty muuttamaan useaan otteeseen avoimemmaksi.¹¹⁹ ja tätä kirjoittaessa on käynnissä vuonna 2024 asetettu ja vuodelle 2027 jatkuva vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunta.¹²⁰ Toimikunnan tavoitteena on lisätä vakuutuslääkärijärjestelmän läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja kansalaisten luottamusta parantamalla vakuutuslääkärien koulutusta ja hoitavien lääkärien sosiaaliturvaan liittyvää osaamista. Lisäksi tavoitteena on sosiaaliturvan muutoksenhaun koetun oikeudenmukaisuuden, avoimuuden ja joutuisuuden parantaminen.¹²¹ Toimikunta tavoitteineen on osa pidempää jatkumoa lukuisille aikaisemmille vakuutuslääkärijärjestelmää parantamaan pyrkineille hankkeille ja toimikunnille.

3.3.1 Vakuutuslääkärien riippumattomuus

Suomen Lääkäriliitto julkaisee Lääkärietiikka -nimistä ohjeistoa. Lääkärietiikan mukaan vakuutuslääkäriin sovelletaan samaa eettistä koodistoa kuin kaikkiin lääkäreihin.¹²² Vakuutuslääkäriin on siis pyrittävä päätöksessään tasapuolisuuteen, eikä sisältöön saa vaikuttaa esimerkiksi lääkärin oman taloudellisen edun tavoittelu.¹²³ Toki muutoksenhakuelinten asiantuntijalääkärien kohdalla on otettava huomioon, että myös tuomarien esteellisyysääntely kieltää päätösten tekemisen taloudellisten intressien perusteella. Vakuutuslääkärijärjestelmää toisaalta perustellaan myös asiantuntijalääkäriin riippumattomuudella. Hoitava lääkäri on saattanut olla vahingoittuneen kanssa tiiviissä hoitosuhteessa pitkänkin aikaa ja hänen roolinsa onkin olla potilaan auttaja eikä vakuutusratkaisun tekijä.¹²⁴ Tällöin olisi inhimillistä ajatella, että hoitavalla lääkäriellä on

¹¹⁸ Työtaturma- ja ammattitautilaki 121 §.

¹¹⁹ Avoimuus on noussut esiin toistuvasti sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslääkäritoimintaa kehittämään pyrkineissä hankkeissa. Jo vuonna 2012 asetettu toimikunta asetti vakuutuslääkärijärjestelmän avoimuuden parantamisen yhdeksi kehityskohteeksi. Katso esim. Vuoden 2012 asetetun toimikunnan internet-sivut. <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM091:00/2012> (25.10.2025).

¹²⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö, Jäsenpyyntökirje vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukuntaan 2024–2027. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/feab4d8f-b644-4e36-bd6e-ac03be3d98a0/d78d6be4-838b-4ed0-9d9c-1b9510dd2299/KIRJE_20240314113221.PDF (10.10.2025).

¹²¹ Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunta 2024–2027. <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM024:00/2024> (15.8.2025).

¹²² Suomen Lääkäriliitto, Vakuutuslääketiede. <https://julkaisut.laakariliitto.fi/laakarini-etiikka/laakari-potilas-ja-kolmas-osapuoli/vakuutuslaaketiede/> (20.10.2025).

¹²³ Lääkärietiikka 2021, s. 297.

¹²⁴ Lääkärietiikka 2021, s. 264.

houkutus tehdä vahingoittuneelle mieluisa päätös. Hoitavan lääkärin tehtävä onkin dokumentoida vahingoittuneen sairaudet, vammat ja niistä aiheutuvat rajoitteet toimintakyvyille. Vakuutuslääkärin tehtävä taas on suhteuttaa hoitavan lääkärin löydökset vallitsevaan lainsäädäntöön ja ratkaisukäytäntöön. Yleistyvä käytäntö onkin, ettei hoitava lääkäri ota lausunnossaan lainkaan kantaa vahingoittuneen työkykyyn, vaan ainoastaan dokumentoi vahingoittuneen vammat ja sairaudet mahdollisimman tarkasti sekä niiden vaikutuksen vahingoittuneen toimintakykyyn.¹²⁵ Vakuutuslääkärin riippumattomuus suhteessa potilaaseen onkin ymmärrettävä peruste nykyiselle järjestelmällemme, mutta kokonaan eri asia on, kuinka riippumattomia vakuutuslääkärit ja muutoksenhakuelinten jäsenet ovat suhteessa vakuutuslaitoksiin? Kuten aiemmin tutkielmassa on todettu, Suomen työtaturmajärjestelmä eroaa muista Pohjoismaista siinä, että Suomessa korvausharkinta tehdään vakuutuslaitoksissa eikä riippumattomassa viranomaisessa.

3.3.2 Vakuutuslääkärien koulutus

Keskimäärin lääketieteen lisensiaatin opinnoissa vakuutuslääketieteen luentoja ja opintoja on ainoastaan 15 tuntia, mikä vastaa alle yhtä opintopistettä, eikä pakollista vakuutuslääketieteen tenttiä sisälly opintoihin. Vaikka erikoislääkärikoulutuksessa pakollisia vakuutuslääketieteen opintoja on Helsingin yliopistossa sisällytetty mm. fysiatrian, neurologian ja työterveyshuollon erikoistumisopintoihin, kaikki erikoistumisopinnoista vastaavat professorit kokivat, että vakuutuslääketiedettä tulisi sisällyttää opintoihin enemmän ja näkivät alan asiantuntijaluennoitsijoille tarpeen myös erikoistumisopinnoissa.¹²⁶

Vakuutuslääkäreille on tarjolla vakuutuslääketieteen erityispätevytymisopinnot. Koulutus ei ole pakollinen, ja sen järjestämisestä vastaa Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry (SVLY).¹²⁷ SVLY:n viisihenkinen hallitus koostuu tätä kirjoittaessa TyTAL-vakuutuslaitosten palveluksessa työskentelevistä asiantuntijalääkäreistä. Hallituksen puheenjohtajana toimii vakuutusyhtiö LähiTapiolan lääketieteellinen johtaja.¹²⁸

Pätevytymiskoulutukseen päästäkseen on hakijalla oltava soveltuva erikoislääkärin tutkinto, jonka lisäksi kliininen ja epidemiologinen kokemus katsotaan eduksi.¹²⁹ Opinnot sisältävät sekä teoriaopintoja että pakollisen käytännön palvelun, jossa pätevyityjä osallistuu käytännön ratkaisutoimintaan vakuutuslaitoksessa tutorina toimivan seniorilääkärin valvonnassa. Varsinaisia teo-

¹²⁵ Lääkärin etiikka 2021, s. 298.

¹²⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 79.

¹²⁷ Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, Pätevyys. <https://www.svly.fi/fi/patevyys> (25.10.2025).

¹²⁸ Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, Yhdistyksestä. <https://www.svly.fi/fi/yhdistyksesta> (24.10.2025).

¹²⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 67.

riaopintoja koulutus sisältää ainoastaan 60 tunnin verran. Pätevytyminen kestää kokopäivätoimisesti vakuutuslaitoksessa työskennellen kaksi vuotta, jonka jälkeen on vielä läpäistävä vakuutuslääketieteen erityispätevyystentti.¹³⁰ Koulutusta on kritisoitu etenkin siitä, että vakuutuslaitokset ja sosiaalivakuutuslaitokset järjestävät sen itse ja pätevyyden myöntämisestä vastaa vakuutuslääkäriyhdistys, eikä koulutus sisällä varsinaisia yliopistollisia opintoja.¹³¹ Koulutusta voisikin kuvata nykyisellään ammatilliseksi työssäoppimiseksi kokeneemman vakuutuslääkärin johdon ja valvonnan alaisena.

Kysyttäessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajilta vakuutuslääkärin työn kannalta tärkeitä ominaisuuksia, näkivät puheenjohtajat etenkin juridisen osaamisen parantamisen erityisen keskeiseksi. Tärkeää olisi, että vakuutuslääkärit hallitsisivat eri etuuslajien keskeisen lainsäädännön, minkä lisäksi painotettiin muutoksenhakujärjestelmän ymmärtämistä ja sujuvaa kirjallista ilmaisutaitoa.¹³²

Useimmissa EU-maissa ei vaadita erillistä vakuutuslääketieteen tutkintoa. Perusteellisin koulutusta vaaditaan Alankomaissa, jossa vakuutuslääketieteelle on kokonaan omat erikoistumisopinnotsa. Italiassa vakuutuslääkäriltä edellytetään oikeuslääketieteen erikoistumisopintoja, jotka sisältävät laajat opinnot sosiaalivakuutuksesta. Saksassa vakuutuslääketiede ei ole oma erikoistumisalansa, mutta lääkäreille on tarjolla sosiaalilääketieteen lisäpätevyyskurssi, joka edellyttää jo suoritettuja jonkin erikoistumisalan erikoislääkäriopintoja ja viiden vuoden työkokemusta.¹³³

Vakuutuslääketieteen koulutuksen puutteellisuus on ollut tiedossa oleva ongelma jo pitkään, sillä jo vuonna 2012 sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävään työryhmään asetettiin vakuutuslääkärien koulutusta koskeva alaryhmä. Alaryhmän johtopäätöksenä olikin pakollisen yliopistokurssin ottaminen osaksi vakuutuslääkärien erityispätevyyskoulutusta.¹³⁴ Toistaiseksi yliopistollista erityispätevyyskoulutusta ei siis ole olemassa, mutta kenties vähemmän yllättäen ehdotus pakollisista yliopisto-opinnoista on jälleen noussut esiin uusimman vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi asetetun toimielimen selvitystyössä. Vuosiksi

¹³⁰ Suomen Lääkäriliitto, Vakuutuslääketiede. <https://www.laakariliitto.fi/jasenyyys/koulutus/erityispatevyudet/vakuutuslaaketiede/> (20.10.2025).

¹³¹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 67.

¹³² Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 70–71.

¹³³ Lamminpää 2025, s. 16.

¹³⁴ Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävä työryhmä, vakuutuslääkärien koulutusta koskevan alaryhmän kokouksen pöytäkirja 2/2013 (STM091:00/2012) https://api.hankeikuna.fi/asiakirjat/60abc1fd-1d60-4d10-9e56-c35cc56225e5/a8590711-de22-443e-890f-f6512ad80bf1/POYTAKIRJA_20150119110103.pdf (25.10.2025).

2024–2027 nimitetty neuvottelukunta ehdottaa pakollisen yliopistokoulutuksen lisäksi vakuutuslääketieteen professuurin perustamista Helsingin yliopistoon.¹³⁵ Professuuria ehdotti jo edeltävä vuosina 2021–2024 toiminut neuvottelukunta.¹³⁶

Ministeriöiden työryhmissä ongelmallisena on pidetty lähinnä vakuutuslääkärien koulutuksen pituutta, mutta vähintään vastaavana ongelmana on pidettävä sen järjestäjää. Kun koulutuskin on tiukasti sidoksissa vakuutuslaitoksiin, herää väkisinkin epäily sen riippumattomuudesta. Kun koulutuksen järjestäjän, SVLY:n hallitus koostuu vakuutuslaitosten johtotehtävissä työskentelevistä lääkäreistä, voi perustellusti kysyä, ohjaako koulutuksen sisältö vakuutuslääkäreitä vakuutuslaitoksille myönteiseen ratkaisukäytäntöön.¹³⁷

Kysymys kuuluukin, miksei vakuutuslääkärien koulutukselle ole tehty mitään, vaikka pakollinen yliopistokurssi ja professuurin perustaminen toistuvat toimenpide-ehdotuksina selvityksestä toiseen? Oli syy mikä tahansa, parantaisi vakuutuslääkärien koulutuksen riippumattomuuden vahvistaminen työtapaturmien ja ammattitautien käsittelyn uskottavuutta. Nythän koulutus on käytännössä täysin vakuutuslaitosten käsissä. Uskottavuuden kannalta ei riitä pelkästään se, että järjestelmä tosiasiaassa olisi puolueeton, vaan sen on myös ulkopuolelta tarkasteltuna näytettävä siltä.

3.3.3 Vakuutuslääkäri ei tapaa potilasta

Vakuutuslääkärijärjestelmäämme on kritisoitu etenkin siitä, että toisin kuin hoitava lääkäri, vakuutuslääkäri tekee päätöksensä vahingoittunutta näkemättä pelkkien potilasasiakirjojen perusteella. Hakemuksen hylkäävissä päätöksissä hoitavan lääkärin ja vakuutuslääkärin välillä on tyypillisesti jännite, kun hoitavan lääkärin ja vakuutuslääkärin kannat oikeudesta etuuteen eroavat. Vahingoittuneelle on tyypillisesti vaikea ymmärtää, miten ainoastaan asiakirjojen perusteella päätöksensä tekevän vakuutuslääkärin kanta voisi olla oikeampi kuin häntä kenties jo pitkänkin aikaa hoitaneen lääkärin. Varsin tyypillinen väärinkäsitys onkin se, että vahingoittuneella menee vakuutuslääkärin ja hoitavan lääkärin roolit sekaisin ja vakuutuslääkärin kuvitellaan esimerkiksi tekevän vahingoittunutta koskevia lääketieteellisiä lisätutkimuksia.¹³⁸

¹³⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö STM024:00/2024. Toimintakertomus, s. 4. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/feab4d8f-b644-4e36-bd6e-ac03be3d98a0/13a74045-3138-4d94-952d-1ae503334ac0/POYTAKIRJA_20250808103647.PDF (25.10.2025).

¹³⁶ Sosiaali- ja terveysministeriö, STM044:00/2021. Työsuunnitelma, s. 1. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b6ca5f1f-f8b2-48a1-8460-d757d47a8a89/10c332a7-3fc2-4119-b30b-af394c65d918/KIRJE_20240702090646.PDF (25.10.2025).

¹³⁷ SVLY:n hallituksessa on tätä kirjoittaessa viisi jäsentä, jotka kaikki työskentelevät vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreinä, neljä heistä vakuutuslaitosten ylimpinä lääketieteellisinä asiantuntijoina. Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, Yhdistyksestä. <https://www.svly.fi/fi/yhdistyksesta> (25.10.2025)

¹³⁸ Havu & Juntunen 2000, s. 2452.

Pelkkien asiakirjojen perusteella korvauspäätöksen tekemistä on perusteltu lähinnä sillä, ettei vakuutuslääkärille näin pääse muodostumaan henkilökohtaista suhdetta vahingoittuneeseen, joka voisi vaikuttaa hänen objektiivisuuteensa.¹³⁹ Hoitava lääkäri on saattanut olla vahingoittuneen kanssa hyvinkin kiinteässä vuorovaikutussuhteessa pitkänkin aikaa, jolloin tunnesiteen muodostuminen vahingoittuneeseen on inhimillistä. Toinen keskeinen perustelu on, että päätoiminen vakuutuslääkäri hoitaa vuosittain keskimäärin jopa tuhansia juttuja, joten hänelle muodostuu hyvä kokonaiskuva korvauskäytännöstä.¹⁴⁰ Jos vakuutuslääkäri tekisi kliinisen arvion vahingoittuneista, hänen vuosittain käsittelemänsä juttumäärä ei luonnollisestikaan voisi olla niin suuri.

Verrattaessa muihin EU-maihin huomataan, ettei pohjoismainen malli, jossa vakuutuslääkäri ei tutki henkilökohtaisesti vahingoittunutta, ole ainoa vaihtoehto. Esimerkiksi Virossa, Italiassa, Saksassa, Alankomaissa ja Belgiassa vakuutuslääkäri tekee myös vahingoittuneen kliinisen arvion, eli arvioi potilaan tilan vastaanotollaan.¹⁴¹ Paikallaan olisikin selvittää muiden maiden koke-
muksien perusteella, kuinka pitävä perustelu vakuutuslääkärin objektiivisuus on sille, ettei hän kliinisesti arvioi vahingoittunutta.

Kokonaan eri asia on resurssien riittävyys, jos vakuutuslääkärit veloitettaisiin henkilökohtaisesti myös tutkimaan vahingoittuneet. On selvää, että tällä hetkellä yksittäisen sivutoimisenkin vakuutuslääkärin antaessa lausunnon vuosittain keskimäärin sadoista vahinkotapauksista, vaatisi järjestelmän muuttaminen runsaasti lisäresursseja, eli käytännössä lisää lääkäreitä.¹⁴² Ottaen huomioon jo nykyisellään sote-sektorilla vallitsevan lääkäripulan,¹⁴³ on muutosta pidettävä epärealistisena, vaikka se epäilemättä vakuutuslääkärijärjestelmän legitimizeettiä parantaisikin.

3.3.4 Vakuutuslääkärien päätösten perusteleminen

Vakuutuslääkäreitä on kritisoitu päätösten puutteellisesta perustelemisesta. Lainsäätäjä on pyrkinyt vastaamaan vakuutuslääkärijärjestelmän kritiikkiin viimeksi vuonna 2021 lainsäädäntömuutoksella, jolla työtaturma- ja ammattitautilakiin lisättiin aikaisempaa yksityiskohtaisemmat vaatimukset vakuutuslääkärien lausunnoille. Lainsäädäntömuutos sai alkunsa vuonna 2018 eduskuntaan tulleesta vakuutuslääkärijärjestelmään kriittisesti suhtautuneesta kansalaisaloitteesta.¹⁴⁴ Uudistuksella toisaalta vakuutuslaitosten harkintavaltaa lisättiin, sillä uudistuksen myötä asiantuntijalääkärin ei tarvitse osallistua käsittelyyn, mikäli se on ilmeisen tarpeetonta.

¹³⁹ Havu & Juntunen 2000, s. 2453, Edilex Uutiset 7.11.2011.

¹⁴⁰ Havu & Juntunen 2000, s. 2453.

¹⁴¹ Lamminpää 2025, s. 11.

¹⁴² Vakuutuslääkäreitä on Suomessa yhteensä n. 400, valtaosa heistä sivutoimisia. Työtaturmia Suomessa sattuu tapaturmavakuutuskeskuksen tilastojen mukaan vuosittain n. 120 000. ks. esim. Kaleva 22.2.2018.

¹⁴³ ks. lääkäripulasta esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2022, s. 38.

¹⁴⁴ KAA 4/2018 vp.

Samalla työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:n lisättiin vaatimus, jonka mukaan lääkärin tulee vahvistaa lausuntonsa sanoin ”käytettävissä olevien tietojen, asiantuntemukseni ja omantuntoni kautta”.

Oikeus saada perusteltu päätös on perustuslain 21 §:n mukainen perusoikeus, minkä lisäksi siitä säädetään hallintolain 44 § ja 45 §:ssä sekä TyTAL 121 § ja 16 §:ssä. Hallintoprosessilain 87 §:n mukaan ”Hallintotuomioistuimen on perusteltava päätöksensä. Perusteluista on ilmentävä sovelletut lainkohdat sekä se, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mihin oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu”. Päätöksen riittävällä perustelulla vahingoittunut voi todeta asiaansa käsitellyn riittävästi, oikein ja, että hänen asiassa antamansa selvitys on otettu riittävässä määrin huomioon.¹⁴⁵ Merkittävä perusteluvollisuuden funktio on myös muutoksenhakutarpeen vähentäminen, kun vahingoittunut voi todeta asian ratkaistun oikein jo vakuutusyhtiön käsittelyssä.¹⁴⁶ Vaikka asia muutoksenhakuun menisikin, hyvät perustelut helpottavat myös muutoksenhakuelinten työtä, sillä ne helpottavat niiden perehtymistä asiaan. Päätöksen riittävä perusteleminen ei siis ole pelkkä kuluera, vaan voi jopa säästää resursseja, kun vahingoittunut ei koe tarvetta muutoksenhauille.¹⁴⁷

Eduskunnan oikeusasiamies on joutunut puuttumaan lukuisia kertoja vakuutuslaitosten puutteellisiin lääketieteellisiin perusteluihin.¹⁴⁸ Vakuutuslaitosten perusteluja on moitittu etenkin lääketieteellisen perustelujen niukkuudesta ja siitä, etteivät perustelut ole riittävän yksittäistapauksellisia, vaan ne perustuvat vakiofraaseihin. Lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa lääketieteellisiä kysymyksiä joudutaan arvioimaan asian ratkaisussa lähes aina, jolloin asian riittävän laadukas lääketieteellinen perusteleminen olisi erityisen tärkeää.¹⁴⁹

Ennen työtapaturma- ja ammattitautilain säätämistä asiantuntijalääkärin perusteluvollisuudesta ei ollut laintasoista säätelyä. Työtapaturma- ja ammattitautilakiin otettiin erillinen pykälä, jolla vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäri veloitetaan kirjaamaan perusteltu päätöksensä käsittelyasiakirjoihin.¹⁵⁰ Työtapaturma- ja ammattitautilain 124 §:n mukaan

”Jos korvauksen epäämistä koskeva päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.”

¹⁴⁵ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 33.

¹⁴⁶ HE 72/2002 vp, s. 100.

¹⁴⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 33.

¹⁴⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 41.

¹⁴⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö 2014, s. 36.

¹⁵⁰ Työtapaturma- ja ammattitautilaki 124 §.

Hallituksen esityksessä todetaan, että riittävä perustelu ehkäisee vahingoittuneen tarvetta hakea päätökseen muutosta. Lisäksi pykälän tarkoitus lisätä luottamusta vakuutuslaitoksen käsittelyn puolueettomuuteen, oikeellisuuteen ja tasapuolisuuteen. Erityisen tärkeää huolellinen päätöksen perusteleminen on silloin, kun vakuutuslääkärin näkemys poikkeaa hoitavan lääkärin kannasta, sillä jos perustelut ovat suppeat, vahingoittuneelle syntyy käsitys, ettei hoitavan lääkärin ja vahingoittuneen vakuutuslaitokselle antamaa lääketieteellistä selvitystä ole otettu riittävästi huomioon päätöstä tehtäessä.¹⁵¹ Pykälän nimenomaisena tarkoituksena oli parantaa vakuutuslaitosten lääketieteellisen perustelujen tasoa ja selkeyttä.

Päätösten laatua pyrittiin parantamaan ottamalla TyTAL 121 §, jonka mukaan laillistetun lääkärin on osallistuttava päätöksen valmisteluun, jos korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia ja merkittävä kantansa päätöstä koskeviin asiakirjoihin. Erikseen mainitaan, että vakuutuslääkärin perustelujen tulisi olla muiden päätösharkintaan osallistuvien ymmärrettävissä. 121 § ei kuitenkaan koske vahingoittuneelle lähetettävän päätösasiakirjan sisältöä, vaan sitä sovelletaan vakuutuslaitoksen sisäisessä korvausharkinnassa.¹⁵² TyTAL 121 §:n perusteet ovat kuitenkin osittain päällekkäiset 124 §:n kanssa, eli vakuutuslääkärin perustelujen tason parantaminen ja korvausharkinnan tason nostaminen, vaikkei se vahingoittuneelle lähetettävää päätösasiakirjaa koskeakaan. Lisäksi on helppo nähdä, että TyTAL 121 § parantaa myös lopullisen vahingoittuneelle lähetettävän päätösasiakirjan perustelujen tasoa, kun vakuutuslääkärin edellytetään perustelevan kantansa niin selkeästi, että myös varsinaisen päätösasiakirjan kirjoittava vakuutuslaitoksen työntekijä, jolla ei ole lääketieteellistä koulutusta, ymmärtää lääkärin perustelujen sisällön

3.3.5 KHO 2014:83 ja avoimuusrekisteri

Ennen vuotta 2014 vakuutuslaitosten käytäntönä oli salata päätöksen tehneiden vakuutuslääkärien nimet. Vakuutusongelmaisten Liitto ry kyseenalaisti menettelyn pyytämällä Pohjola Vakuutus Oy:ltä yhtiössä työskentelevien ja yhtiölle lausuntoja kirjoittavien vakuutuslääkärien nimiä julkisuuslain (621/1999) 1 §:n 1 momenttiin vedoten. Pohjola Vakuutus Oy ei antanut tietoja vakuutuslääkäreistään, jolloin Vakuutusongelmaisten Liitto ry valitti asiasta Helsingin hallinto-oikeuteen. Pohjolan näkemyksen mukaan vakuutuslääkärien henkilötiedot tai heidän erikoistumisalansa eivät olleet julkisuuslain mukaan julkisia tietoja, vaan niiden luovuttaminen Pohjolan henkilörekisteristä olisi paitsi julkisuuslain myös perustuslain vastaista. Pohjolalla oli siis näkemyksensä mukaan lainmukainen peruste olla luovuttamatta tietoja. Pohjola jatkoi, ettei lääkärin henkilötiedoilla olisi yleistä merkitystä julkisen vallankäytön valvomisen kannalta. Lisäksi Pohjola

¹⁵¹ HE 277/2014 vp, s. 128–129.

¹⁵² HE 277/2014 vp, s. 127–128.

vetosi yrityksen sisäisiin ohjeistuksiin, joiden mukaan lääkärin on jäävänsä aina, kun käsittely koskee vahingoittunutta, jonka hoitavana lääkärinä hän on ollut tai muuten on esteellinen käsittelemään vahingoittuneen asiaa. Pohjola myös kiisti vakuutuslääkärien lausuntojen olevan julkisen vallan käyttöä.

KHO tyrmäsi Pohjolan perustelut. KHO totesi päätöksessään, että vakuutuslääkärit käyttävät julkista valtaa ja että tieto julkista valtaa käyttävistä kuuluu julkisuuslain 24 §:n 1 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen ydinalueeseen. Vakuutuslääkärien henkilötiedot eivät liioin olleet julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja henkilökohtaisia oloja kuvaavia salassa pidettäviä tietoja tai millään muullakaan perusteilla salassa pidettäviä.¹⁵³

KHO 2014:83 kertoo omalta osaltaan vakuutuslaitosten vastahakoisuudesta käsittelyn avoimuutta kohtaan. On nähdäkseni itsestään selvää, että vakuutuslaitoksen lääkärin henkilöllisyyksillä on merkitystä arvioitaessa vakuutuslaitosten päätösten riippumattomuutta. Miten päätösten riippumattomuutta ylipäänsä voitaisiin arvioida, jos edes päätöksen tekijöiden henkilöllisyys ei ole tiedossa?

Erityisen avoimena vakuutuslaitosten toimintaa ei edelleenkään voi pitää. Lähestyin 13.9.2025 kaikkia Suomen työtaturma- ja ammattitautivakuutuksia tarjoavia vakuutuslaitoksia käsittelyaikoja koskevalla tietopyynnöllä. Vakuutuslaitoksista ainoastaan IF ja Pohjantähti vastasivat tiedusteluun, mutta nekin katsoivat käsittelyaikatietojen kuuluvan liikesalaisuuden piiriin.

3.3.6 Vakuutuslääkärijärjestelmä Ruotsissa

Työtaturmavakuutuksissa on runsaasti eroja EU:n jäsenvaltioiden välillä muusta maailmasta puhumattakaan. Suomen lisäksi yksityiset vahinkovakuutusyhtiöt hoitavat Euroopan unionissa lakisääteistä tapaturmavakuutusta ainoastaan Tanskassa, Portugalissa ja Belgiassa. Muissa Unionimaissa vakuutuksen hoitaminen kuuluu tyypillisesti julkishallinnollisiin tehtäviin.¹⁵⁴

Ruotsissa työtaturmista säädetään socialförsäkringsbalken-nimisessä laissa (2010:110). Korvattavien vahinkotapahtumien laajuus vastaa Suomea ja korvausten taso on Suomen tapaan hyvin kattava. Korvattavista vahinkotapahtumista säädetään socialförsäkringsbalkenin 39 luvussa. Lain mukaan lakisääteisestä tapaturmavakuutuksesta korvattavia ovat Suomen tapaan paitsi työpaikalla työtä tehtäessä sattuvat vahinkotapahtumat, myös työntekoon läheisesti liittyvissä olosuhteissa tapahtuneet vahingot, kuten lain 39 luvun 7 §:n mukaan työmatkalla sattuneet vahingot.

¹⁵³ KHO 2014:83.

¹⁵⁴ Salo 2020, s. 23–24.

Ruotsin järjestelmä perustuu Suomen tapaan pakolliseen työnantajan ottamaan tapaturmavakuutukseen, mutta toisin kuin Suomessa, Ruotsissa koko tapaturmavakuutusjärjestelmä on viranomaistoimintaa. Pakollisen tapaturmavakuutuksen tarjoaa Försäkringskassan-niminen valtion viranomaisen, joka vastaa Kansaneläkelaitosta. Erillistä yksityisten vakuutuslääkärien järjestelmää ei ole, vaan koko korvausharkinta tapahtuu Försäkringskassanissa, jossa myös vakuutuslääkärit työskentelevät. Ruotsin järjestelmässä vakuutuslääkärit ovat virkasuhteisia ja he työskentelevät Försäkringskassanin palveluksessa täysipäiväisesti.¹⁵⁵

Vakuutuslääkärit ovat olleet Ruotsissa osittain samanlaisen kritiikin kohteena kuin Suomessakin. Kritiikin kärkenä on ollut, etteivät vakuutuslääkärit tapaa tai tutki vahingoittunutta, vaan tekevät päätöksensä hoitavan lääkärin laatimien potilasasiakirjojen pohjalta, jotka saattavat olla hyvinkin kirjavia. Suomen tapaan Ruotsissakin on ollut vaikea ymmärtää, miten vakuutuslääkäri voi olla eri mieltä vahingoittunutta hoitavan lääkärin kanssa, vaikkei ole edes nähnyt vahingoittunutta.¹⁵⁶

Ruotsissa vakuutuslääketieteen koulutus on verrattain kirjavaa. Vakuutuslääketieteen opintoja niin hoitaville lääkäreille kuin myös sosiaalivakuutuskassan varsinaisille vakuutuslääkäreille tarjoavat yliopistot, Ruotsin kuntaliitto (SKR, Sveriges Kommuner och Regioner) ja sosiaalivakuutuskassa.¹⁵⁷ Koulutus ei tosin ole järin laajaa, vaan esimerkiksi Karoliininen instituutti tarjoaa kahden opintopisteen laajuista erikoislääkäreille suunnattua kurssia ja 22,5 opintopisteen varsinaista vakuutuslääketieteen täydennyskoulutuskurssia, joka on tarkoitettu Sosiaalivakuutuskassassa työskentelevien erikoislääkärien peruspätevyudeksi.¹⁵⁸ Lainsäädännön tasolla ei ole määritelty vakuutuslääkäreille pakollisia erikoistumiskoulutuksia lääketieteen lisensiaatin koulutuksen päälle.

Ruotsissa Sosiaalivakuutuskassa voi velvoittaa vahingoittuneen menemään lääkärintarkastukseen, jossa hänen työkykyään arvioidaan. Kyseisen tarkastuksen on Lagen om försäkringsmedicinska utredningar (2018:744) -nimisen lain 5§:n 3 momentin mukaan oikeutettu tekemään lääkäri, joka on käynyt Sosiaalivakuutuskassan järjestämän koulutuksen. Tarkastusten tekemisestä vastaavat Ruotsin sairaanhoitopiirit. Koulutus tosin kestää vain muutaman päivän, eli kovin laaja

¹⁵⁵ Försäkringskassan, Försäkringsmedicin på Försäkringskassan <https://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/forsakringsmedicin/forsakringsmedicin-pa-forsakringskassan> (24.10.2025)

¹⁵⁶ Motion 2003/04:Sf401, Sveriges Riksdag..

¹⁵⁷ Sveriges Kommuner och Regioner, Kompetensutveckling inom försäkringsmedicin, <https://skr.se/vardochbehandling/forsakringsmedicin/kompetensutvecklinginomforsakringsmedicin.7878.html> (24.10.2025)

¹⁵⁸ Karolinska Institutet, Utbildning på Avdelningen för försäkringsmedicin. <https://ki.se/cns/forskning/forsakringsmedicin/utbildning-pa-avdelningen-for-forsakringsmedicin> (24.10.2025).

se ei ole.¹⁵⁹ Säädos koskee tapauksia, joissa tarvitaan lisää näyttöä vielä hoitavan lääkärin lausunnon jälkeenkin. Suomessa vastaavaa säädöstä ei ole, mutta TyTAL 130 - 134 §:ssä on säädetty vahingoittuneelle laaja myötävaikutusvelvollisuus, joka koskee myös vahingoittuneen työkyvyn selvittämistä ja hoitoon osallistumista. Ruotsin järjestelmä eroaa kuitenkin Suomesta siinä, että Ruotsissa hoitavan lääkärin ja sosiaalivakuutuskassan lääkärin väliin tulee vielä ikään kuin kolmas taso, jos sosiaalivakuutuskassa katsoo tarvitsevansa lisäselvitystä vahingoittuneen työkyvystä. Toisena erona on lääkäreiltä vaadittava koulutus. Toisin kuin Ruotsissa, Suomessa työkyvyn arviointi ei edellytä pakollista opintojaksoa.

Verrattaessa Suomen järjestelmää Ruotsiin voidaan siis sanoa, että Suomen järjestelmässä korostuu huomattava vakuutuslaitosvetoisuus, vaikka etenkin Ruotsin järjestelmän kohtaama kriittikki onkin osittain samaa kuin Suomessa. Muissa Pohjoismaissa Ruotsia lukuun ottamatta vakuutuksia tarjoavat yksityiset vahinkovakuutusyhtiöt, mutta yhdessäkään muussa Pohjoismaassa ei korvausharkintaa tehdä vakuutusyhtiöissä, vaan korvausharkinta tapahtuu viranomaisessa.¹⁶⁰

3.4 Tapaturma-asiain korvauslautakunta

Tapaturmavakuutuskeskus (ent. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto) on TyTAL 20 luvun mukainen lakisääteinen elin, jonka tehtävänä on TyTAL:n mukaisten vakuutuksien toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä toimiminen. TVK:n jäsenyys on lain 212 §:n mukaan pakollinen työtapaturmavakuutuksia tarjoaville vakuutuslaitoksille. TyTAL 213 §:n mukaan TVK:n toimintamenot kerätään jäsenvakuutuslaitoksilta kerättävillä maksuilla. TyTAL 214 §:n mukaan TVK:n toimielimet ovat toimitusjohtaja, yleiskokous ja hallitus. TyTAL 215 §:n mukaan yleiskokous koostuu TVK:n jäsenistä, eli tarkemmin sanottuna vahinkovakuutusyhtiöiden edustajista. Hallitukseen kuuluu TyTAL 217 §:n mukaan korkeintaan 13 varsinaista jäsentä, joista enintään seitsemän edustaa vahinkovakuutusyhtiöitä, enintään kolme työnantajien keskusjärjestöjä ja enintään kolme työntekijäkeskusjärjestöjä.

Kuten yllä mainitusta huomataan, on TVK:n päätöksenteko vahvasti vakuutuslaitosten käsissä, sillä yleiskokouksessa on pelkästään vakuutuslaitosten edustus ja 13-jäsenisessä hallituksessa kin seitsemän jäsentä on vakuutuslaitosten edustajia. Tilanne ei ole etenkään järjestelmän riippumattomuuden kannalta ongelmaton, sillä TVK:n tehtäviin kuuluu TyTAL 209 §:n mukaan muun muassa lain yhdenmukainen edistäminen ja suositusten antaminen jäsenvakuutuslaitoksilleen.

¹⁵⁹ Försäkringskassan, Utbildningar i aktivitetsförmågeutredningar. <https://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/forsakringsmedicin/utbildningar-i-aktivitetsformageutredningar> (24.10.2025).

¹⁶⁰ Salo 2020, s. 24.

Ei ole vaikeaa nähdä, että vakuutuslaitoksilla olisi ainakin kiusaus muodostaa korvauskäytäntö itselleen taloudellisesti suotuisaksi.

TVK:n yhteydessä toimii Tapaturma-asiain korvauslautakunta (Tako). Takon lakisääteinen tehtävä on korvauskäytännön yhtenäisyyden edistäminen yleisohjeita antamalla. Tako voi myös vakuutusyhtiön lausuntopyynnöstä kertoa näkemyksensä yksittäistapauksessa. Vakuutuslaitoksilla on velvollisuus pyytää Takon lausunto tapauksissa, jotka edellyttävät periaatteellista kannanottoa korvauskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Takon lausunnot eivät ole luonteeltaan sitovia, vaan suosituksia, mutta useimmiten vakuutusyhtiön korvauspäätös noudattaa Takon lausuntoa. Lausunnon pyytäminen Takolta pitkittää korvausprosessia tyypillisesti muutamilla viikoilla.¹⁶¹ Jos vakuutuslaitos on pyytänyt Takon lausuntoa, on Takon lausunto aina merkittävä vakuutuslaitoksen korvauspäätökseen. Näin Takon kanta ja vakuutuslaitoksen mahdollinen poikkeaminen siitä tulee myös vahingoittuneen tietoon.¹⁶²

3.4.1 Intressiedustus Takossa

Lautakunta koostuu neljästä työmarkkinajäsenestä, kolmesta lakimiesjäsenestä, puheenjohtajasta, vähintään viidestä lääkäriasiantuntijasta ja tarpeellisesta määrästä varajäseniä. Työmarkkinajäsenistä kahden on edustettava keskeisimpiä työnantajajärjestöjä ja kahden keskeisimpiä työntekijäjärjestöjä.¹⁶³ Lautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja, yksi työnantaja edustava jäsen ja yksi työntekijöitä edustava jäsen. Tapaturma-asiain korvauslautakunnassa on käytössä esittelymenettely. Asia ratkaistaan yksinkertaisella äänten enemmistöllä.¹⁶⁴ Kaikki lakimiesasiantuntijat ja lääkäriasiantuntijoista vähintään kaksi valitaan TVK:n ehdotuksesta. Työmarkkinajäsenistä kaksi valitaan työnantaja- ja kaksi työntekijäkeskusjärjestöjen ehdotuksesta. Takon puheenjohtajana toimii sosiaali- ja terveysministeriön edustaja.¹⁶⁵

Takossa on siis työtapaturmien käsittelylle tyypillinen intressiedustus. Työmarkkinajärjestöjen valtaa lautakunnassa voidaan luonnehtia jopa poikkeuksellisen vahvaksi, sillä myös osa lääkäriasiantuntijoista määrätään työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta ja lautakunta on toimivaltainen jo kolmella jäsenellä, joista kahden tulee olla intressijäseniä. Merkille pantavaa on myös, ettei

¹⁶¹ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 197.

¹⁶² Salo 2020, s. 176–177.

¹⁶³ Tapaturmavakuutuskeskus, Tapaturma-asiain korvauslautakunta. <https://www.tvk.fi/tapaturmavakuutuskeskus/tapaturma-asiain-korvauslautakunta/> (24.10.2025).

¹⁶⁴ Valtioneuvoston asetus tapaturma-asiain korvauslautakunnasta 1 § (1468/2015).

¹⁶⁵ Tapaturmavakuutuskeskus, Tapaturma-asiain korvauslautakunta. <https://www.tvk.fi/tapaturmavakuutuskeskus/tapaturma-asiain-korvauslautakunta> (24.10.2025).

Takon ratkaisukokoonpanoon kuulu lääkärijäseniä, vaan Takon lääkärit työskentelevät asiantuntijoina, eivät siis lautakunnan äänioikeutettuina jäseninä.

Intressijäsenten osalta tilanne ei ole aivan ongelmaton, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisukäytännön mukaan intressijäsenet eivät saisi muodostaa lainkäyttöelimen enemmistöä. Perustuslakivaliokunta on useamman kerran vahvistanut EIT:n kannan. Takon osalta tämä ei toteudu, sillä kolmen jäsenen kokoonpanossa kahden jäsenistä on oltava intressijäseniä kolmannen ollessa puheenjohtaja.

Oma kysymyksensä toki on, onko Tako rinnastettavissa lainkäyttöelimiin? Takon ratkaisut ovat luonteeltaan suosituksia, mutta käytännössä Takolla on merkittävä ratkaisukäytäntöä ohjaava vaikutus, sillä vakuutuslaitokset noudattavat sen ratkaisusuosituksia hyvin tarkkaan. Takon merkittävyyttä ratkaisukäytännön muovaajana lisää myös se, että vakuutuslaitoksilla on velvollisuus pyytää siltä ratkaisusuositusta, jos tapaus edellyttää periaatteellista kannanottoa lääketieteelliseen tai oikeustieteelliseen syy-yhteyskysymykseen korvauskäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi.¹⁶⁶

3.5 Vakuutuslaitoksen oikeus ohjata vahingoittunut jatkohoitoon

Työtapaturma- ja ammattitautilain 42 § mukaan vakuutuslaitoksella on oikeus ohjata vahingoittunut hoitoon valitsemaansa hoitopaikkaan. Hoito koskee ainoastaan TyTAL 41 §:n mukaista jatko hoitoa. Se ei siis koske kiireellistä vahinkotapahtuman jälkeistä sairaanhoitoa. Pykälää perusteellaan hallituksen esityksessä nopeamman hoitoonpääsyn ja töihinpaluun kustannuksia alentavalla vaikutuksella.¹⁶⁷ Vahingoittuneella on sanotusta huolimatta kuitenkin edelleen oikeus valita hoitopaikkansa, eli hän voi halutessaan valita myös julkisen terveydenhuollon hänelle osoittaman hoitopaikan ilman pelkoa haitallisista korvauksista koskevista seurauksista.¹⁶⁸

Hallituksen esityksessä edellytetään, että vahingoittuneen on saatava hoitopaikasta tarvitsemansa hoito ja hoidon on perustuttava lääketieteelliseen näyttöön sekä hyviin hoito- ja toimintakäytänteisiin. Hoitopaikan valinnassa on otettava huomioon myös vahingoittuneen kotipaikan etäisyys hoitopaikasta, jos vahingoittunut on perheellinen.¹⁶⁹ TyTAL 133 §:n mukaan vahingoittunut on velvollinen ottamaan vastaan lääkärin määräämää tarpeellista ja hyviin hoitokäytäntöihin perustuvaa sairaanhoitoa, jos sillä parannetaan hänen työ- ja toimintakykyään. Jos vahingoittunut

¹⁶⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön asetus tapaturma-asiain korvauslautakunnan lausunnon pyytämisestä (1568/2015) 1 §:n 1–2 momentti.

¹⁶⁷ HE 277/2014 vp, s 35.

¹⁶⁸ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 132.

¹⁶⁹ *ibid.*

ei suostu ottamaan vastaan tarpeellista ja lääketieteellisesti perusteltua jatkohoitoa, voidaan hänen päivärahaansa pienentää tai lakkauttaa kokonaan.

Pykälän tarkoitus on kieltämättä hyvä. Julkisen terveydenhuollon pitkät hoitojonot ovat tunnettu tosiasia ja sekin tiedetään, että mahdollisimman nopeasti aloitettu jatkohoito ja kuntoutus parantavat vahingoittuneen ennustetta ja nopeuttavat paluuta työelämään. Nopeasti aloitetulla kuntoutuksella saatetaan välttää työkyvyttömyyseläke kokonaan, eli oikea-aikainen ja riittävä kuntoutus on paitsi vahingoittuneen, myös vahingoittuneen työnantajan ja vakuutuslaitoksen yhteinen etu.¹⁷⁰

Vakuutuslaitoksilla on menneinä vuosina ollut tavoitteena keskittää vapaaehtoisen sairausvakuutuksen ja työtapaturmavakuutuksen yhtiön kautta ottaneiden hoitoa omiin hoitolaitoksiinsa. Vuoteen 2021 asti OP-Ryhmällä oli jopa oma sairaalaketjunsä, joka sittemmin myytiin Pihlajalinnalle, mutta Pihlajalinna säilyi OP Vakuutuksen sairaanhoitopalvelujen tuottajana.¹⁷¹¹⁷² Pohjola Vakuutus Oy ei myöntänyt lainkaan maksusitoumuksia muihin kuin omaan ja kumppanisairaaloihinsa.¹⁷³

Hyvästä ja perustellusta tarkoituksestaan huolimatta vakuutuslaitoksen hoitoonohjausoikeus ei silti ole riippumattomuuden kannalta täysin ongelmaton, sillä vaikka vahingoittuneella on oikeus valita jatkohoidon järjestäjäkseen myös julkisen terveydenhuollon, saattaa vakuutuslaitoksen maksusitoumuksella järjestämä jatkohoito vaikuttaa houkuttelevammalta julkisen sairaanhoidon jonotilanteen takia.

Vakuutuslaitoksen järjestämän hoidon valitseminen johtaa helposti tilanteeseen, jossa kokohoitoketju on vakuutuslaitoksen käsissä, kun hoitavan lääkärin palkankin maksaa vakuutuslaitos tai vakuutuslaitoksen kanssa kiinteää yhteistyötä tekevä yhteistyökumppani. Vahingoittunutta hoitavan lääkärin tekemät merkinnät potilasasiakirjoihin ja lausunnot ovat olennaisessa osassa arviointaessa vahingoittuneen oikeutta työtapaturma- ja ammattitaitilain mukaisiin etuuksiin.¹⁷⁴ On ilmeistä, että vahingoittunutta hoitavalle hoitolaitokselle voi syntyä ainakin kiusaus tehdä vakuutuslaitokselle mieleisiä merkintöjä potilasasiakirjoihin.

¹⁷⁰ Ks. esim. Liukko 2021, s. 97.

¹⁷¹ Yle 2.7.2021.

¹⁷² Pihlajalinna, Pohjola Vakuutuksen asiakkaille <https://www.pihlajalinna.fi/asiakkaalle/vakuutuksen-kanssa-asiointi/pohjola-vakuutuksen-asiakkaille> (24.10.2025)

¹⁷³ Yle Uutiset 21.4.2016.

¹⁷⁴ Aro ym. 2019, s. 235.

4 Muutoksenhaku

Kuten hallintoasioissa yleensäkin, valitusta edeltää TyTAL 242 §:n mukainen oikaisuvaatimusmenettely, jossa vakuutuslaitoksella on vielä mahdollisuus punnita ratkaisunsa oikeellisuutta.¹⁷⁵ TyTAL 241 §:n mukaan vahingoittuneen on toimitettava valituskirjelmänsä sille vakuutusyhtiölle, jonka päätökseen hän hakee muutosta. Valituskirjelmän saavuttua vakuutuslaitoksella on vielä mahdollisuus muuttaa päätöksensä valituksen mukaiseksi. Päätöksen tekemiseen vakuutuslaitoksella on 30 päivää siitä, kun valitusaika on kulunut loppuun. Tämän ajan kuluessa vakuutuslaitoksen on oikaistava päätöksensä tai toimitettava valituskirjelmä Tamlaan. Määräaika on 60 päivää, jos vakuutuslaitos hankkii asiassa lisäselvitystä ennen päätöksensä tekemistä. Vakuutuslaitoksella on myös mahdollisuus oikaista päätöstään vain osittain ja toimittaa kiistanalainen osuus muutoksenhakukunnan ratkaistavaksi. Käytännössä vakuutuslaitokset ovat itseoikaisseet noin viisi prosenttia valituksenalaisista ratkaisuistaan noin 95 prosentin jatkaessa Tamlaan.¹⁷⁶

Työtapaturma- ja ammattitautilain muutoksenhakujärjestelmä on kolmiportainen. Ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimenä toimii Tamla, jonka päätöksestä valitetaan vakuutusoikeuteen. Muista toimeentuloturva-asioista poiketen vakuutusoikeuden päätöksestä voi vielä valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos kysymys on vahingoittuneen oikeudesta korvaukseen, kenen korvaus on suoritettava tai kyse on perustevalituksesta.¹⁷⁷ Tämä tarkoittaa, ettei korkein oikeus voi ottaa kantaa korvausten määrään tai muuttaa esimerkiksi vahingoittuneelle maksettavien korvausten määrää, vaan ainoastaan siihen, onko hänellä oikeus korvauksiin. Valitus korkeimpaan oikeuteen edellyttää valitusluvan saamista. Kuten muissakin käsittelemissään asioissa, KKO voi myöntää valitusluvan prejudikaattiperusteella, purkuperusteella tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. Vakuutusoikeus on siis toisin sanoen viimeinen säännönmukainen oikeusaste myös TyTAL:n mukaisissa asioissa.

¹⁷⁵ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 221–222.

¹⁷⁶ Salo 2020, s. 183.

¹⁷⁷ Salo 2020, s. 183–185.

Toisaalta on hyvä huomata, ettei muista vakuutusoikeuden käsittelemistä asioista kuin TyTAL-asi-
oista voi lainkaan valittaa eteenpäin, eli vakuutusoikeus on niissä asioissa ylin tuomioistuin. Li-
säksi Tamla on perustettu vasta vuonna 1984.¹⁷⁸ Ennen muutoksenhakulautakunnan perusta-
mista valitukset työtapaturma-asioissa menivät suoraan vakuutusoikeuteen.¹⁷⁹ Vastaava rajoi-
tettu valitusoikeus korkeimpaan oikeuteen oli jo tuolloin olemassa silloisessa vuonna 1948 sää-
dettyssä tapaturmavakuutuslaissa.¹⁸⁰

4.1 Prosessilaki

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019, hallintoprosessilaki) on hyvin yleispiirteinen,
sillä muutoksenhaussa käsiteltävien asiaryhmien kirjo on huomattavan laaja. Käytännössä oikeu-
denkäyntimenettely onkin muodostunut hyvin erilaiseksi eri asiaryhmien välillä ja saman asiaryh-
män sisälläkin menettely on saattanut muuttua erilaiseksi jopa saman hallintotuomioistuimen
sisällä.¹⁸¹

Hallintoprosessilaki lähtee siitä, että vastakkainasettelua viranomaisen ja muutoksenhakijan vä-
lillä ei olisi, ja viranomaisen olisi otettava vahingoittuneen edut ja oikeudet huomioon viran puo-
lesta myös muutoksenhaussa, eli viranomaisen tulisi ottaa huomioon myös oma näkemystään
vastaan puhuvat seikat.¹⁸² Viranomaisen ei lähtökohtaisesti saakaan tuomioistuinkäsittelyssä
puolustaa omaa etuaan tai ajaa omaa asiaansa.¹⁸³ Käytännössä tapaturma-asioiden muutoksen-
haussa on lukuisia omaleimaisia piirteitä, joita hallintoprosessilaki ei ota huomioon ja joihin sen
yleispiirteinen sääntely sopii huonosti. Onpa sosiaaliturvan muutoksenhakua kuvattu joskus ko-
nanaan omaksi prosessilajikseenkin, sosiaalivakuutusprosessiksi.¹⁸⁴

Analogiaa voi hakea verotusmenettelystä, joka on luonteeltaan hallintotoimintaa, mutta sitä var-
ten on säädetty oma erityislakinsa, laki verotusmenettelystä (1558/1995), jota sovelletaan myös
muutoksenhaussa hallintoprosessilain ohella, sillä veroprosessin on katsottu eroavat siinä mää-
rin tavanomaisesta hallintoprosessista, että sen on nähty vaativan oman lakinsa.¹⁸⁵ Hallituksen

¹⁷⁸ Olsson 1983, s. 2.

¹⁷⁹ Tapaturmavakuutuslaki 53 § 1. mom.

¹⁸⁰ Tapaturmavakuutuslaki 53 § 3. mom.

¹⁸¹ Koivuluoma ym. 2020, s. 42.

¹⁸² Ks. esim. KHO 2016:80.

¹⁸³ HE 29/2018 vp, s. 52.

¹⁸⁴ Ks. esim. HE 83/1998 vp. Hallituksen esityksessä käytetään toistuvasti termiä *sosiaalivakuutuspro-*
sessi.

¹⁸⁵ Mäenpää 2019, s. 67.

esityksessä hallintoprosessilaksi todetaankin, ettei hallintolainkäytössä pääsääntöisesti ole kaksiasianosaissuhdetta pois lukien veroasiat.¹⁸⁶ Veroprosessissa onkin tosiasiallisesti kyse verovelkasuhdetta koskevan riidan ratkaisemisesta.¹⁸⁷ Vastaavasti voi ajatella, että TyTAL:n mukaisissa asioissa on tosiasiallisesti kysymys vakuutuslaitoksen ja vahingonkäräjien välisen riidan ratkaisemisesta.

Vuoteen 1999 asti vakuutus oikeuden prosessilakina toimi soveltuvin osin oikeudenkäymiskaari (4/1734), joskin oikeudenkäymiskaaresta poikkeavia menettelysäännöksiä oli vain vähän ja nekin erosivat toisistaan eri asiaryhmien kesken. Tapaturma-asioiden muutoksenhakuprosessissa viitattiinkin suoraan riita-asian oikeudenkäynnissä noudatettaviin oikeudenkäymiskaaren pykäliin. Oikeudenkäymiskaari sopi kuitenkin huonosti tapaturma-asioiden muutoksenhaun prosessilaksi, sillä asiallisesti menettely muistutti enemmän hallintoasioiden muutoksenhakua kuin siviiliprosessia. Prosessilain muuttamisen syiksi mainittiin lisäksi muutoksenhakumenettelyn yhdenmukaistaminen eri sosiaalivakuutusten välillä, asianosaisten oikeusturvan parantaminen ja suullisten käsittelyiden edellytysten parantaminen.¹⁸⁸

Ratkaisua ei voi pitää täysin onnistuneena, sillä valitettaessa korkeimpaan oikeuteen prosessilaji muuttuu hallintoprosessista siviiliprosessiksi, jolloin prosessilakikin muuttuu hallintoprosessilain oikeudenkäymiskaareksi. Oikeudenkäymiskaaren ja hallintoprosessilain välisiin eroihin ei ole mahdollista syventyä tutkielman puitteissa syvemmin, mutta kenties merkittävimpänä erona mainittakoon, että korkein oikeus ei sovelle hallintotuomioistuimissa sovellettavaa laajaa virallis-periaatetta, vaan oikeudenkäynnin osapuolten on itse vastattava oikeudenkäyntiaineiston hankinnasta. Samoin todistelusäännökset eroavat merkittävästi. Prosessilajin muutos kesken muutoksenhakuprosessin onkin epäilemättä hämmentävää muutoksenhakijalle, sillä TyTAL ja koko hallintoprosessin muutoksenhaku lähtee siitä, ettei prosessissa tarvittaisi juristia avuksi.¹⁸⁹ Noudatettavan prosessilain muuttaminen oikeudenkäymiskaaresta hallintoprosessilakiin on hyvin ymmärrettävissä, mutta TyTAL-asioissa muutos jäi ikään kuin puolitiehen. Ei ole nähdäkseen järkevä syytä, miksi ylimpänä muutoksenhaku elimenä TyTAL-asioissa toimii KKO eikä KHO. Vastausta kysymykseen ei löydy myöskään hallituksen esityksestä HE 83/1998, jossa prosessilain muuttaminen perusteltiin nähdäkseen hyvin. KKO:n asema korkeimpana muutoksenhakuasteena lieneekin siis historiallinen jäännös, jonka jatkoa olisi syytä pohtia kriittisesti.

¹⁸⁶ HE 29/2018 vp, s. 13.

¹⁸⁷ Rabinä 2023, s. 160.

¹⁸⁸ HE 83/1998 vp, s. 19–20.

¹⁸⁹ Mäenpää 2018, s. 916.

Paikallaan olisi selvittää myös, tulisiko tapaturma-asioiden muutoksenhakua vartenkin säätää oma erityislakinsa tai vaihtoehtoisesti ottaa hallintoprosessilakiin sääntelyä koskemaan muutoksenhakuprosessia. Kuten verotusmenettelyssä, myös sosiaaliturvan muutoksenhaussa on tosiasiallisesti helposti nähtävissä kaksiasianosaissuhde, vaikkei hallintoprosessilakimme sitä tunnustakaan.

4.2 Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta

Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen käsittelyn ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta (Tamla). Lautakunta on perustettu vuonna 1981 ja se soveltaa käsittelyssään hallintoprosessilakia.¹⁹⁰¹⁹¹

Tamlan yksinomainen tehtävä on työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisten hakemusten ja valitusten käsittely.¹⁹² Lautakunnan kokoonpano koostuu puheenjohtajasta, kahdesta varapuheenjohtajasta, sekä kolmesta lääkärijäsenestä ja kolmesta lakimiesjäsenestä. Näiden lisäksi on vielä kuusi niin sanottua intressijäsentä, joista kolme edustaa työnantajayhdistyksiä ja kolme työntekijäjärjestöjä.¹⁹³ Jäsenistä ainoastaan puheenjohtajan työsuhde on täysipäiväinen muiden ollessa sivutoimisia.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1316/2010) 8 §:n mukaan Tamlaan tulevat asiat ratkaistaan jaostoittain esittelystä. Esittelijät ovatkin puheenjohtajan lisäksi ainoita lautakunnan vakituisia lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvia työntekijöitä.¹⁹⁴ Lain 9 §:n mukaan jaosto on toimivaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja, lääkärijäsen, lakimiesjäsen ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevat intressijäsenet. Lain 7 §:n mukaan Esittelijältä edellytetään oikeustieteen ylempää korkeakoulututkintoa.

Lautakunta ei ole varsinainen tuomioistuin, vaikka sen toiminta tuomioistuimen toimintaa hyvin paljon muistuttaakin. Tamla ei ole myöskään viranomainen, vaan esittelijät ja lautakunnan puheenjohtaja ovat työsuhteisia,¹⁹⁵ mikä on nähdäkseni kritiikille altis ratkaisu virkamieshallintoperiaatteen kannalta. Muutoksenhakulautakuntia voineekin luonnehtia eräänlaisiksi tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välimuodoksi.¹⁹⁶ Kenties parhaiten Tamlan toimintaa kuvaa se, että

¹⁹⁰ Kuusi 2009, s. 322.

¹⁹¹ Laki tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (1316/2010) 2 luku 14 § 1 momentti.

¹⁹² Mänttari & Nyssölä 2016, s. 215.

¹⁹³ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kokoonpano. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/esittely/kokoonpano/> (24.10.2025)

¹⁹⁴ Kuusi 2013, s. 894.

¹⁹⁵ HE 301/2022 vp, s 6.

¹⁹⁶ Huhtanen 2000, s. 1264–1285.

TyTAL 239 §:n mukaan sen ”*lainvoimainen päätös pannaan täytäntöön niin kuin riita-asiassa annettu lainvoimainen tuomio.*”

Ennen valittamista Tamlaan valituksenalaisen päätöksen tehneellä vakuutusyhtiöllä on mahdollisuus oikaista päätöstään vahingoittuneen hyväksi, sillä vahingoittuneen tekemä valitus toimitetaan päätöksen tehneeseen vakuutuslaitokseen. Näin vakuutuslaitoksella on siis vielä mahdollisuus tarkastella päätöksensä oikeellisuutta ennen varsinaista muutoksenhakua.¹⁹⁷ Käytössä on siis muillekin hallintoasioille tyypillinen oikaisumenettely, jolla pyritään keventämään varsinaisten muutoksenhakuelinten kuormaa karsimalla turhia juttuja.

4.2.1 Muutoksenhakulautakunnat tuomiovallan käyttäjinä

Muutoksenhakulautakuntia Suomessa ovat Tamla, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta.¹⁹⁸

Kaikki muutoksenhakulautakunnat toimivat oman toimialueensa ensimmäisen asteen muutoksenhakueliminä. Tamla käsittelee lakisääteiseen työtaturmavakuutukseen liittyvät valitukset, opintotuen muutoksenhakulautakunta opintotukiasioihin liittyvät valitukset, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta mm. Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen antamista päätöksistä tehdyt valitukset ja Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta työeläkkeisiin liittyvät valitukset.

Lautakuntien organisoinnissa on kuitenkin selkeitä eroja. Siinä missä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta ovat viranomaisiksi organisoituja ja lainkäyttöhenkilökunta virkasuhteisia, Tamla ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta eivät ole viranomaisia ja niiden työntekijät ovat työsuhteisia.¹⁹⁹

Eroille on vaikea löytää järjellistä selitystä, sillä muuten lautakunnat tehtävineen muistuttavat hyvin paljon toisiaan. Perustuslain 124 §:n esitöissä mainitaan, että lainkäyttövaltaa ei voida pitää lainkohdassa tarkoitettuna hallintotoimintana eikä PL 124 § ainakaan sanamuotonsa mukaan mahdollista tuomiovallan käytön siirtämistä pois viranomaisilta.²⁰⁰ Tilanne ei ole aivan ongelmaton myöskään PL 3 §:n osalta, sillä sen mukaan tuomiovallan käyttö kuuluu yksinomaan riippumattomille tuomioistuimille, eikä sitä voi siirtää pois hallintoviranomaisille, saati elimelle, joka ei ole viranomaiseksi edes järjestäytynyt.²⁰¹ Tosiasiallisesti muutoksenhakulautakunnat kuitenkin

¹⁹⁷ Mänttari & Nyssölä 2016, s. 219–220.

¹⁹⁸ Haukilahti 2021, s. 21.

¹⁹⁹ HE 301/2022 vp, s. 6.

²⁰⁰ HE 1/1998, s. 6, Lainkirjoittajan opas kohta 10.1.

²⁰¹ Kulla 2006, s. 1163.

käyttävät tuomiovaltaa ja ero varsinaisiin tuomioistuimiin on lähinnä organisatorinen ja hallinnollinen, sillä kunkin muutoksenhakulautakunnan lainvoimainen päätös pannaan täytäntöön kuin tuomioistuimen riita-asiassa antama tuomio.

Nähdäkseni ongelmallisin tilanne on Tamlan ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asemassa. Perustuslain mukaan tuomiovaltaa ei saisi siirtää lainkaan tuomioistuimilta pois, mutta vielä huonommin perustuslain, vallan kolmijaon ja virallisperiaatteen kanssa sopii yhteen järjestely, jossa tuomiovaltaa on siirretty kokonaan viranomaisilta pois ja päätöksiä tekevät työsuhteiset työntekijät.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetuista laeista puuttuu lisäksi maininta virkavastuusta kokonaan. Koska muutoksenhakulautakunnat hoitavat julkista hallintotehtävää, on selvää, että virkavastuu ulottuu myös niiden julkisen hallintotehtävän hoitamiseen osallistuviin työntekijöihin, sillä virkavastuusääntelyn kannalta ratkaisevaa ei ole, tehdäänkö työ hallinto-oikeudellisesti virkasuhteessa, vaan työtehtävän luonne ratkaisee. Jos työssä hoidetaan julkista tehtävää, tulee virkavastuusääntely sovellettavaksi.²⁰² Silti olisi selvyuden kannalta ollut hyvä viitata lautakuntien työntekijöiden työskentelevän virkavastuulla.

4.2.2 Jäsenien nimittäminen

Tamlan jäsenet nimittää tapaturmalautakunnasta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä. Puheenjohtaja nimitetään toistaiseksi ja muut jäsenet viiden vuoden toimikausiksi. 5 §:n 3 momentin mukaan lautakunnan jäsenellä on vastaavat oikeudet pysyä tehtävässään kuin mitä tuomarin viran haltijasta säädetään.

Tamlan jäsenet nimittää siis toimeenpanovallan käyttäjä. Tämä eroaa olennaisesti tuomarien nimittämisestä, sillä vakinaiset tuomarit nimittää tuomioistuinlain (673/2016) 11 luvun 1 §:n mukaan virkaansa tasavallan presidentti Tuomioistuinviraston yhteydessä toimivan riippumattoman tuomarivalintalautakunnan esityksestä. Tuomarivalintalautakunnan jäsenet edustavat tuomarikuntaa, syyttäjälaitosta, asianajajakuntaa sekä oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta.²⁰³

Tuomarien nimittämismenettelyn ratio on tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen.²⁰⁴ Tuomarien nimittäminen on riippumattomuuden ja vallan kolmijaon vuoksi haluttu pitää erillään toimeenpanovallasta, eli valtioneuvostosta. Tuomarivalintalautakunta luotiin lailla tuomarien

²⁰² Husa 2000, s. 18.

²⁰³ Tuomioistuinlaitos, tuomarivalintalautakunta. <https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/lautakunnat/tuomarin.html> (14.8.2025).

²⁰⁴ HE 7/2016 vp, s 9.

nimittämisestä (205/2000), joka sittemmin on kumottu tuomioistuinlailla. Lain esitöissä valintalautakuntaa perusteltiin mm. sillä, että tuomarien valinnasta ja urakehityksestä päättävän viranomaisen tulee olla riippumaton kulloisestakin hallituksesta ja hallinnosta.²⁰⁵

Ennen tuomarivalintalautakunnan luomista tuomarit valittiin virkaansa tuomioistuinten omista esityksistä. Valintalautakunnan perustamista perusteltiin riippumattomuuden lisäksi lähinnä sillä, että virkaikä valintaperusteena sai kohtuuttoman suuren merkityksen²⁰⁶ ja sillä, että valintalautakunta mahdollistaisi entistä paremmin tuomarinuralle siirtymisen myös muualta kuin tuomioistuimista.²⁰⁷

Koska tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toimii oman alansa ensimmäisen asteen tuomiovaltaa käyttävänä muutoksenhakuelimenä muiden muutoksenhakulautakuntien tapaan, ei nykytilannetta voi pitää riippumattomuuden kannalta tyydyttävänä.

Lautakunnan jäsenten nimittämisen pitäisi riippumattomuuden takaamiseksi olla selvästi erillään toimeenpanovallan käytöstä eli valtioneuvostosta. Selvää on, että juristeista koostuvan tuomarivalintalautakunnan kompetenssi ei riitä arvioimaan muutoksenhakulautakuntien asiantuntijajäsenten osaamista, joten selvitettäväksi tulisikin ottaa, tulisiko ainakin muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajien valintaa varten luoda tuomarivalintalautakuntaa vastaava viranomainen tai tulisiko muutoksenhakulautakuntien puheenjohtajien valinta siirtää tuomarivalintalautakunnalle?

Toinen jäsenten valintaa koskeva ongelma valintamenettely. Jäseniä ei tyypillisesti ole valittu avoimella haulla. Lautakuntien lakimiesjäsenet on valittu ministeriöiden sisältä, eikä avointa hakua ole järjestetty. Nimityskäytäntö onkin johtanut siihen, että sivutoiminen ura lautakunnan lainopineena jäsenenä on käytännössä suljettu muilta paitsi ministeriöiden virkamiehiltä, vaikka nämä täyttäisivätkin kelpoisuusehdot.²⁰⁸ Asian merkitystä korostaa Tamlan jäsenten varsin avokätinen palkitseminen. Oikeuskansleri on suuntaa antavasti arvioinut, että Tamlan sivutoimisen varapuheenjohtajan vuosipalkkio voisi olla jopa noin 20 000 euroa vuodessa, jos hän osallistuu kaikkiin kokouksiin ja vastaavasti sivutoimisen jäsenen noin 14 000 euroa.²⁰⁹

²⁰⁵ HE 109/1999 vp, s. 6.

²⁰⁶ HE 109/1999 vp, s. 28.

²⁰⁷ HE 109/1999 vp, s. 25.

²⁰⁸ OKV/2739/70/2024, s. 34.

²⁰⁹ OKV/2739/70/2024, s. 30.

Sama avokäisyys koskee lautakunnan lääkärijäseniäkin. Oikeuskansleri arvioi aktiivisen lääkärin olevan mahdollista tienata tapaturmalautakunnassa jopa 55 000 euroa vuodessa.²¹⁰ Lääkärijäseniäkään haku ei ole ollut julkinen, vaan heitä on tyypillisesti haettu esimerkiksi lääkäriliiton kohdennetun hakupalvelun kautta. Etenkin lääkärijäsenten kohdalla on kuitenkin pohdittu myös julkisten hakujen järjestämistä²¹¹

Kun hakumenettely ei ole avoin ja taloudelliset kannustimet ovat merkittävät, syntyy väkisinkin kuva toistensa eduista huolehtimaan pyrkivästä ja keskinäiseen luottamukseen perustuvasta verkostosta.²¹²

4.2.3 Esittelijän rooli ja riippumattomuus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössä jakanut puolueettomuuden ja riippumattomuuden neljään elementtiin, jotka ovat tuomioistuimen jäsenten nimittämistapa, jäsenten toimikausi, ulkopuolisen vaikutuksen torjuminen esimerkiksi määrärahoilla painostamalla ja siihen, kuinka riippumattomalta tuomioistuimen toiminta ulkopuolisen silmissä tosiasiasa vaikuttaa.²¹³

Sopimuksen englannin- ja ranskankielisissä versioissa käytetään termiä tribunal, joka viittaa tuomioistuihin laajempaan lainkäyttöelinten kokonaisuuteen, myös muutoksenhakulautakuntiin, niiden toimiessa lainkäyttötehtävissään ensimmäisen asteen muutoksenhakueliminä.²¹⁴

Keskeinen osa Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia on siis lainkäyttöelimen puolueettomuus ja riippumattomuus. Puolueettomuudella viitataan yksittäisen tapauksen konkreettisiin olosuhteisiin, eli kyse on tuomarin objektiivisesta ja subjektiivisesta puolueettomuudesta suhteessa asian osapuoliin, kun taas riippumattomuus tarkoittaa riippumattomuutta suhteessa lainsäätäjään, toimeenpanovaltaan ja asian osapuoliin.²¹⁵

²¹⁰ *ibid.*

²¹¹ OKV/2739/70/2024, s. 7.

²¹² OKV/2739/70/2024 s. 30.

²¹³ Heikkilä 2024, s. 604.

²¹⁴ Ojanen 2016, s. 196.

²¹⁵ Huhtanen 2000, s. 1273–1274.

Tamlan riippumattomuus on pyritty turvaamaan ennen kaikkea tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, joka velvoittaa lautakunnan jäsenen antamaan tuomarinvalan tai -vakuutuksen siten kuin oikeudenkäymiskaassa säädetään. Saman pykälän 2 momentin mukaan lautakunnan jäsenen pakollinen eroamisikä on 68 vuotta. Lisäksi lain 5 §:n mukaan lautakunnan jäsenellä on vastaava virassapysymisoikeus kuin mitä tuomarin viran haltijasta säädetään. Hallintoprosessilain 5 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden esittelijän esteellisyydestä on voimassa, mitä hallinto-oikeuden tuomarinviran haltijasta säädetään.

Esittelijän tehtäviin kuuluu lautakunnan työjärjestyksen 12 §:n mukaan esittelymuistion laatiminen, jonka tulee sisältää ratkaisuehdotus perusteluineen ja päätösluonnos. Lisäksi esittelijän tehtäviin kuuluu tarkentavien kysymysten laatiminen lautakunnan lääkärijäsenelle ennen esittelymuistion laatimista.²¹⁶

Verrattaessa tuomioistuimiin, Tamlassa esittelijän rooli on korostunut. Kun lautakunnassa käytetään yhden asian käsittelyyn istunnossa keskimäärin vain muutamia minuutteja²¹⁷ on selvää, etteivät lautakunnan jäsenet ehdi siihen kovin syvällisesti perehtyä. Kun kaikki lautakunnan lääkärijäsenet ovat sivutoimisia, ongelma korostuu entisestään. Lautakunnassa on tätä kirjoittaessa kolme lääkärijäsentä ja kolme lääkäriarajäsentä.²¹⁸ Kun lautakunta käsittelee vuosittain noin 4000 tapausta,²¹⁹ joista lääketieteellistä erityisosaamista vaatii jopa 60 prosenttia käsitellyistä asioista, tarkoittaa tämä yhden lääkärin ottavan kantaa jopa 1000 juttuun vuodessa oman varsinaisen päätoimensa ohella. Tällöin esittelijän rooli ja hänen ratkaisuehdotuksensa merkitys väkisininkin korostuu.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on jo vuonna 2013 kiinnittänyt Suomea koskevassa raportissaan huomiota siihen, että esittelijät nimittää päällikkötuomari eikä tuomarinvalintalautakunta. GRECO pitääkin suotavana, että esittelijöiden nimittämismenettely yhdenmukaistettaisiin tuomarien kanssa, eli nimittämisestä vastaisi tuomarinvalintalautakunta.²²⁰ GRECO:n kritiikistä huolimatta asiaa ei muutettu, vaan vuonna 2017 voimaan tulleen tuomiois-

²¹⁶ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työjärjestys 12 §, https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2021/10/Tyojarjestys_22042021.pdf

²¹⁷ Koulun 2014, s. 138.

²¹⁸ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kokoontulo. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/esittely/kokoonpano> (25.10.2025).

²¹⁹ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2024. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/01/Tilastot_2024_fi.pdf (10.10.2025).

²²⁰ GRECO 2013, s. 28.

tuinlain 19 luvun 2 §:n mukaan esittelijät nimittää asianomainen tuomioistuin. Kritiikki on nähdäkseen helppo laajentaa koskemaan myös Tamlan esittelijöitä, sillä heidät nimittää tehtävänsä lautakunnan puheenjohtaja.

4.3 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus on toimeentuloturvan muutoksenhakuasioita varten perustettu erityistuomioistuin. Koska työtapaturma- ja ammattitautivakuutukset ovat osa lakisääteistä toimeentuloturvaan kuuluvaa sosiaalivakuutusta, ohjautuu valitustie tapaturma-asioissa yleisten hallinto-oikeuksien sijaan vakuutusoikeuteen. Tuomioistuinjaottelussa vakuutusoikeuden katsotaan kuuluvan hallinto-oikeuslinjaan, vaikka se erityistuomioistuin onkin, sillä kuten hallinto-oikeuksissa, vakuutusoikeudessakin käsiteltävissä asioissa on kyse yksityisen ja julkisen vallan välisistä julkisoikeudellisista riidoista. Prosessilakinaan vakuutusoikeus soveltaa hallintoprosessilakia.²²¹ Vakuutusoikeus on TyTAL-asioissa luonteeltaan muutoksenhakutuomioistuin, sillä ennen vakuutusoikeutta asiasta on jo antanut päätöksensä asianomainen muutoksenhakulautakunta, jonka päätökseen vakuutusoikeudesta haetaan muutosta.²²²

Vakuutusoikeuden olemassaoloa on perusteltu ennen kaikkea toimeentuloturva-asioiden vaatimalla erityisasiantuntemuksella, jota ei yleisistä hallintotuomioistuimista löytyisi. Toinen peruste vakuutusoikeudelle löytyy itse prosessista: vaikka vakuutusoikeuden katsotaankin nykyisin kuuluvan hallinto-oikeuslinjaan, vielä vuonna 1998 hallituksen esityksessä puhuttiin sosiaalivakuutusprosessista omana itsenäisenä ja hallintoprosessista erillisenä prosessilajinaan.²²³ Vaikka vakuutusoikeus soveltaa prosessilakinaan hallintoprosessilakia, on toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevilla laeilla myös hallintoprosessilaista poikkeavia käsittelysäännöksiä. Prosessia voikin kuvata omaleimaiseksi ja yleisestä hallintoprosessista eroavaksi.²²⁴ Yhtenä omaleimaisuutena voidaankin kuvata vakuutusoikeudesta talon sisältä löytyvä lääketieteellinen osaaminen asiantuntijalääkärien muodossa, eli toisin kuin yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet, vakuutusoikeus ei juurikaan käytä ulkopuolista todistelua lääketieteellisissä asioissa, vaan turvautuu omiin asiantuntijoihinsa, jotka yleisistä tuomioistuimista poiketen kuuluvat ratkaisukokoonpanoon. Asiantuntijalääkärien lisäksi sosiaalivakuutusasioissa prosessuaalisena erikoisuutena on vakuutusoikeudelle tyypillinen intressijäsenten osallistuminen käsittelyyn osana ratkaisukokoonpanoa.²²⁵

²²¹ Haukilahti 2021, s. 19.

²²² Haukilahti 2021, s. 21.

²²³ Rilasmaa 2021, s. 50.

²²⁴ Rilasmaa 2021, s. 53.

²²⁵ Haukilahti 2021, s. 23.

Tiivistetysti voidaankin siis sanoa, että vakuutusoikeus erillisenä tuomioistuimenaan on katsottu tarpeelliseksi, vaikka vakuutusoikeus hallinto-oikeuslinjaan kuuluukin, on sosiaalivakuutusasioiden prosessi niin erilainen verrattuna yleiseen hallintoprosessiin, että sitä varten on katsottu tarpeelliseksi säilyttää oma erityistuomioistuimensa.

4.4 Korkein oikeus

Vakuutusoikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Valittaa voi ainoastaan rajatuista asioista, sillä valittaa voi ainoastaan siitä, onko vahingoittuneella oikeus korvaukseen, kenen korvaus on suoritettava tai kyse on perustevalituksesta.²²⁶ Korkeimpaan oikeuteen ei siis voi valittaa esimerkiksi korvaussumman suuruudesta tai siitä, onko esimerkiksi vahingoittuneen vuosityöansio laskettu oikein. Valitusluvan myöntämisen edellytykset löytyvät oikeudenkäymiskaaresta ja kuten muissakin KKO:n käsittelemissä asiatyypeissä, valituslupa voidaan myöntää ennakkopäätösperusteella, purkuperusteella tai painava syy -perusteella. Muutoksenhaku-aika on 60 päivää vakuutusoikeuden päätöksen tiedoksisaamisesta.²²⁷ Vain pieni osa työtaturma- ja ammattitautilain mukaisista valituksista päättyy korkeimpaan oikeuteen asti. Korkein oikeus on myöntänyt vuosittain korkeintaan viisi valituslupaa TyTAL-asioissa,²²⁸ mutta korkeimman oikeuden merkitys vakuutusoikeuden ja Tamlan ratkaisutoimintaan on ennakkopäätöstuomioistuimena huomattava.

Kenties merkittävimpänä erona alempiin muutoksenhakuelimiin on, että yleisenä tuomioistuimena korkein oikeus soveltaa prosessilakinaan oikeudenkäymiskaarta hallintoprosessilain sijaan. Korkeimmassa oikeudessa hallintoprosessi muuttuu siis siviiliprosessiksi. Erona vakuutus-oikeuteen ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan on myös se, että korkeimman oikeuden ratkaisukokoonpanoon ei kuulu lääkärijäseniä, vaan lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa kysymyksissä KKO tarvittaessa pyytää asiantuntijalausunnon tuomioistuimen ulkopuolelta.²²⁹

Prosessilajin muutoksesta seuraa myös se, että Tamlassa ja vakuutusoikeudessa noudatettava laaja virallisperiaate väistyy korkeimmassa oikeudessa. Hallintoprosessilain 37 §:n mukaanhan tuomioistuimen on paitsi katsottava, että asia tulee selvitettyksi, myös *”hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.”* Korkein oikeus ei enää hanki oma-aloitteisesti selvitystä, vaan asiassa mahdollisesti tarvittavan selvityksen hankkiminen on oikeudenkäymiskaaren todistustaakkaa koskevan 17

²²⁶ Salo 2020, s. 185.

²²⁷ Työtaturma- ja ammattitautilaki 240 §:n 3 momentti

²²⁸ Huotari 2021, s. 48.

²²⁹ *ibid.*

luvun 2 §:n mukaan oikeudenkäynnin osapuolten, siis työtapaturma- ja ammattitautiasioissa vahingoittuneen ja vakuutuslaitoksen vastuulla.²³⁰

4.4.1 Vakuutusosoikeus vs. Korkein oikeus

Vakuutusosoikeus ajautui vuonna 2012 törmäyskurssille korkeimman oikeuden kanssa. Korkeimman oikeuden silloinen presidentti Pauline Koskelo arvosteli kovin sanoin vakuutusosoikeuden ratkaisukäytäntöä, joka johti vakuutusosoikeuden ylilääkärin eroon tehtävistään. Koskelon mukaan vakuutusosoikeus antoi aivan liian usein muutoksenhakijan kannalta liian ankaria ratkaisuja, joita korkein oikeus joutui muuttamaan, eikä vakuutusosoikeus korkeimman oikeuden linjasta huolimatta muuttanut ratkaisukäytäntöään korkeimman oikeuden ennakkopäätösten mukaiseksi.²³¹ Kritiikin kärki koski etenkin vakuutusosoikeuden linjan tiukkuutta lääketieteellistä syy-yhteyttä arvioitaessa. Vakuutusosoikeuden ratkaisut olivat jo aikaisemmin olleet kritiikin kohteena: vuonna 2003 oikeusministeriön selvityksessä havaittiin, että vakuutusosoikeus perustelee tuomionsa seikkaperäisemmin silloin, kun asiaa on käsitelty suullisesti²³² ja vuonna 2011 Asianajajaliitto kritisoi vakuutusosoikeuden tiukkaa linjaa. Liiton mukaan vakuutusosoikeudessa ei menesty sellainenkaan näyttö, joka käräjä- ja hovioikeuksissa oikeuttaisi vahingoittuneen korvauksiin.²³³ Vakuutusosoikeuden eronnut ylilääkäri piti korkeimman oikeuden kritiikkiä täysin ylimitoitettuna ja vakuutusosoikeuden ylituomari totesi, ettei vakuutusosoikeuden ratkaisukäytäntö ole muuttunut, vaan linjamuutos on tapahtunut korkeimmassa oikeudessa.²³⁴ Korkeimman oikeuden presidentti Koskelo moitti vakuutusosoikeutta etenkin siitä, ettei se muuttanut ratkaisukäytäntöään korkeimman oikeuden linjan mukaiseksi lukuisista ennakkotapauksista huolimatta. Vakuutusosoikeuden ylituomari ja ylilääkäri kiistivät kritiikin ja kertoivat vakuutusosoikeuden jo muuttaneen linjaansa syy-yhteyden arvioinnissa.²³⁵

Tutkittaessa vakuutusosoikeudesta korkeimpaan oikeuteen päätyneitä työtapaturmia havaitaan, että ne eivät koskeneet mitään tiettyä ammattitautia, vammatyyppejä tai vammautumistilannetta, saati että kyse olisi ollut jostain tietystä silloisen tapaturmavakuutuslain säädöksestä, vaan yhdistävä tekijä oli, että valtaosa jutuista päätyi vahingoittuneen hyväksi. Kaikissa jutuissa oli kyse syy-yhteyden tulkinnasta ja jokaisessa sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta että vakuutusosoikeus olivat päätyneet samaan vahingoittuneelle kielteiseen lopputulokseen.²³⁶ Syy-

²³⁰ Norio-Timonen 2014, s. 863.

²³¹ Helsingin sanomat 18.6.2012.

²³² Sakslin 2003, s. 16.

²³³ Talouselämä 7.3.2011.

²³⁴ Helsingin sanomat 7.8.2012.

²³⁵ Helsingin sanomat 18.6.2012.

²³⁶ Norio-Timonen 2014, s. 857–858.

yhteysarviointia yhdisti se, että vakuutuslaitos kiisti vamman tai ammattitaudin johtuvan työtapa-
turmasta tai työpaikan olosuhteista perustellen näkemystään yleisellä lääketieteen tietämyk-
sellä, muttei esittänyt sille mitään vaihtoehtoista syntytapaa, kuten aikaisempaa vammaa, kulu-
maa tai muuta tapaturmaa.²³⁷ Norio-Timosen mukaan vakuutuslaitokset ovatkin toistuvasti pe-
rustelleet kantaansa muutoksenhaussa pelkästään yleisellä lääketieteen tietämyksellä ja lääke-
tieteellisillä todennäköisyyksillä, vaikka KKO:n ratkaisuista on selvästi luettavissa, että se kaipaisi
juttuja perusteltavan myös sillä, mistä sairaus tai vamma johtuu, kun kyse ei vakuutuslaitoksen
näkemysten mukaan ole työtapaturmasta. Norio-Timonen esittää vakuutusoikeuden ja korkeim-
man oikeuden ratkaisukäytäntöjen eron syiksi prosessilajin muutoksen hallintoprosessista siviili-
prosessiksi ja lääkärijäsenten puuttumisen KKO:n ratkaisukokoonpanosta.²³⁸ Lääkärijäsenten
puuttuminen korkeimman oikeuden ratkaisukokoonpanosta onkin nähdäkseni keskeisin ero va-
kuutusoikeuden ja korkeimman oikeuden välillä. Siinä missä vakuutusoikeus luottaa lääkärijäse-
niinsä, joutuu korkein oikeus hankkimaan lääketieteellisen osaamisensa asiantuntijalausun-
noilla.

Jo vuonna 2006 vakuutusoikeuden silloinen ylituomari Timo Havu myönsi ratkaisukäytäntöjen
eroavan ja näki syyksi lääketieteellisen näytön erilaisen arvioinnin, mikä johtuu vakuutusoikeu-
delta talon sisältä löytyvästä lääketieteellisestä asiantuntemuksesta ja vakuutusoikeuden käsit-
telemän suuresta juttumäärästä. Havun mukaan yleisissä tuomioistuimissa keskitytään jutun yk-
sittäistapauksellisuuteen eikä niinkään osata ottaa huomioon muita vastaavia tapauksia. Vakuu-
tusoikeudella onkin Havun mukaan vakiintunut ratkaisukäytäntö, joka takaa korvauksenhakijoi-
den yhdenvertaisen kohtelun. Havun mukaan olisikin syytä pohtia, voisiko lakisäätteisten vakuu-
tusten käsittelyn siirtää kokonaan vakuutusoikeudelle pois yleisiltä tuomioistuimilta. Havu ei
nähty KKO:n ja vakuutusoikeuden ratkaisukäytännöissä merkittäviä eroja, vaan ongelmat pai-
nottuivat tapauksiin, joissa vakuutusoikeudella ja yleisillä tuomioistuimilla on päällekkäinen toi-
mivalta, kuten lakisäätetyn liikennevakuutuksen mukaisissa asioissa. On syytä ottaa huomioon,
että artikkeli on kirjoitettu jo vuonna 2006 eli ennen KKO:n ja vakuutusoikeuden välirikkoa.²³⁹ Mer-
killepantavaa onkin, että vuonna 2006 vakuutusoikeudessa ei vielä tunnustettu ongelmaa ratkai-
sukäytäntöjen eroavuudessa korkeimman oikeuden kanssa. Korkeimman oikeuden silloisen pre-
sidentin mukaan ongelma on kuitenkin ollut kestoiltaan pitkä ja siihen on koitettu puuttua ennak-
koratkaisuin.

²³⁷ Norio-Timonen 2014, s. 859.

²³⁸ Norio-Timonen 2014, s. 863–864.

²³⁹ Havu 2006, s. 695.

4.5 Muutoksenhaun yleiset ongelmat

4.5.1 Muutoksenhaun joutuisuus

Tapaturma-asioiden muutoksenhaun nopeus on ollut jatkuvan kritiikin kohteena sekä Tamlassa että vakuutusosoikeudessa. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia on perusteltu niiden käsittelemien asioiden lisäksi käsittelyn nopeudella.²⁴⁰ Tamla on 2020-luvulla käsitellyt vuosittain 3243–3731 juttua.²⁴¹ Juttumäärä on siis melkoisen suuri etenkin, kun otetaan huomioon, että lautakunnan täysipäiväinen lainkäyttöhenkilöstö koostui vuonna 2023 17 esittelijästä ja lautakunnan puheenjohtajasta.²⁴² Yksi esittelijä käsittelee siis parisataa juttua vuodessa. Risto Koulu onkin käyttänyt termiä ”teollinen riidanratkaisu” kuvatessaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien toimintaa.²⁴³ ”Teollisuudesta” huolimatta Tamlan käsittelyajat ovat jo vuosituhannen alusta olleet kritiikin kohteena. Taloudellisesta tehokkuudesta kertoo myös se, että yhtä asiaa kohden lautakunnan kulut ovat keskimäärin noin 1000 euroa.²⁴⁴ Lautakunnan työskentelyä voidaan kuvata pitkistä käsittelyajoistaan huolimatta taloudellisesti tehokkaaksi. Jos käsittelyaikoja halutaan lyhyemmiksi, se ei onnistune nostamalla lautakunnan resursseja tai tekemällä lainsäädäntömuutoksia. Ennemmin herää kysymys, kuinka perusteellisesti yksittäiseen juttuun on käytännössä aikaa paneutua nykyisillä resursseilla. Eräs käsittelyaikoja pidentävä käytännön ongelma on, että Tamlan ja vakuutusosoikeuden päätöksiltä puuttuu tapaturma-asioissa oikeusvoimavaikutus. Vahingoittunut voi siis valittaa samasta asiasta rajattomasti tuomatta asiaan lainkaan uutta selvitystä, esimerkiksi vuoden välein. Kun valittaminen on vahingoittuneelle täysin maksutonta, valittamiseen ei tarvita asiamiestä ja vahingoittuneen intressi valittaa on etenkin työkyvyttömyyden rajanvetotapauksissa suuri, on kuvattu sarjavalittaminen inhimillisesti ymmärrettävää.

Samalle ilmiölle läheistä sukua on hallintolainkäytöstä pääsääntöisesti puuttuva preklusio,²⁴⁵ joskin hallintoprosessilakiin otettiin uutuutena hallintotuomioistuimelle mahdollisuus asettaa kohtuullinen määräaika, jonka puitteissa oikeudenkäynnin osapuolten on esitettävä selvitys. Määräajan asettaminen on tarkoitettu poikkeukseksi, joka tulee kysymykseen tilanteissa, joissa

²⁴⁰ KM 2003:3, s. 392.

²⁴¹ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2024. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/01/Tilastot_2024_fi.pdf (10.10.2025).

²⁴² Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Toimintakertomus 2023 s. 11. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2024/05/Toimintakertomus_2023.pdf (10.10.2025).

²⁴³ Koulu 2014, s. 54.

²⁴⁴ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Toimintakertomus 2023 s. 11. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2024/05/Toimintakertomus_2023.pdf (10.10.2025).

²⁴⁵ ks. preklusiosta hallintoasioissa esim. Tarkka 2023, s. 77.

hallintotuomioistuin katsoo asian selvittämisen kannalta merkityksellisen aineiston tulleen jo esitetyksi.²⁴⁶ Vahingoittuneella on siis oikeus esittää uutta selvitystä läpi käsittelyn ja lautakunnan on otettava siihen kantaa. Kun vahingoittunut on tyypillisesti maallikko, jolla ei ole käsittelyssä apunaan asiamiestä, ei nähdäkseni voida olettaa, että hän hahmottaisi kovin tarkkaan, min-käläinen selvitys on käsittelyn kannalta olennaista. Tällöin muutoksenhakuelimen prosessinjohtollinen rooli luonnollisesti korostuu. On kuitenkin paikallaan kysyä, mahdollistavatko lautakunnan resurssit kovin perusteellista prosessinjohtoa ja vahingoittuneen neuvontaa asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisesta selvityksestä? Nähdäkseni vastauksen on oltava kielteinen.

Vakuutus-oikeuden toimintaa kehittämään asetettiin vuonna 2008 vakuutus-oikeuden kehittämiskomitea. Komitean asettamisen taustalla oli vakuutus-oikeuden kohtuuttoman pitkiksi koetut käsittelyajat ja vakuutuslääkärijärjestelmän julkisuudessa saama kritiikki.²⁴⁷ Käsittelyaika vakuutus-oikeudessa oli lähivuodet ollut yli vuoden, jota pidettiin kohtuuttoman pitkänä etenkin, koska vakuutus-oikeudessa käsiteltävissä asioissa on usein kysymys ihmisen perusturvasta.²⁴⁸ Vakuutus-oikeuden kehittämiskomitean havainnot johtivat pyrkimykseen uudistaa vakuutus-oikeuslaki (132/2003). Uudistuksen tavoitteena oli käsittelyaikojen lyhentäminen keventämällä vakuutus-oikeuden ratkaisukokoonpanoja, rajaamalla lisäselvityksen antaminen asian ratkaisupäivään ja mahdollisuuteen ratkaista asia istuntoa järjestämättä.²⁴⁹ Lakivaliokunta oli kriittinen etenkin esityksen mahdollistamasta asian ratkaisemista muodollista istuntoa järjestämättä. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan se luo ratkaisukokoonpanon jäsenelle paineen päätyä yksimieliseen ratkaisuun ja näin ollen saattaa vaarantaa tuomioistuintoiminnan riippumattomuuden.²⁵⁰ Lakivaliokunta päättikin pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon siitä, täyttääkö asian ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa EIS 6 artiklan ja perustuslain 21 §:n vaatimukset. Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi lausunnossaan, että asioiden ratkaiseminen istuntoa järjestämättä on ongelmallista ja että se olisi hyväksyttävissä ainoastaan tapauksissa, joissa esittelijän ratkaisuehdotus hyväksytään perusteluineen. Ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa olisi kuitenkin hyväksyttävissä, jos siihen olisi löydettävissä painavat perusteet.²⁵¹ Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan mietintöjen perusteella hallituksen esitys päätettiinkin pöydätä.

²⁴⁶ HE 29/2018 vp, s. 53.

²⁴⁷ OM 2009:10, s. 4.

²⁴⁸ OM 2009:10, s. 58.

²⁴⁹ HE 104/2014 vp, s. 1.

²⁵⁰ LaVM 30/2014, vp. s. 3.

²⁵¹ PeVL 53/2014, s. 4.

Hallituksen esitys vakuutusosoikeuden toiminnan sujuvoittamiseksi osoittaa oivallisella tavalla jännitteen käsittelyn nopeuden ja oikeusturvan välisen jännitteen. Vakuutusosoikeuden ja oikeusministeriön selvityksen mukaan käsittelyajat pidentyisivät 2–4 viikolla, jos mahdollisuutta ratkaista asia ilman ilman muodollisen istunnon järjestämistä ei säädetä.²⁵²

Vaikka vakuutusosoikeuden kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin on kiinnitetty huomiota ja koitettu puuttua jo 2000-luvun alussa, ei tilanne näytä parantumisen merkkejä, vaan vakuutusosoikeuden käsittelyaika on keskimäärin edelleen yli vuoden. Vuonna 2024 keskimääräinen käsittelyaika oli 12,6 kuukautta. Erityisen pitkä keskimääräinen käsittelyaika on työtapaturmilla ja sotilasvamma-asioilla. Työtapaturmien keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2024 oli 16 kuukautta ja vuonna 2023 17,4 kuukautta.²⁵³²⁵⁴ TyTAL-asioissa kokonaiskäsittelyaikaan on laskettava mukaan myös Tamlan käsittely, joka sekään ei ole tunnettu joutuisuudestaan. Muutoksenhakulautakunnan keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2024 oli 272 päivää²⁵⁵ ja vuonna 2023 302 päivää.²⁵⁶ Etenkin niissä tapauksissa, joissa työtapaturman käsittely koskee ihmisen perusturvaa, on lautakunnan ja vakuutusosoikeuden yhteenlaskettuna yli kahden vuoden keskimääräistä käsittelyaikaa pidettävä kohtuuttomana.

4.5.2 Intressi- ja asiantuntijajäsenet

Kuten edellä on todettu, Tamlan kokoonpano koostuu puheenjohtajan ja lääkärijäsenen lisäksi työmarkkinajärjestöjä edustavista sivutoimisista intressijäsenistä, joista kolme edustaa työnantajajärjestöjä ja kolme ammattiyhdistysliikettä.²⁵⁷ Intressijäseniltä ei edellytetä oikeustieteellistä koulutusta, vaan he edustavat lautakunnassa tietämystä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteista. Lautakunta on tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (1316/2010) 9 §:n mukaan päätösvaltainen, kun läsnä ovat puheenjohtaja, lääkärijäsen ja vähintään kaksi intressijäsentä, joista toisen on edustettava työnantajia ja toisen työntekijöitä. Intressijäsenet ovat siis aina läsnä asioita ratkaistaessa. Lautakunta noudattaa ratkaisua tehdessään hallintoprosessilakia, jonka 85 §:n 2 momentin mukaan äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee. Myös intressijäsenillä on ratkaisukokoonpanossa ääni.

²⁵² LaVM 30/2014 vp, s. 4.

²⁵³ Vakuutusosoikeus, Vuositolasto 2023. https://vakuutusosoikeus.fi/material/sites/vakuutusosoikeus/vako/krppajiz9/Vakuutusosoikeus_vuositolasto_2023.pdf (22.5.2025).

²⁵⁴ Vakuutusosoikeus, Vuositolasto 2024 https://vakuutusosoikeus.fi/material/sites/vakuutusosoikeus/vako/s36o3zw6r/Vakuutusosoikeus_vuositolasto_2024.pdf (22.5.2025).

²⁵⁵ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2023. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2024/01/Tilastot_2023_fi.pdf (10.10.2025).

²⁵⁶ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2024. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/01/Tilastot_2024_fi.pdf (10.10.2025).

²⁵⁷ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, kokoonpano. <https://www.tapaturmalautakunta.fi/esittely/kokoonpano/> (25.10.2025).

Intressijäsenten ongelmallisuus liittyy ennen kaikkea siihen, että intressijäsenet ovat edunvalvontajärjestöjen nimittämiä. Edunvalvontatehtävän ja tuomarintehtävän sovittaminen yhteen voidaan nähdä jännitteisenä, sillä tuomarin tulisi olla korostetun riippumaton kaikista ulkoisista vaikutteista. Lisäksi kun kahden intressijäsenen lisäksi käsittelyssä on oltava läsnä vielä lääkärijäsen, voivat lääkärijäsen ja intressijäsenet yhdessä äänestää lautakunnan lainoppineiden jäsenten kannan vastaisen päätöksen. Intressijäsenten asema ja heidän nimittämistapansa onkin herättänyt kritiikkiä useampaan otteeseen.²⁵⁸

Käytännössä ongelmaa lieventää tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 9 §:n 2 momentti, jossa päätösvaltaisuuden edellytykseksi säädetään, että enintään puolet ratkaisukokoonpanon jäsenistä saa olla työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä. Kun hallintoprosessilain mukaan puheenjohtajan kanta voittaa äänten mennessä tasan, eivät pelkkien intressijäsenten äänet voi ratkaista tapausta.

Myös perustuslakivaliokunnalla on varsin laajaa ratkaisukäytäntöä intressipohjaisista jäsenistä ja myös perustuslakivaliokunta on arvioinut intressiedustusta lähtökohtanaan, etteivät intressijäsenet saisi muodostaa ainakaan lainkäyttöelimen enemmistöä. Hallitus antoi vuonna 2003 esityksen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien lainsäädäntöuudistukseksi. Esityksen toteutuminen sellaisenaan olisi mahdollistanut intressijäsenenemmistöiset ratkaisukokoonpanot. Perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksessä ehdotetut kokoonpanot olisivat ongelmallisia perustuslain 21 §:n 2 momentin takaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.²⁵⁹

Tapauksessa Langborger v. Ruotsi EIT katsoi, että etujärjestöjen valitsevat intressijäsenet eivät olleet puolueettomia, koska heillä katsottiin olevan yhteinen kantelijan vastainen intressi. Tapauksessa oli kysymys Ruotsin silloisen asuntotuomioistuimen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Langborgerin vuokrasuhteeseen sisältyi Ruotsille tyypillisesti neuvottelulauseke, jonka mukaan vuokrasuhteen ehdoista sovittiin vuokranantajajärjestöjen ja vuokralaisia edustavan järjestön kesken. Langborger vaati kanteella lauseketta poistettavaksi vuokrasopimuksesta. EIT katsoi yksimielisesti puolueettomuuden vaarantuneen, kun sekä vuokranantajajärjestöjä edustavalla että vuokralaisjärjestöjä edustavalla asuntotuomioistuimen intressijäsenellä oli valittajan vastainen intressi. Ratkaisukokoonpanoon kuului kaksi lainoppinutta jäsentä ja kaksi intressijäsentä.²⁶⁰

²⁵⁸ Ks. esim. KM 2003:3, s. 386–387.

²⁵⁹ PeVL 25/2004 vp, s. 2.

²⁶⁰ Langborger v. Ruotsi, kohdat 32–35.

Langborger v. Ruotsi-tapausta mukailten Suomessa toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea on mietinnössään katsonut, että intressiedustuksen muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutus-oikeudessa ei katsottu rikkovan EIS:n 6 artiklaa, kunhan kokoonpano on valittajan kannalta tasa-puolinen.²⁶¹

Mietintö ei ollut yksimielinen, vaan komitean jäsenet Kaarlo Tuori ja Raija Huhtanen jättivät mietintöön eriävät mielipiteet. Huhtasen mukaan edunvalvontajärjestöjen edustus muutoksenhakuelimissä vaarantaa niiden riippumattomuuden ja on poikkeus säännöstä, jonka mukaan muutoksenhakuelinten jäsenet tulisi rekrytoida heidän oikeudellinen asiantuntemuksensa edellä. Huhtasen mukaan intressiedustuksessa ei ole kyse pelkästään työmarkkinoiden tai työelämän olosuhteiden tuntemisesta, vaan ennen kaikkea etujärjestöjen edunvalvonnasta, joka on ulotettu sosiaaliturvan muutoksenhakuelimiin.²⁶² Huhtanen ehdottaa, että edunvalvontajärjestöjen ehdotusoikeudesta tulisi luopua ja vakuutus-oikeuden ja muutoksenhakulautakuntien intressijäsenet tulisi jatkossa valita samalla menettelyllä kuin muutkin jäsenet.²⁶³ Tuori yhtyi Huhtasen eriävään mielipiteeseen lisäten, että koko sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntajärjestelmän olemassaoloa olisi syytä pohtia kriittisesti.²⁶⁴

Intressiedustusta vakuutus-oikeudessa pohti myös vuoden 2003 tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea. Toisin kuin toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea, tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea suhtautui vakuutus-oikeuden ja muutoksenhakulautakuntien intressiedustukseen hyvin kriittisesti. Komitean näkemyksen mukaan intressiedustus vaarantaa tuomioistuimen riippumattomuuden, eikä intressiedustusta voi puolustella asiantuntemuksen hankkimisella, vaan vakuutus-oikeuden tulisi hankkia tarvittava asiantuntemus muilla keinoin. Mietinnön toimenpideehdotuksen mukaan intressitahojen nimittämistä sivutoimisista edustajista tulisikin vakuutus-oikeudessa luopua kokonaan ja keskittyä ammattituomareiden asiantuntemuksen parantamiseen, tuomareiden erikoistumiseen ja todistelun kehittämiseen.²⁶⁵

Toisaalta perustuslakivaliokunta on suhtautunut intressiedustukseen huomattavasti suopeammin kuin tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan toistuvasti todennut niin muutoksenhakulautakuntien kuin vakuutus-oikeudenkin osalta, ettei näe ongelmaa intressiedustuksessa, kunhan lainkäyttöelimen puolueettomuus ja riippumattomuus

²⁶¹ KM 2001:9, s. 25.

²⁶² KM 2001:9, kohta eriävä mielipide s. 1.

²⁶³ KM 2001:9, kohta eriävä mielipide s. 2.

²⁶⁴ KM 2001:9, kohta eriävä mielipide Tuori s. 1.

²⁶⁵ KM 2003:3 s. 32.

on riittävästi varmistettu. Erityisen tärkeänä perustuslakivaliokunta näyttää ratkaisukäytännössään pitäneen, etteivät intressijäsenet saa muodostaa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen enemmistöä²⁶⁶ sekä sen, että intressijäsenet edustavat vastakkaisia intressitahoja.²⁶⁷ Täytymistä, eli intressiedustajia on oltava ratkaisukokoonpanossa yhtäläinen määrä sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöistä. Intressijäseniä sisältävien muutoksenhakulautakuntien yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut lisäksi muutoksenhakuoikeutta vakuutusoikeuteen riippumattomuuden edellytyksenä.²⁶⁸

Intressiedustuksen osalta on hyvä ottaa huomioon, että vakuutusoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien intressijäsenet eivät lainkäyttöelimestä edusta intressitahoaan eivätkä he voi ottaa siltä ohjeita. Heidän tulisi siis olla lainkäyttötehtävässään aivan yhtä itsenäisiä kuin lainoppineet ratkaisuelimen jäsenet. Muu ei perustuslain 21 §:n tai EIS 6 artiklan mukaan olisikaan mahdollista

Asiantuntijajäsenten osalta suurin ongelma riippumattomuuden kannalta on heidän nimittämistapansa. Muutoksenhakulautakuntien jäsenet valitaan asianomaisista ministeriöistä, Tammlan tapauksessa sosiaali- ja terveysministeriöstä. Apulaisoikeuskanslerin havaintojen mukaan sivutoimisten asiantuntijajäsenten esteellisyyksien selvittämisessä on ollut selviä puutteita, mitkä ovat johtaneet tilanteisiin, joissa lautakunnan sivutoiminen asiantuntijajäsen on osallistunut lautakuntansa soveltaman keskeisen lainsäädännön valmisteluun. Asiantuntijajäsenillä on siis ollut kaksoisrooli, jossa he ovat olleet valmistelemassa soveltamaansa lainsäädäntöä.²⁶⁹

Toinen asiantuntijajäsenten nimittämiseen liittyvä ongelma on heidän nimittämisprosessinsa avoimuus. Kuten aiemmin tutkielmassa on todettu, asiantuntijajäsenten paikkoihin ei ole ollut avointa hakua, vaan lautakuntien jäseniksi on nimitetty sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiä. Kun etenkin lautakunnista Tammlan jäsenenä toimimisesta on maksettu runsaasti, on suljettu hakumenettely omiaan herättämään kysymyksiä lautakuntien riippumattomuudesta ja rakenteellisesta korruptiosta. Oikeuskansleri kehottikin sosiaali- ja terveysministeriötä pohtimaan lautakuntajäsenyyksien ja ministeriön virkatehtävien yhdistämisen edellytyksiä.²⁷⁰

²⁶⁶ ks. esim PeVL 34/2006 vp, s. 2, PeVL 55/2002 vp, s. 3 ja PeVL 35/2001 vp, s. 2.

²⁶⁷ Vastakkaisten intressitahojen ottamista ratkaisukokoonpanoon on perusteltu sillä, että se olisi omiaan vahvistamaan eri etupiirien luottamusta vakuutusoikeuden ratkaisutoimintaan. ks. KM 2003:3, s. 383.

²⁶⁸ PeVL 15/2002, s. 4.

²⁶⁹ OKV/2739/70/2024, s. 6.

²⁷⁰ OKV/2739/70/2024, s. 34–35.

4.5.3 Lääkärijäsenten roolin korostuminen

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 9 §:n mukaan intressijäsenten lisäksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoon kuuluu aina lääkäri asiantuntijajäsenenä, jotta lautakunta on päätösvaltainen. Lääkärijäsenet toimivat lautakunnassa tuomarin vastuulla, joten heitä velvoittavat samat hallintoprosessilain 5 §:n ja oikeudenkäymiskaaren 13 luvun esteellisyysäännökset kuin varsinaisia tuomareitakin.

TyTAL-asioiden luonteen vuoksi lääkärijäsenillä on aivan erityinen rooli asiaa ratkaistessa, sillä usein ratkaisu perustuu pelkkään lääketieteelliseen näyttöön, jolloin luonnollisestikin lääkärijäsenen lääketieteellinen asiantuntemus osana ratkaisukokoonpanoa korostuu. Lakimieskoulutuksella ei ole tosiasiallista mahdollisuutta arvioida jutun lääketieteellistä selvitystä eikä toisaalta lääkärin koulutuksella ole mahdollista arvioida jutun oikeudellisia tosiseikkoja. Vaikka lääkäri onkin tuomarin asemassa, hänen tärkein tehtävänsä olisi käydä vuoropuhelua lautakunnan juristijäsenten kanssa ja välittää heille omaa lääketieteellistä osaamistaan.²⁷¹

Risto Koulun mukaan syy intressi- ja asiantuntijajäsenten aseman korostumiseen johtuu siitä, että perinteisesti sosiaaliturvajuttuja on pidetty enemmän tai vähemmän ei-juridisina, jolloin etenkin lääkärin ja muiden sivutoimisten muun kuin lakimieskoulutuksen saaneiden asiantuntijoiden asema suhteessa ammattituomareihin päätösharkinnassa korostuu. Lääketieteen asiantuntijoiden objektiivisuuteen on liittynyt jopa lapsenomainen usko, vaikka lääketieteen asiantuntemus ei ole sen parempi tae oikealle ratkaisulle kuin oikeudellinen asiantuntemuskaan. Tämä on johtanut siihen, että juttuja ratkaisevat ammattituomareiden sijaan osa-aikaiset ja sivutoimiset jäsenet, tapaturmalautakunnassa ja vakuutus-oikeudessa siis lääkärit.²⁷²

4.5.4 Lääkärijäsenten sidonnaisuudet

Vakuutus-oikeuden asiantuntijajäsenet, joihin myös lääkärijäsenet kuuluvat, ovat velvoitettuja antamaan tiedon sivutoimistaan ja sidonnaisuuksistaan sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös muutoksenhakulautakuntien asiantuntijajäseniä.²⁷³ Ennen vuotta 2015 lääkärijäsenten ei tarvinnut ilmoittaa sidonnaisuuksistaan. Ongelmaan puututtiin vakuutus-oikeuslain uudistuksella, joka edellyttää lautakuntien ja vakuutus-oikeuden lääkärin ilmoittavan sidonnaisuuksistaan vastaavalla tavalla kuin lainoppineet vakuutus-oikeuden ja muutoksenhakulautakuntien jäsenetkin.²⁷⁴ Sitten vakuutus-oikeuslain sidonnaisuusilmoituksen edellyttävä

²⁷¹ Haukilahti, 2021 s. 94.

²⁷² Koulun 2017, s. 128.

²⁷³ Laki sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (2023/507) 2 § 1. mom.

²⁷⁴ HE 204/2014 vp, s. 16.

pykälä on korvattu lailla sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä, (507/2023) joka edellyttää myös lääkärijäseniä ilmoittamaan sidonnaisuutensa sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin.²⁷⁵

Tuomioistuinten riippumattomuus taataan perustuslaissa. Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, minkä lisäksi perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on *oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*. Riippumattomuus on myös yksi Euroopan ihmisoi-keussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä. Hallintoprosessi-lain 5 §:n 1 momentin mukaan

”Tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen. Tuomaria koskevia säännöksiä esteellisyydestä sovelletaan myös tuomioistuimen muuhun jäseneseen, esittelijään, pöytäkirjanpitäjään ja siihen, joka muutoin osallistuu asian käsittelyyn.”

Hallintoprosessilaki sisältää viittaussäännöksen oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun, jossa säädetään tuomarin esteellisyydestä. Kenties merkittävin tuomioistuimen lääkärijäsenen esteellisyyttä koskeva pykälä on oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 4 §:n 5 momentti, jonka mukaan tuomari on esteellinen, *”jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille, hänen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa.”* Kuten todettu, vakuutusosoikeuden lääkärijäsenillä tyypillisesti on myös yksityisvastaanottoja TyTAL:n mukaisia vakuutuksia hoitavissa terveyspalveluyrityksissä. Toisaalta kyseinen lainkohta vaatisi, että tuomioistuimen jäsen saisi päätöksestä *”erityistä hyötyä”*. Pelkkä lääkärijäsenen sivutoiminen työskenteleminen tapaturmavakuutuslaitokselle palveluja tuottavan lääkäriyrityksen palveluksessa ei täyttäne erityisen hyödyn vaatimusta. Jos asiantuntijalääkärien ja lääkärijäsenten sidonnaisuuksia tulkittaisiin kovin ahtaasti, käytännön ongelmaksi muodostuisi lääkärien löytäminen muutoksenhakulautakuntiin ja vakuutusosoikeuteen.

Toinen lääkärijäsenen esteellisyydestä mahdollisesti aktualisoituva pykälä on oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 §, jonka mukaan tuomari on esteellinen, *”jos hän tai hänen 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä.”*

Tuomioistuimen puolueettomuutta arvioidaan ratkaisukokoonpanoon osallistuvien jäsenten perusteella. Koska vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet toimivat osana ratkaisukokoonpanoa tuomarin roolissa, heidän riippumattomuudestaan on voimassa se, mitä oikeudenkäymiskaareissa ja tuomioistuinlaissa säädetään tuomarin esteellisyydestä.

²⁷⁵ Laki sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä 2 § 1. mom.

Riippumattomuuden keskeisin sisältö on, ettei tuomarilla ole sidonnaisuuksia oikeudenkäynnin osapuoliin.²⁷⁶ Vakuutusoikeuden ja muutoksenhakulautakunnan lääkärijäsenten riippumattomuudesta on esitetty epäilyksiä. Keskeiseksi ongelmaksi on nähty, että sekä vakuutusoikeuden että sivutoimisia muutoksenhakulautakunnan asiantuntijalääkäreitä työskentelee myös vakuutuslaitosten palveluksessa. Työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisissa asioissa käsittelyn toinen osapuoli on käytännössä aina vakuutuslaitos. Korkein oikeus onkin ottanut kantaa ennakkoratkaisussaan KKO 2014:66 tapaukseen, jossa vakuutusoikeudessa asiaa ratkaisemassa oli lääkärijäsen, joka oli vuosia aiemmin toiminut myös vahingoittunutta hoitaneena lääkärinä. KKO katsoi, että lääkärijäsenen riippumattomuus oli vaarantunut ja, että hän oli esteellinen käsittelemään asiaa. KKO kumosi vakuutusoikeuden päätöksen ja palautti asian vakuutusoikeuteen käsiteltäväksi uudelleen.

Oman ongelmansa lääkärijäsenten riippumattomuudelle aiheuttaa lääkärin ammatille ominainen työn koostuminen lukuisista sivutoimista. Vakuutusoikeuden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan lääkärijäsenet ovat kaikki sivutoimisia vakuutusoikeuden ylläkäriä lukuun ottamatta. Suurimmassa osassa tapaturma-asioita vakuutusoikeus on viimeinen muutoksenhakuaste. Vakuutusoikeuden päätöksestä korkeimpaan oikeuteen voi valittaa TyTAL 238 §:n 3 momentin mukaan ainoastaan, jos valitus koskee korvauksen myöntämistä tai epäämistä tai sitä, kenen korvaus tulisi maksaa. Etenkin Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten roolin tuomioistuimen jäsenenä voineekin siten rinnastaa korkeimman oikeuden jäsenten sivutoimista nousseeseen keskusteluun. Valtion virkamieslain 18 §:n mukaan valtion virkamies, jollainen tuomioistuimen jäsenkin on, ei saa pitää mitään sivutoimintaa, ellei tuomioistuin myönnä siihen lupaa. Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on lain 18 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon, ettei sivutoimintaa aiheuta virkamiehelle esteellisyyttä tai vaaranna virkamiehen luottamusta tasapuolisuuteen tehtävien hoitamisessa.

Korkeimman oikeuden jäsenten sivutoimet ovat nousseet julkiseen keskusteluun muutamaankin otteeseen. Vuosina 1996–1997 käyty keskustelu ja oikeuskanslerin arvostelu KKO:n oikeusneuvosten sivutoimien salamyhkäisyydestä johti valvonnan tehostumiseen ja KKO vaati jäsenensä ja esittelijänsä ilmoittamaan yksityiskohtaisesti kaikki sivutoimensa.²⁷⁷

Perustellusti voidaan sanoa, että lääkärijäsenten riippumattomuuteen ja sivutoimien määrään suhtaudutaan huomattavasti sallivammin kuin tuomioistuinten lainoppineiden jäsenten. Lääkä-

²⁷⁶ Tapanila 2013, s. 259.

²⁷⁷ Helsingin Sanomat 25.9.1997.

rijäsenten lukuisia sidonnaisuuksia on perusteltu lähinnä sillä, että lääketieteellisen asiantunte-
muksen saaminen tuomioistuimiin osoittautuisi vaikeaksi, ellei peräti mahdottomaksi, jos lääkä-
rijäsenten ja lääkäriasiantuntijoiden esteellisyyttä tulkittaisiin kovin ahtaasti.²⁷⁸

On varmasti perusteltua, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsen työskentelee myös kliinisessä
työssä ylläpitääkseen ammattitaitoaan, mutta oma kysymyksensä on, kuinka moneen työnanta-
jaan heidän olisi hyvä olla työsuhteessa? Nykyisellään lääkärijäsen saattaa työskennellä paitsi
yliopistollisessa sairaalassa erikoislääkärinä, voi hän pitää myös vastaanottoa useammassa yk-
sityisessä terveysyrityksessä. Kun terveysjäteillä tyypillisesti on palveluntuottajasopimuksen
myös työtaturma- ja ammattitautilain mukaisia vakuutuksia tarjoavien vakuutuslaitosten
kanssa, olisi lääkärijäsenten esteellisyydestä syytä edes yrittää käydä nykyistä laajempaa keskus-
telua. Esimerkiksi asiakasmäärältään suurimmalla TyTAL:n mukaisten tapaturmavakuutusten tar-
joajalla Pohjola Vakuutus Oy:llä on palveluntuottajasopimus Pihlajalinnan kanssa, jonne se ohjaa
lähtökohtaisesti kaikki tapaturmavakuutusasiakkansa myytyään oman sairaalatoimintansa Pih-
lajalinnalle.^{279 280}

Tällä hetkellä vakuutusosoikeudessa on yhdeksän sivutoimista lääkärijäsentä ja päätoiminen yllä-
käri. Sivutoimisista lääkärijäsenistä kolme työskentelee yksityisten lääkäripalvelujen tuottajien
palveluksessa, kaksi päätoimisesti ja yksi sivutoimisesti. Valtaosan työnantaja on Helsingin ja Uu-
denmaan sairaanhoitopiiri²⁸¹ Tapaturmalautakunnassa on kolme lääkärijäsentä ja kolme lääkäri-
varajäsentä. sekä lääkärijäsenistä että lääkärivarajäsenistä kaksi pitää vastaanottoa yksityisillä
terveyspalvelutuottajilla.²⁸²

Vaikka valtaosa muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden lääkärijäsenistä työskentelee-
kin päätoimisesti sairaanhoitopiirien palveluksessa, voidaan tilanteessa nähdä olevan ongelmal-
lisuuksia. GRECO totesi Suomea koskevassa arviointiraportissaan, että useat sen haastattelemat
asiantuntijalähteet kertoivat huolensa siitä, kuinka lukuisat vakuutusosoikeuden ja muutoksenha-
kulautakuntien lääkärit ovat työskennelleet lakisääteisiä vakuutuksia tarjoavien yksityisten va-
kuutuslaitosten palveluksessa.²⁸³

Ei kuitenkaan liene realistista vaatia, etteivät vakuutusosoikeuden ja tapaturmalautakunnan lääkä-
rijäsenet saisi pitää yksityisvastaanottoa myös tapaturmavakuutuslaitoksille palveluja tuottavilla

²⁷⁸ Lääkärietiikka 2021, s. 301.

²⁷⁹ Helsingin Sanomat 14.1.2022.

²⁸⁰ Yle 21.4.2016.

²⁸¹ Vakuutusosoikeus, sähköposti

²⁸² Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Kokoonpano.

²⁸³ GRECO 2013, s. 28.

lääkäriasemilla, sillä tällöin vakuutusosoikeuteen voisi olla mahdotonta saada tarpeellista lääketieteellistä osaamista. On toki selvää, ettei asiantuntijalääkäri voi olla ratkaisemassa tapausta, jossa hän on toiminut vahingoittunutta hoitavana lääkärinä. Silti pidän nykytilaa esteellisyyden kannalta ongelmallisena ja omalta osaltaan asiantuntijalääkärien työskenteleminen puoltaa mallia, jossa lääkärijäsenistä luovuttaisiin kokonaan ja vakuutusosoikeus sekä lautakunnat hankkisivat asiantuntemuksensa ulkopuolisilta lääketieteen asiantuntijoilta. Osittain tähän suuntaan on lähdettykin säätämällä terveydenhuoltolain 20 §, jonka mukaan sairaanhoitopiireillä on velvollisuus antaa asiantuntijalausuntoja vakuutusosoikeudelle ja muille tuomioistuimille. Tulisikin pohtia, voisiko järjestelmää laajentaa niin, että vakuutusosoikeus luopuisi kokonaan lääkärijäsenistään ja tarpeelliset lääkärintlausunnot pyydetäisiin hyvinvointialueilta.

4.5.5 Käsittelyn avoimuus

Asiantuntijajäsenten roolin korostumisen lisäksi toinen merkittävä kritiikin aihe löytyy käsittelyn avoimuudesta. Kun asiantuntijalääkäri on tuomioistuimen jäsen eikä häntä kuulla asiantuntijana, ei vahingoittuneella ole mitään keinoa arvioida, millä perusteella asiantuntijalääkäri on arvioinut lääketieteellistä näyttöä. Päätösneuvottelu lautakunnassa tai vakuutusosoikeudessa ei oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimista annetun lain (381/2007) 15 §:n mukaan ole julkinen, vaan sen salassapitoaika on 80 vuotta asian vireilletulosta tuomioistuimessa. Toki asiantuntijalääkäriin kanta on useimmiten luettavissa päätöksen perusteluista, mutta lääkärijäsenen näkemystä ei julkaista erikseen.²⁸⁴ Puutetta pahentaa edelleen se tosiseikka, että vakuutusosoikeuden perustelut ovat perinteisesti olleet hyvin ylimalkaisia yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten perusteluihin verrattuna.²⁸⁵ Koska vakuutusosoikeuden lääkärit ovat sivutoimisia, käytännön ongelmaksi on osoittautunut myös heidän vähäinen osallistumisensa perustelujen laatimiseen ja heikko tavoitettavuutensa. Kun asiantuntijalääkärit ovat huonosti tavoitettavista, ei keskustelu heidän kanssaan useinkaan onnistu.²⁸⁶ Sekin on otettava huomioon, että vakuutusosoikeudessa työskentelee ainoastaan kahdeksan lääkärijäsentä, jotka kaikki ovat sivutoimisia vakuutusosoikeuden ylilääkäreitä lukuun ottamatta. Kun vakuutusosoikeus ratkaisee vuosittain noin 3500

²⁸⁴ Sakslin 2003, s. 8.

²⁸⁵ Vakuutusosoikeuden ratkaisujen perustelujen suppeus ei suinkaan ole uusi ilmiö, vaan siitä on käyty kriittistä keskustelua jo vuosikymmeniä. ks. esim. oikeuskanslerin ratkaisu OKV/705/1/2008 ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut EOAK1768/4/04 sekä EOAK/1054/2016. Ratkaisussa EOAK/1054/2016 apulaisoikeusasiamies toteaa, että vakuutusosoikeuden perusteluvollisuus ei suinkaan ole ensimmäistä kertaa oikeusasiamiehen käsiteltävänä.

²⁸⁶ Sakslin 2003, s. 8–9.

juttua²⁸⁷, joista lääketieteellistä asiantuntemusta vaatii valtaosa, on selvää, ettei lääkärijäsenellä riitä aika perehtyä yksittäiseen asiaan kovinkaan perusteellisesti.²⁸⁸

Asiantuntijäsenen käyttämisen vaihtoehto olisi entistä laajempi asiantuntijalausuntojen pyytäminen. Hallintoprosessilain 43 § mukaan hallintotuomioistuin voi pyytää asiantuntijalausunnon ulkopuoliselta asiantuntijalta erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä, jos katsoo sen tarpeelliseksi. Lainkohdan mukaan lausunnon antavan asiantuntijan on oltava riippumaton asian osapuolista sekä rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu. Vakuutusosikeus käyttää jo nykyisellään ulkopuolisia lääkäriasiantuntijoita silloin, kun sen lääkärijäsenillä ei ole jutun käsittelyssä tarvittavaa lääketieteellistä osaamista, mutta tämä on verrattain harvinaista. Esimerkiksi vuonna 2020 vakuutusosikeus pyysi asiantuntijalääkärilausuntoa ainoastaan 42 asiassa. Useimmiten asiantuntijalääkärilausunto pyydetään työtapaturmia koskevissa käsittelyissä.²⁸⁹ Hallintoprosessilain 43 §:n 1 momentin mukaan asiantuntijaa voidaan kuulla myös suullisesti, mutta hallituksen esityksen mukaan suullinen kuuleminen tulee kysymykseen lähinnä, jos asiantuntijalausunnon uskottavuudesta herää epäilyksiä.²⁹⁰

Lääkärijäseniä on perusteltu käsittelyn nopeudella ja halpuudella. Asiantuntijalausunnon pyytäminen kestää tyypillisesti useamman kuukauden, minkä jälkeen asiantuntijalausunnosta on vielä pyydettävä oikeudenkäynnin osapuolten lausunnot.²⁹¹ Hallituksen esityksessä vuonna 2014 arvioitiin kustannustasoa mallissa, jossa lääkärijäsenistä luovuttaisiin ja siirryttäisiin kokonaan järjestelmään, jossa lääketieteellinen osaaminen tulisi tuomioistuimen ulkopuolelta. Ulkopuolisten lääkäriinlausuntojen kustannuksiksi vakuutusosikeudelle arvioitiin 2,7 miljoonaa euroa, kun lääkärijäsenten palkkoihin kului noin 400 000 euroa vuodessa.²⁹²

Risto Koulu on kritisoinut muutoksenhakulautakuntia ja vakuutusosikeutta medikalisaatiosta. Medikalisaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa päätösvalta liukuu lainoppineilta ammattituomareilta muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosikeuden lääkärijäsenille. Medikalisaatiolle altistaa Koulun mukaan muutoksenhakulautakunnille ja vakuutusosikeudelle tyypillinen kirjallinen käsittely. Toisin kuin suullisessa käsittelyssä kirjallisessa käsittelyssä lääkärin näkemystä ei päästä

²⁸⁷ Vakuutusosikeus, Tilastotietoja. <https://www.vakuutusosikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tilastotietoja.html> (14.8.2025).

²⁸⁸ Sakslin 2003, s 20.

²⁸⁹ Edilex Uutiset 14.4.2021.

²⁹⁰ HE 29/2018 vp, s 124–125.

²⁹¹ *ibid.*

²⁹² HE 104/2014, s. 21.

haastamaan, jolloin se helposti muodostuu objektiiviseksi totuudeksi.²⁹³ Mikäli lääkäreitä kuul-taisiin asiantuntijoina, myös heidän näkemyksiään luonnollisesti pystyttäisiin haastamaan, sillä tuomioistuimelle annetut asiantuntijalausunnot ovat julkisia.

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan kontradiktorisen prosessin mukaan asiantunti-jalausunnoista on käsittelyn osapuolille varattava tilaisuus esittää lausumansa, eli ne asiantunti-jalausunnot ovat aina vähintään asianosaisjulkisia. Nykyinen vakuutusosoikeuden ja Tamlan integroidun asiantuntemuksen malli on ongelmallinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta, sillä integroidussa mallissa kuulemisperiaate ei toteudu ja asianosaisen on mahdotonta arvioida, millä perusteilla lääkärijäsenen on päätenyt lopputulokseensa. Asianosaisella ei ole myöskään mahdollisuutta arvioida lääkärijäsenen asiantuntemusta millään tavalla, koska lääkärijäsenen arvio on neuvottelusalaisuuden piirissä.²⁹⁴ Tuomioistuimen neuvottelusalaisuutta on perusteltu tuomioistuimen riippumattomuudella ja ratkaisujen perusteellisella harkinnalla. Neuvottelusa-laisuus takaa tuomioistuimelle mahdollisuuden eri ratkaisuvaihtoehtojen avoimeen punnintaan ja vapaaseen mielipiteiden vaihtoon. Hallituksen esityksessä vahvistetaan vielä erikseen myös vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenen, kuten lääkärin, kannanottojen kuuluvan neuvottelusalai-suuden piiriin. Myös esittelijän laatima ratkaisuehdotus esittelymuistioineen ja päätösluonnoksi-neen on salassa pidettävä, eli siitäkään ei voi lääkärijäsenen lausunnon sisältöä päätellä.²⁹⁵²⁹⁶

Koulun mukaan vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien olisikin luovuttava kirjallisesta menettelystään, jos se haluaa säilyttää nykyisen integroidun asiantuntemuksen mallinsa tai vaih-toehtoisesti luovuttava asiantuntijajäsenistä kokonaan ja siirryttävä asiantuntijalausuntoihin pe-rustuvaan käsittelyyn.²⁹⁷

Perustelujen ylimalkaisuuden lisäksi sekä tapaturmalautakunta että vakuutusosoikeus ovat olleet hyvin pidättyväisiä julkaisemaan ratkaisujaan. Tyypillisesti vakuutusosoikeus ja Tamla julkaisevat kumpikin vuosittain vain noin viisi juttua, joissa käsitellään työtapaturma- ja ammattitautilain mu-kaista muutoksenhakua.²⁹⁸²⁹⁹ Määrä on hyvin pieni, kun ottaa huomioon juttujen kokonaismäärän

²⁹³ Koulun 2014, s. 27.

²⁹⁴ Koulun 2014, s. 218.

²⁹⁵ HE 12/2006 vp, s. 35.

²⁹⁶ ks. myös KKO 1998:34. Tapauksessa oli kysymys maatalousyrittäjien eläkelain mukaisesta työkyvyttö-myyseläkeasiasta. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen neuvottelumuistioon merkitystä kannanotosta ei ollut oikeutta saada tietoja edes viranomaisen luvalla, vaan se oli kokonaan salassa pidettävä.

²⁹⁷ Koulun 2024, s. 134.

²⁹⁸ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Oikeustapauksia. <https://www.tapaturmalauta-kunta.fi/oikeustapauksia/> (24.10.2025).

²⁹⁹ Vakuutusosoikeus, Oikeustapauksia. <https://www.vakuutusosoikeus.fi/fi/index/ratkaisuja.html> (14.8.2025).

ja tekee päätösten oikeellisuuden arvioinnin ulkopuoliselle erittäin haastavaksi, ellei peräti mahdolltomaksi.

4.5.6 Suulliset käsittelyt muutoksenhaussa

Hallintoprosessilain 57 §:n mukaan suullinen käsittely on järjestettävä, jos tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena tai asianosainen sitä vaatii. Suullista käsittelyä ei kuitenkaan tarvitse järjestää, jos tuomioistuin on saanut asian ratkaisemiseen vaikuttavista tosiseikoista riittävän selvityksen tai jos tosiseikat ovat selvitettävissä ilman suullista kuulemistä. Lisäksi suullisen kuulemisen järjestämisessä otetaan huomioon myös asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.³⁰⁰

Käytännössä vakuutusosikeus ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnat ovat järjestäneet suullisia kuulemisia ainoastaan aivan poikkeuksellisesti. Tamlassa niitä on järjestetty korkeintaan muutama vuodessa, joinain vuosina ei lainkaan.³⁰¹ Vakuutusosikeudessakin suullisia käsittelyjä on ollut korkeintaan muutama vuodessa. Riita- ja rikosasioissa suullisten käsittelyjen keskeisin tavoite on taata todistusaineiston paras mahdollinen luotettavuus, mutta hallintolainkäytössä vastaavaa käytäntöä ei ole olemassa, vaan suullinen käsittely on säilynyt poikkeuksena.³⁰²

Suullisia käsittelyjä on perusteltu oikeudenkäynnin avoimuudella ja oikeudenkäynnin luotettavuudella. Myös kontradiktorinen periaate puoltaisi käsittelyn suullisuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan erityisen tärkeää suullinen käsittely on, jos joudutaan arvioimaan selvityksen uskottavuutta.³⁰³ Sinänsä suullisia käsittelyjä vakuutusosikeus on järjestänyt työtaturma-asioissakin hyvin erilaisissa asioissa niinä harvoina kertoina, kun se on niitä järjestänyt.³⁰⁴ Työtaturma- ja ammattitautilain kontekstissa suullisen käsittelyn järjestäminen saattaa olla luontevampaa kuin kirjallinen käsittely esimerkiksi tilanteessa, jossa vahingoittuneen puhevammaa joudutaan arvioimaan tai asiassa esitetty lääketieteellinen selvitys on keskenään ristiriitaista.³⁰⁵

Jo nykyistä hallintoprosessilakia edeltävää hallintolainkäyttölakia (586/1996) säädettäessä pyrittiin suullisten istuntojen lisäämiseen, jotta Suomi täyttäisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, sillä liittyessään Euro-

³⁰⁰ Haukilahti 2021, s. 222.

³⁰¹ Vakuutusosikeus, tilastotietoja. <https://vakuutusosikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tilastotietoja.html> (14.8.2025).

³⁰² Tolvanen & Malin 2017, s. 11–12.

³⁰³ Haukilahti & Pitkänen, s. 221.

³⁰⁴ Haukilahti & Pitkänen, s. 225–226.

³⁰⁵ *ibid.*

pan ihmisoikeussopimukseen Suomi joutui tekemään sopimukseen vakuutusoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta koskevan suullisia istuntoja koskevan varauman, koska hallintolainkäytölakia edeltävä oikeustila ilman varsinaista hallintoprosessilakia ei täyttänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen vähimmäisvaatimuksia.³⁰⁶³⁰⁷ Toisaalta Suomi on saanut toistuvasti langettavia tuomiota EIS 6 artiklan rikkomisesta oikeudenkäyntien liiallisen keston takia.³⁰⁸ Suulliset käsittelyt eivät ainakaan nopeuttaisi oikeudenkäyntejä, joten ehkä hieman paradoksaalisesti suullisia käsittelyjä lisäämällä Suomi saattaisi ajautua rikkomaan EIS 6 artiklaa entistä useammin.

Kirjallista menettelyä pääsääntönä hallintolainkäytössä on perusteltu mm. hallintoasioiden laadulla, menettelyn halpuudella sekä käsittelyn nopeudella.³⁰⁹ Vakuutusoikeus on perustellut pidättyvää linjaansa järjestää suullisia käsittelyjä myös käsittelyssä noudatettavalla virallisperiaatteella, jonka mukaan vakuutustuomioistuin on joka tapauksessa velvollinen huolehtimaan, että asia tulee riittävästi selvitettyksi ja näin ollen suullisille käsittelyille ei ole nähty vastaavaa tarvetta kuin yleisissä tuomioistuimissa.³¹⁰ Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, että sosiaalivakuutusasioille on tyypillistä lääketieteellisen arvion teknisluonteisuus, mikä puoltaa kirjallisen käsittelyn luontevuutta.³¹¹³¹² Käytännössä merkittävin kirjallista käsittelyä puoltava argumentti on prosessiekonomia. Kirjallinen käsittely syö huomattavasti vähemmän tuomioistuimen resursseja kuin suullinen käsittely. Vakuutusoikeus on jo nykyisellään ruuhkautunut ja merkittävä suullisten istuntojen lisääminen ruuhkauttaisi sitä entisestään, jolloin käsittelyajat luonnollisesti pitenisivät entisestään.³¹³ Oikeus oikeudenkäyntiin ilman aiheetonta viivytystä on jokaiselle kuuluva perusoikeus, jonka rikkomisesta Suomi on saanut lukuisia langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta.³¹⁴

Perustelut on helppo ymmärtää, sillä pelkästään vakuutusoikeus ratkaisee vuosittain yli 3000 juttua, joista työtapaturma- ja ammattitautiasioita on noin 600.³¹⁵ On aivan selvää, että prosessiekonomian takia suullisen käsittelyn tuleekin olla poikkeus, mutta silti voi esittää kysymyksen, kuinka

³⁰⁶ HE 29/2018 vp, s. 13–14.

³⁰⁷ HE 217/1995 vp, s. 14.

³⁰⁸ Oikeusministeriö 2007, s. 23.

³⁰⁹ Tolvanen & Malin 2017, s. 13.

³¹⁰ Sakslin 2003, s. 16

³¹¹ Tolvanen & Malin 2017, s. 25

³¹² ks. esim. tapaus Döry v. Ruotsi 12.11.2002.

³¹³ Vakuutusoikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2024 12,6 kuukautta ja Tamlan 278 päivää. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tilastot 2024 https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/01/Tilastot_2024_fi.pdf (25.10.2025) Vakuutusoikeus, Vuositilasto 2024 https://vakuutusoikeus.fi/material/sites/vakuutusoikeus/vako/s36o3zw6r/Vakuutusoikeus_vuositalasto_2024.pdf (25.10.2025)

³¹⁴ Ks. esim. HE 233/2008 vp, s. 6

³¹⁵ Vakuutusoikeus, tilastotietoja. <https://vakuutusoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tilastotietoja.html> (14.8.2025).

tydyttävä nykytilanne on, kun vakuutusoikeus ei vuonna 2024 järjestänyt ainoatakaan suullista käsittelyä³¹⁶ ja tapaturmalautakunnassakin suullisia käsittelyjä oli ainoastaan yksi.³¹⁷

Toisaalta suullinen käsittely saattaa ehkäistä vahingoittuneen tarvetta muutoksenhauille. Tutkimuksissa on todettu, että asianosaiset kokevat asian käsittelyn reilummaksi, jos he voivat osallistua siihen. Suullisessa käsittelyssä asianosaisen osallistumismahdollisuudet parantuvat olennaisesti, joten suullinen käsittely koetaan reilummaksi kuin kirjallinen menettely. Koettu oikeudenmukaisuus taas vaikuttaa olennaisesti siihen, kokeeko oikeudenkäynnin osapuoli tarvetta muutoksenhauille.³¹⁸ TyTAL:n mukaisessa käsittelyssä olisi helppo nähdä, että vahingoittunut koki käsittelyn lautakunnassa ja mahdollisesti myöhemmän käsittelyn vakuutusoikeudessa oikeudenmukaisemmaksi, jos hän pääsisi esittämään vakuutuslääkärille kysymyksiä osana kontradiktoria prosessia.

Koetulla oikeudenmukaisuudella on nähdäkseni tärkeä funktio etenkin sosiaaliturvan käsittelyssä ja muutoksenhaussa. Muutoksenhakulautakunnilla ja vakuutusoikeudella on jo ennestään huono maine. Asianosaiset eivät koe käsittelyä oikeudenmukaiseksi ja juristikuntakin näkee lautakuntalainkäytön ja vakuutusoikeuden ”karvalakkimuutoksenhakuna”.³¹⁹

Käsittelyn kirjallisuudella on myös taipumus korostaa tuomioistuimen päätävävallan liukumista ammattituomareilta tuomioistuimen asiantuntijajäsenille, eli lääkäreille. Kun käsittely on pelkästään kirjallista, ei lääkärijäsenen asiantuntemusta voi haastaa, jolloin hänen näkemyksestään muodostuu ikään kuin objektiivinen totuus. Risto Koulu käyttää ilmiöstä termiä medikalisaatio ja kaikista selvin ilmiö on hänen mukaansa juuri vakuutusoikeudessa. Medikalisaatiossa lääkärijäsenet ratkaisevat itse asian, jolloin lainoppineille ammattituomareille tehtäväksi jää valmiiksi pu-reskellun ratkaisun pukeminen juridiseen kaapuun, vaikka pohjimmiltaan kyse onkin oikeudellisesta riidasta.³²⁰

Hallintolainkäyttöön ja erityisesti vakuutusoikeuteen omaksuttu pääsääntöinen kirjallinen menettely onkin melkoisessa ristiriidassa yleisissä tuomioistuimissa noudatettavan välittömyysperiaatteen ja sen lähiperiaatteen suullisuusperiaatteen kanssa. Välittömyysperiaatteen mukaan tuomioistuin saa perustaa tuomionsa vain siihen, mitä oikeuden istunnossa on välittömästi suul-

³¹⁶ *ibid.*

³¹⁷ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Toimintakertomus 2024 s. 3. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/05/Toimintakertomus_2024_2.pdf (10.10.2025)

³¹⁸ KM 2003:1, s. 40.

³¹⁹ Kuusi 2014, s.1.

³²⁰ Koulu 2024, s. 27.

lisesti esitetty, ei esimerkiksi pelkkään kirjalliseen aineistoon. Välittömyysperiaatteen mukaan todistajia ja asiantuntijoita on kuultava henkilökohtaisesti, eikä pelkkä heidän tuomioistuimelle antama kirjallinen lausuma riitä. Suullisuusperiaatteen ydinsisältö on, että oikeudenkäyntiaineisto on esitettävä tuomioistuimelle suullisessa muodossa. Suullisuus- ja välittömyysperiaatteita on perusteltu oikeudenkäynnin varmuudella, nopeudella ja julkisuudella.

Hallintoprosessilain 57 §:n mukaan suullisen käsittelyn tarpeellisuutta arvioitaessa otetaan huomioon asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Mitä suurempi merkitys, sitä pienemmällä kynnyksellä suullinen käsittely tulisi järjestää. Työtaturma- ja ammattitautiasioissa etenkin arvioitaessa vahingoittuneen oikeutta tapaturmaeläkkeeseen, on asialla vahingoittuneelle valtava taloudellinen merkitys, joka lähtökohtaisesti puoltaisi suullisen käsittelyn järjestämistä.

4.6 Muutoksenhaku Ruotsissa ja muissa Pohjoismaissa

Verrattaessa Ruotsiin huomataan, että heidän järjestelmänsä eroaa perustavanlaatuisesti Suomesta. Vuoteen 1991 asti Ruotsissa oli kolme eri vakuutusylioikeutta, joihin sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaku ohjautui vakuutusosoikeudesta. Erilliset vakuutusosoikeudet lakkautettiin kokonaan vuonna 1991, jolloin toimeentuloturva-asiat siirtyivät lääninoikeuksiin, josta voi edelleen valittaa vakuutusylioikeuteen. Vuoden 1995 heinäkuusta alkaen vakuutusylioikeuskin lakkautettiin, jolloin muutoksenhaku lääninoikeuksista siirtyi suoraan ylimmälle hallintotuomioistuimelle Regeringsrättenille. Ruotsissa sosiaalivakuutusasiat käsitellään siis kokonaan yleisissä hallintotuomioistuimissa.³²¹

Ruotsin yleisissä hallintotuomioistuimissa ei ole erillisiä ratkaisukokoonpanoja sosiaalivakuutusasioissa, vaan ne ratkaistaan yleisissä kokoonpanoissa. Näin ollen kokoonpanossa ei ole intressiedustusta tai lääkärijäseniä. Ruotsissa ei myöskään ole Suomen tyyppistä muutoksenhakulautakuntajärjestelmää, vaan ensimmäisenä päätöksen antaneelle hallintoelimelle, eli sosiaalivakuutusasioissa Ruotsin sosiaalivakuutuskassalle (Försäkringskassan), tehdään oikaisuvaatimus, josta voi valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Sosiaalivakuutuskassassa oikaisuvaatimuksen ratkaisee yksittäinen virkamies. Ruotsin hallinto-oikeusjärjestelmä on kolmiportainen, jossa jo ensimmäiseen muutoksenhakuasteeseen valittaminen edellyttää sosiaalivakuutusasioissa valituslupaa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen edellyttää aina valituslupaa. Ruotsista siis puuttuu sosiaalivakuutusasioissa kokonaan Suomen tyyppinen intressiedustusmalli eikä lääkärijäseniäkään muutoksenhaussa ole, mutta Suomesta poiketen Ruotsin hallinto-oikeuksissa korkeinta hallinto-oikeutta lukuun ottamatta on maallikoista koostuva lautamiesjärjestelmä, joka

³²¹ HE 83/1998, s. 15.

koskee myös sosiaalivakuutusasioita.³²² Menettely Ruotsin hallintotuomioistuimissa on Suomen tapaan lähtökohtaisesti kirjallista, mutta suullisen käsittelyn mahdollisuus on olemassa, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.³²³

Norjassa ei ole lainkaan erillisiä hallintotuomioistuimia ja sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaku on pääosin hallinnon sisäistä. Varsinaista valitusta edeltävä itseoikaisumenettely on pakollinen aivan kuten Suomessakin. Mikäli oikaisuvaatimus ei menesty, päätöksestä valitetaan Trygderetten-nimiseen hallintotuomioistuinta muistuttavaan viranomaiseen. Trygderettenissä asian käsittelyyn osallistuu lainoppinut puheenjohtaja, toinen lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen tai kuntoutukseen perehtynyt jäsen. Vaikeampia tapauksia varten on lautamieskokoontulo, jossa kokoonpanoon kuuluu viisi jäsentä, joista enintään kaksi on maallikkojäseniä, joskin toisella maallikkojäsenistä on oltava ratkaistavan asian kannalta relevanttia osaamista. Menettely on Suomen tapaan pääsääntöisesti kirjallista, mutta myös Trygderettenissä on mahdollisuus suulliseen käsittelyyn, mikäli asian selvittäminen sitä edellyttää.³²⁴ Norjassa sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaussa muutoksenhakuelimen kokoonpanoon kuuluu siis lääkärijäsen, mutta intressiedustusta ei siellä ole.

Tanskassa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia tai vakuutustuomioistuinta, ja Norjan tapaan muutoksenhaku on pääasiassa hallinnon sisäistä. Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta voi valittaa yleisiin tuomioistuihin, mutta se on hyvin harvinaista. Muutoksenhakua varten hallinnon sisällä toimii kolme lautakuntatyypistä elintä, joista alemmasta on valitusoikeus ylempään lautakuntaan. Suomen tapaan Tanskassakin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnissa on intressiedustus työnantaja- ja työntekijäjärjestöiltä, mutta Suomesta poiketen Tanskassa myös vammaisjärjestöillä on lautakunnissa edustus.³²⁵ Lääkärijäseniä Tanskan muutoksenhakulautakunnissa ei sen sijaan ole, vaan lääketieteellistä osaamista vaativissa jutuissa muutoksenhakuelin voi pyytää lausunnon Retslægerådet -nimiseltä lääkäreistä koostuvalta neuvostolta.³²⁶

Verrattaessa Suomea muihin Pohjoismaihin huomataan suurimpana erona, että Suomi on ainoa, jossa on erillinen vakuutustuomioistuin sosiaalivakuutusasioita varten. Toinen huomionarvoinen seikka on muista Pohjoismaista löytyvät muutoksenhakuelinten maallikkojäsenet, joita Suomessa ei ole.

³²² Oikeusministeriö 2009, s. 53.

³²³ HE 83/1998, s. 16.

³²⁴ OM 2009:10, s. 54.

³²⁵ OM 2009:10, s. 55.

³²⁶ Oikeusministeriö 2009, s. 23.

5 Johtopäätökset

5.1 Vakuutuslaitokset

Työtapaturma- ja ammattitautilain säätämisen yhteydessä perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimusta ei ole pohdittu käytännössä lainkaan. Hallituksen esityksessä todetaan lakonisesti, että työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksia tarjoavat yksityiset vahinkovakuutuslaitokset ”tarkoituksenmukaisuussyistä”, mutta sen tarkemmin näitä tarkoituksenmukaisuussyitä ei avata.³²⁷ Myöskään aiemmissa työtapaturmalainsäädännön uudistushankkeissa tarkoituksenmukaisuutta ei ole tosiasiallisesti arvioitu esimerkiksi tekemällä kustannusarvioita siitä, mitä vaihtoehtoinen järjestelmä, jossa lakisääteisistä vakuutuksista vastaisi viranomainen, maksaisi.

Työtapaturmasäätelyä on ollut olemassa huomattavasti ennen kuin perustuslain 124 § tai sen edeltäjät on säädetty. Jo vuoden 1917 asetuksessa työväen tapaturmavakuutuksesta 23 §:ssä todetaan, että vakuutuksia tarjoavat yksityiset vakuutuslaitokset. Vaikuttaakin ilmeiseltä, että kun lakisääteiset tapaturmavakuutukset ovat olleet yksityisten vakuutuslaitosten tarjoamia jo kauan ennen nykyisenkaltaisia perustuslain 124 §:n vaatimuksia, ei oikeustilaa ole haluttu romuttaa ja selvitykset tapaturmalainsäädännön uudistustenkin yhteydessä ovat jääneet tekemättä.

Ilmeinen, mutta julkilausumaton syy vakuutuslaitosvetoiselle järjestelmälle on kustannustehokkuus. On ajateltu, että kilpailu laskee tapaturmavakuutusten hintoja ja koituu näin yhteiskunnan eduksi. Hallituksen esityksestä työtapaturma- ja ammattitautilaksi tai muustakaan valmisteluaineistosta ei kuitenkaan ilmene, että nykyjärjestelmälle olisi pohdittu vaihtoehtoja selvittämällä lakisääteisten tapaturmavakuutusten kustannustehokkuutta, jos niiden myöntäminen olisi otettu yksityisiltä vakuutuslaitoksilta kokonaan pois tai olisiko se ylipäänsä ollut mahdollista ottaen esimerkiksi perustuslain takaaman elinkeinonvapauden huomioon. Koko tapaturmavakuutusjärjestelmän kansallistaminen on nähdäkseni epärealistinen tavoite, mutta työtapaturma- ja ammattitautilakia säädettäessä olisi ollut suotavaa tarkastella vallitsevaa järjestelmää kriittisemmin.

Vakuutuslääkärien eurooppalaisessa katsannossa poikkeuksellinen asema vakuutuslaitosten työntekijöinä on toistuvasti herättänyt nähdäkseni aiheellista ja hyvin perusteltua kritiikkiä nykyjärjestelmän puolueettomuutta kohtaan. Työtapaturma- ja ammattitautilakia säädettäessä olisi-kin tullut selvittää, kuinka vakuutuslääkärien asemaa saisi itsenäisemmäksi suhteessa vakuutuslaitoksiin. Yhdessäkin muussa Pohjoismaassa vakuutuslääkärit eivät työskentele vakuutuslaitoksen palveluksessa, vaan heidän asemansa on huomattavasti Suomea itsenäisempi, kuten Ruotsissa, jossa he työskentelevät Kansaeläkelaitosta vastaavan viranomaisen palveluksessa.

³²⁷ HE 277/2014 vp, s. 9

Oikeusturvan kannalta ihanteellisin ratkaisu olisikin TyTAL-vakuutusten siirtäminen kokonaan pois yksityisiltä vakuutuslaitoksilta viranomaisen hoidettavaksi, joskin sen toteuttamiskelpoisuutta on pidettävä hyvin epärealistisena. Toteuttamiskelpoisempi vaihtoehto olisi nykyisen vakuutuslääkärijärjestelmän muuttaminen siten, etteivät he työskentelisi enää työsuhteessa vakuutuslaitokseen, vaan vakuutuslaitos joutuisi hankkimaan lääketieteelliset lausunnot yhtiön ulkopuolelta, mielellään viranomaiseksi järjestäytyneeltä elimeltä, kuten Kelalta.

Yksittäisenä lainsäädäntömuutoksena helpoimmin toteutettavissa lienee seuraamusmaksun mahdollisuuden lisääminen työtapaturma- ja ammattitautilakiin. Kuten yllä on todettu, Pohjola Vakuutus välttyi julkista varoitusta vakavammilta seurauksilta ainoastaan sen ansiosta, ettei työtapaturma- ja ammattitautilakin mahdollistanut Finanssivalvonnalle seuraamusmaksun määräämistä Pohjola Vakuutus Oy:lle.

5.2 Muutoksenhaku

Muutoksenhaun keskeisimmät ongelmat ovat hyvin samankaltaiset kuin vakuutuslaitoskäsitteilynkin. Tapaturmalautakunnan ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärien sidonnaisuudet yksityisiin terveystalvotutuottajiin ovat syystäkin herättäneet epäilyksiä. Ongelmaan ei ole helppoa ratkaisua, sillä kliinisen osaamisen ylläpitäminen on asiantuntijalääkärikin osalta täysin perusteltua. Osaltaan ongelmaan toi helpotusta vuoden 2016 lainuudistus, jonka myötä vakuutusoikeus voi pyytää lääkärintalvotutuottoja yliopistollisilta sairaanhoitopiireiltä.

Sekä vakuutuslääkäreitä että tuomioistuimen asiantuntijalääkäreitä koskeva tunnustettu ongelma on heidän koulutuksensa, joka tällä hetkellä on lähes kokonaan vakuutuslaitosten ja Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry:n varassa. Kun koulutus on kiinteästi sidoksissa vakuutuslaitoksiin, herää väkisinkin kysymys ohjaako se myös ratkaisukäytäntöä vakuutuslaitoksille mieleiseen suuntaan? Ongelma koskee myös muutoksenhakua, sillä tapaturmalautakunnan ja vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenistä merkittävä osa on työskennellyt myös vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreinä aiemmin urallaan ja käynyt läpi saman koulutuksen. Helsingin yliopiston järjestettäväksi ehdotettu vakuutuslääketieteen kurssi vakuutuslääkäriksi aikoville olisikin erittäin kaivattu uudistus järjestelmän uskottavuuden kannalta. Mallia sopii tässäkin asiassa hakea Ruotsista, jossa Karoliininen instituutti vastaa vakuutuslääkärien erikoistumiskoulutuksesta.

Muutoksenhakujärjestelmän taustavaikuttumista nousee esiin sama kuin vakuutuslaitoskäsitteilynkin - raha. Etenkin Tamla on erittäin kustannustehokas ratkaisuisaan, mutta samalla voi ky-

syä, kuinka paljon sillä on resursseja yksittäisen asian käsittelyyn. Yhden asian kokonaiskustannukset Tamlassa ovat keskimäärin ainoastaan tuhannen euron luokkaa,³²⁸ joten on ilmeistä, ettei yksittäiseen juttuun käytetä kovinkaan paljoa aikaa. Oikeusturvan kannalta ihanteellisin ratkaisu olisi siirtää tapaturma-asioiden muutoksenhaku yleisiin tuomioistuimiin pois vakuutusoikeudelta, mutta tuomioistuinten nykyresursseilla se ei liene realistinen vaihtoehto.

Kolmantena muutoksenhaun ongelmana voidaan mainita tapaturma-asioiden muutoksenhaun viimeisenä oikeusasteena oleva korkein oikeus. On vaikea nähdä järkeviä syytä, miksi tapaturma-asioiden muutoksenhaku ohjautuu korkeimman hallinto-oikeuden sijasta korkeimpaan oikeuteen, vaan kyseessä lienee historiallinen jäännös. Toki reipas valtaosa tapaturma-asioista ei etene korkeimpaan oikeuteen, sillä tapaturma-asioita korkein oikeus käsittelee vuosittain keskimäärin vain muutaman.³²⁹ Oma ongelmansa on korkeimman oikeuden ja vakuutusoikeuden poikkeava ratkaisukäytäntö. Vakuutusoikeus on tulkinut syy-yhteyden vaatimusta huomattavasti tiukemmin kuin korkein oikeus. Sitä ei voi pitää vahingoittuneen kannalta kestäväksi etenkin, kun käsittelyn kohtuuttoman pitkän keston tapaturmalautakunnassa ja vakuutusoikeudessa ottaa huomioon.

5.3 Lopuksi

Siitä huolimatta, että työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntö uudistettiin kokonaan vuonna 2016 kokoamalla hajanainen ja vaikeaselkoinen lainsäädäntö yhden yleislain alle ei tilannetta voi edelleenkään pitää täysin tyydyttävänä. Verrattaessa Suomea muihin Pohjoismaihin, korostuu työtapaturmien ja ammattitautien käsittelyssä huomattava vakuutuslaitosvetoisuus. Lainsäädännön sisältö korvaukseen oikeuttavien vahinkotapahtumien osalta on Suomen verrokkimaiden kanssa hyvin samansisältöinen, eli korvattavien vahinkotapahtumien laajuudessa tai korvausten tasossa ei ole merkittävää eroa Suomeen, vaan ero on tavassa, jolla käsittely tehdään ja toisaalta vakuutusoikeuden asemassa osana muutoksenhakua.

Suomen tapaturmavakuutusjärjestelmän ongelmat liittyvät ennen kaikkea järjestelmän puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Ei riitä, että järjestelmä on subjektiivisesti puolueeton, vaan se on myös objektiivisesti näytettävä siltä. Tällä hetkellä työtapaturmien ja ammattitautien käsittelyn ei hyvällä tahdollakaan voi sanoa nauttivan kansalaisten luottamusta.

³²⁸ Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Toimintakertomus 2024, s. 9. https://www.tapaturmalautakunta.fi/wp-content/uploads/2025/05/Toimintakertomus_2024_2.pdf (10.10.2025).

³²⁹ Tapaturmavakuutuskeskus, Oikeuskäytäntö <https://www.tyotapaturmatieto.fi/toimeenpanoj%C3%A4rjestelm%C3%A4/oikeusk%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6?filters=90> (25.10.2025).

Järjestelmän koettu oikeudenmukaisuus on oma itsenäinen arvonsa. Menettelyllinen oikeudenmukaisuus edellyttää paitsi käsittelyn tosiasiallista oikeudenmukaisuutta, myös sitä, että menettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Menettelyn kokeminen oikeudenmukaiseksi voi tutkimusten mukaan olla tuomioistuimen luottamuksen kannalta asianosaiselle jopa tärkeämpää kuin itse ratkaisun lopputulos. Asianosainen kokee itselleen epäedullisenkin ratkaisun helpommin hyväksyttäväksi, jos hän kokee menettelyn olleen oikeudenmukainen. Kokemus käsittelyn oikeudenmukaisuudesta vähentää asianosaisen tarvetta valittaa ratkaisusta,³³⁰ eli johtaa kansantaloudellisestikin parempaan lopputulokseen, kun turhat valituskierrokset jäävät pois. Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden arvon voinee laajentaa koskemaan paitsi itse muutoksenhakua, myös vakuutuslaitoskäsittelyä. Kun vahingoittunut kokee menettelyn jo vakuutuslaitoksessa oikeudenmukaiseksi, vahvistaa se kiistämättä luottoa järjestelmään ja ehkäisee turhaa muutoksenhakua säästäen näin jo muutoinkin kuormittuneiden muutoksenhakuelinten taakkaa.

Juuri menettelyn koettu oikeudenmukaisuus on riippumattomuuden ohella nykyisen järjestelmän suurin ongelma. Vakuutuslaitokset, vakuutuslääkärit ja muutoksenhaku koetaan puolueellisiksi. Tilannetta ei helpota, se tosiasia, että vakuutuslaitoksilla on Suomen järjestelmässä poikkeuksellisen suuri rooli.

Huolimatta siitä, että työtapaturma- ja ammattitautilaki on alle kymmenen vuotta vanhana verrattain uusi, kaipaisi koko työtapaturmien ja ammattitautien käsittely kokonaisuudistuksen. Työtapaturma- ja ammattitautilain suurin ansio oli hajanaisen ja paikoin vaikeasti hahmotettavan lainsäädännön kokoaminen yhteen lakiin selkeäksi kokonaisuudeksi. Sen sijaan itse työtapaturmien käsittelyä se muutti verrattain vähän suhteessa sitä edeltävään lainsäädäntöön, ja käytännössä kaikki edeltävän lainsäädännön kipukohdat jäivät myös työtapaturma- ja ammattitautilakiin. Uudistus vaikuttaakin siis olleen jokseenkin kunnianhimon, vaikka se tekikin tapaturmalainsäädännöstä huomattavasti entistä helpommin hahmotettavan kokoamalla säädökset lukuisista erillislaeista yhden uuden lain alle.

Tätä kirjoittaessa Sosiaali- ja terveysministeriössä on jälleen toiminnassa uusi toimikunta, jonka tavoite on vakuutuslääkäritoiminnan kehittäminen. Toimikunta on asetettu 16.4.2025 ja sen toimikausi kestää vuoteen 2027 asti. Toimikunta on jatkoa vuosien 2021–2024, 2018–2021, 2015–2018 ja 2013–2015 samannimisille neuvottelukunnille. Erinäisten uudistushankkeiden ja aloitteiden perusteella vakuutuslääkärijärjestelmän ja vakuutusosoikeuden kipukohdat tunnistetaan kyllä, mutta niille on oltu verrattain haluttomia niihin puuttumaan. Jo vuonna 2012 asetettu Vakuutus-

³³⁰ KM 2003:1, s. 40.

lääkärijärjestelmää kehittävän työryhmän Vakuutuslääkärien koulutusta kehittävä alaryhmä päätyi esittämään vakuutuslääkäreille pakollista yliopistollista kurssia, mutta vielääkään sellaista ei ole olemassa.³³¹

Mitä tutkielman alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin tulee, niihin on pakko vastata negatiivisesti. Hyvän hallinnon vaatimukset eivät toteudu niin hyvin kuin niiden pitäisi. Keskeisin ongelma on se, että Suomen lakisääteinen tapaturmavakuutusjärjestelmä on liian sidoksissa vakuutuslaitoksiin. Vakuutuslaitosten keskeinen asema heijastuu myös muutoksenhakuun etenkin vakuutuslääkärien koulutuksen ja intressijäsenten kautta.

³³¹ Sosiaali- ja terveysministeriö, Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävä työryhmä, vakuutuslääkärien koulutusta koskevan alaryhmän kokouksen pöytäkirja 2/2013 (STM091:00/2012). https://api.hankeikuna.fi/asiakirjat/60abc1fd-1d60-4d10-9e56-c35cc56225e5/9d5d9d64-4058-4a0d-93c3-571db51660e2/POYTAKIRJA_20150119110745.pdf (25.10.2025).