

Tutkimushanke

”Oikeussuojan takeet sosiaaliturvan muutoksenhaussa – esimerkkinä sairausvakuutus”

Rahoituskausi: 2013-2018

Vastaava tutkija: Risto Koulu

Muut tutkijat : Jari Vaitoja, Petra Hietanen-Kunwald

Julkaistut tutkimukset

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä (2014)

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä : sovellukset (2015)

Comparative Perspectives on Judicial Protection in Social Security Matters (2015)

Sosiaaliasioiden muutoksenhakulautakunnat – riippumattomia tuomioistuimia vai hallinnon sisäisiä lainkäyttäjiä?

Julkaisu ”Sosiaaliturva-asiat vakuutus oikeudessa” on edelleen kirjoitettavana, se rahoitetaan osaksi kehityshankkeesta.

Tutkimushankkeen julkaisut ovat ilmestyneet tutkimusyksikön kirjasarjassa. Ne ovat ladattavissa ja luettavissa yksikön kotisivulta (COMI/julkaisut). Yhteenveto tutkimushankkeesta on ilmestynyt artikkelina ”Mainettaan paremmat muutoksenhakulautakunnat” teoksessa ”Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen” (2017 ss. 180-196).

Hankkeen tavoitteet

Kansaneläkelaitoksen rahoittama ja Helsingin yliopiston hallinnoima tutkimushanke ”Oikeussuojan takeet sosiaaliturvan muutoksenhaussa - esimerkkinä sairausvakuutus” tarkasteli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaa. Yhtäältä katsottiin, missä määrin lautakunta saavuttaa ne lainkäytön laatustandardit, jotka alkavat vähitellen kiteytyä. Toisaalta taas suomalaista lautakuntajärjestelmää

verrattiin siihen, miten vastaavia asioita muissa Euroopan maissa käsiteltiin. Tämä artikkeli esittelee lyhyesti tutkimushankkeen lähtökohdat sekä keskeiset tutkimustulokset käytännön ehdotuksineen. Tutkimushankkeessa ei nimittäin ole tyydytty toimintatutkimuksille yleiseen tapaan epäkohtien listaamiseen. Toimintatutkimus toki tekee tätäkin, mutta nykytilan arvostelu on moraalisesti oikeutettua vain, kun arvostelun esittäjä kertoo, miten asiat olisi pitänyt tehdä tai ainakin miten ne nyt pitäisi korjata. Totta on, että useimmat ehdotukset jäävät paperille, sitä todennäköisemmin, mitä perusteellisemmin ne vaativat rakenteiden, ajatusmallien ja vakiintuneiden työrutiinien uudistamista. Ihmiset luontaisesti kammoksuvat muutoksia. Joskus se on hyväksikin: muutosvastarinta onneksi kaataa automaattisesti huonosti harkitut ja epärealistiset uudistukset. Lukijan (ja ehkä tulevien sosiaalipolitiikan tutkijoiden) asiaksi jää ratkaista, sijoittuvatko tutkimushankkeen ehdotukset tähän kategoriaan.

Yhdellä lauseella määriteltynä tutkimushanke tuotti tutkimusta sosiaaliturvan asiakkaan pääsystä oikeuksiinsa. Tutkimus toisin sanoen ankkuroitui access to justice -tutkimusperinteeseen. Toki sillä oli kosketuspintansa muun muassa law and society- ja sosiaalisen insinööritieteen- tutkimustraditioihin. Kaikki nämä suuntaukset nimittäin jakavat saman mielenkiinnon yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja sosiaalisiin prosesseihin, toisin sanoen oikeuden ulkopuoliseen maailmaan. Yhteistä on myös se, että access to justice -tutkimus haluaa tulevaisuuteen suuntautuessaan - samoin kuin sosiaalisen insinööritieteen nimeä kantava tutkimuskin - ohjata yhteiskunnan kehitystä haluttuun suuntaan. Kumpikin käyttää ohjauksessa lisäksi oikeudellisia keinoja. Access to justice -tutkimus ei kuitenkaan tyhjene näihin rinnakkaisiin tutkimuslinjoihin. Tutkimuslinjat kun kertovat ensisijaisesti siitä, mihin tutkimus kohdistuu tai mihin sen pitäisi kohdistua. Vähäiselle huomiolle sen sijaan jätetään, miten vaadittua "yhteiskunnallista" oikeustutkimusta pitäisi tehdä, toisin sanoen mitkä käytetyt tutkimusmenetelmät olisivat. Epämääräiset viittaukset yhteiskunnallisten seikkojen huomioon ottamisen tai yhteiskuntatieteen tutkimuksen menetelmiin eivät juuri auta tällaista tutkimusta käytännössä harjoittavia.

Vaikka oikeuden saavutettavuutta voidaan pitääkin access to justice -tutkimuksen ytimenä, lähestymistavoiltaan tässä tutkimuksessa on erotettavissa kaksi koulukuntaa, empiiris-sosiologinen ja rakenteellis-normatiivinen (nimet tässä). Jälkimmäisessä arvioidaan, tarjoaako tarkasteltava järjestelmä rakenteelliset ja menettelylliset takeet siitä, että kansalaiset pääsevät kohtalaisella todennäköisyydellä,

kohtalaisen nopeasti ja kohtuullisin kustannuksin oikeuksiinsa. Tällaisen tutkimuksen tulokset jäävät tavallisesti vähäverisiksi: yleinen tutkimustulos on, että järjestelmä ei estä oikeuksiin pääsyä. Se, tapahtuuko näin arkitodellisuudessa eli pääseekö kansalainen todenteolla oikeuksiinsa, jää riippumaan hiljaisesta tekijäntiedosta, tosiasiallisista menettelytavoista ja tuomioistuinkulttuurin kaltaisista, heikosti dokumentoitavista tekijöistä. Tällöin on pakko rajoittaa sanomaan, että tarkasteltava järjestelmä ei anna takeita vaan toiveita oikeuksiin pääsystä. Ensimmäinen eli empiiris-sosiologinen tutkimuslinja taas rakentaa voimakkaasti empiiriselle aineistolle. Siinäkin on heikkoutensa, vaikkakin ne ovat luettavissa toteutuksen viaksi. Tyypillistä nimittäin on, että empiirisissä selvityksissä haetaan järjestelmän käyttäjäkunnan - asianosaisten, ammattimaisten toimijoiden - kokemuksia ja asenteita. Kokemukset taas ovat ratkaisevia arvioitaessa, onko järjestelmässä syntynyt tunne “koetusta menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta”.

Keskeisiä tutkimustuloksia 1 : “välttämättömät”
muutoksenhakulautakunnat

Ulkomaisessa tutkimuksessa sosiaaliturvan oikeussuojajärjestelyt leimataan monimutkaisiksi ja vaikeaselkoisiksi. Tämä pitää paikkansa myös suomalaisessa sosiaaliturvassa. Ongelmat alkavat siitä, että historiallisista syistä yhtenäistä muutoksenhakujärjestelmää ei periaatteessa ole. Valtiollisella ja kunnallisella sosiaaliturvalla on omat lainkäyttöjärjestelmänsä, osaksi myös omat menettelysääntönsä. Kunnallisessa sosiaaliturvassa muutoksenhaku seuraa yleisen hallintolainkäytön linjaa, valtiollisessa sosiaaliturvassa taas lautakuntalinjaa. Kunnallisessa sosiaaliturvassa ylin oikeusaste on korkein hallinto-oikeus eli yleinen hallintotuomioistuin, valtiollisessa taas vakuutusosasto eli sosiaalialan erityistuomioistuin. Vaikka tätä linjajakoa ei olisikaan, kyseenalaista on, pystyttäisiinkö siltikään luomaan selkeä ja johdonmukainen muutoksenhakujärjestelmä. Ulkoinen muutoksenhaku, sisäinen muutoksenhaku ja uusi etuuskäsittely ovat siinä määrin päällekkäisiä, että järjestelmästä on lähes mahdotonta saada havainnollista yleiskuvaa. Järjestelmä ei todellakaan - ja kaikkein vähiten kokonaisuutena - ole sellainen, miksi se on tarkoitettu. Tarkoitushan oli, että kansalainen kykenisi itse hoitamaan asiaansa. Totta on, että keskivertomaallikko pystyy, kiitos matalan kynnyksen, saamaan asiaansa jossain elimessä tai menettelyssä käsitellyksi. Käsiteltäväksi saamisesta on kuitenkin vielä paljon matkaa asian tehokkaaseen ajamiseen ja todelliseen oikeuksiin pääsyyn.

Siihen, miksi järjestelmä on tällainen, on monia syitä. Kaikesta ei tietenkään voi syyttää historiallisen kehityksen sattumanvaraisuutta. Paradoksaalista kylläkin pirstaleisuus johtuu ainakin osaksi siitä, että sosiaaliturva-asioiden "erityispiirteet" on otettu liian vahvasti huomioon. Tämä on perusteltuakin, kun huomioon ottaminen pohjautuu etuuksien hakijoiden kuviteltuihin tai todellisiin ominaisuuksiin. Asia kuitenkin muuttuu, kun erityispiirteet johdetaan järjestelmäyhteydestä. On selvää, että etuusjärjestelmien ja muutoksenhaun suhde on liian kiinteä, toisin sanoen etuusjärjestelmän rakenteet määräävät muutoksenhakujärjestelmän rakenteen. Perusratkaisun ongelmallisuus näkyy jo muutoksenhakulautakuntien suuressa määrässä.

Yksi tutkimushankkeen havainnoista olikin, että lautakuntia on yksinkertaisesti liikaa ja ne ovat liian erilaisia voimavarojen tehokkaan käyttämisen kannalta. Osa lautakunnista on lainkäyttöelimiksi liian pieniä ja liian pitkälle erikoistuneita. Tällaisissa lautakunnissa toistuvat erityistuomioistuimille ominaiset kielteiset piirteet, sisäpiiriläinen tekijäntieto, sulkeutunut alakulttuuri ja haavoittuvuus, kun toimintaolosuhteet muuttuvat. Ihanteelliselta näyttäisi kolmen keskisuuren ja laajahkoa asiaryhmää käsittelevän lautakunnan muodostama kokonaisuus. Jotta kuva saadaan suhteelliseksi, kannattaa muistaa, että Suomen tilanne on moniin muihin maihin verrattuna lopulta hyvä. Pahnepohjimmaisena voidaan pitää pohjoismaista Norjaa, jossa sektorikohtaisia lautakuntia on nelisenkymmentä. Tuloksena on fragmentoinut järjestelmä, jossa eri yksiköiden väliltä puuttuu lähes täysin kokemusten vaihto.

Lautakuntaprosessikin kärsii sekä suurista asiamääristä että henkisistä rasitteista. Asiamäärät ovat ensiksi voimavaroihin verrattuna aivan liian suuret, eikä helppoa keinoa asioiden vähentämiseen tunnu olevan. Toiseksi ideologisista syistä sosiaaliturva-asioiden ratkaiseminen on haluttu uskoa intressi- ja asiantuntijajäsenille. Tästä seuraa, että kokeneiden ammattituomareiden sijasta sosiaaliturva-asioita käsittelevät ja niistä päättävät osa-aikaiset ja sivutoimiset jäsenet, esimerkiksi lääkärit. Periaate on ehkä sinänsä juuri ja juuri hyväksyttävissä, sillä sosiaaliturvariitojahan on pidetty enemmän tai vähemmän ei-juridisina ja samalla helppoina. Samalla lautakuntaprosessia leimaa enemmän tai vähemmän naivi luottamus lääketieteellisen asiantuntemuksen objektiivisuuteen. Tämän tieteenalan asiantuntemus ei ole sen varmempi tae oikealle ratkaisulle kuin oikeudellinen asiantuntemuskaan. Intressiedustus lautakunnissa ei ole niinkään perinteistä intressiryhmien

edunvalvontaa. Pikemminkin myös lautakuntien maallikkojäsenet edustavat järjestelmän intressejä; he ovat sosiaalialan edunvalvoja. Tällainen identifioituminen on tavallaan vielä vaarallisempaa kuin perinteinen intressiedustus. Se nimittäin hukkaa kokonaan asianosaisten eli sosiaaliturvan asiakkaiden näkökulman. Perinteinen intressiedustus taas nostaa sen esiin, tosin yksipuolisena ja joskus vinoutuneenakin. Oli miten oli, sosiaaliturvan asiakkaan ääni kuuluu harvinaisesti huonosti suomalaisessa lautakuntajärjestelmässä ja yleisemmin koko sosiaaliturvassa. Syitä ei tarvitse kaukaa hakea. Edunsaajataho ei ole järjestäytynyt, sillä ei ole vaikuttamiseen tarvittavaa asiantuntemusta, ja julkinen puolestapuhujakin puuttuu.

Eräät yleisemmät päätelmät on suorastaan pakko kelpuuttaa. Historiallinen kehitys on johtanut sosiaaliturvan muutoksenhaussa uudenlaiseen lainkäyttöön. Tätä uutta lainkäyttöä on kutsuttu, sen karasteriikkaa hieman kärjistäen, "teolliseksi riidanratkaisuksi". Kärjistäminen tunnetusti pakottaa vastapuolen (kuka se tässä tapauksessa onkin) määrittelemään täsmällisesti kantansa. Moniselitteiset vastaukset eivät enää kelpaa, jos vastauksia antava haluaa ottaa osaa tieteelliseen keskusteluun. Nimitys saa oikeutuksensa siitä, että lautakuntien lainkäytössä sovelletaan sarjatuotannosta peräisin olevia toimintatapoja kuten tiukkaa työnjakoa, standardisointeja, valmisosia sekä yksilöllisiä toimia estäviä kannustimia. Tällä saavutetaan myös lainkäytössä monet sarjatuotannon edut: ratkaisuvirta on tasainen (eli ruuhkia ei synny), yksikkökustannukset saadaan minimiinsä ja tuotteiden laatuakin pysyy tasaisena. Tämä ei tietenkään tarkoita, että tuotteiden eli päätösten (ja yleisemmin lainkäytön) laatu olisi sosiaaliturvan muutoksenhaussa korkea. Lainkäytön tasaisuus tarkoittaa vain valituskohtaisen vaihtelun minimointia, toisin sanoen kaikki asia puristetaan samaan muottiin. Niiden yksilölliset piirteet katoavat.

Modernin konfliktinhallinnan näkökulmasta mielenkiintoista on myös huomio, jonka mukaan lautakuntien lainkäyttö on "puhdasta" tuomitsemistoimintaa. Se sovintokulttuuri, joka on vallannut yleiset tuomioistuimet ja jonka siirtymisestä hallintolainkäyttöön ollaan maailmankuvasta riippuen joko iloisia tai huolestuneita, ei ole voittanut kannattajia lautakuntajärjestelmässä. Lautakuntaprosessi on hyvin epämodernia. Siitä puuttuu kokonaan sellainen sovinnollisen lopputuloksen hakeminen, mikä on tunnusomaista muun muassa keskieurooppalaiselle sosiaaliturvalle. Voidaan sanoa, että lautakuntien omaksuma linja on vielä vanhoillisempi kuin yleisen hallintolainkäytön omaksuma. Muutoksenhakulautakunnat ovat vanhan sanonnan mukaan

“paavillisempia kuin paavi itse”. Sosiologi ei pitäisi tätä ihmeenä: kukin lautakunta on saareke lainkäytön valtameressä. Näin ne eivät ota vastaan uudistusimpulsseja ulkopuolelta; tosin ne eivät myöskään välitä hyviä käytänteitään muuhun lainkäyttöön.

Sen sijaan lautakuntajärjestelmä ei ole ‘puhdas’ siinä merkityksessä, että valitus olisi ainoa tai edes pääsääntöinen tapa saada epäävä etuus päätös muutetuksi. Valitus muutoksenhakulautakuntaan kilpailee tosiasiallisena oikeussuojakeinona - tosin heikohkolla menestyksellä - etenkin uuden etuushakemuksen tekemisen kanssa. Osa uusista etuushakemuksista on vanhan hakemuksen toistamista, osa taas tähtää siirtymiseen etuusjärjestelmästä toiseen.

Keskeisiä tutkimustuloksia 2 : lautakuntalainkäytön ”välttävä” laatu

Muutoksenhakulautakuntien toimintaa on kutsuttu toisen luokan lainkäytöksi, eräänlaiseksi “karvalakkioikeudeksi”. Onko se sitä, riippuu paljolti vastaajan maailmankuvasta. Selvää on, että sosiaalialan lautakuntien lainkäyttö on ääripragmaattista: arvot eivät siinä paina. Praktinen ja sanalla sanoen tunteilematon suhtautuminen valitukseen tuo mukanaan myös etuja. Lautakuntajärjestelmän kiistaton vahvuus on oikeuden helppo saavutettavuus, jossa se menee vielä pitemmälle valittajaa vastaan kuin yleinen hallintolainkäyttö. Yksittäinen kansalainen - ehkä jopa valittajien enemmistö - arvostaa ainakin hieman myös järjestelmän virallistoimintaisuutta. Valittajan ei yhtäältä tarvitse tehdä mitään sen jälkeen, kun hän on jättänyt valituskirjelmän. Toisaalta hänelle ei jää reaalaisia mahdollisuuksia osallistua lautakuntakäsittelyyn, eli ajaa siinä asiaansa. Vaikka osallistumismahdollisuuksien minimaalisuus on yleisen prosessiteorian kannalta tuomittavaa, sosiaaliturvan asiakkaat saattavat hyvinkin sitä arvostaa. Sama piirrehän leimaa myös etuuskäsittelyä.

Pulmia syntyy oikeastaan vain, kun keskivertoasiakasta aktiivisempi kansalainen yrittää ajaa asiaansa lautakunnassa. On helppo arvata, että tällaiset yritykset johtavat lievimmillään turhautumiseen, pahimmillaan totaaliseen luottamuskatoon. Jos epäluulo ja luottamusvaje alkaa hallita ajattelua yleisemminkin, muutoksenhakulautakuntiin pohjautuvan oikeussuojajärjestelmän legitimizeetti romahtaa. Tämä tutkimus antaa viitteitä siitä, että lähivuosina legitimizeetti joutuu todelliseen tulikokeeseen, kun muutoksenhakuun kohdistuva paine sosiaaliturvan ehtojen tiukentuessa kasvaa. Lähitulevaisuudessa uusia haasteita

avautuu myös sen seurauksena, että julkisen sektorin tehtäviä kilpailutetaan ja siirretään uusiin organisaatioihin. Vanha oikeussuojajärjestelmä valituksineen ja kanteluineen ei välttämättä toimi nykyiselläkään (eli välttävällä) tehollaan silloin, kun sosiaaliturvasta vastaa yksityinen palveluntarjoaja.

Jos ajatellaan oikeuden laatua, kannattaa muistaa lautakuntajärjestelmän vahvuus: se tarjoaa monipuolista asiantuntemusta. Totta kuitenkin on, että tätä voidaan pitää joko vahvuutena tai heikkoutena sen mukaan, minkä kannan ulkopuolinen arvostelija ottaa keskustelussa yleisistä ja erityisestä tuomioistuimista. Nykytrendi kulkee kohti lainkäytön yleisyyttä, mikä heittää varjonsa kaikkien erityistuomioistuinten (jollaisia lautakunnat mitä suurimmassa määrin ovat) päälle. Onko tämä trendi kestäväällä pohjalla nimenomaan sosiaaliturvassa, on oikeuspoliittinen, osaksi myös sosiaalipoliittinen kysymys. Kiistatonta joka tapauksessa on, että lautakuntaprosessin sääntelyssä on heikkouksia: menettelytavat on jätetty aivan liian suuressa määrin lautakuntien harkittaviksi eli eufemistisesti itseohjautuviksi. Laintasoinen sääntely on tosiharvaa. Tämä on toki yleiseurooppalainen piirre sosiaaliturvan lainkäytössä, joten kysymys on lähinnä vivahteista. Vaikka tätäkin pystytään jossain määrin perustelemaan sosiaaliturva-asioiden erityispiirteenä, itseohjautuvuus vie herkästi siihen, että työekonomiset seikat saavat henkisen yliotteen lainkäyttöhenkilökunnassa. Näin näyttääkin tapahtuneen ainakin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa.

Kysymys siitä, kuinka tehokkaasti lautakuntajärjestelmä tukee sosiaalisiin oikeuksiin pääsyä, on saanut vastaansa vaikenemisen. Tämä ei ole ihme, sillä vastaus riippuu täysin siitä, mitä tehokkuudella tarkoitetaan. Tehokkuus sanan varsinaisessa merkityksessä ja kustannustehokkuus menevät tässäkin yhteydessä usein sekaisin. Järjestelmän tehokkuudella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että se toteuttaa lainsäädännön yhteiskunnalliset ja sosiaaliset tavoitteet kohtuullisessa ajassa. Kustannustehokkuudella taas viitataan siihen, että nämä tavoitteet saadaan toteutetuksi mahdollisimman vähäisin kustannuksin. On ilmeistä, että lautakuntajärjestelmässä kustannustehokkuus painottuu totuttua enemmän. Näin ollen muutoksenhakulautakunnat ovat kustannustehokkaita: toisin sanoen aineellisen sosiaalilainsäädännön tavoitteet yritetään toteuttaa matalin yksikkökustannuksin. Sen sijaan on vaikeampaa sanoa, ovatko lautakunnat tehokkaita siinä merkityksessä, että aineellisen sosiaalilainsäädännön tavoitteet saavutettaisiin viimeistään

muutoksenhaussa. Tunnettu kokemussääntöhän on, että kustannustehokkuus ja (muu) tehokkuus joutuvat tavallisesti ristiriitaan keskenään. Ristiriidassa taas aineellisen lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen tavallisesti häviää kustannussäästöille.

Oikeuden “todellinen” laatu toki on eri asia kuin siitä syntyvät mielikuvat. Vastaus kysymykseen lautakuntien lainkäytön laadusta riippuu paljolti siitä, kuinka tärkeänä pidetään lainkäytön niin sanottua sosiaalista funktiota. Jos lainkäyttö epäonnistuu tässä funktiossaan, epäluottamus, katkeruus ja disillusinaatio voittavat alaa. Moderni perinteisen riidanratkaisun tutkimus korostaa tätä funktiota, eikä ole mitään syytä uskoa, etteikö se olisi yhtä merkittävä muutoksenhakulautakunnissakin. Pikemminkin tutkimuksen aineisto välittää vaikutelman siitä, että muutoksenhakulautakunnat eivät ole löytäneet sosiaalista funktiotaan. Vaikka lautakuntaprosessissa ei ole sellaisia piirteitä, jotka yksiselitteisesti söisivät valittajien luottamusta, toki on sanottava, että luottamuksen syntymistä ei myöskään pyritä edistämään. Tässä suhteessa sosiaaliturvan lainkäyttö ei eroa hallintolainkäytöstä eikä ehkä lainkäytöstä yleensä.

Taistelun yleisön mielistä - eli viime kädessä luottamuksesta - lautakuntajärjestelmä on joka tapauksessa häviämässä ellei jo hävinnyt. Lautakuntajärjestelmän äänenkannattaja pystyisi ehkä jonkinlaisella vakuuttavuudella vielä väittämään, että julkinen arvostelu on kohdistunut kaikesta huolimatta joko suhteellisen pieniin yksityiskohtiin, jotka olisivat helposti korjattavissa, tai sitten sellaisiin periaatekysymyksiin, joista voidaan perustellusti olla montaa mieltä. Jälkimmäisiin kuuluu kysymys lääkärijäsenten käytöstä lautakunnissa. Tämä sisäinen asiantuntemus on tietenkin korvattavissa vastaavalla asiantuntijatodistelulla, jos sitä halutaan. Samaa luokkaa on keskustelu siitä, tuleeko lautakuntien ylipäätään edustaa substanssiasiantuntemusta (oli se sitten lääketieteellistä vai sosiaalialan) vaiko konfliktinhallinnan osaamista. Vaikka arvostelija vielä nämä seikat myöntäisikin, kiistaton epäkohta lautakuntajärjestelmässä ovat jäsenten riippumattomuutta vaarantavat nimityskäytännöt.

Uudistusehdotuksia: “Jottain olis tehtävä”

Oikeusvertailevasti suomalaista lautakuntajärjestelmää on pidetty “institutionaalisesti heikkona”. Pahansuopa ulkopuolinen on löytävinään järjestelmästä myös tällaisen heikkouden lieveilmiöt eli vähäiset voimavarat, auktoriteetin (tai ehkä modernimmin uskottavuuden)

puuttumisen sekä vähäisen itseluottamuksen. Vaikka muutoksenhakulautakuntien järjestelmä sai tässä tutkimushankkeessa kuvainnollisesti synninpäästön, sen institutionaalinen heikkous on liian silmiinpistävä sivuutettavaksi. Useimmat konkreettiset epäkohdat, joista lautakuntien lainkäyttöä on - täysin aiheellisesti - arvosteltu, ovat palautettavissa tähän perusheikkouteen. Vastaus arvosteluun ei myöskään voi olla sulkeutuminen ja keskustelusta kieltäytyminen vaan rakenteellinen analyysi ja parannusehdotukset.

Sosiaaliturvan muutoksenhaussa uudistajan osa on kova. On selvää, että muutosvastarinta tulee olemaan voimakasta. Sosiologian termein voidaan sanoa, että muutoksenhakulautakuntien järjestelmä on luonut vahvan polkuriippuvuuden. Sanotaan, että vahvat painostusryhmät (esimerkkeinä eläkeläiset ja kahden huoltajan perheet) tuovat tällaisen riippuvuuden useimpiin etuusjärjestelmiin. Poliitikot eivät uskalla äänestäjien reaktion pelossa lakkauttaa tai karsia etuusjärjestelmiä. Tämä on epäilemättä totta. On kuitenkin vaikea uskoa, että yksikään näistä painostusryhmistä asettuisi vastustamaan oikeussuojan uudistamista - tai edes muutoksenhakulautakuntien totaalista lakkauttamista. Muutoksenhakujärjestelmän polkuriippuvuus tuntuu näin olevan pikemminkin sosiaalialan ammattilaisten polkuriippuvuutta. Uudistus vaatisi yhtäältä luopumista juurtuneista ajatustottumuksista ja pitkään kehitellyistä rakenteista, toisaalta taas suurta voimavarojen panostamista uudistamiseen. Erityisen vaikeaa ulkoinen uudistaminen tai sisäinen uudistuminen on päivittäisten rutiinien puristuksessa, nykyisissä lautakunnissa valitusruuhkien käsittelyssä.

Jostakin uudistaminen on kuitenkin aloitettava. Aivan ensimmäiseksi on tehtävä perustanlaatuinen päätös siitä, ratkaistaanko sosiaaliturvariidat (yleisessä) hallintolainkäytössä vai lautakuntien lainkäytössä. Jos valinta päättyy ensimmäiseen, nykyisistä lautakunnista kannattaa siirtää vähitellen yksittäisiä asiaryhmiä hallinto-oikeuksiin. Tämän jälkeen on syytä kerätä kokemuksia eli katsoa, miten käy. Jos taas muutoksenhakulautakunnat säilytetään keskeisenä lainkäyttöeliminä, tavoitteeksi on otettava lautakuntien palauttaminen teollisesta riidanratkaisusta yksilölliseen lainkäyttöön. Vaatimukset kaikkien sosiaaliturva-asioiden siirtämisestä yleisille hallintotuomioistuimille ovat eittämättä täysin populistisia. Jättimäisten asamäärien siirtäminen lainkäyttölinjalta toiselle vaatisi valtiollisen lainkäytön kokonaisuudistuksen. Tällainen suuruudistus taas on kahden vuosikymmenen intensiivisten osittaisuudistusten jälkeen ilmeisen epärealistinen ajatus. Lautakuntajärjestelmän kilpailuasema paranee, jos

ja kun myös toimeentulotuki-asiat tulevaisuudessa siirretään muutoksenhakulautakunnissa käsiteltäviksi, toisin kuin mitä tapahtui.

Kun tai ehkä myös jos päädytään nykyisen lautakuntajärjestelmän säilyttämiseen, seuraavat askeleet nousevat agendalle, joskaan ei välttämättä tässä järjestyksessä. Nykyiset muutoksenhakulautakunnat kehitetään todellisiksi sosiaaliturvatuomioistuimiksi, nämä uudet tuomioistuimet siirretään muun oikeushallinnon yhteyteen eli oikeusministeriön alaisuuteen, sosiaaliturvatuomioistuinten yhteys muuhun lainkäyttöön järjestetään ja sosiaalituomioistuinten keskinäisestä koordinoinnista huolehditaan. Nämä toimet voidaan toteuttaa yksittäisinä tai kokonaisuohjelmana. Selvää on, että uudistus on sitä tehokkaampi, mitä useammista osioista se koostuu. Ensimmäinen osauudistus ei perusteluja kaipaa. Toinen osauudistus eli ministeriökytkentä on jo pulmallisempi. Nykyistä yhteyttä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön on joka tapauksessa syytä vakavasti harkita. Se on jääne ajattelutavasta, jonka mukaan muutoksenhaku sosiaaliturvaan on vielä sosiaalihalintoa. Tämä kehitysvaihe ohitettiin viimeistään nykyisen lautakuntalainsäädännön syntyessä 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Uusien sosiaaliturvatuomioistuinten keskittämistä oikeushallintoon on helppo perustella sillä, että sen harjoittama oikeushallinto kattaa kaikki muut valtiollisen lainkäytön yksiköt. Jos esitetty tuomioistuinvirasto perustetaan, se on tietenkin luonteva paikka myös sosiaaliturvan lainkäytölle.

Kun näitä peruskysymyksiä mietitään, on luontevaa ryhtyä toimiin lautakuntaprosessin laadun nostamiseksi. Lainvalmistelu- ja suunnittelukapasiteettia toki tällaiset "helpotkin" uudistukset vaativat. Tällaisia toimia ovat: lautakuntaprosessia koskeva sääntely kootaan yhteen ja yhteiseen lautakuntalakiin, lautakunnille luodaan standardiprosessi eri käsittelyurineen, käsittelyyn liitetään jäsennetty valmisteluvaihe ennen asian ratkaisemista jaostossa, suullinen käsittely esimerkiksi videoneuvotteluin taataan sitä toivovalle asianosaiselle, mekaanista asian palauttamista uuteen etuuskäsittelyyn vältetään sekä saman henkilön valitukset käsitellään ja ratkaistaan yhdellä kertaa. Tehokas muutoksenhaku edellyttää sosiaaliturvassakin sekä hyvää järjestelmän hallitsemista että kykyä asian kirjalliseen esittämiseen. Sama lainalaisuus pätee muillakin elämänalueilla mutta kenties kaikkein korostuneimmin sosiaaliturvassa. Tämä osaaminen puuttuu keskivertovalittajalta. Osaamisen puute ei ole kompensoitavissa sosiaaliturvalaitoksen neuvonnalla, lautakunnan esittelijän opastuksella tai lautakunnan jaoston prosessin johdolla.

Sen sijaan maallikkovalittajalle on järjestettävä lakimiesapua, mikä taas vaatii kannanottoa tällaisen avun rahoittamiseen. Lakimiesapua lautakuntaprosessissa käytävä valittaja saattaa kylläkin kauhistuttaa järjestelmän edustajaa. Uskoohan moni vanhankansan juristikin, että asianajajat ja avustajat vain "sotkevat selvät asiat" väitteillä ja todisteillaan; häntä ei vakuuta vastaväite, että asian sotkeminen on samalla asian parempaa käsittelyä. Lakimieslähtöisyydellä olisi myös positiivinen sivuvaikutus. Se voisi hieman vähentää lautakuntiin tulevien asioiden määriä eli niin sanottuja turhia valituksia. Pätevän lakimiehen perustehtävähän on neuvoa päämiestään, kannattaako tämän hakea muutosta vai ei. Jos etuuden saajat käyttäisivät systemaattisesti lakimiesapua, valitusten taso nousisi ja määrä ehkä hieman laskisi tämän karsinnan seurauksena. Jos sen sijaan maallikot hoitavat itse asiaansa, muutoksenhaku on vapaata ja maksutonta, asiamäärät nousevat vielä nykyisestääänkin sosiaaliturvan ehtojen tiukentuessa.

Tosin konfliktiteoreetikko vierastaa ajatusta turhien muutoksenhakujen karsimisesta. Asianosaisen kannalta yksikään valitus ei ole turha; valittaminen palvelee aina jotain tarkoitusta, vähintään se hakee oikeudenmukaisuuden tuntua. Myös lainkäytön järjestelmän kannalta turhuuden käsite on moniselitteinen. Turhana voidaan pitää jokaista muutoksenhakua, joka ei johda tulokseen, toisin sanoen valitus hylätään. Tällaisen valituksen käsittely tietenkin syö tuomioistuimen rajallisia resursseja. Jos kriteeri on tämä, korkeimman oikeuden vuosikirja on täynnä "turhia" asioita. On kuitenkin muistettava, että myös tällainen tulokseton muutoksenhaku saavuttaa jotain. Se tuo esiin lainsäädännön tai toimintatapojen epäkohdan, herättää keskustelua ja edistää oikeuden kehitystä. Muutoksenhaun turhuus on kauneuden tapaan useimmiten katsojan silmässä. Sitä paitsi muutoksenhaun turhuus eli tuloksettomuus havaitaan vasta, kun muutosta on de facto haettu, valitus on asianmukaisesti käsitelty ja asia on ratkaistu. Kansalaisen yrityksiä päästä oikeuksiinsa ei saisi leimata etukäteen "turhiksi". Etenkään sosiaaliturvan kaltaisella intensiivisellä elämänalueilla harvalla hyväosaisella on eettinen oikeus antaa turhuustuomioita muiden ihmisten muutoksenhausta.

Lainsäädäntöohjelman tarpeellisuus?

Jos oikeusturvaa sosiaalialalla halutaan aidosti kehittää, kehittämisen pohjaksi kaivataan kokonainen lainsäädäntöohjelma. Ensiksikin on säädettävä verotusmenettelylain tai hallintolain kaltainen yleislaki, jossa

määrätään etuuskäsittelystä ja muutoksen hakemisesta etuuspäätöksiin. Nykyisin nämä säännökset hajoavat aineellisiin etuuslakeihin ja lautakuntien organisaatiolakeihin. Kokonaisuus hahmottuu vain vaivoin. Sääntelyn pirstaleisuus sallii myös sen, että jokainen muutosvaatimus on tyrmättävissä vetoamalla jonkun asiaryhmän erikoispiirteisiin taikka sitä koskeviin erityissäännöksiin. Tässä vastaväitteessä on hieman perää; jokainen etuusasia ja valitusasia on tavallaan erityinen. Tämä ei kuitenkaan johdu asioiden perimmäisestä erilaisuudesta - itse asiassa sosiaaliturvariidat ovat varsin homogeeninen kokonaisuus yleisen konfliktiteorian näkökulmasta - vaan erityisyys on pirstaleisen lainsäädännön tuote.

Toiseksi tarvitaan kaikille lautakunnille yhteinen prosessilaki, joka sääntelisi lautakuntaprosessia. Laissa on otettava huomioon sosiaaliturva-asioiden menettelylliset erityispiirteet, lain on oltava suhteellisen täsmällinen ja informatiivinen, jotta maallikko saa siitä tukea ajaessaan asiaansa. Lisäksi monet vanhat periaateratkaisut kaipaisivat vakavaa harkintaa. Kolmikantainen intressiedustus, osa-aikaiset ja sivutoimiset tuomarit sekä erillisten esittelijöiden järjestelmä eivät ole hevin sovitettavissa moderneihin näkemyksiin laadukkaasta lainkäytöstä.

LÄHTEET

Airio 2013

Airio, Ilpo : Kuka kannattaa toimeentuloturvajärjestelmää? Teoksessa: Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Tampere 2013. Ss. 26-49.

Eichenhofer 2012

Eichenhofer, Eberhard : Sozialrecht. 8., neuarbeitete Auflage. Mohr Siebeck 2012.

Eräsaari 2008

Eräsaari, Leena : New Public Management on julkisen sektorin vääryyksiä isä. Teoksessa : Vääryyskirja. Vammala 2008. Ss. 87-102.

Feeley 1983

Feeley, Malcolm M. : Court Reform on Trial. Why Simple Solutions Fail. Basic Books 1983.

Hietanen-Kunwald 2015

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

Huhtanen 2000

Huhtanen, Raija : Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva. LM 2000 ss. 1264-1285.

Koulu 2007

Koulu, Risto : Tuomitsemisesta konfliktinhallintaan - prosessioikeus murroksessa. Teoksessa : Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Helsinki 2007. Ss. 225-248.

Koulu 2012

Koulu, Risto : Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä? Helsinki 2012.

Koulu 2014

Koulu, Risto : Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Helsinki 2014.

Riikka Koulu 2014

Koulu, Riikka : Disintegration of the State Monopoly on Dispute Resolution - How should We Perceive State Sovereignty in the ODR Era? International of Online Dispute Resolution 2014 ss. 125-149.

Mikkola-Pietiläinen-Valpola 2002

Mikkola, Matti - Pietiläinen, Seppo - Valpola, Olli : Suomalainen toimeentuloturva. Helsinki 2002.

Mäenpää 2007

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

Nyblin 2012

Nyblin, Klaus : Riidanratkaisu - Käsikirja yritykselle. Helsinki 2012.

Pajukoski 2013

Pajukoski, Marja : Turvaako muutoksenhaku sosiaalisten oikeuksien toteutumista? Teoksessa : Muuttuva sosiaalioikeus. Helsinki 2013. Ss. 239-267.

Tirronen 2011

Tirronen, Jarkko : Poliittikkaprosessin sisällä. Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Teoksessa : Poliittikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Ss. 26-45. Tampere 2011.

Ylikoski 2005

Ylikoski, Petri : Tieteen evoluutio. Teoksessa: Ihmistieteet tänään. Helsinki 2005. Ss. 91-113.

Viitanen 2003

Viitanen, Klaus : Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeinona. Helsinki 2003.