

Yksityinen päätöksentekijä julkisen vallan käyttäjänä

Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ja yksilön oikeussuoja

OT00BG57 Oikeussuoja hallintoasioissa

Tutkielma

Laatija:

Nooa Laurikainen

7.5.2026

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Hallinto-oikeus ja vakuutus-oikeus

Tekijä: Nooa Laurikainen

Otsikko: Yksityinen päätöksentekijä julkisen vallan käyttäjänä – vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ja yksilön oikeussuoja

Ohjaaja: Hanna Hämäläinen

Sivumäärä: 68 sivua

Päivämäärä: 7.5.2026

Tutkielmassa tarkastellaan vakuutusyhtiön tekemän lakisääteisen etuus- tai korvauspäätöksen oikeudellista luonnetta ja yksilön oikeusturvan toteutumista lakisääteisissä vakuutusasioissa. Tarkastelun lähtökohtana on jännite, jossa yksityisoikeudellisessa muodossa toimiva vakuutusyhtiö käyttää laissa säädettyä toimivaltaa ja ratkaisee yksilön oikeusasemaan vaikuttavan asian. Tutkielmassa arvioidaan erityisesti sitä, missä määrin vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös rinnastuu hallintopäätökseen ja mitä tästä seuraa hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksille.

Tutkimus on oikeusdogmaattinen. Siinä systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta perustuslain, lakisääteisiä vakuutusjärjestelmiä koskevan erityislainsäädännön, Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä hallinto- ja vakuutus-oikeudellisen kirjallisuuden perusteella. Tarkastelu kohdistuu erityisesti perustuslain 21 §:n ja 124 §:n merkitykseen tilanteissa, joissa julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.

Tutkielman keskeinen johtopäätös on, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ei ole muodollisesti kaikilta osin hallintopäätös, mutta se rinnastuu siihen oikeudellisilta ominaisuuksiltaan. Päätös perustuu lakiin, tehdään yksipuolisesti ja vaikuttaa välittömästi yksilön oikeusasemaan. Oikeusturvan arviointi jää tämän vuoksi liian kapeaksi, jos huomio kohdistuu vasta muutoksenhakuvaiheeseen. Lakisääteisissä vakuutusasioissa hyvän hallinnon vaatimusten, kuten asian huolellisen selvittämisen, päätösten perustelemisen, asiantuntija-arvioiden läpinäkyvyyden ja asianosaisen osallistumismahdollisuuksien, tulisi toteutua vahvemmin jo vakuutusyhtiön ensivaiheen päätöksenteossa. Työn keskeinen havainto on, että nykyjärjestelmässä vakuutusyhtiön oma päätöksentekovaihe tulisi tunnistaa nykyistä selvemmin itsenäiseksi oikeusturvan toteutumisen kohdaksi, jotta muutoksenhaku toimisi ensisijaisesti yksittäisten virheiden korjaamisen eikä päätöksenteon rakenteellisten puutteiden paikkaamisen välineenä.

Avainsanat: lakisääteinen vakuutus, vakuutusyhtiö, julkinen hallintotehtävä, julkinen valta, hallintopäätös, oikeusturva, hyvä hallinto, hallinto-oikeus, vakuutus-oikeus

Sisällys

Yksityinen päätöksentekijä julkisen vallan käyttäjänä	I
Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	IX
1 Johdanto	1
1.1 Aluksi	1
1.2 Lakisääteisen vakuutuksen käsite ja rajaus.....	2
1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset.....	4
1.4 Lakisääteinen päätöksenteko, julkinen hallintotehtävä ja oikeusturva.....	6
1.5 Tutkimuksen sijoittuminen oikeustieteelliseen keskusteluun ja menetelmälliset lähtökohdat	8
2 Lakisääteinen vakuutustoiminta julkisena hallintotehtävänä	11
2.1 Lakisääteiset vakuutusjärjestelmät	11
2.2 Perustuslain 124 § ja julkisen hallintotehtävän edellytykset	13
2.3 Vakuutusyhtiöiden institutionaalinen asema.....	17
2.4 Julkinen vastuu, ohjaus ja valvonta	20
2.5 Julkisen hallintotehtävän tulkintaa koskevia viranomais- ja valiokuntakannanottoja	22
2.6 Kokoavia havaintoja.....	24
3 Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ja hallintopäätöksen käsite.....	26
3.1 Oikeuskäytäntö vakuutusyhtiön lakisääteisen toiminnan julkisoikeudellisesta luonteesta	26
3.2 Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös oikeusvaikutteisena ratkaisuna.....	30
3.3 Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös suhteessa hallintopäätöksen tunnusmerkistöön.....	32
3.4 Muutoksenhakujärjestelmä ja vakuutusyhtiön päätöksen asema	34
3.5 Kokoava arvio: lakisääteinen päätös hallinto-oikeudellisena ratkaisuna	35
4 Hyvä hallinto ja menettelylliset vaatimukset lakisääteisessä vakuutustoiminnassa	38

4.1 Hyvän hallinnon käsite ja oikeudelliset lähtökohdat	38
4.2 Hyvän hallinnon vaatimusten soveltuminen vakuutusyhtiöihin	41
4.3 Selvittämisvelvollisuus, asiantuntijalääkärien asema ja kontradiktorisuus	44
4.4 Muutoksenhaun merkitys ja hyvän hallinnon toteutuminen kokonaisuutena .	48
5 Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden arviointi lakisääteisissä vakuutusasioissa	51
5.1 Oikeusturva kokonaisuutena: vakuutusyhtiön päätös ja muutoksenhaku	51
5.2 Muutoksenhakujärjestelmän rakenteelliset vahvuudet ja ongelmakohdat	52
5.3 Oikeusturvan toteutumisen kriittinen kokonaisarvio ja kehittämistarpeet	54
6 Johtopäätökset	57
6.1 Vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksen oikeudellinen luonne	57
6.2 Hallintopäätökseen rinnastamisen rajat	59
6.3 Oikeusturvan painopiste ensivaiheen päätöksenteossa	63
6.4 Lopuksi: tarve vahvemmalle menettelylliselle itseymmärrykselle	66

Lähteet

Kirjallisuus

Färkkilä, Heini, Merkittävän julkisen vallan käytön delegointikielto. Lakimies 7–8/2025, s. 1102–1128.

Giordani, Tatu – Kava, Ronja, Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019/26.

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 vakuutusosoikeuden toimialalla. Otavan Kirjapaino 2021.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Valta ja vahinko: julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.

Hakkarainen, Jenni – Koulu, Riikka – Kyyrönen, Vesa – Markkanen, Kalle – Mäihäniemi, Beata, Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä. Valtioneuvoston kanslia 2019.

Halila, Heikki – Halila, Leena, Työeläkelaitokset ja perustuslain 124 §. Defensor Legis: Suomen asianajajaliiton äänenkannattaja, Vuosikerta 95, 3/2014, s. 392–410.

Heikura, Paulina, Allmänt ombud för social trygghet i Finland, s. 77–102 teoksessa Goebel, Maija-Liisa – Haukilahti, Heli-Anna, Heikura, Pauliina – Kiander, Emmi – Rilasmaa, Kimmo – Savela, Ville, Kirjoituksia vakuutusosoikeuden alalta – Vakuutusosoikeus 50 vuotta oikeusministeriön hallinnonalalla. Vakuutusosoikeus 2024.

Hemmo, Mika – Hoppu, Kari, Sopimusoikeus. Talentum Media 2006. Päivitetty 2022. (<https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.ezproxy.utu.fi:2443/teos/HAHBGXCTDG#kohta:SOPIMUSOIKEUS/piste:tP>, Luettu 3.2.2026). (Hemmo – Hoppu 2006a)

Hemmo, Mika – Hoppu, Esko, Vakuutusosoikeus. Talentum Media 2006. (Hemmo – Hoppu 2006b)

- Hiljanen, Ismo – Viljanen, Outi, Toimeentuloturva. 5., uudistettu painos. Aalto University Executive Education 2025.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen. 4., uudistettu painos. Talentum 2014.
- Karhu, Juha – Ståhlberg, Pauli, Suomen vahingonkorvausoikeus. 7., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Karmavalo, Terttu – Kukkonen, Sirpa, Työtaturmakirja: Työtaturmien ja ammattitautien korvaus- ja vakuutusasiat. 13., uudistettu painos. Finanssi- ja vakuutuskustannus Finva 2012.
- Keravuori-Rusanen, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.
- Kivisaari, Esko – Rantala, Jukka, Vakuutusoppi. 13., uudistettu painos. Finva 2020.
- Koivisto, Ida, Oikeus on, miten se systematisoidaan? Kysymys oikeudenalajaotuksesta ja hallinto-oikeudesta. Lakimies 7–8/2015, s. 954–972.
- Koivisto, Ida – Koulu, Riikka, Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. Lakimies 6/2020, s. 798–821.
- Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
([https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.ezproxy.utu.fi:2443/teos/DAEBIXDTEB#kohta:HALLINTOLAINK\(\(c4\)YTT\(\(d6\)/piste:b5](https://verkkokirjahylly-almainsights-fi.ezproxy.utu.fi:2443/teos/DAEBIXDTEB#kohta:HALLINTOLAINK((c4)YTT((d6)/piste:b5), Luettu 12.3.2026).
- Koskelo, Pauliine, Yksi vai kaksi tuomioistuinlinjaa? Defensor Legis 3/2014, s. 465–474.
- Koulu, Risto, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. COMI 2014.
- Koulu, Risto, Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä: sovellukset. COMI 2015.
- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 12., uudistettu painos. Alma Talent 2024.
- Muukkonen, Matti, Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 14/2012.
- Mäenpää, Olli, Julkinen valta ja oikeusvaltio. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2020.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent 2023.

- Norros, Olli, Vakuutuksenantajan korvauspäätös. Talentum Pro 2016.
- Pöysti, Tuomas, Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Lakimies 7–8/2018, 868–903.
- Savela, Ville, Vakuutusosoikeus Suomen perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen sosiaaliturvaperusoikeuden toteuttajana, s. 5–20 teoksessa Goebel, Maija-Liisa – Haukilahti, Heli-Anna, Heikura, Pauliina – Kiander, Emmi – Rilasmaa, Kimmo – Savela, Ville, Kirjoituksia vakuutusosoikeuden alalta – Vakuutusosoikeus 50 vuotta oikeusministeriön hallinnonalalla. Vakuutusosoikeus 2024.
- Simelius-Sillanpää, Sari, Julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen kunnassa. Perustuslain 124 §:n merkitys kunnan ulkoistamisissa. Pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto 2018.
- Voutilainen, Tomi, ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. Helsinki 2009.

Virallislähteet

- EOAK/352/2017. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu: Lääketieteellisen lisäselvityksen käsittely vakuutusyhtiössä.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 298/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä sairausvakuutuslaiksi ja sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä.

PeVL 62/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 70/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä potilasvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 78/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta.

Oikeustapaukset

KHO 2003:57

KHO 2014:83

KHO 2014:169

KHO 2025:23

Muut lähteet

Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö. Tapaturmavakuutuskeskuksen muistio 2019.

<https://www.tyotapaturmatieto.fi/julkaisu/tyotapaturmatietopalvelu/3547> (Luettu 23.1.2026).

Ulkoistaminen vakuutuslalla. Finanssivalvonnan tiedote 2020.

<https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2020/ulkoistaminen-vakuutuslalla/> (Luettu 23.1.2026). (Fiva valvottavatiedote 2020)

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
Fiva	Finanssivalvonta
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
MYEL	maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TVK	Tapaturmavakuutuskeskus
TyEL	työntekijän eläkelaki (395/2006)
TyTAL	työtapaturma- ja ammattitautilaki (459/2015)
YEL	yrittäjän eläkelaki (1272/2006)

1 Johdanto

1.1 Aluksi

Suomen sosiaaliturva- ja vahingonkorvausjärjestelmään kuuluu useita lakisääteisiä vakuutusjärjestelmiä, joiden tehtävänä on turvata yksilön toimeentulo ja oikeus korvaukseen tietyissä, ennalta määritellyissä tilanteissa. Tällaisia järjestelmiä ovat muun muassa työtapaturma- ja ammattitautivakuutus, liikennevakuutus, potilasvakuutus sekä työeläkejärjestelmä. Yhteistä näille järjestelmille on se, että oikeus etuuteen tai korvaukseen ei perustu vakuutetun ja vakuutusyhtiön väliseen sopimukseen, vaan suoraan lakiin. Vakuutusten toimeenpano on tästä huolimatta pääosin uskottu yksityisille vakuutusyhtiöille, mikä tekee järjestelmästä oikeudellisesti monitasoisen.¹

Korvausoikeudellisesta näkökulmasta lakisääteisten vakuutusjärjestelmien merkitystä korostaa se, ettei vahinkojen korvaaminen Suomessa perustu yksinomaan vahingonkorvauslain säännöksiin. Tavallisimpien vahinkojen korvaamiseen on kehittynyt erillisiä korvausjärjestelmiä, joiden keskeisenä osana on vakuutusturva tai yhteiskunnan tuki.² Erityisesti henkilövahinkojen osalta merkittävä osa korvaamisesta tapahtuu erillisten vakuutusjärjestelmien ja yhteiskunnan tuen kautta, mikä korostaa lakisääteisten vakuutusten käytännöllistä merkitystä yksilön taloudellisen suojan kannalta.³

Lakisääteiset vakuutukset muodostavat keskeisen osan perustuslain 19 §:ssä turvattua oikeutta perustoimeentulon turvaan esimerkiksi sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Lakisääteisillä vakuutuksilla on siten välitön ja konkreettinen yhteys yksilön perusoikeusasemaan sekä hänen tosiasiallisiin elämänedellytyksiinsä. Yksittäinen etuuspäätös voi käytännössä ratkaista sen, kykeneekö henkilö selviytymään taloudellisesti elämäntilanteessa, jossa oma työpanos ei ole mahdollinen tai riittävä.⁴

Lakisääteisten vakuutusten erityispiirre on niiden sijoittuminen yksityisen ja julkisen vallankäytön rajapintaan. Vakuutusyhtiö on lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen toimija, mutta se käyttää lakisääteistä toimivaltaa ratkaistessaan yksittäistapauksessa, syntyykö

¹ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205.

² Karhu – Ståhlberg 2020, s. 44–45.

³ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 45–46.

⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205; Hiljanen – Viljanen 2025, s. 17–18.

henkilölle lain nojalla oikeus etuuteen tai korvaukseen, ja missä laajuudessa. Päätöksenteko ei tällöin ole sopimusperusteista harkintaa, vaan sidottua lain soveltamista, jolla on yksipuolisia ja oikeusvaikutteisia seurauksia yksilölle.⁵ Se, miten tällaista päätöksentekoa tulisi hallinto-oikeudellisesti jäsentää, ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Vastaavaa asetelmaa on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa erityisesti työeläkelaitosten osalta. Halilan ja Halilan mukaan työeläkevakuutusyhtiöt hoitavat lakisääteisiä sosiaaliturvatehtäviä ja käyttävät julkista valtaa tehdessään yksilön oikeuksia koskevia eläkepäätöksiä. Päätöksenteko perustuu tällöin laissa sidottuun harkintaan ja kohdistuu suoraan yksilön oikeusasemaan, mikä asettaa toiminnalle julkisoikeudellisia piirteitä toimijan yksityisestä oikeudellisesta muodosta huolimatta.⁶

Vakuutusyhtiö ei ole viranomainen, mutta sen ratkaisut rinnastuvat vaikutuksiltaan monin tavoin viranomaispäätöksiin. Tästä syntyy tutkielman kannalta keskeinen jännite: yksilön oikeusasema ratkaistaan julkiseen tehtävään perustuvassa menettelyssä, mutta päätöksentekijä toimii yksityisoikeudellisessa muodossa.⁷ Tämä jännite muodostaa lähtökohdan työn tarkemmalle tarkastelulle. Tutkielman lähtökohta on oikeastaan yksinkertainen, vaikka sen oikeudellinen jäsenitys ei ole. Kun yksilö saa vakuutusyhtiöltä lakisääteistä etuutta tai korvausta koskevan päätöksen, hän ei kohtaa järjestelmää abstraktina vastuunjakona julkisen ja yksityisen välillä. Hän kohtaa päätöksen, jossa hänen toimeentulonsa, työkykynsä tai vahinkonsa oikeudellinen merkitys on jo asetettu tiettyyn muotoon.⁸ Juuri tästä syystä päätöksentekijän yksityinen muoto ei voi olla analyysin päätepiste, vaan pikemminkin sen alku.

1.2 Lakisääteisen vakuutuksen käsite ja rajaus

Tässä tutkielmassa *lakisääteisellä vakuutuksella* tarkoitetaan lain nojalla pakollista vakuutusjärjestelmää, jossa vakuuttamisvelvollisuus, etuuden tai korvauksen myöntämisedellytykset sekä etuuden sisältö määräytyvät pakottavan lainsäädännön perusteella. Yksilön oikeus etuuteen tai korvaukseen ei tällaisessa järjestelmässä perustu vakuutetun ja vakuutusyhtiön väliseen sopimukseen, vaan suoraan lakiin. Vakuutusyhtiön tehtävänä on soveltaa tätä lainsäädäntöä yksittäistapaukseen, eikä sillä ole sopimusvapauteen perustuvaa harkintavaltaa esimerkiksi etuuden sisällön tai myöntämisen osalta. Päätöksenteko

⁵ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Norros 2016, s. 19–20 ja 27–30.

⁶ Halila – Halila 2014, s. 398–400.

⁷ Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 187–190.

⁸ Ks. työtaturmavakuutuksen korvausten yhteydestä työkyvyttömyyteen, sairaanhoitoon ja ansionmenetykseen Karmavalo – Kukkonen 2012, s. 13–14.

on tästä syystä sidottua lain soveltamista eikä vakuutusyhtiön vapaaseen harkintaan perustuvaa korvauspäätöksentekoa. Ratkaisun seuraukset kohdistuvat suoraan yksilön oikeusasemaan.⁹

Lakisääteisen vakuutuksen toimintalogiikkaa havainnollistavat useat keskeiset sosiaaliturva- ja vahingonkorvausjärjestelmät. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa työntekijän oikeus korvaukseen perustuu työtapaturma- ja ammattitautilain säännöksiin, eikä korvausvastuu ole osapuolten vapaasti järjesteltävissä.¹⁰ Vastaavasti liikennevakuutuksessa korvausvastuu määräytyy liikennevakuutuslain nojalla riippumatta osapuolten tahdosta tai sopimusjärjestelyistä.¹¹ Potilasvakuutuksessa potilaan oikeus korvaukseen perustuu potilasvakuutuslakiin¹², ja työeläkejärjestelmässä oikeus eläkkeeseen määräytyy työeläkelakien, kuten työntekijän eläkelain, yrittäjän eläkelain ja maatalousyrittäjän eläkelain, perusteella.¹³ Näitä järjestelmiä tarkastellaan seuraavassa pääluvussa tarkemmin nimenomaan julkisen hallintotehtävän näkökulmasta.

Edellä mainituissa järjestelmissä vakuutusyhtiön rooli on muodollisesti yksityinen, mutta sisällöllisesti vahvasti normiohjattu. Tätä eroa vapaaehtoiseen vakuutustoimintaan voidaan pitää rajauksen kannalta keskeisenä. Keravuori-Rusanen korostaa, että lakisääteistä vakuutustoimintaa harjoittavien yksityisten vakuutuslaitosten toiminta poikkeaa vapaaehtoisesta eläke-, henki- ja vahinkovakuutustoiminnasta olennaisesti sekä rahoituksensa että vakuutustuotteidensa kannalta. Vakuutustuotteina ovat tällöin lakiin perustuvat vakuutukset, joiden ottaminen on pääsääntöisesti pakollista.¹⁴ Lakisääteisessä vakuutuksessa vakuutusyhtiön toiminta on siten osa julkisesti järjestettyä toimeentuloturvaa, vaikka tehtävä onkin annettu yksityiselle toimijalle.¹⁵ Tässä tutkielmassa tarkastelu rajautuu nimenomaisesti lakisääteisiin vakuutuksiin liittyvään päätöksentekoon. Vapaaehtoiset vakuutukset jäävät tarkastelun ulkopuolelle. Rajaus ei kuitenkaan merkitse vakuutus- ja vahingonkorvausoikeudellisen taustan sivuuttamista kokonaan, sillä vakuutus- ja vahingonkorvausoikeuden välillä on jatkuva vuorovaikutus, ja myös vakuutus käytännössä sekä vakuutus oikeudellisessa oikeuskäytännössä omaksutuilla arviointitavoilla voi olla

⁹ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Norros 2016, s. 27–30.

¹⁰ Työtapaturma- ja ammattitautilaki 459/2015, 1 §.

¹¹ Liikennevakuutuslaki 460/2016, 1 §.

¹² Potilasvakuutuslaki 948/2019, 1 §.

¹³ TyEL 395/2006, 1 § ja 3 §; YEL 1272/2006, 1 §; MYEL 1280/2006, 1 §.

¹⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 205.

¹⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205.

vaikutusta vahingonkorvausoikeudelliseen arviointiin.¹⁶ Rajauksen tarkoituksena on kuitenkin keskittyä niihin tilanteisiin, joissa vakuutusyhtiö hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää ja käyttää sille lailla annettua toimivaltaa.

Vaikka osa lakisääteisistä vakuutuksista, erityisesti liikennevakuutus, kytkeytyy myös yleisiin tuomioistuimiin ja vahingonkorvausoikeudelliseen järjestelmään, tutkielman tarkastelukulma rajautuu vakuutusyhtiön ensivaiheen lakisääteiseen päätöksentekoon. Tutkielmassa ei näin ollen tarkastella yleisten tuomioistuinten, kuten käräjäoikeuden, roolia vakuutusriitojen ratkaisussa. Huomio kohdistuu siihen, millaisena oikeudellisena ilmiönä vakuutusyhtiön tekemä lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös näyttäytyy hallinto-oikeudellisesta ja perusoikeudellisesta näkökulmasta, jo ennen mahdollista muutoksenhakua.¹⁷

Tutkielmassa käytetään lisäksi seuraavia käsitteitä vakiintuneessa merkityksessään. *Lakisääteisellä päätöksellä* viitataan vakuutusyhtiön lain nojalla tekemään etuus- tai korvausratkaisuun. *Julkisella hallintotehtävällä* tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua tehtävää, joka on lailla annettu muulle kuin viranomaiselle. *Oikeusturva* viittaa perustuslain 21 §:ssä turvattuihin menettelyllisiin takeisiin kokonaisuutena. *Hyvä hallinto* puolestaan kattaa ne periaatteet ja vaatimukset, jotka koskevat julkisen vallan käyttöä riippumatta siitä, mikä toimija tehtävää organisatorisesti hoitaa.

1.3 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Lakisääteisissä vakuutusjärjestelmissä vakuutusyhtiö tekee yksipuolisen ja oikeusvaikutteisen päätöksen yksilön oikeudesta etuuteen tai korvaukseen. Päätös perustuu suoraan lakiin, kohdistuu yksittäiseen henkilöön ja vaikuttaa välittömästi tämän oikeusasemaan.

Tosiasiallisilta vaikutuksiltaan tällainen päätös muistuttaa monin tavoin viranomaisen tekemää hallintopäätöstä, sillä se ratkaisee, syntyykö yksilölle oikeus lakisääteiseen etuuteen tai korvaukseen ja missä laajuudessa.¹⁸ Tästä huolimatta vakuutusyhtiön tekemää lakisääteistä päätöstä ei lähtökohtaisesti luonnehdita hallintopäätökseksi, eikä vakuutusyhtiö ole organisatorisesti viranomainen.

¹⁶ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 46.

¹⁷ Ks. vakuutusalan muutoksenhaku-, neuvonta- ja lautakuntajärjestelmien jaottelusta Kivisaari – Rantala 2020, s. 346–351.

¹⁸ Norros 2016, s. 27–30; Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

Tutkielman keskeinen tutkimusongelma muodostuu tästä jännitteestä. Yhtäältä vakuutusyhtiö toimii yksityisoikeudellisessa muodossa, mutta toisaalta sen lakisääteinen päätöksenteko perustuu julkiseen toimivaltaan ja kohdistuu yksilön oikeusasemaan tavalla, joka on hallinto-oikeudellisesti merkityksellinen. Kysymys ei siten ole ainoastaan siitä, voidaanko vakuutusyhtiön ratkaisua muodollisesti kutsua hallintopäätökseksi. Olennaisempaa on arvioida, missä määrin päätös muistuttaa oikeudelliselta luonteeltaan hallintopäätöstä ja mitä tästä seuraa yksilön oikeusturvan, hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta.¹⁹ Tutkielman tarkastelu rakentuu tämän jännitteen varaan kahdessa vaiheessa. Ensin tarkastellaan vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksen oikeudellista luonnetta suhteessa hallintopäätöksen tunnusmerkkeihin. Tämän jälkeen arvioidaan, millaisia oikeusturvavaatimuksia tällaiselle päätöksenteolle seuraa erityisesti perustuslain 21 §:n ja 124 §:n sekä Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella. Päätöksen oikeudellista luonnetta arvioidaan suhteessa siihen, miten yksilön oikeusturvan tulisi toteutua lakisääteisissä vakuutusasioissa.²⁰

Tutkielmassa pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Millaisena oikeudellisena ratkaisuna vakuutusyhtiön tekemä lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös on jäsennettävä suhteessa hallintopäätöksen keskeisiin tunnusmerkkeihin?
2. Mitä tästä jäsennyksestä seuraa yksilön oikeusturvalle ja hyvän hallinnon vaatimuksille vakuutusyhtiön ensivaiheen päätöksenteossa ja sitä täydentävässä muutoksenhaussa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys kohdistuu vakuutusyhtiön päätöksen oikeudelliseen luonteeseen. Sen yhteydessä arvioidaan erityisesti päätöksen lakisidonnaisuutta, yksipuolisuutta, oikeusvaikutteisuutta ja sitä, miten päätös määrittää henkilön oikeutta etuuteen tai korvaukseen.²¹ Toinen tutkimuskysymys puolestaan kohdistuu näistä ominaisuuksista seuraaviin oikeusturvavaatimuksiin. Sen yhteydessä arvioidaan, riittääkö oikeusturvan toteutumisen kannalta se, että päätökseen voidaan hakea muutosta jälkikäteen,

¹⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–112.

²⁰ Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–112; ks. oikeusturvan tosiasiallisesta käyttökelpoisuudesta Koulou 2014, s. 90–94.

²¹ Norros 2016, s. 27–30.

vai edellyttääkö perusoikeusjärjestelmä vahvempaa menettelyllistä suojaa jo vakuutusyhtiön ensivaiheen päätöksenteossa.²²

1.4 Lakisääteinen päätöksenteko, julkinen hallintotehtävä ja oikeusturva

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen taustalla on valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta, jonka mukaan julkisen vallan käyttö kuuluu ensisijaisesti viranomaisille. Oikeuskirjallisuudessa onkin korostettu, että perustuslain 124 § ilmentää niin sanottua virkamieshallintoperiaatetta ja asettaa rajoja sille, missä laajuudessa julkisia tehtäviä voidaan siirtää yksityisille toimijoille.²³ Erityisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Tästä näkökulmasta perustuslain 124 §:ää voidaan pitää myös säännöksenä, jonka tarkoituksena on säilyttää julkisoikeudelliset oikeusturvatakeet tilanteissa, joissa julkinen tehtävä siirtyy viranomaiskoneiston ulkopuolelle tai saa yksityisoikeudellisia toteuttamismuotoja.²⁴

Lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa vakuutusyhtiöille on annettu tehtävä, joka sisältää yksilön oikeusasemaan vaikuttavaa päätöksentekoa ja joka on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä.²⁵ Vakuutusyhtiö ratkaisee yksittäistapauksessa, syntyykö henkilölle lain nojalla oikeus etuuteen tai korvaukseen ja missä laajuudessa. Päätöksellä on välittömiä oikeusvaikutuksia, eikä yksilöllä ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa päätöksen sisältöön sopimusjärjestelyin. Tästä näkökulmasta vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko muistuttaa monin tavoin viranomaisen toimivaltaa, vaikka päätöksentekijä ei olekaan osa julkista hallintoa. Samansuuntaisesti vahingonkorvausoikeudellisessa julkisen vallan käytön arvioinnissa on katsottu, ettei julkisen vallan käyttöä voida määritellä pelkästään toimijaluokan perusteella. Ratkaisevaa on toiminnan luonne: myös yksityisoikeudellisella yhteisöllä voi olla toimintaa, jota on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä, jos toiminta perustuu laissa annettuun toimivaltaan ja vaikuttaa yksilön oikeusasemaan.²⁶

²² Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–112; Koulu 2014, s. 83–88 ja 90–94.

²³ Färkkilä 2025, s. 1103.

²⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 40.

²⁵ Mäenpää 2023, s. 187–190.

²⁶ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 271–272.

Perustuslain 21 § turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia asianmukaisesti käsitellyksi sekä oikeuden hyvän hallinnon takeisiin ja tehokkaaseen muutoksenhakuun. Hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluvat muun muassa puolueettomuus, asianmukainen ja ennakoitava menettely sekä päätösten riittävä perustelevuus.²⁷ Näiden vaatimusten ei voida katsoa rajoittuvan ainoastaan viranomaistoimintaan, vaan ne ulottuvat myös yksityisiin toimijoihin silloin, kun nämä hoitavat lailla niille annettua julkista hallintotehtävää.²⁸ Tästä seuraa, että vakuutusyhtiöiden lakisääteistä päätöksentekoa on arvioitava perusoikeus- ja oikeusturvanäkökulmasta vastaavin kriteerein kuin viranomaisten toimintaa. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon tarkastelu perusoikeustasolla perustuu perusoikeusuudistukseen, jonka yhteydessä hallitusmuotoon ehdotettiin nimenomainen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvän hallinnon takeita koskeva perusoikeussäännös. Uudistuksen tavoitteena oli nykyaikaistaa ja täsmentää perusoikeusjärjestelmää sekä vahvistaa yksilön mahdollisuuksia vedota perusoikeuksiinsa myös käytännön viranomaistoiminnassa. Tämä tausta korostaa, ettei oikeusturvaa tule ymmärtää vain muodollisena muutoksenhakuoikeutena, vaan laajempänä menettelyllisenä kokonaisuutena, joka vaikuttaa jo asian ensivaiheen käsittelyyn.²⁹

Lakisääteisiin vakuutuspäätöksiin liittyvä muutoksenhakujärjestelmä on institutionaalisesti erityinen ja poikkeaa tavanomaisesta hallintoprosessista. Muutoksenhaku tapahtuu tyypillisesti erillisten muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusoikeuden kautta, eikä esimerkiksi hallinto-oikeuksien kautta kuten monissa muissa hallintoasioissa. Tätä järjestelmää on arvioitu kriittisesti erityisesti oikeussuojan tehottomuuden ja tosiasiallisen huonon saavutettavuuden näkökulmasta, sillä muutoksenhaku voi olla monivaiheista, hidasta ja yksilölle vaikeasti hahmotettavaa.³⁰

Myös kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vaatimuksia lakisääteisten vakuutusasioiden käsittelylle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikkelit edellyttävät, että yksilöllä on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.³¹ Nämä vaatimukset koskevat siis sekä muutoksenhakujärjestelmän olemassaoloa että myös sen tosiasiallista toimivuutta. Näin ollen

²⁷ Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68 ja 111–113.

²⁸ Mäenpää 2023, s. 146–147 ja 241–243.

²⁹ HE 309/1993 vp, s. 1 ja 5.

³⁰ Goebel ym. 2021, s. 18–20, 21–30 ja 35–36; Koulu 2014, s. 83–88.

³¹ EIS 6 ja 13 artikla. Ks. oikeuden saatavuuden ja menettelyn tosiasiallisen käyttökelpoisuuden merkityksestä Koulu 2014, s. 83–88 ja 90–94.

kysymys vakuutusyhtiöiden lakisääteisestä päätöksenteosta kytkeytyy suoraan siihen, täyttääkö koko järjestelmä perus- ja ihmisoikeuksille asetetut vähimmäisvaatimukset.

1.5 Tutkimuksen sijoittuminen oikeustieteelliseen keskusteluun ja menetelmälliset lähtökohdat

Tämä tutkielma sijoittuu usean oikeudenalan rajapintaan. Lakisääteisiä vakuutuksia voidaan tarkastella vakuutus oikeudellisena, vahingonkorvausoikeudellisena, sosiaaliturvaoikeudellisena ja hallinto-oikeudellisena ilmiönä. Tämä rajapintaisuus liittyy laajempaan kehitykseen, jossa julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen muodollinen rajanveto on suhteellistunut. Keravuori-Rusanenin mukaan oikeudenalojen välisten rajojen hämärtymistä on lisännyt erityisesti julkisen hallinnon yksityistämiskehitys, jonka seurauksena aikaisemmin julkiselle sektorille kuuluneita tehtäviä on siirtynyt yksityisten toimijoiden hoidettaviksi. Perustuslain 124 § on tässä kehityksessä keskeinen, koska se mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, mutta samalla sitoo tällaisen tehtävän hoitamisen julkisoikeudellisiin oikeusturva- ja hyvän hallinnon takeisiin.³² Rajapintaisuutta voidaan tarkastella myös oikeuden systematisointia koskevana kysymyksenä. Koiviston mukaan oikeudenalat eivät ole vain valmiita taustarakenteita, vaan myös oikeustieteen systematisoinnin tulosta. Erityisesti yksityis- ja julkisoikeuden välinen rajapinta voi synnyttää tilanteita, joissa kummankaan oikeudenalan perinteinen käsitteistö ei yksin riitä jäsentämään oikeudellista kokonaisuutta. Tämä kuvaa hyvin myös lakisääteisen vakuutus päätöksen asemaa: kysymys ei ole puhtaasti yksityisoikeudellisesta vakuutussuhteesta, mutta sitä ei myöskään voida ongelmitta samastaa viranomaisen tekemään hallintopäätökseen.³³

Lakisääteisiä vakuutuksia on perinteisesti tarkasteltu vakuutus oikeudellisesta näkökulmasta, jossa huomio on kohdistunut erityisesti vakuutusjärjestelmien rakenteeseen, korvausperusteisiin ja vakuutuksenantajan velvollisuuksiin. Tätä tarkastelutapaa selittää osaltaan vakuutus- ja vahingonkorvausoikeuden välinen historiallinen ja käytännöllinen yhteys.³⁴ Sosiaaliturvaa koskevassa tutkimuksessa painopiste on puolestaan ollut etuusjärjestelmien aineellisessa sisällössä ja niiden merkityksessä osana perustuslain 19 §:ssä

³² Keravuori-Rusanen 2008, s. 34–40.

³³ Koivisto 2015, s. 955–956.

³⁴ Karhu – Ståhlberg 2020, s. 43 ja 46.

turvattua sosiaalista perusoikeutta.³⁵ Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on taas tarkasteltu julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimuksia tilanteissa, joissa päätöksentekoa hoitaa muu kuin viranomaisen.³⁶

Näissä keskusteluissa lakisääteinen vakuutustoiminta tunnustetaan usein esimerkkinä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta vakuutusyhtiön yksittäisen, lain nojalla tekemän etuus- tai korvauspäätöksen oikeudellinen luonne on jäänyt vähemmälle systemaattiselle tarkastelulle. Vakuutuksenantajan korvauspäätöstä koskevassa kirjallisuudessa on analysoitu päätöksen oikeusvaikutuksia ja sen asemaa erityisesti yksityisoikeudellisessa viitekehysessä.³⁷ Sosiaaliturvan muutoksenhakua koskevassa tutkimuksessa taas on tarkasteltu lautakuntamenettelyä ja vakuutus-oikeuden asemaa sekä näihin liittyviä oikeusturvakysymyksiä.³⁸ Näiden tarkastelutapojen väliin jää kuitenkin kysymys siitä, millaisena oikeudellisena ratkaisuna vakuutusyhtiön ensivaiheen lakisääteinen päätös on ymmärrettävä ennen muutoksenhakua ja millaisia menettelyllisiä vaatimuksia siihen tulisi tämän vuoksi kohdistaa.

Tämän tutkielman näkökulma sijoittuu juuri tähän väliin jäävään kysymykseen.³⁹

Tutkielmassa vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä ei tarkastella ensisijaisesti vakuutussuhteen sisäisenä korvausratkaisuna eikä pelkästään muutoksenhakujärjestelmän lähtöpisteenä. Sen sijaan päätöstä tarkastellaan itsenäisenä oikeudellisena ratkaisuna, jossa yksityinen toimija käyttää laissa säädettyä toimivaltaa ja ratkaisee yksilön oikeusasemaan vaikuttavan asian. Näin tutkielma yhdistää vakuutus-, sosiaaliturva- ja hallinto-oikeudellista keskustelua ja arvioi, mitä hallinto-oikeudellisesta ja perusoikeudellisesta näkökulmasta seuraa siitä, että tällainen ratkaisu tehdään viranomaisorganisaation ulkopuolella.⁴⁰ Työn tavoitteena on siten pysähtyä kohtaan, joka jää helposti oikeudellisten kategorioiden väliin. Jos katse kohdistuu vain vakuutusyhtiön yksityisoikeudelliseen muotoon, julkisen tehtävän menettelyllinen merkitys uhkaa jäädä sivuun. Jos taas ratkaisu samastetaan liian nopeasti viranomaisen hallintopäätökseen, järjestelmän erityispiirteet tasoittuvat liikaa. Tutkielman kysymys sijaitsee näiden kahden liian helpon vastauksen välissä.

³⁵ Koulu 2014, s. 56–58; Savela 2024, s. 5–7; Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205.

³⁶ Mäenpää 2023, s. 187–191; Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–113.

³⁷ Norros 2016, s. 5–7 ja 19–20.

³⁸ Goebel ym. 2021, s. 21–30 ja 35–36; Koulu 2014, s. 33–35, 56–58 ja 82–88.

³⁹ Ks. sosiaaliturvan muutoksenhaun tutkimuksellisesta sijoittumisesta sosiaalioikeuden, hallinto-oikeuden ja prosessioikeuden rajapintaan Koulu 2014, s. 56–58.

⁴⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 34–40; Mäenpää 2023, s. 187–191; Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–113.

Menetelmällisesti tutkielma on oikeusdogmaattinen. Tutkimuksessa analysoidaan voimassa olevaa oikeutta ja systematisoidaan sitä koskevia oikeuslähteitä. Keskeisiä oikeuslähteitä ovat perustuslaki, lakisääteisiä vakuutusjärjestelmiä koskeva erityislainsäädäntö, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä hallinto- ja vakuutusoikeudellinen oikeuskirjallisuus. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään sosiaaliturvan muutoksenhakua ja oikeusturvaa koskevaa kirjallisuutta vakuutusoikeuden toimialalta siltä osin kuin se kuvaa järjestelmän toiminnallisia ja rakenteellisia piirteitä.

Tutkielman tavoitteena ei ole esittää empiiristä arviota vakuutusyhtiöiden päätöskäytännöistä tai yksittäisten ratkaisujen sisällöstä. Tarkoituksena on sen sijaan tarkastella vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöksentekoa oikeudellisesta ja systemaattisesta näkökulmasta. Tutkielmassa ei myöskään väitetä, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös olisi sellaisenaan kaikilta osin hallintopäätös. Tavoitteena on arvioida täsmällisemmin, missä määrin päätös rinnastuu hallintopäätökseen oikeudellisilta ominaisuuksiltaan ja millaisia oikeusturvavaatimuksia tästä rinnastettavuudesta seuraa. Tämä lähestymistapa on perusteltu, koska lakisääteistä vakuutus päätöksentekoa koskeva oikeusturva rakentuu nykyisessä keskustelussa osin hajanaisten lähestymistapojen varaan. Vakuutusoikeudellinen tarkastelu painottaa usein korvaussuhteen sisältöä, sosiaaliturvaoikeudellinen tarkastelu etuuksien aineellista merkitystä ja hallinto-oikeudellinen tarkastelu julkisen hallintotehtävän yleisiä edellytyksiä. Tämän tutkielman kannalta ratkaiseva on kuitenkin juuri päätöksentekohetki: se, millaisin oikeudellisin takein yksityinen vakuutusyhtiö ratkaisee lain nojalla yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen.

Koska tutkielma ei perustu empiiriseen henkilötietoaineistoon eikä yksittäisten vakuutettujen tapauksen arviointiin, tutkimuseettiset kysymykset liittyvät ennen kaikkea oikeuslähteiden asianmukaiseen käyttöön, viittausten täsmällisyyteen ja siihen, että oikeudelliset johtopäätökset erotetaan selvästi lähteistä ilmenevistä kannanotoista.

2 Lakisääteinen vakuustustoiminta julkisena hallintotehtävänä

2.1 Lakisääteiset vakuutusjärjestelmät

Suomen lakisääteinen vakuutusjärjestelmä muodostuu useista vakuutuslajeista, joita yhdistää niiden pakottava luonne ja kytkentä julkiseen toimeentuloturvaan. Lakisääteisille vakuutuksille on ominaista, että vakuuttamisvelvollisuus, etuuden tai korvauksen myöntämisedellytykset sekä etuuden sisältö määräytyvät suoraan lainsäädännön perusteella, eivätkä osapuolten välisen sopimuksen nojalla.⁴¹ Näin ollen yksilön oikeus etuuteen ei synny sopimusautonomian piirissä, vaan lain määrittelemien objektiivisten edellytysten täytyessä. Lakisääteiset vakuutusjärjestelmät toteuttavat osaltaan perustuslain 19 §:ssä turvattua oikeutta sosiaaliturvaan tilanteissa, joissa yksilön työ- ja toimintakyky tai toimeentulo vaarantuu esimerkiksi tapaturman, sairauden tai vanhuuden vuoksi.⁴² Toisin kuin tarveharkintaisissa sosiaalietuuksissa, lakisääteisissä vakuutuksissa oikeus etuuteen tai korvaukseen ei riipu yksilön taloudellisesta asemasta, vaan etuuden saamisen edellytykset on määritelty laissa yleisellä tasolla. Tämä korostaa järjestelmän oikeudellista luonnetta eli sitä, että kysymys ei ole harkinnanvaraisesta etuuden myöntämisestä, vaan laissa säädetyn oikeuden toteuttamisesta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustoimeentuloturva koskevia etuusjärjestelmiä on arvioitu nimenomaan perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.⁴³ Valiokunta on sairausvakuutusta koskevassa lausunnossaan pitänyt sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia ja etuuksia valtiosääntöoikeudellisesti merkittävänä, koska ne toteuttavat oikeutta perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden ja työkyvyttömyyden aikana.⁴⁴ Vastaavasti työttömyysturva koskevassa lausuntokäytännössä on korostettu, että perustuslain 19 §:n 2 momentti velvoittaa lainsäätäjää turvaamaan jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan.⁴⁵ Keravuori-Rusanen luonnehtii lakisääteistä sosiaalivakuutusta keskeiseksi perustoimeentuloa turvaavaksi rahamääräisten etuuksien kokonaisuudeksi. Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat muun muassa lakisääteinen eläkevakuutus, sairausvakuutus, työttömyysvakuutus, tapaturmavakuutus sekä liikenne- ja potilasvakuutus. Suomalaisen järjestelmän erityispiirteenä on pidetty sitä, että lakisääteisen sosiaalivakuutuksen tehtäviä ovat jo pitkään

⁴¹ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205.

⁴² Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205. Ks. sairausvakuutuksen osalta Hiljanen – Viljanen 2025, s. 17–18.

⁴³ PeVL 33/2004 vp, s. 2; PeVL 46/2002 vp, s. 2.

⁴⁴ PeVL 33/2004 vp, s. 2.

⁴⁵ PeVL 46/2002 vp, s. 2.

hoitaneet julkisoikeudellisten eläkelaitosten ohella myös toimiluvan saaneet yksityiset vakuutuslaitokset.⁴⁶

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutus on keskeinen esimerkki lakisääteisestä vakuutuksesta, jossa vakuutusyhtiölle on annettu laissa säädetty tehtävä ratkaista yksilön oikeus korvaukseen. Työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla vakuutusyhtiö arvioi muun muassa, täytyvätkö työtapaturman tai ammattitaudin tunnusmerkit, onko vahingon ja terveydentilan välillä oikeudellisesti merkityksellinen syy-yhteys sekä minkä laajuisia korvauksia vahingoittuneelle maksetaan.⁴⁷ Vakuutusyhtiön tehtävä sisältää korvausten laskennalliseen määrittelyyn lisäksi laajaa arviointia, jossa lain käsitteitä joudutaan tulkitsemaan ja lääketieteellistä selvitystä punnitsemaan.⁴⁸ Tällaisilla ratkaisuilla on usein pitkäkestoisia vaikutuksia yksilön toimeentuloon ja elämäntilanteeseen.⁴⁹ Myös liikennevakuutus ja potilasvakuutus edustavat lakisääteisiä vakuutusjärjestelmiä, joissa vakuutusyhtiön päätösvalta perustuu suoraan lakiin. Liikennevakuutuksessa vakuutusyhtiö ratkaisee korvausvastuun syntymisen ja laajuuden tilanteissa, joissa vahingonkärsijä ei voi vaikuttaa vakuuttamisvelvollisuuteen eikä vastapuolen maksukykyyn.⁵⁰ Potilasvakuutuksessa vakuutusyhtiö arvioi, täytyvätkö potilasvahingon korvattavuuden edellytykset, mikä edellyttää usein vaativaa lääketieteellistä oikeudellista arviointia.⁵¹ Näissä vakuutuslajeissa vakuutusyhtiö toimii yksilön ensisijaisena oikeuksien määrittelijänä, ja sen tekemä päätös muodostaa lähtökohdan mahdolliselle muutoksenhauille. Työeläkejärjestelmässä vakuutusyhtiöiden lakisääteinen tehtäväkenttä korostuu erityisesti pitkäkestoisten ja jatkuvien etuuksien osalta. Työntekijän, yrittäjän ja maatalousyrittäjän eläkelakien nojalla vakuutusyhtiöt ratkaisevat muun muassa työkyvyttömyyden olemassaolon, eläkkeen määrän ja eläkkeen alkamisen ajankohdan.⁵² Työeläkeasioissa vakuutusyhtiön päätökset vaikuttavat yksilön taloudelliseen asemaan usein vuosikymmenien ajan. Päätöksenteko edellyttää oikeudellista ja lääketieteellistä harkintaa, ja ratkaisujen merkitys yksilön perusoikeuksien toteutumiselle on siten huomattava.⁵³

⁴⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205.

⁴⁷ Työtapaturma- ja ammattitautilaki 459/2015. Ks. työtapaturmavakuutuksen tarkoituksesta ja korvattavista tilanteista Karmavalo – Kukkonen 2012, s. 13–14 ja 44; työtapaturmavakuutuksen julkisen tehtävän luonteesta s. 19.

⁴⁸ Ks. työtapaturmavakuutuksen korvattavista vakuutustapahtumista ja syy-yhteyden merkityksestä Karmavalo – Kukkonen 2012, s. 44.

⁴⁹ Karmavalo – Kukkonen 2012, s. 13–14; Hiljanen – Viljanen 2025, s. 25–33.

⁵⁰ Liikennevakuutuslaki 460/2016, 1 §.

⁵¹ Potilasvakuutuslaki 948/2019, 1 §.

⁵² TyEL 395/2006, 1 § ja 3 §; YEL 1272/2006, 1 §; MYEL 1280/2006, 1 §; Halila – Halila 2014, s. 398–400.

⁵³ Halila – Halila 2014, s. 398–400; Mäenpää 2023, s. 187–190.

Työeläkelaitosten asemaa koskevassa oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että työeläkevakuutusjärjestelmä on osa lakisääteistä sosiaalivakuutusta ja että työeläkevakuutusyhtiöille kuuluu tämän vuoksi julkisia hallintotehtäviä. Halilan ja Halilan mukaan julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää erityisesti eläkepäättösten tekemistä, kun taas esimerkiksi eläkevarojen sijoittaminen ja hallinnointi jäävät julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Tämä erottelu havainnollistaa myös tämän tutkielman kannalta olennaista rajausta: arvioinnin kohteena ei ole vakuutusyhtiön koko liiketoiminta, vaan nimenomaan lakisääteinen, yksilön oikeusasemaan vaikuttava päätöksenteko.⁵⁴ Vakuutusyhtiöiden asemaa lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa on arvioitu myös oikeuskäytännössä, johon palataan jäljempänä (ks. luku 3.1).

2.2 Perustuslain 124 § ja julkisen hallintotehtävän edellytykset

Perustuslain 124 § muodostaa keskeisen oikeudellisen viitekehyksen arvioitaessa julkisten tehtävien antamista muille kuin viranomaisille. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos tämä on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.⁵⁵ Säännöksen esitöissä korostetaan, että julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle on pidetty tarpeellisena rajoittaa hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi. Samalla säännöksen tarkoituksena on ilmaista, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.⁵⁶ Säännös ilmentää hallinnon järjestämistä koskevaa perusratkaisua: julkisia tehtäviä voidaan hoitaa myös viranomaiskoneiston ulkopuolella, mutta tehtävän siirtäminen ei irrota toimintaa julkisoikeudellisista reunaehdoista. Perustuslain 124 §:ää voidaan tarkastella myös osana laajempaa oikeusvaltiollista kehitystä, jossa hallinnon tehokkuus-, tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimukset eivät syrjäytä julkisen vallan käyttöä koskevia valtiosääntöisiä reunaehtoja. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle voi olla hallinnon järjestämisen kannalta perusteltua, mutta tehtävän

⁵⁴ Halila – Halila 2014, s. 399–400.

⁵⁵ Mäenpää 2023, s. 187–188 ja 241–243.

⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 179.

hoitaminen säilyy oikeudellisesti sidottuna perusoikeuksiin, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.⁵⁷

Perustuslain 124 §:ää voidaan pitää myös virkamieshallintoperiaatetta konkretisoivana säännöksenä. Virkamieshallintoperiaatteen lähtökohtana on, että julkista valtaa käyttävät viranomaiset ja viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Säännöksen ensimmäinen virke kuitenkin mahdollistaa tästä lähtökohdasta poikkeamisen antamalla julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, kun taas toinen virke asettaa tälle poikkeamiselle ehdottoman rajan merkittävän julkisen vallan käytön osalta.⁵⁸ Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä on jo ennen nykyistä perustuslain 124 §:ää katsottu, ettei virkamieshallintoperiaate muodostanut ehdotonta estettä antaa rajoitettua julkisen vallan käytöksi katsottavaa toimivaltaa muille kuin virkamiehille, kunhan toimintaan liitettiin riittävät oikeudelliset takeet, kuten virkavastuu.⁵⁹ Nykyisen perustuslain 124 §:n lähtökohta on samansuuntainen. Yksityisen osallistumista julkisen tehtävän hoitamiseen ei suljeta pois, mutta osallistuminen sidotaan valtiosääntöisiin edellytyksiin.⁶⁰ Keravuori-Rusanen kuvaa perustuslain 124 §:ää tältä osin kaksisuuntaiseksi säännökseksi: se yhtäältä mahdollistaa julkisten hallintotehtävien antamisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, mutta toisaalta rajoittaa tätä mahdollisuutta oikeusvaltiollisten vaatimusten turvaamiseksi. Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on estää hallinnon yksityistämisestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset yksityisten oikeudelliseen asemaan ja varmistaa, että viranomaiskoneiston ulkopuoliset toimijat noudattavat julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan vastaavia oikeusvaltiollisia vaatimuksia kuin viranomaiset.⁶¹ Perustuslain 124 §:n soveltumista voidaan jäsentää kahden edellytyksen kautta. Ensinnäkin kyseessä tulee olla julkisen hallintotehtävän antaminen ja toiseksi tehtävä tulee antaa muulle kuin viranomaiselle. Näitä on oikeuskirjallisuudessa kuvattu säännöksen funktionaaliseksi ja organisatoriseksi soveltamisedellytykseksi.⁶²

Arvioinnin keskiössä ovat yhtäältä tehtävän siirtämisen hyväksyttävyyys ja toisaalta se, millaisia vaatimuksia tehtävän hoitamiseen kohdistuu sen jälkeen, kun tehtävä on annettu yksityiselle toimijalle. Perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta keskeinen käsite on

⁵⁷ Husa – Pohjolainen 2014, s. 1 ja 71–72.

⁵⁸ Färkkilä 2025, s. 1103–1104.

⁵⁹ PeVL 1/1994 vp, s. 3.

⁶⁰ PeVL 1/1994 vp, s. 3.

⁶¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 62–63.

⁶² Giordani – Kava 2019, s. 2.

julkinen hallintotehtävä. Julkisen hallintotehtävän käsitettä voidaan lisäksi jäsentää ydinalueen ja reuna-alueen kautta. Oikeuskirjallisuudessa julkisten hallintotehtävien ydinalueelle on sijoitettu erityisesti hallintopäätösten tekeminen sekä yksityisten asemaan kohdistuvan määräys- ja käskyvallan käyttäminen. Reuna-alueella taas kysymys siitä, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä, voi olla tulkinnanvaraisempi ja edellyttää tapauskohtaista arviointia.⁶³ Lakisääteinen vakuutus päätöksenteko näyttäytyy tästä näkökulmasta pikemminkin julkisen hallintotehtävän ydinalueeseen kiinnittyvänä toimintana kuin pelkkänä hallinnon teknisenä tai operatiivisena tukitehtävänä.⁶⁴ Käsitteellä viitataan laajaan joukkoon toimintoja, joissa käytetään julkista valtaa tai toteutetaan julkisia hallintotehtäviä yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla. Julkinen hallintotehtävä ei rajoitu yksinomaan varsinaiseen päätöksentekoon, vaan kattaa myös siihen kiinteästi liittyvät valmistelulliset ja menettelylliset vaiheet. Säännöksessä asetetaan lisäksi rajoitus merkittävän julkisen vallan käytön osalta. Merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille, eikä tällaisia tehtäviä voida siirtää yksityisille toimijoille edes lailla. Delegointikieltoa ei ole syytä ymmärtää vain hallinnon organisointia koskevana teknisenä rajauksena, vaan sillä on läheinen yhteys oikeusvaltioperiaatteeseen ja perusoikeuksien turvaamiseen. Färkkilän mukaan delegointikielto pidättää merkittävän julkisen vallan käytön viranomaisille juuri oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi, ja se muodostaa tältä osin valtiosääntöisen rajalinjan yksityiselle annettavien julkisten tehtävien ja viranomaisille kuuluvan vallankäytön välillä.⁶⁵ Perustuslain esitöissä julkinen hallintotehtävä määritellään verraten laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpano sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.⁶⁶ Tätä lähtökohtaa on oikeuskirjallisuudessa täsmennetty korostamalla, että julkinen hallintotehtävä voi olla kyseessä myös silloin, kun tehtävä ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.⁶⁷

Vaikka julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityiselle toimijalle, tehtävän julkisoikeudellinen luonne ei muutu.⁶⁸ Tehtävää hoitava toimija toimii tällöin laissa säädetyn toimivallan nojalla, eikä sen toiminta perustu yksityisoikeudelliseen sopimusvapauteen tai

⁶³ Giordani – Kava 2019, s. 3–4.

⁶⁴ Ks. työtaturmavakuutuksen kuvaamisesta julkisena tehtävänä Karmavalo – Kukkonen 2012, s. 19.

⁶⁵ Färkkilä 2025, s. 1104.

⁶⁶ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁶⁷ Mäenpää 2020, s. 4.

⁶⁸ Ks. hallintotehtävien hoitamisesta julkisen hallinnon ulkopuolella ja perustuslain 124 §:n edellytyksistä Mäenpää 2023, s. 241–243.

vapaaseen harkintaan. Toiminnassa ei ole kyse osapuolten vapaasti järjestettävästä suhteesta, vaan laissa säädetyn toimivallan käyttämisestä yksittäisessä asiassa. Vakuutusyhtiö soveltaa tällöin lakia tilanteeseen, jossa ratkaisu vaikuttaa suoraan siihen, syntyykö henkilölle oikeus etuuteen tai korvaukseen.⁶⁹ Tällaisessa asetelmassa vakuutusyhtiön ja asianosaisen välinen suhde poikkeaa tavanomaisesta yksityisoikeudellisesta suhteesta. Asianosainen ei voi neuvotella päätöksen sisällöstä eikä valita päätöksentekijää. Ratkaisu tehdään yksipuolisesti lain nojalla, ja se jää voimaan, ellei siihen haeta muutosta. Näiltä osin toiminta muistuttaa olennaisesti viranomaisen lain soveltamiseen perustuvaa päätöksentekoa.⁷⁰ Tätä voidaan täsmentää erottamalla julkisen hallintotehtävän antaminen yksityistämistä. Mäenpään mukaan hallintotehtävän ulkoistaminen ei siirrä tehtävää viranomaistoimintaan kohdistuvien oikeudellisten perusvaatimusten ulkopuolelle, vaikka tehtävää hoitava taho ei kuulu julkishallintoon. Ulkoistaminen ei siten merkitse yksityistämistä, vaan tehtävän hoitamisen perusteet ja puitteet määräytyvät edelleen julkisoikeudellisen lainsäädännön mukaan. Myös virkavastuu voi kohdistua ulkoistetun hallintotehtävän hoitajaan.⁷¹

Perustuslain 124 §:n tulkinnassa keskeiseksi nousee lisäksi vaatimus niin sanotusta organisaationeutraalisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on korostettu, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle saa johtaa yksilön oikeusasemaa turvaavien vaatimusten heikentymiseen. Julkisen vallan käytölle asetetut perusoikeus-, oikeusturva- ja hyvän hallinnon vaatimukset seuraavat tehtävän mukana myös silloin, kun tehtävää hoitaa yksityinen toimija.⁷² Husa ja Pohjolainen kytkevät tämän perustuslain 21 §:n ja 124 §:n muodostamaan kokonaisuuteen: hyvän hallinnon oikeusvaltiolliset reunaehdot koskevat toimintaa riippumatta siitä, mikä taho julkista valtaa käyttää tai julkista tehtävää hoitaa. Ratkaisevaa ei ole organisaation luonne, vaan se, missä ominaisuudessa toimitaan ja onko toiminnassa asiallisesti kyse julkisen vallan käyttämisestä tai julkisen tehtävän hoitamisesta. Tästä seuraa, ettei yksilön asema saa heikentyä sen vuoksi, että julkista tehtävää hoitaa yksityisoikeudellinen yhteisö.⁷³ Muukkonen liittää tämän näkemyksen perustuslain systematiikkaan laajemmin ja toteaa, että olisi epäjohdonmukaista ensin turvata yksilölle hallinnollisia oikeuksia ja tämän jälkeen mahdollistaa niiden tosiasiallinen heikentyminen

⁶⁹ Norros 2016, s. 27–30; Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

⁷⁰ Mäenpää 2023, s. 241–243.

⁷¹ Mäenpää 2020, s. 8.

⁷² Muukkonen 2012, s. 9–10.

⁷³ Husa – Pohjolainen 2014, s. 73.

organisatorisin järjestelyin. Tästä seuraa vaatimus siitä, että julkisen hallintotehtävän luonne, eikä sen organisatorinen toteutustapa, ratkaisee sovellettavat oikeudelliset velvoitteet.⁷⁴

Perustuslain 124 §:n kannalta kiinnostavaa on juuri se, ettei säännös päästä tarkastelua päättymään organisaatiokaavioon. Tehtävän hoitaja voi olla yksityinen, mutta tehtävän oikeudellinen luonne on etsittävä muualta: toimivallan perusteesta, menettelyn luonteesta ja ratkaisun vaikutuksista. Tämä tekee säännöksestä erityisen tärkeän lakisääteisen vakuutustoiminnan arvioinnissa. Lakisäateinen vakuutustoiminta onkin vakiintuneesti nähty esimerkkinä tilanteesta, jossa julkinen hallintotehtävä on annettu muulle kuin viranomaiselle.⁷⁵ Tehtävien siirtämistä on perusteltu muun muassa tarkoituksenmukaisuudella, asiantuntemuksella ja hallinnollisella tehokkuudella. Tehtävien siirtäminen ei kuitenkaan muuta niiden luonnetta yksityiseksi, vaan ne säilyttävät julkisoikeudellisen luonteensa, vaikka niitä hoitaa yksityinen toimija.⁷⁶ Säännös toimii näin ollen keskeisenä arviointiperustana tarkasteltaessa vakuutusyhtiöiden asemaa julkisen hallintotehtävän hoitajina. Vakuutusyhtiön yksityinen muoto ei poista sitä, että se käyttää tässä yhteydessä laissa annettua toimivaltaa yksilön oikeusasemaa koskevassa asiassa.

2.3 Vakuutusyhtiöiden institutionaalinen asema

Vakuutusyhtiöiden lakisääteisen toimivallan oikeudellinen arviointi edellyttää rajanvetoa sen välillä, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tämä erottelu on keskeinen arvioitaessa vakuutusyhtiöiden asemaa julkisoikeudellisessa järjestelmässä. Organisatorinen erottelu on tärkeä, koska yksityisoikeudellinen tai yhtiömuotoinen toimija ei muutu viranomaiseksi pelkästään sen vuoksi, että se hoitaa julkisia tehtäviä. Julkisen hallintotehtävän antaminen tällaiselle toimijalle merkitsee siten tehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle, jolloin arviointi palautuu perustuslain 124 §:n edellytyksiin.⁷⁷ Tätä asetelmaa voidaan kuvata välillisen julkishallinnon käsitteen avulla.⁷⁸ Välilliseen julkishallintoon kuuluvat toimijat eivät ole osa varsinaista viranomaiskoneistoa, mutta ne eivät myöskään jää kokonaan julkisoikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle silloin, kun ne hoitavat niille annettuja julkisia hallintotehtäviä. Halila ja Halila sijoittavat

⁷⁴ Muukkonen 2012, s. 10–11.

⁷⁵ Ks. esim. Mäenpää 2023, s. 187–188 ja 241–243.

⁷⁶ Mäenpää 2023, s. 187–190.

⁷⁷ Giordani – Kava 2019, s. 2 ja 9–10.

⁷⁸ Ks. välillisestä julkishallinnosta ja siihen kuuluvista julkisia hallintotehtäviä hoitavista toimijoista Mäenpää 2023, s. 245–247.

työeläkevakuutusyhtiöt tältä osin välilliseen julkishallintoon, koska ne hoitavat lain nojalla lakisääteiseen eläketurvaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Samalla niiden muu toiminta voi edelleen olla yksityisoikeudellista.⁷⁹ Raja ei kuitenkaan ole aina selvä, eikä sen vetäminen ole vakuutusyhtiöiden toiminnan kohdalla ongelmattonta. Sama rajanvedon ongelmallisuus näkyy myös välillisen julkishallinnon yleisessä määrittelyssä. Husa ja Pohjolainen kuvaavat välillisen julkishallinnon toimijoita varsinaisen julkishallinnon ja yksityisen toiminnan väliin sijoittuviksi oikeussubjekteiksi, joiden toiminta voi olla osin yksityisoikeudellista, mutta joille on samalla annettu julkisen vallan käyttöön liittyvää toimivaltaa tai muu julkinen tehtävä.⁸⁰ Keravuori-Rusanen korostaa samansuuntaisesti, että perusoikeusuudistus ja perustuslain 124 § ovat siirtäneet tarkastelun painopistettä välillisen julkisen hallinnon organisaatiomuodoista kohti tehtävän ja toiminnan luonnetta. Viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimija tulee julkista hallintotehtävää hoitaessaan osaksi julkisen hallinnon toiminnallista kokonaisuutta, vaikka se ei organisatorisesti kuulu viranomaiskoneistoon.⁸¹

Hallinto-oikeudellisessa doktriinissa julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan tyypillisesti toimivaltaa tehdä yksipuolisia ja velvoittavia ratkaisuja, joilla puututaan yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Julkisen vallan käyttöön liitetään usein mahdollisuus käyttää pakkokeinoja, määrätä seuraamuksia tai muutoin käyttää voimakkaasti velvoittavaa toimivaltaa. Tällainen vallankäyttö edellyttää lähtökohtaisesti viranomaisasemaa ja on perusoikeuksien kannalta erityisen herkkää, minkä vuoksi sen siirtämiseen yksityisille toimijoille suhtaudutaan pidättyvästi.⁸² Julkisen hallintotehtävän, julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön välistä suhdetta voidaan jäsentää myös hierarkkisesti. Färkkilä kuvaa julkisen hallintotehtävän kattokäsitteeksi, joka voi sisältää julkisen vallan käyttöä, ja julkisen vallan käyttö puolestaan voi tietyissä tilanteissa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tämä jäsenitys auttaa paikantamaan lakisääteisen vakuutus päätöksenteon oikeudellista luonnetta: kyse on vähintään julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja usein myös julkisen vallan käytöstä, mutta päätöksenteko ei välttämättä nouse merkittävän julkisen vallan käytöksi.⁸³ Julkinen hallintotehtävä on käsitteenä tätä laajempi. Se kattaa tehtävät, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti julkisen vallan vastuulle ja joiden tarkoituksena on toteuttaa lainsäädännössä asetettuja julkisia tavoitteita, mutta jotka eivät välttämättä sisällä merkittävää julkisen vallan

⁷⁹ Halila – Halila 2014, s. 395 ja 398.

⁸⁰ Husa – Pohjolainen 2014, s. 222–223.

⁸¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 50–51.

⁸² Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

⁸³ Färkkilä 2025, s. 1108.

käyttöä. Julkinen hallintotehtävä voi sisältää yksilön oikeusasemaan vaikuttavaa päätöksentekoa, kunhan siihen ei liity pakkokeinoja tai rangaistusluonteisia seuraamuksia.⁸⁴ Käytännössä rajanveto näiden käsitteiden välillä jää usein tapauskohtaiseksi. Mäenpään jäsentely tukee tätä rajanvetoa. Hänen mukaansa julkista valtaa käytetään tavallisesti tekemällä hallintopäätöksiä, antamalla yleisiä normeja tai käyttämällä välittömiä voimakeinoja. Tavallisesti julkisen vallan käytön sisältönä on kirjallinen, lopullinen ja lain soveltamista sisältävä ratkaisu eli hallintopäätös.⁸⁵ Julkisen vallan käytössä on kuitenkin asteeroja: voimakkainta on merkittävän julkisen vallan käyttö, jota sisältyy esimerkiksi poliisin voimakeinoin ja hallinnollisten rangaistusseuraamusten määräämiseen. Hallinnollisessa sääntelyssä julkisen vallan käyttö voi olla tätä lievempää, mutta sekin voi sisältää yksityisen oikeuksia, etuja tai velvollisuuksia määrittelevien yksittäistapauksellisten päätösten tekemistä.⁸⁶

Vakuutusyhtiöiden lakisääteisessä päätöksenteossa tämä rajanveto saa kuitenkin painoarvoa. Vakuutusyhtiöt tekevät yksipuolisia ja oikeusvaikutteisia päätöksiä, joilla ratkaistaan yksilön oikeus laissa turvattuun etuuteen tai korvaukseen. Päätökset voivat vaikuttaa ratkaisevasti yksilön toimeentuloon ja taloudelliseen asemaan, ja niiden merkitys yksilön arjessa on usein huomattava. Vakuutusyhtiöt eivät kuitenkaan käytä pakkokeinoja eivätkä määrää rangaistusluonteisia seuraamuksia. Siksi niiden toimivalta ei lähtökohtaisesti täytä merkittävän julkisen vallan käytön tunnusmerkkejä. Tämä ei silti tee päätöksenteosta yksityisoikeudellisesti merkityksetöntä, sillä ratkaisun vaikutukset voivat olla yksilön kannalta hyvin painavia.⁸⁷ Vakuutusyhtiöiden toiminta sijoittuu siten julkisen hallintotehtävän piiriin. Ne toteuttavat lainsäätäjän asettamia julkisia tavoitteita ja käyttävät tähän liittyvää laissa säädettyä päätösvaltaa. Toimivallan luonne on sidottua harkintaa: vakuutusyhtiö soveltaa lakia yksittäistapaukseen eikä voi poiketa lain asettamista edellytyksistä tai harkita etuuden myöntämistä esimerkiksi tarkoituksenmukaisuussyistä.⁸⁸ Vakuutusyhtiön päätöksenteossa on tältä osin sama peruspiirre kuin viranomaisen lain soveltamiseen perustuvassa ratkaisutoiminnassa: henkilön oikeus määräytyy lain, ei osapuolten tahdon perusteella. Työeläkelaitoksia koskeva tarkastelu tukee tätä erottelua. Halila ja Halila katsovat, että eläkepäätösten tekeminen merkitsee julkisen vallan käyttöä, mutta ei

⁸⁴ Mäenpää 2023, s. 187–188 ja 241–244.

⁸⁵ Mäenpää 2020, s. 2–3.

⁸⁶ Mäenpää 2020, s. 3.

⁸⁷ Mäenpää 2023, s. 189–190.

⁸⁸ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Mäenpää 2023, s. 187–190.

lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Heidän perustelunsa rakentuu ennen kaikkea siihen, että päätöksenteko on tarkasti laissa normeerattua oikeusharkintaa ja kohdistuu yksittäisen henkilön eläketurvaan. Päätösten suuri määrä tai niiden taloudellinen merkitys yksilölle ei heidän mukaansa sellaisenaan muuta päätöksentekoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.⁸⁹

Hallinto-oikeudellisessa keskustelussa on toisinaan esitetty, että vakuutusyhtiöiden päätöksentekoa tulisi pitää ensisijaisesti yksityisoikeudellisena juuri siksi, ettei siihen liity pakkokeinoja tai sanktioita. Tällainen lähestymistapa jää kuitenkin kapeaksi. Vaikka vakuutusyhtiö ei käytä pakkovaltaa, se ratkaisee, täytyvätkö laissa säädettyt etuuden tai korvauksen edellytykset. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkitystä ei ole vain vallankäytön voimakkuudella, vaan myös sillä, kuka tekee yksilön oikeuksia koskevan ensimmäisen sitovan ratkaisun.⁹⁰ Rajanveto julkisen vallan käytön ja julkisen hallintotehtävän välillä ei siis vie vakuutusyhtiön lakisäätteistä päätöksentekoa yksityisoikeudellisen toiminnan piiriin. Pikemminkin se täsmentää, millaisesta julkisoikeudellisesta toiminnasta on kyse: päätöksenteko on julkisen hallintotehtävän hoitamista, vaikka se ei lähtökohtaisesti ole merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tulkintaa ei kuitenkaan tule esittää liian mekaanisena. Merkittävän julkisen vallan käytön sisältö ei ole oikeuskirjallisuuden mukaan muodostunut täysin täsmälliseksi tai ennakoitavaksi, vaan sen arviointi on perustuslakivaliokunnan käytännössä jäänyt osin tapauskohtaiseksi. Tämä korostaa tarvetta arvioida vakuutusyhtiön lakisäätteistä päätöksentekoa sen tosiasiallisten vaikutusten perusteella eikä pelkästään sen mukaan, liittyykö päätöksentekoon pakkokeinoja tai seuraamuksia.⁹¹

2.4 Julkinen vastuu, ohjaus ja valvonta

Vakuutusyhtiöiden lakisäätäinen päätöksenteko kytkeytyy erottamattomasti julkiseen vastuuseen. Vastuu lakisäätelisten vakuutusjärjestelmien toimivuudesta ja yksilön oikeusturvan toteutumisesta säilyy viime kädessä julkisella vallalla. Tämä vastuunjako on keskeinen osa perustuslain 124 §:n systematiikkaa: julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos tehtävän hoitaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.⁹² Tehtävän antaminen yksityiselle

⁸⁹ Halila – Halila 2014, s. 408–409.

⁹⁰ Norros 2016, s. 27–30; Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

⁹¹ Färkkilä 2025, s. 1111–1112 ja 1126–1127.

⁹² PL 124 §; Mäenpää 2023, s. 187–190 ja 241–243.

toimijalle ei siten tarkoita, että julkinen valta voisi vetäytyä vastuusta järjestelmän toimivuudesta ja oikeusturvan toteutumisesta. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle edellyttää lisäksi laintasoista perustaa, eikä viranomaisen voi oman harkintansa mukaan ulkoistaa julkisia hallintotehtäviään. Tämä korostaa sitä, että julkinen vastuu säilyy järjestelmän tasolla myös silloin, kun yksittäistä tehtävää hoitaa muu kuin viranomaisen.⁹³ Esitöiden mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä. Tämä vahvistaa sitä lähtökohtaa, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ole sopimusvapauden tai hallinnon tarkoituksenmukaisuusharkinnan varassa oleva järjestely, vaan valtiosääntöisesti rajattu poikkeus viranomaislähtöisestä hallintomallista.⁹⁴ Perustuslain 124 §:n lailla säätämisen vaatimus liittyy myös demokraattiseen ja parlamentaariseen kontrolliin. Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle ei ole pelkästään hallinnon sisäinen järjestely, vaan ratkaisu siitä, kuka saa käyttää julkista valtaa ja millaisin oikeudellisin reunaehdoin. Julkisten hallintotehtävien organisoinnin perusratkaisut kuuluvat siksi lainsäätäjän arvioitaviksi.⁹⁵ Julkisen vastuun säilyminen ei kuitenkaan merkitse ainoastaan muodollista sääntelyvastuuta, vaan myös velvollisuutta huolehtia siitä, että tehtävää hoitavalla toimijalla on tosiasialliset edellytykset suoriutua sille annetusta tehtävästä asianmukaisesti. Ulkoistamista koskevassa tutkimuksessa onkin korostettu, että perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisessa keskeisiä ovat erityisesti ulkoisen toimijan pätevyys ja ammattitaito sekä tähän toimijaan kohdistuva riittävä valvonta.⁹⁶ Lakisääteisessä vakuutustoiminnassa tämä huomio voidaan kytkeä siihen, että vakuutusyhtiön toiminnan julkisoikeudellinen hyväksyttävyyys ei perustu pelkästään tehtävän antamista koskevaan lainsäädäntöön, vaan myös siihen, että järjestelmässä on tosiasialliset edellytykset valvoa tehtävän lainmukaista ja oikeusturvaa kunnioittavaa hoitamista.

Julkinen vastuu ilmenee ensinnäkin lainsäädäntövastuuna. Lainsäätävä määrittää vakuutusyhtiöiden toimivallan, harkintavallan rajat sekä menettelylliset velvoitteet lakisääteisten vakuutusten erityislaeissa. Vakuutusyhtiö ei voi poiketa näistä säännöksistä eikä muokata päätöksenteon reunaehdoja omien taloudellisten intressiensä perusteella. Tässä mielessä vakuutusyhtiön päätöksenteko on osa julkista normiohjausta, vaikka yksittäinen

⁹³ Mäenpää 2020, s. 8–9.

⁹⁴ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁹⁵ Färkkilä 2025, s. 1110–1111.

⁹⁶ Simelius-Sillanpää 2018, s. 72.

päätös tehdään yksityisessä organisaatiossa ja sen omien prosessien puitteissa.⁹⁷ Julkinen vastuu toteutuu lisäksi valvonnan ja ohjauksen kautta. Vakuutusyhtiöiden toimintaa valvoo erityisesti Finanssivalvonta, jonka tehtävänä on varmistaa, että vakuutusyhtiöt noudattavat niitä koskevaa sääntelyä ja toimivat lain mukaisesti. Valvonta kohdistuu kuitenkin pääosin toiminnan rakenteisiin, taloudellisiin edellytyksiin ja yleiseen lainmukaisuuteen. Se ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ratkaise yksittäisen etuus- tai korvauspäätöksen oikeellisuutta. Valvonta ei näin voi korvata yksilökohtaista oikeusturvaa, vaan se täydentää sitä järjestelmätasolla.⁹⁸ Julkisen vastuun ja valvonnan näkökulmasta merkityksellistä on myös laillisuusvalvonnan ulottuminen lakisääteiseen sosiaalivakuutustoimintaan. Keravuori-Rusanen tuo esiin, että lakisääteinen sosiaalivakuutustoiminta on kuulunut laillisuusvalvonnan piiriin vuoden 1990 hallitusmuodon muutoksesta lähtien, jolloin ylimpien laillisuusvalvojien valvontavalta laajennettiin koskemaan kaikkia julkista tehtävää hoitavia toimijoita. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että vakuutusyhtiön yksityisoikeudellinen muoto ei poista sen lakisääteisen päätöksenteon julkisoikeudellista kontrolloitavuutta.⁹⁹ Julkisen vastuun merkitys näkyy myös siinä, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen viranomaiskoneiston ulkopuolella edellyttää oikeusturvaa ja hyvää hallintoa turvaavia rakenteita. Halila ja Halila korostavat työeläkejärjestelmän osalta, että päätöksenteon asianmukaisuutta turvaavat muun muassa hallinnon yleislakien soveltuminen, rikosoikeudellinen virkavastuu sekä erikseen säädetty muutoksenhakujärjestelmä. Näiden vaatimusten tarkoituksena on varmistaa, ettei yksityisen oikeusturva heikkene sen vuoksi, että päätöksentekijänä on viranomaisen sijasta välilliseen julkishallintoon kuuluva toimija.¹⁰⁰

2.5 Julkisen hallintotehtävän tulkintaa koskevia viranomais- ja valiokuntakannanottoja

Tapaturmavakuutuskeskuksen asiantuntijamuistio¹⁰¹ ja Finanssivalvonnan valvottavatiedote¹⁰² täydentävät edellä esitettyä tarkastelua ja jäsentävät lakisääteisen vakuutustoiminnan sijoittumista julkisoikeudelliseen viitekehykseen. Molemmissa korostuu lähtökohta, jonka mukaan lakisääteisten vakuutusten toimeenpano kuuluu julkisen hallintotehtävän piiriin ja siihen kohdistuvat vastaavat oikeudelliset vaatimukset riippumatta

⁹⁷ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; HE 1/1998 vp, s. 179.

⁹⁸ Kivisaari – Rantala 2020, s. 287–292 ja 301. Ks. myös Fiva valvottavatiedote 2020.

⁹⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 205.

¹⁰⁰ Halila – Halila 2014, s. 400–401 ja 403.

¹⁰¹ TVK muistio 2019.

¹⁰² Fiva valvottavatiedote 2020.

toimijan yksityisoikeudellisesta asemasta. Samaa lähtökohtaa tukee myös perustuslakivaliokunnan potilasvakuutuslakia koskeva lausunto PeVL 70/2018 vp.¹⁰³ Valiokunta totesi hallituksen esityksen lähtökohtana olevan, että potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano on keskeisiltä osin julkisen hallintotehtävän hoitamista ja osittain julkisen vallan käyttöä. Merkityksellistä tämän tutkielman kannalta on, että valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tällaiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi ymmärretty toiminta kuului myös yksityisille vakuutusyhtiöille eli julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille. Valiokunta arvioi sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta eikä pitänyt sitä tältä osin ongelmallisena. Tämä vahvistaa tulkintaa, jonka mukaan ainakin potilasvakuutuksen toimeenpano sijoittuu valtiosääntöoikeudellisesti julkisen hallintotehtävän alaan, vaikka tehtävää hoitavat myös yksityisoikeudelliset vakuutusyhtiöt.

Tapaturmavakuutuskeskuksen muistiossa tarkastellaan julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön välistä suhdetta. Julkisen vallan käyttö muodostaa julkisen hallintotehtävän ytimen, mutta hallintotehtävän ala on tätä laajempi. Se kattaa myös päätöksentekoa valmistelevat ja toteuttavat toimet, kuten hakemusten käsittelyn, selvitysten hankkimisen, lääketieteellisten arvioiden hyödyntämisen sekä asianosaisen kuulemisen ja neuvonnan. Vaikka nämä vaiheet eivät aina sisällä julkisen vallan käyttöä suppeassa merkityksessä, ne vaikuttavat ratkaisevasti lopullisen päätöksen sisältöön ja siten yksilön oikeusasemaan. Muistio havainnollistaa samalla sitä, että lakisäateinen vakuutustoiminta sijoittuu systemaattisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän piiriin. Ratkaisevaa ei ole toimijan oikeudellinen muoto, vaan se, ratkaiseeko toiminta yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia lain nojalla. Tässä suhteessa vakuutusyhtiöiden lakisäateinen toiminta ei ole hallinto-oikeudellisesti poikkeuksellinen ilmiö, vaan esimerkki delegoidusta julkisesta hallintotehtävästä.¹⁰⁴

Finanssivalvonnan valvottavatiedote tarkastelee lakisäateistä vakuutustoimintaa erityisesti rakenteellisesta näkökulmasta ja korostaa julkisen vallan käyttöön liittyviä rajoituksia. Tiedotteen lähtökohtana on, että vakuutusyhtiöt käyttävät lakisäateisiä vakuutuksia hoitaessaan julkista valtaa, minkä vuoksi niiden toimintaan kohdistuvat julkisoikeudelliset vaatimukset. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, ettei julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voida siirtää edelleen ilman nimenomaista lainsäätöä. Tämä rajoittaa

¹⁰³ PeVL 70/2018 vp.

¹⁰⁴ TVK muistio 2019.

vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia ulkoistaa ydintehtäviään. Etuus- ja korvauspäätöksiä, joilla puututaan yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin, ei voida pitää ulkoistamiskelpoisina, koska ne sisältävät julkisen vallan käyttöä. Näin ollen vakuutusyhtiön on itse käytettävä sille laissa annettua toimivaltaa, eikä se voi siirtää tätä päätösvaltaa ulkopuolisille toimijoille.¹⁰⁵

Edellä tarkastellut viranomais- ja valiokuntakannanotot täydentävät toisiaan ja vahvistavat kokonaisuutena käsitystä vakuutusyhtiöiden asemasta julkisen hallintotehtävän hoitajina. Tapaturmavakuutuskeskuksen muistio korostaa erityisesti päätöksentekoprosessin kokonaisuutta ja menettelyllisten vaiheiden merkitystä oikeusturvalle, kun taas Finanssivalvonnan tiedote tuo esiin julkisen vallan käyttöön liittyvät rakenteelliset rajat. Perustuslakivaliokunnan potilasvakuutusta koskeva lausunto puolestaan osoittaa, että lakisääteisen vakuutustoiminnan julkisoikeudellinen luonne ei ole pelkästään hallinnollisten toimijoiden oma tulkinta, vaan se on tunnistettu myös perustuslain 124 §:ää koskevassa valtiosääntöisessä arvioinnissa. Yhdessä nämä kannanotot vahvistavat lähtökohtaa, jonka varaan tämän tutkielman myöhempi tarkastelu rakentuu. Lakisääteinen vakuutustoiminta näyttäytyy tässä suhteessa vakuutusyhtiön sisäistä korvauskäsittelyä laajempänä ilmiönä: kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tilanteissa, joissa yksityinen toimija käyttää laissa säädettyä toimivaltaa yksilön oikeutta koskevassa asiassa.

2.6 Kokoavia havaintoja

Edellä esitetyn perusteella lakisääteinen vakuutustoiminta ei ole vakuutusyhtiön tavanomaista yksityisoikeudellista liiketoimintaa silloin, kun yhtiö ratkaisee yksilön oikeuden lain nojalla määräytyvään etuuteen tai korvaukseen. Tällaisessa päätöksenteossa vakuutusyhtiö toimii laissa säädetyn toimivallan perusteella ja hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.¹⁰⁶ Tehtävän sijoittuminen yksityiseen vakuutusyhtiöön ei muuta tätä lähtökohtaa eikä poista niitä perusoikeuksiin, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin liittyviä reunaehtoja, jotka seuraavat julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.¹⁰⁷

Vakuutusyhtiön institutionaalinen asema on tämän vuoksi kaksijakoinen. Yhtiö on organisatorisesti yksityisoikeudellinen toimija, mutta lakisääteistä päätöksentekoa hoitaessaan se toimii osana välillistä julkishallintoa ja käyttää sille laissa annettua toimivaltaa. Arvioinnin

¹⁰⁵ Fiva valvottavatiedote 2020.

¹⁰⁶ Norros 2016, s. 27–30; Mäenpää 2023, s. 187–190.

¹⁰⁷ PL 124 §; HE 1/1998 vp, s. 179; Keravuori-Rusanen 2008, s. 62–63; Muukkonen 2012, s. 9–11.

painopiste ei tällöin ole yhtiömuodossa, vaan siinä, millainen tehtävä vakuutusyhtiölle on annettu ja miten sen ratkaisu vaikuttaa asianosaisen asemaan.¹⁰⁸ Tämä havainto muodostaa lähtökohdan seuraavan pääluvun tarkastelulle. Kun vakuutusyhtiö hoitaa julkista hallintotehtävää yksittäisessä etuus- tai korvausasiassa, on arvioitava tarkemmin, millaisena oikeudellisena ratkaisuna sen tekemä päätös näyttäytyy suhteessa hallintopäätöksen käsitteeseen. Päätöstä ei kuitenkaan tarvitse käsitteellisesti samastaa hallintopäätökseen, jotta sen hallinto-oikeudellinen merkitys voidaan tunnistaa. Olennaista on, että päätöksen oikeusvaikutteisuus, lakisidonnaisuus ja vaikutus yksilön oikeusasemaan tekevät siitä julkisoikeudellisesti merkityksellisen ratkaisun.¹⁰⁹ Samalla luvussa esitetty tarkastelu luo perustan toiselle tutkimuskysymykselle eli sille, millaisia oikeusturvavaatimuksia vakuutusyhtiön lakisääteiseen päätöksentekoon kohdistuu. Koska tehtävä on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia ei voida jättää pelkän jälkikäteisen muutoksenhaun varaan. Niiden on vaikutettava myös siihen, miten vakuutusyhtiö selvittää asian, kuulee asianosaista, perustelee ratkaisunsa ja järjestää päätöksenteon sisäisen vastuun.¹¹⁰

Näin voidaan osoittaa, miksi vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöksentekoa on perusteltua tarkastella hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta. Kysymys ei ole vain siitä, että vakuutusyhtiö osallistuu julkisen tehtävän hoitamiseen yleisellä tasolla, vaan siitä, että yksittäinen etuus- tai korvauspäätös on se kohta, jossa julkinen hallintotehtävä konkretisoituu yksilön oikeusasemaa koskevaksi ratkaisuksi. Seuraavassa luvussa tarkastellaan siksi täsmällisemmin, mitä oikeudellisia ominaisuuksia tällaisella päätöksellä on ja miksi juuri nämä ominaisuudet ovat oikeusturvan kannalta merkityksellisiä.

¹⁰⁸ Halila – Halila 2014, s. 395 ja 398–400; Husa – Pohjolainen 2014, s. 222–223; Keravuori-Rusanen 2008, s. 50–51.

¹⁰⁹ Mäenpää 2020, s. 2–4; Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201; Norros 2016, s. 27–30.

¹¹⁰ Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 146–147, 187–190 ja 241–243.

3 Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ja hallintopäätöksen käsite

3.1 Oikeuskäytäntö vakuutusyhtiön lakisääteisen toiminnan julkisoikeudellisesta luonteesta

Oikeuskäytännön tarkastelun tarkoituksena ei ole muodostaa kattavaa kuvaa kaikista lakisääteisistä vakuutuksista koskevista ratkaisuista, vaan osoittaa, millä tavoin vakuutusyhtiön toiminnan julkisoikeudellinen luonne on oikeuskäytännössä paikannettu tehtäväkohtaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö vakuutusyhtiöiden asemasta lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa on määrällisesti melko niukkaa. Ratkaisut eivät muodosta yhtenäistä oppia siitä, onko vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös muodollisesti hallintopäätös. Niistä voidaan kuitenkin tunnistaa tämän tutkielman kannalta tärkeämpi lähtökohta: vakuutusyhtiön asemaa ei arvioida yksinomaan sen yksityisoikeudellisen muodon perusteella, vaan ratkaisevaa on tehtävän sisältö, päätöksenteon oikeusvaikutteisuus ja se, vaikuttaako menettely yksilön mahdollisuuksiin valvoa oikeuksiaan. Oikeuskäytäntö ohjaa siten arvioimaan vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöksentekoa funktionaalisesti eli sen perusteella, mitä päätöksenteossa tosiasiallisesti ratkaistaan ja millaisia oikeusturvavaatimuksia tähän liittyy.¹¹¹ Oikeuskäytännön merkitys ei rajoitu siihen, että se osoittaa vakuutusyhtiön hoitavan julkista tehtävää tai käyttävän julkista valtaa. Olennaisempaa on, että ratkaisut tekevät näkyväksi vakuutusyhtiön päätöksenteon menettelyllisen ulottuvuuden: kuka osallistuu asian käsittelyyn, millaisella selvityksellä ratkaisu tehdään ja voiko asianosainen jälkikäteen arvioida päätöksenteon asianmukaisuutta. Juuri nämä kysymykset ovat keskeisiä silloin, kun arvioidaan, missä määrin vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös rinnastuu hallintopäätökseen oikeusturvan näkökulmasta.¹¹²

Varhaisemmassa ratkaisussa KHO 2003:57 oli kysymys asianosaisen oikeudesta saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet sekä asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen pöytäkirjan ote liitteineen. Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun, jonka mukaan yksityinen eläkevakuutusyhtiö hoiti lakisääteistä eläketurvaa koskevassa asiassa julkista tehtävää ja käytti eläkepäätöksiä tehdessään julkista valtaa. Tämän vuoksi eläkeratkaisuihin kuuluvien asiakirjojen julkisuutta oli arvioitava julkisuuslain perusteella. Ratkaisun merkitys

¹¹¹ KHO 2003:57; KHO 2014:83; KHO 2025:23.

¹¹² KHO 2014:83; KHO 2025:23.

tämän tutkielman kannalta liittyy erityisesti siihen, että päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden henkilöllisyys nähtiin osana asianosaisen oikeusturvaa. Ratkaisussa asianosaisella katsottiin olevan oikeus saada tieto myös niistä henkilöistä, jotka olivat osallistuneet hänen eläkeasiansa käsittelyyn ja tehneet käsittelyasiakirjoihin merkintöjä tai arvioita. Tämä osoittaa, ettei lakisääteistä vakuutus päätöksentekoa arvioitu pelkästään vakuutusyhtiön sisäisenä toimintana, vaan julkisen vallan käyttöön liittyvänä menettelynä, jonka tulee olla asianosaisen kannalta kontrolloitavissa.¹¹³

Ratkaisussa KHO 2014:83 korkein hallinto-oikeus vahvisti tätä linjaa yleisemmällä tasolla. Asiassa oli kysymys siitä, oliko yksityisen vakuutusyhtiön lakisääteisiä vakuutuksia käsittelevien asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyyttä koskeviin tietoihin sovellettava julkisuuslakia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yksityinen vakuutusyhtiö hoiti julkista tehtävää ja käytti julkista valtaa tehdessään päätöksiä lakisääteisiä vakuutuksia koskevissa asioissa. Yhtiön toimintaan sovellettiin tältä osin julkisuuslakia sen 4 §:n 2 momentin perusteella.¹¹⁴ Ratkaisun merkitys tämän tutkielman kannalta on erityisen tärkeä, koska siinä julkisuusperiaate kytketään suoraan vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksenteon kontrolloitavuuteen. Korkein hallinto-oikeus ei pitänyt ratkaisevana sitä, olivatko asiantuntijalääkärit työsopimussuhteessa vakuutusyhtiöön vai toimivatko he toimeksiantosuhteessa. Ratkaisevaa oli se, että he osallistuivat vakuutusyhtiölle kuuluvien julkisen vallan käyttöä sisältävien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja päätöksentekoon. Näin ratkaisu osoittaa, että myös vakuutusyhtiön sisäiseltä näyttävä asiantuntijatyö voi olla oikeudellisesti merkityksellistä julkisen hallintotehtävän hoitamista silloin, kun se vaikuttaa yksilön etuus- tai korvauspäätöksen sisältöön.¹¹⁵ KHO 2014:83:n ydinhavainto ei siten ole pelkästään se, että asiantuntijalääkäreiden nimet ovat julkisuuslain piiriin kuuluvia tietoja. Ratkaisun laajempi merkitys on siinä, että yksilön oikeusturva edellyttää tietoa siitä, ketkä ovat osallistuneet hänen oikeusasemaansa koskevan ratkaisun tekemiseen. Päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden tunnistettavuus mahdollistaa sen arvioimisen, onko menettely ollut asianmukaista, puolueetonta ja kontrolloitavissa. Ilman tällaista tietoa asianosaisen mahdollisuus arvioida päätöksenteon luotettavuutta ja käyttää muutoksenhakuoikeuttaan tehokkaasti kaventuu.¹¹⁶ Tässä mielessä KHO 2014:83 ankkuroidaan suoraan hallintopäätöksen kaltaisuutta koskevaan kysymykseen. Jos vakuutusyhtiön päätös ratkaisee

¹¹³ KHO 2003:57.

¹¹⁴ KHO 2014:83.

¹¹⁵ KHO 2014:83.

¹¹⁶ KHO 2014:83; Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

yksilön oikeuden laissa turvattuun etuuteen tai korvaukseen, oikeusturvan kannalta ei riitä, että lopputulos ilmoitetaan asianosaiselle. Lisäksi menettelyn on oltava jälkikäteen arvioitavissa. Päätöksentekijän ja päätöksentekoon tosiasiallisesti vaikuttaneiden asiantuntijoiden tunnistettavuus on osa tätä arvioitavuutta. Ratkaisun perusteella vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko ei voi jäädä yksityisen organisaation sisäiseksi ja läpinäkymättömäksi prosessiksi silloin, kun siinä käytetään julkista valtaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla.¹¹⁷ Tämä tekee ratkaisusta tämän tutkielman kannalta keskeisemmän kuin pelkkä julkisuuslakia koskeva tapaus antaisi ymmärtää. KHO 2014:83 osoittaa, että vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksen hallinto-oikeudellinen merkitys ilmenee erityisesti menettelyssä: siinä, miten asia selvitetään, ketkä osallistuvat ratkaisuun ja onko asianosaisella tosiasiallinen mahdollisuus valvoa menettelyn asianmukaisuutta. Näin ratkaisu tukee tulkintaa, jonka mukaan vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä on tarkasteltava hallintopäätökseen rinnastuvana ainakin oikeusturvan, julkisuuden ja menettelyn kontrolloitavuuden näkökulmasta.¹¹⁸

KHO 2003:57 ja KHO 2014:83 tukevat siten yhdessä tulkintaa, jonka mukaan vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko ei ole yksinomaan yksityisoikeudellista vakuutustoimintaa. Vaikka vakuutusyhtiö ei ole viranomainen, se voi lakisääteisiä vakuutuksia koskevassa päätöksenteossa hoitaa julkista tehtävää ja käyttää julkista valtaa. Tällöin päätöksentekoon liittyy sellaisia julkisoikeudellisia vaatimuksia, jotka koskevat muun muassa menettelyn avoimuutta, päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden tunnistettavuutta ja asianosaisen mahdollisuutta valvoa oikeuksiaan.¹¹⁹ Keravuori-Rusanen käyttää ratkaisua KHO 2003:57 havainnollistamaan samaa tehtäväkohtaista rajanvetoa. Ratkaisussa julkisen vallan käyttämisenä pidettiin tyypillisesti vakuuttamis- ja eläkeratkaisujen tekemistä sekä tässä tarkoituksessa päätösten antamista, mutta samalla korostui, että vakuutusyhtiössä on myös paljon tehtäviä, joissa julkista valtaa ei suoranaisesti käytetä. Tämä täsmentää vakuutusyhtiön lakisääteisen toiminnan arviointia: julkisoikeudellinen luonne ei seuraa vakuutusyhtiön koko toiminnasta yleisesti, vaan nimenomaan niistä tehtävistä, joissa yhtiö ratkaisee yksilön oikeusasemaan vaikuttavan lakisääteisen asian.¹²⁰

¹¹⁷ KHO 2014:83; Kulla – Salminen 2024, s. 56 ja 68.

¹¹⁸ KHO 2014:83.

¹¹⁹ KHO 2003:57; KHO 2014:83.

¹²⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 114.

Oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan voida tulkita niin laajasti, että kaikki lakisääteiseen vakuutukseen liittyvä vakuutusyhtiön toiminta olisi hallinto-oikeudellista tai hallintolainkäytön järjestyksessä arvioitavaa toimintaa. Tätä rajausta havainnollistaa ratkaisu KHO 2014:169, jossa oli kysymys vakuutusyhtiön laskuttamista liikennevakuutusmaksuista. Asiassa arvioitiin viran puolesta, oliko hallinto-oikeus voinut tutkia liikennevakuutusmaksuja koskevat vaatimukset verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisena perustevalituksena. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei liikennevakuutusmaksua koskevaa asiaa voitu käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä. KHO 2014:169 osoittaa, että vakuutusyhtiön toiminnan oikeudellinen luonne on ratkaistava tapauskohtaisesti sen perusteella, mistä toiminnosta ja oikeussuhteesta kulloinkin on kysymys. Liikennevakuutusmaksua koskevassa asiassa kysymys oli vakuutuksenottajan ja vakuutusyhtiön välisestä vakuutussopimuslain 40 §:ssä tarkoitetusta vahinkovakuutussopimukseen perustuvasta maksusta, jonka oikeussuojatie määräytyi yleisen tuomioistuimen eikä hallinto-oikeuden kautta. Ratkaisu toimii siten tärkeänä vastapainona KHO 2003:57:lle ja KHO 2014:83:lle: se osoittaa, ettei lakisääteisen vakuutuksen piiriin kuulumisen yksin ratkaise toiminnan julkisoikeudellista luonnetta. Tämän tutkielman rajauksen kannalta KHO 2014:169 on tärkeä juuri siksi, että se erottaa vakuutusyhtiön lakisääteisen etuus- ja korvauspäätöksenteon muusta vakuutustoimintaan liittyvästä toiminnasta. Tutkielmassa ei arvioida vakuutusyhtiön koko toimintaa hallinto-oikeudellisena toimintana, vaan nimenomaan sitä päätöksentekoa, jossa vakuutusyhtiö ratkaisee lain nojalla yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen. KHO 2014:169 tukee tätä rajausta osoittamalla, että vakuutusyhtiön eri tehtävät voivat kuulua eri oikeudellisiin viitekehyksiin.¹²¹

Tuoreessa ratkaisussa KHO 2025:23 tarkastelun kohteena oli Liikennevakuutuskeskuksen oikeus hankkia potilastietoja liikennevakuutuksen korvausasioiden ratkaisemiseksi sekä se, miten tietojen välttämättömyyttä ja tietopyyntöjen yksilöintiä on arvioitava. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei asiassa saadusta selvityksestä ilmennyt, että Liikennevakuutuskeskus olisi järjestelmällisesti toiminut yleisen tietosuoja-asetuksen käsittelyn kohtuullisuutta, tietojen minimointia tai sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa koskevien vaatimusten vastaisesti hankkiessaan potilastietoja korvausasioiden ratkaisemiseksi. Ratkaisussa kuitenkin korostettiin, ettei lakisääteinen tiedonsaantioikeus merkitse rajoittamatonta pääsyä potilastietoihin. Tiedonsaantioikeus rajoittuu tietoihin, jotka ovat välttämättömiä vakuutus- tai

¹²¹ KHO 2014:169.

korvausasian ratkaisemiseksi tai liikennevakuutuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi lisäksi, että tietopyyntö on perusteltava ja sen on oltava mahdollisimman yksilöity ja selvä, jotta myös tietoja luovuttava taho voi arvioida tietojen luovuttamisen edellytyksiä. KHO 2025:23 täydentää oikeuskäytännön kokonaiskuva osoittamalla, että lakisääteisen vakuutusasian ratkaiseminen voi edellyttää laajaa lääketieteellistä selvitystä, mutta selvityksen hankkimista rajaavat samalla välttämättömyyden, minimoinnin ja yksilöinnin vaatimukset. Ratkaisu ei koske suoraan hallintopäätöksen käsitettä, mutta se on merkityksellinen vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksenteon menettelyllisen kehyksen kannalta. Se osoittaa, että korvausasian ratkaisemiseen liittyvä selvitystoiminta on osa oikeudellisesti säänneltyä päätöksentekoprosessia eikä pelkkä vakuutusyhtiön sisäinen tekninen valmisteluvaihe.¹²²

Oikeuskäytännön perusteella vakuutusyhtiön lakisääteisen toiminnan julkisoikeudellinen luonne ei määräydy yhden käsitteellisen leiman perusteella. KHO 2003:57 ja KHO 2014:83 korostavat päätöksenteon julkisoikeudellista luonnetta silloin, kun vakuutusyhtiö ratkaisee yksilön lakisääteistä etuutta tai korvausta koskevan asian. KHO 2014:169 puolestaan osoittaa, ettei kaikki lakisääteiseen vakuutukseen liittyvä toiminta kuulu samaan julkisoikeudelliseen arviointikehikkoon. KHO 2025:23 täydentää kokonaisuutta osoittamalla, että myös päätöksentekoa varten tapahtuva selvityksen hankkiminen voi olla oikeudellisesti kontrolloitua toimintaa. Ratkaisuista muodostuva kokonaiskuva tukee tehtäväkohtaista arviointia. Vakuutusyhtiön toiminta ei ole julkisoikeudellisesti merkityksellistä kaikissa tilanteissa samalla tavalla, vaan merkitys korostuu silloin, kun yhtiö käyttää laissa säädettyä toimivaltaa yksittäisen etuus- tai korvausasian ratkaisemiseksi.¹²³

3.2 Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös oikeusvaikutteisena ratkaisuna

Edellä tarkasteltu oikeuskäytäntö antaa perustan siirtyä vakuutusyhtiön toiminnan yleisestä julkisoikeudellisesta luonteesta yksittäisen päätöksen arviointiin. Tässä luvussa tarkastelun kohteena on nimenomaan etuus- tai korvauspäätös, jolla vakuutusyhtiö ratkaisee, syntyykö henkilölle lain nojalla oikeus etuuteen tai korvaukseen ja missä laajuudessa. Vakuutusyhtiön tekemä lakisääteinen päätös perustuu suoraan lainsäädäntöön eikä vakuutetun ja vakuutusyhtiön väliseen sopimukseen.¹²⁴ Vapaaehtoisessa vakuutuksessa ratkaisun

¹²² KHO 2025:23; Pöysti 2018, s. 902.

¹²³ KHO 2003:57; KHO 2014:83; KHO 2014:169; KHO 2025:23.

¹²⁴ KHO 2014:83; KHO 2014:169.

lähtökohtana ovat sopimussuhde ja vakuutusehdot, kun taas lakisääteisessä vakuutuksessa kysymys on laissa säädetyn oikeuden toteuttamisesta.¹²⁵ Lakisääteisessä vakuutuksessa vakuutusyhtiön tehtävänä on soveltaa lakia yksittäistapaukseen. Päätöksenteko edellyttää arviointia esimerkiksi siitä, täytyvätkö lain mukaiset edellytykset työtapaturmalle, ammattitaudille tai korvattavalle vahingolle. Vaikka ratkaisu nojaa usein lääketieteelliseen ja muuhun tosiseikkaselvitykseen, lopputulos ei ole pelkkä lääketieteellinen arvio. Vakuutusyhtiön on ratkaistava, mitä oikeudellisia seurauksia esitetyle selvitykselle annetaan ja täytyvätkö laissa säädetty korvauksen tai etuuden edellytykset.¹²⁶

Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös on oikeusvaikutteinen. Päätöksellä vahvistetaan, rajataan tai evätään käytännössä henkilölle kuuluva oikeus, ja se vaikuttaa suoraan hänen oikeusasemaansa. Kielteinen päätös voi merkitä sitä, että vahingoittunut tai sairastunut henkilö jää vaille toimeentulonsa kannalta tärkeää etuutta tai korvausta. Myönteinen päätös puolestaan vahvistaa oikeuden tietyn sisältöiseen ja laajuiseen etuuteen. Päätöksellä on näin ollen välittömiä ja usein myös pitkäkestoisia vaikutuksia.¹²⁷ Oikeusvaikutteisuu den kannalta merkityksellistä on myös se, että vakuutusyhtiön päätös on lähtökohtaisesti sitova, ellei siihen haeta muutosta. Päätös määrittää sen, millä edellytyksillä ja missä laajuudessa etuutta maksetaan, ja se ohjaa vakuutusyhtiön myöhempää toimintaa samassa asiassa. Vaikka päätöksestä on mahdollista valittaa muutoksenhakuelimille, vakuutusyhtiön ratkaisu toimii koko prosessin lähtökohtana ja muodostaa perustan myöhemmälle oikeudelliselle arvioinnille.¹²⁸ Yksilön näkökulmasta päätös on se hetki, jossa oikeusasema konkreettisesti määräytyy. Tästä syystä vakuutusyhtiön päätöstä on tarkasteltava itsenäisenä oikeudellisena ratkaisuna, jonka menettelyllinen laatu ja perusteltavuus vaikuttavat ratkaisevasti yksilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää oikeussuojakeinoja. Tätä tukee myös sosiaaliturvan muutoksenhakua koskevassa kirjallisuudessa esitetty havainto siitä, ettei vakuutusyhtiön päätöstä voida pitää oikeudellisesti merkityksettömänä tai pelkästään teknisenä esivaiheena ennen varsinaista oikeussuojamenettelyä. Vakuutusyhtiön ratkaisu muodostaa käytännössä lähtökohdan sille, miten yksilön oikeusasemaa koskevaa kysymystä arvioidaan myöhemmissä muutoksenhakuvaiheissa. Päätöksen merkitys ei siten rajoitu sen välittömiin

¹²⁵ Norros 2016, s. 19–20.

¹²⁶ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Norros 2016, s. 27–30.

¹²⁷ Hiljanen – Viljanen 2025, s. 25–33; Norros 2016, s. 27–30.

¹²⁸ Goebel ym. 2021, s. 5–6.

oikeusvaikutuksiin, vaan se vaikuttaa myös siihen, millaiseksi asia oikeussuojamenettelyssä jäsentyy.¹²⁹

Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös sisältää näin ollen oikeudellisen ratkaisun yksilön oikeudesta. Tässä mielessä se täyttää useita hallintopäätöksen keskeisiä tunnusmerkkejä: päätös on yksipuolinen ja oikeusvaikutteinen, ja se perustuu laissa säädettyyn toimivaltaan. Arvioinnissa on siten kiinnitettävä huomiota ensisijaisesti tehtävän luonteeseen ja päätöksen vaikutuksiin.¹³⁰ Tätä jäsenystä täydentää Keravuori-Rusasen näkemys hallinnollisesta päätöksenteosta ja muusta hallinto-oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta toimintana, jossa hallinnon ulkopuolisiin kohdistetaan oikeudellisia vaikutuksia velvoittavin, kieltävin, sallivin tai oikeutta luovin oikeustoimin. Ratkaisutoiminnan keskeisiä instrumentteja ovat muun muassa hallintopäätökset, joille on ominaista kirjallinen luonne, muotosidonnainen menettely sekä menettelyvaiheiden ja oikeusturvaperiaatteiden sääntely.¹³¹ Tästä näkökulmasta vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä voidaan pitää hallinto-oikeudellisesti merkityksellisenä ratkaisutoimena, vaikka sitä ei muodollisesti nimitettäisi hallintopäätökseksi.

Vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä ei ole tämän vuoksi perusteltua pitää pelkkänä muutoksenhakua edeltävänä valmistelutoimena. Päätös määrittää henkilön aseman jo ennen kuin asia mahdollisesti saatetaan muutoksenhakuelimen arvioitavaksi. Sen merkitys ei rajoitu siihen, maksetaanko etuus tai korvaus, vaan päätös vaikuttaa myös siihen, millaisena asia myöhemmässä oikeussuojamenettelyssä näyttäytyy. Jos päätös on puutteellisesti perusteltu tai vaikeasti hahmotettava, asianosaisen voi olla vaikea arvioida, mihin hänen tulisi muutoksenhaussa vedota. Tästä syystä päätöksen oikeusvaikutteisuus ei ole vain aineellinen kysymys, vaan myös oikeusturvaan liittyvä kysymys.¹³²

3.3 Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös suhteessa hallintopäätöksen tunnusmerkistöön

Hallintopäätöksen käsitteeseen rinnastaminen edellyttää, että vakuutusyhtiön päätöstä tarkastellaan sen oikeudellisten ominaisuuksien eikä vain päätöksentekijän organisatorisen aseman perusteella. Arvioinnissa korostuvat erityisesti päätöksen yksipuolisuus, oikeusvaikutteisuus ja se, että ratkaisu perustuu laissa säädettyyn toimivaltaan. Näiden

¹²⁹ Goebel ym. 2021, s. 5–6 ja 15–17; Koulu 2014, s. 85–94.

¹³⁰ Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

¹³¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 71.

¹³² Goebel ym. 2021, s. 5–6 ja 15–17; Koulu 2014, s. 85–94.

tunnusmerkkien kautta voidaan arvioida, missä määrin vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös toimii yksilön oikeuksia koskevana hallinto-oikeudellisena ratkaisuna.¹³³ Hakalehto-Wainion julkisen vallan käyttöä koskeva jäsenyys täsmentää tätä arviointia. Hänen mukaansa julkisen vallan käytön ydin liittyy tilanteisiin, joissa lakiin perustuvalla yksipuolisella ratkaisulla vaikutetaan yksityisen oikeusasemaan, ja hallintopäätöksen tekeminen on tästä tyypillinen esimerkki. Julkisen vallan käyttöä ei siten tule arvioida vain sen perusteella, kuuluuko päätöksentekijä muodollisesti viranomaisorganisaatioon, vaan huomiota on kiinnitettävä päätöksen sisältöön, toimivallan perusteeseen ja vaikutuksiin yksilön oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.¹³⁴ Vakuutusyhtiön yksityisoikeudellinen asema ei kuitenkaan vielä ratkaise päätöksen oikeudellista luonnetta. Kun yhtiö ratkaisee lain nojalla henkilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen, tarkastelun painopiste siirtyy toimijan muodosta päätöksen tehtävään ja vaikutuksiin.

Yksipuolisuuden osalta vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös vastaa hallintopäätöstä. Asianosainen voi menettelyn aikana toimittaa selvityksiä ja käyttää hänelle kuuluvia osallistumismahdollisuuksia, mutta hän ei määrää ratkaisun sisältöä. Lopullinen päätös perustuu vakuutusyhtiön yksipuoliseen arvioon siitä, miten lakia sovelletaan käsillä olevaan tapaukseen. Tämä piirre erottaa lakisääteisen vakuutus päätöksen selvästi vapaaehtoisiin vakuutuksiin liittyvistä sopimusperusteisista ratkaisuista, joissa osapuolten tahdolla ja sopimusehdoilla on keskeinen merkitys.¹³⁵ Oikeusvaikutteisuuden osalta rinnastus on vielä selvempi. Vakuutusyhtiön päätös ei ole vain kannanotto korvaushakemukseen, vaan ratkaisu siitä, tunnustetaanko henkilölle lain perusteella oikeus etuuteen tai korvaukseen. Tässä mielessä päätös toteuttaa samaa perusfunktiota kuin hallintopäätös: se määrittää yksittäistapauksessa henkilön oikeudellisen aseman.¹³⁶ Toimivallan osalta vakuutusyhtiön päätöksenteko perustuu nimenomaisesti lakiin. Lakisääteisissä vakuutuksissa vakuutusyhtiön toimivalta ja harkintavallan rajat on määritelty yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Vakuutusyhtiö käyttää laissa sille annettua päätösvaltaa soveltaessaan säännöksiä yksittäistapaukseen.¹³⁷

¹³³ Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

¹³⁴ Hakalehto-Wainio 2008, s. 70–72 ja 77–78.

¹³⁵ Norros 2016, s. 27–30 ja 61–63.

¹³⁶ Norros 2016, s. 27–30; Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

¹³⁷ Mäenpää 2023, s. 187–188.

Tässä tutkielmassa vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä ei rinnasteta hallintopäätökseen pelkän nimikkeen tai muodollisen luokittelun perusteella. Rinnastus perustuu siihen, mitä päätöksellä tehdään: vakuutusyhtiö käyttää laissa säädettyä toimivaltaa, ratkaisee henkilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen ja antaa ratkaisun, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Nämä piirteet ovat juuri niitä ominaisuuksia, joiden vuoksi hallintopäätöksiin liitetään erityisiä menettelyllisiä ja oikeusturvaa koskevia vaatimuksia. Jos nämä piirteet toteutuvat vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksessä, oikeusturvan arviointi jää liian kapeaksi, jos huomio kiinnitetään vain siihen, ettei päätöksentekijä ole organisatorisesti viranomainen.¹³⁸ Rinnastaminen hallintopäätökseen on kuitenkin tehtävä rajatusti ja täsmällisesti. Se ei merkitse sitä, että vakuutusyhtiö olisi kaikessa toiminnassaan viranomainen tai että kaikki lakisääteiseen vakuutukseen liittyvät oikeussuhteet tulisi arvioida hallinto-oikeudellisesti. Kysymys on kapeammasta väitteestä: kun vakuutusyhtiö ratkaisee lain nojalla henkilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen, päätöksellä on sellaisia hallintopäätökselle ominaisia piirteitä, jotka perustelevat hyvän hallinnon, päätöksen perustelemisen, selvittämismuutoksen, julkisuuden ja muutoksenhaun tehokkuuden tarkastelua hallinto-oikeudellisista lähtökohdista.¹³⁹

3.4 Muutoksenhakujärjestelmä ja vakuutusyhtiön päätöksen asema

Lakisääteisiin vakuutuspäätöksiin liittyvä muutoksenhakujärjestelmä poikkeaa tavanomaisesta hallintoprosessista.¹⁴⁰ Kuten edellä todettiin, oikeussuojatie rakentuu erillisten muutoksenhakulautakuntien ja vakuutus-oikeuden varaan eikä yleensä hallinto-oikeuksien kautta etenevän mallin mukaisesti. Tätä järjestelmää on arvioitu kriittisesti erityisesti oikeussuojan tehottomuuden ja tosiasiallisen huonon saavutettavuuden näkökulmasta, sillä muutoksenhaku voi olla monivaiheista, hidasta ja yksilölle vaikeasti hahmotettavaa.¹⁴¹ Muutoksenhakujärjestelmä konkretisoi julkisen vallan vastuuta siitä, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös voidaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi. Jälkikäteinen kontrolli on siten olennainen osa oikeusturvajärjestelmää. Perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus asianmukaiseen käsittelyyn koskee kuitenkin myös ensimmäistä

¹³⁸ Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201; Hakalehto-Wainio 2008, s. 70–72 ja 77–78.

¹³⁹ KHO 2014:83; KHO 2014:169; Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

¹⁴⁰ Goebel ym. 2021, s. 21–30.

¹⁴¹ Koulu 2014, s. 83–88.

päätösvaihetta.¹⁴² Tämä merkitsee, ettei muutoksenhaku poista vakuutusyhtiön omaan päätöksentekovaiheeseen kohdistuvia menettelyllisiä vaatimuksia.¹⁴³

Vakuutusyhtiön päätös määrittää prosessin lähtökohdan. Lautakuntamenettelyssä ja vakuutus oikeudessa asiaa arvioidaan itsenäisesti, mutta käytännössä tarkastelu rakentuu vakuutusyhtiön päätöksessä esitettyjen tosiseikkojen, perustelujen ja selvitysaineiston varaan.¹⁴⁴ Jos päätös on perusteluiltaan niukka tai asian selvittäminen jää epäselväksi, myös asianosaisen mahdollisuus kohdistaa muutoksenhakunsa oikeisiin kysymyksiin heikkenee.¹⁴⁵ Tässä suhteessa vakuutusyhtiön päätöstä ei voida pitää vain teknisenä esivaiheena ennen varsinaista lainkäyttöä. Oikeussuojatien määräytyminen ei kuitenkaan seuraa yksinomaan siitä, että asia liittyy lakisääteiseen vakuutukseen. KHO 2014:169 osoittaa, että esimerkiksi liikennevakuutusmaksua koskeva riita voi kuulua yleisen tuomioistuimen eikä hallinto-oikeuden toimivaltaan, vaikka liikennevakuutus itsessään on lakisääteinen vakuutus.¹⁴⁶ Ratkaisu korostaa tarvetta erottaa toisistaan vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- ja korvauspäätöksenteko sekä muu vakuutustoimintaan liittyvä sopimus- ja maksusuhde.

Tässä luvussa muutoksenhakujärjestelmä toimii ennen kaikkea taustana vakuutusyhtiön päätöksen oikeudellisen aseman arvioinnille. Päätös määrittää asian ensimmäisen oikeudellisen ja tosiasiallisen jäsenyyksen, jonka varaan myöhempi muutoksenhaku rakentuu. Muutoksenhakujärjestelmän rakenteellisia vahvuuksia ja ongelmakohtia arvioidaan tarkemmin luvussa 5.

3.5 Kokoava arvio: lakisääteinen päätös hallinto-oikeudellisena ratkaisuna

Edellä esitetyn perusteella vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä voidaan pitää hallinto-oikeudellisesti merkityksellisenä ratkaisuna, vaikka sitä ei kaikissa yhteyksissä nimitettäisi muodollisesti hallintopäätökseksi. Päätös perustuu lakiin, tehdään yksipuolisesti ja ratkaisee yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen. Näiden ominaisuuksien vuoksi päätös on oikeusvaikutteinen ratkaisu, jonka merkitys yksilön oikeusasemalle muistuttaa monin tavoin viranomaisen tekemää hallintopäätöstä.¹⁴⁷

¹⁴² PL 21 §; Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

¹⁴³ Hakalehto-Wainio 2008, s. 78–79 ja 154.

¹⁴⁴ Goebel ym. 2021, s. 5–6.

¹⁴⁵ Koulu 2014, s. 85–94.

¹⁴⁶ KHO 2014:169.

¹⁴⁷ Norros 2016, s. 27–30; Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201.

Ratkaisevaa ei kuitenkaan ole yksin se, voidaanko vakuutusyhtiön päätös sijoittaa ongelmattomasti hallintopäätöksen käsitteeseen. Oikeusturvan kannalta olennaisempaa on tunnistaa, että vakuutusyhtiö käyttää päätöksellään laissa säädettyä toimivaltaa tavalla, joka vaikuttaa suoraan yksilön oikeusasemaan.¹⁴⁸ Päätöksenteon asianmukaisuutta ei siksi voida arvioida vain vakuutus oikeudellisena tai sopimusoikeudellisena kysymyksenä, vaan myös julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvien menettelyllisten vaatimusten näkökulmasta.¹⁴⁹ KHO 2014:83 konkretisoi tätä asetelmaa erityisen hyvin. Ratkaisussa päätöksentekoon osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyyttä ei pidetty pelkkänä vakuutuslaitoksen sisäisenä tietona, vaan kysymys liittyi julkisen vallan käytön avoimuuteen. Tieto siitä, ketkä osallistuvat lakisääteisen vakuutusasian ratkaisemiseen, on oikeusturvan kannalta merkityksellistä, koska se mahdollistaa päätöksenteon puolueettomuuden, asiantuntija-arvioiden aseman ja menettelyn kontrolloitavuuden arvioimisen. Läpinäkyvyys ei siten ole tässä yhteydessä vain julkisuusperiaatteeseen liittyvä muodollinen vaatimus, vaan osa sitä, että yksilö voi ymmärtää, arvioida ja tarvittaessa riitauttaa häntä koskevan ratkaisun.¹⁵⁰

Vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksen hallinto-oikeudellinen merkitys tulee näkyviin erityisesti menettelyllisissä kysymyksissä. Mitä vahvemmin päätös vaikuttaa yksilön toimeentuloon, työkykyyn, terveyteen tai muuhun perusoikeusasemaan, sitä tärkeämpää on, että päätöksenteko on asianmukaisesti selvitettyä, perusteltua ja jälkikäteen kontrolloitavissa.¹⁵¹ Oikeusturvan toteutuminen ei tällöin voi perustua yksinomaan siihen, että päätökseen voidaan hakea muutosta jälkikäteen. Ensimmäisen päätösvaiheen laatu vaikuttaa suoraan siihen, millaisista lähtökohdista muutoksenhaku myöhemmin tapahtuu ja kuinka tehokkaasti yksilö voi siinä vedota oikeuksiinsa.¹⁵² Tätä johtopäätöstä on kuitenkin rajattava. Vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä ei ole tarpeen samastaa viranomaisen hallintopäätökseen kaikissa muodollisissa tai prosessuaalisissa merkityksissä. Olennaista on kapeampi ja täsmällisempi havainto: kun vakuutusyhtiö ratkaisee lain nojalla yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen, päätöksellä on sellaisia oikeudellisia ominaisuuksia, jotka edellyttävät hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten huomioon ottamista. Rinnastus perustuu tällöin ennen kaikkea päätöksen lakisidonnaisuuteen, yksipuolisuuteen,

¹⁴⁸ Mäenpää 2023, s. 187–190.

¹⁴⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 187–190.

¹⁵⁰ KHO 2014:83.

¹⁵¹ Hiljanen – Viljanen 2025, s. 17–18 ja 25–33; Goebel ym. 2021, s. 5–6 ja 15–17; Koulu 2014, s. 85–94.

¹⁵² Goebel ym. 2021, s. 5–6 ja 15–17; Koulu 2014, s. 85–94.

oikeusvaikutteisuuden ja vaikutukseen yksilön oikeusasemaan.¹⁵³ Päätöstä ei siksi ole perusteltua tarkastella vain vakuutus oikeudellisena korvausratkaisuna, vaan myös julkista hallintotehtävää koskevien menettelyllisten vaatimusten valossa.¹⁵⁴ Tämä muodostaa perustan seuraavan luvun tarkastelulle, jossa arvioidaan tarkemmin hyvän hallinnon vaatimusten sisältöä vakuutusyhtiöiden lakisääteisessä päätöksenteossa.

¹⁵³ Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201; Hakalehto-Wainio 2008, s. 70–72 ja 77–78.

¹⁵⁴ Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

4 Hyvä hallinto ja menettelylliset vaatimukset lakisääteisessä vakuutustoiminnassa

4.1 Hyvän hallinnon käsite ja oikeudelliset lähtökohdat

Perustuslain 124 § asettaa julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle selvät oikeusturvaa koskevat reunaehdot. Tehtävän siirtäminen yksityiselle toimijalle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lakisääteisessä vakuutustoiminnassa tämä merkitsee, että vakuutusyhtiön on julkista hallintotehtävää hoitaessaan huolehdittava hyvän hallinnon vaatimuksista omassa päätöksenteossaan.¹⁵⁵ Hyvän hallinnon merkitys ei kuitenkaan tyhjene yksittäisiin menettelysäännöksiin. Sitä voidaan pitää myös hallinnon laadun oikeudellisena mittapuuna, jonka sisältö elää hallinnon toimintaympäristön muuttuessa. Lakisääteisessä vakuutustoiminnassa tämä merkitsee, että arvioinnin kohteena ei ole vain se, onko päätökselle muodollinen muutoksenhakutie, vaan myös se, turvaako vakuutusyhtiön oma menettely asianmukaisen, ymmärrettävän ja jälkikäteen kontrolloitavan päätöksenteon.¹⁵⁶

Ennen hyvän hallinnon käsitteen tarkempaa tarkastelua on syytä täsmentää tutkielman rajaus suhteessa vakuutusyhtiöiden muuhun toimintaan. Tutkielma keskittyy vakuutusyhtiöiden lakisääteiseen vakuutustoimintaan ja siihen liittyvään päätöksentekoon, jossa vakuutusyhtiö hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Tarkastelun kohteena ovat tällöin ne hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset, jotka seuraavat julkisen vallan käytöstä ja perusoikeusjärjestelmästä riippumatta toimijan yksityisoikeudellisesta asemasta. Samalla on kuitenkin tunnistettava, että vakuutusyhtiöiden toimintaa ohjaavat myös muuhun sääntelyyn perustuvat velvoitteet tilanteissa, joissa kyse ei ole lakisääteisestä vakuutuksesta. Vapaaehtoisessa vakuutustoiminnassa vakuutusyhtiötä sitovat muun muassa vakuutussopimusoikeudellinen lojaliteettivelvoite¹⁵⁷, hyvää vakuutustapaa koskevat normit¹⁵⁸ sekä finanssivalvonnallinen sääntely¹⁵⁹. Nämä velvoitteet eroavat kuitenkin luonteeltaan niistä

¹⁵⁵ Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–113.

¹⁵⁶ Koivisto – Koulu 2020, s. 809 ja 813.

¹⁵⁷ Hemmo – Hoppu 2006a, kappale 7. Sopimuksen keskeinen sisältö; Sopimusten tulkintaperiaatteista; Lojaliteettiperiaate.

¹⁵⁸ Hyvällä vakuutustavalla tarkoitetaan vakuutusalan vakiintunutta ja ajassa muuttuvaa menettelynormistoa, joka edellyttää vakuutustoiminnan lainmukaisuutta, kohtuullisuutta ja asiakkaiden tasapuolista kohtelua. Normiston noudattamista valvoo Finanssivalvonta. Ks. esim. <https://www.finanssiala.fi/aiheet/hyva-vakuutustapa-ja-vakuutustoiminnan-yleiset-periaatteet/> (Luettu 3.2.2026).

¹⁵⁹ Finanssivalvonnallisella sääntelyllä tarkoitetaan Finanssivalvonnan harjoittamaa rahoitus- ja vakuutusalan toimijoiden lainmukaisuuden ja vakavaraisuuden valvontaa sekä siihen liittyviä määräyksiä ja ohjeita.

vaatimuksista, jotka perustuvat perustuslain 124 §:ään ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tässä luvussa hyvän hallinnon vaatimuksia tarkastellaan siksi nimenomaan lakisääteisen vakuutustoiminnan yhteydessä. Tarkastelun kohteena ei ole vakuutusyhtiön koko toiminta, vaan se päätöksentekotilanne, jossa yhtiö käyttää laissa annettua toimivaltaa ja ratkaisee henkilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen.

Hyvä hallinto on perustuslain 21 §:ään perustuva menettelyllinen oikeus, ei pelkkä hallinnon sisäinen laatutavoite. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä sekä oikeus hyvän hallinnon takeisiin. Hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat muun muassa käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.¹⁶⁰ Nämä takeet muodostavat yhdessä sellaisen menettelyllisen kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on turvata yksilön oikeusasema julkisen vallan käytössä.¹⁶¹ Hyvän hallinnon merkitys korostuu silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen. Perustuslain 124 § edellyttää, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle toimijalle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hyvän hallinnon vaatimuksia ei voida arvioida pelkästään sen perusteella, kuuluuko toimija muodollisesti viranomaisorganisaatioon. Ratkaisevaa on tehtävän luonne ja se, käytetäänkö toiminnassa laissa annettua toimivaltaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla.¹⁶²

Lakisääteisessä vakuutustoiminnassa hyvä hallinto konkretisoituu ennen kaikkea menettelyn puolueettomuutena, asian riittävänä selvittämisenä, asianosaisen kuulemisena, päätöksen ymmärrettävänä perustelemisena ja menettelyn jälkikäteisenä kontrolloitavuutena. Nämä vaatimukset eivät ole vakuutusyhtiön päätöksenteon ulkopuolisia lisävaatimuksia, vaan seuraavat siitä, että vakuutusyhtiö ratkaisee laissa säädetyn toimivaltansa perusteella yksilön oikeusasemaan vaikuttavan asian.¹⁶³

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 2003:57 ja KHO 2014:83 havainnollistavat hyvän hallinnon ja oikeusturvan merkitystä lakisääteisessä vakuutustoiminnassa. Ratkaisuissa vakuutusyhtiön tai eläkevakuutusyhtiön yksityisoikeudellinen muoto ei estänyt julkisuuslain ja julkisen vallan käyttöä koskevien oikeusturvavaatimusten soveltumista, kun kyse oli

¹⁶⁰ Ks. hyvän hallinnon eurooppaoikeudellisista elementeistä, kuten kuulemisesta, asiakirjoihin tutustumisesta ja perusteluvollisuudesta, Kulla – Salminen 2024, s. 56.

¹⁶¹ HE 309/1993 vp, s. 74; HE 1/1998 vp, s. 80; Mäenpää 2020, s. 28–29.

¹⁶² PL 124 §; Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 187–190.

¹⁶³ Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 187–190.

lakisääteisen vakuutusasian käsittelystä. Erityisesti KHO 2014:83 osoittaa, että tieto päätöksentekoon osallistuneista henkilöistä voi olla asianosaisen oikeusturvan kannalta välttämätöntä.¹⁶⁴ Vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksenteossa hyvä hallinto ei toteudu vain muodollisen päätöksen ja muutoksenhakuohjeen antamisella.¹⁶⁵ Päätöksenteon on oltava myös menettelyllisesti läpinäkyvää ja jälkikäteen arvioitavissa, jotta asianosainen voi ymmärtää, miten hänen asiaansa on käsitelty ja ketkä ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet ratkaisun syntymiseen.¹⁶⁶

Hallituksen esityksessä HE 298/2018 vp todetaan, että julkisuusperiaatteen soveltuminen ei riipu toimijan organisatorisesta asemasta, vaan siitä, hoitaako toimija julkista hallintotehtävää tai käyttääkö se julkista valtaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla.¹⁶⁷ Esityksen mukaan yksityisen toimijan hoitama julkinen hallintotehtävä kuuluu perusoikeusjärjestelmän soveltamisalaan samalla tavoin kuin viranomaisen toiminta. Hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset ulottuvat näin myös vakuutusyhtiöihin silloin, kun ne hoitavat lakisääteisiä tehtäviä. Hallituksen esityksessä korostetaan lisäksi julkisuusperiaatteen merkitystä oikeusturvan toteutumiselle, koska se mahdollistaa päätöksenteon valvonnan ja tehokkaan muutoksenhaun. Avoimuus ja kontrolloitavuus ovat hyvän hallinnon keskeisiä osia myös silloin, kun päätöksentekoa tukevat asiantuntija-arviot, sisäiset menettelyt tai tekniset käsittelyratkaisut. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on korostettu, että oikeusturvan toteutuminen edellyttää menettelyjen jälkikäteistä arvioitavuutta ja sitä, että päätöksen perusteet ovat asianosaisen ymmärrettävissä.¹⁶⁸ Tämä on merkityksellistä myös lakisääteisessä vakuutustoiminnassa, jossa päätöksenteko voi rakentua useiden asiantuntija- ja selvitysvaiheiden varaan.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) koskee lähtökohtaisesti viranomaisten asiakirjoja, mutta lain soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös muita toimijoita silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää tai käyttävät julkista valtaa. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä laissa säädetään viranomaisesta, koskee myös lain tai asetuksen nojalla julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä ja yksityisiä niiden käyttäessä julkista valtaa. Vakuutusyhtiöiden osalta tämä tarkoittaa, että lakisääteisiä vakuutuksia koskevassa

¹⁶⁴ KHO 2003:57; KHO 2014:83.

¹⁶⁵ Ks. muutoksenhakuohjeiden antamisesta vakuutusasioissa Hemmo – Hoppu 2006b, s. 275–277.

¹⁶⁶ KHO 2014:83; Kulla – Salminen 2024, s. 56 ja 68.

¹⁶⁷ HE 298/2018 vp, s. 54–60.

¹⁶⁸ Pöysti 2018, s. 884–885 ja 902; Voutilainen 2009, s. 9–10.

päätöksenteossa syntyvät asiakirjat voivat kuulua julkisuuslain soveltamisalaan siltä osin kuin yhtiö käyttää julkista valtaa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa ratkaisutoiminnassa. Julkisuuslain soveltuminen tässä yhteydessä kytkeytyy myös perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan. Oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjoista ja asianosaiselle kuuluvat tiedonsaantioikeudet tukevat mahdollisuutta valvoa omia oikeuksiaan ja saattaa päätös tehokkaasti muutoksenhakuelimen tutkittavaksi. Erityisesti julkisuuslain 11 §:ssä säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeus korostaa tiedon saatavuuden merkitystä osana oikeudenmukaista menettelyä. Julkisuuslain soveltuminen vakuutusyhtiöiden lakisääteiseen päätöksentekoon havainnollistaa osaltaan sitä, että kyseinen toiminta sijoittuu yksityisen ja julkisen rajapintaan. Samalla se osoittaa, että oikeusturvan toteutuminen tällaisessa järjestelmässä edellyttää selkeitä ja ennakoitavia rajanvetoja, jotta tiedonsaanti ja menettelylliset takeet eivät jää epäselvän toimijaluonnehinnan varaan. Vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksenteossa hyvä hallinto ei jää yleiseksi tavoitetilaksi. Sen tulee näkyä siinä, miten asia selvitetään, miten asianosaiselle annetaan mahdollisuus osallistua asian käsittelyyn ja miten päätöksen perusteet esitetään. Vakuutusyhtiön on voitava osoittaa, että asia on käsitelty puolueettomasti, riittävästi selvitettyä ja siten, että ratkaisun perusteet ovat jälkikäteen arvioitavissa. Tässä merkityksessä hyvä hallinto suojaa oikeusturvaa jo ennen mahdollista muutoksenhakua.¹⁶⁹

4.2 Hyvän hallinnon vaatimusten soveltuminen vakuutusyhtiöihin

Tapaturmavakuutuskeskuksen asiantuntijamuistio¹⁷⁰ on tässä suhteessa hyödyllinen, koska se ei rajaa julkista hallintotehtävää pelkkään lopulliseen etuus- tai korvauspäätökseen. Muistion mukaan julkisen hallintotehtävän piiriin kuuluvat myös päätöstä edeltävät ja sitä tukevat menettelyvaiheet silloin, kun niillä on vaikutusta lopulliseen ratkaisuun. Hyvän hallinnon arviointi ei voi tämän vuoksi kohdistua vain lopulliseen päätökseen. Oikeusturva rakentuu myös siitä, miten asia on selvitetty, miten asianosainen on voinut osallistua asian käsittelyyn ja miten ratkaisun perusteet on tuotu esiin. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun ratkaisu perustuu asiantuntija-arvioihin tai laajaan tosiseikastoon. Sama lähtökohta koskee myös päätöksenteon teknisiä tukitoimintoja: jos järjestelmiä käytetään selvityksen kokoamiseen, käsittelyn ohjaamiseen tai päätöksenteon tukena, niiden käyttö ei kevennä hyvän hallinnon vaatimuksia.¹⁷¹ Hyvän hallinnon vaatimusten soveltuminen vakuutusyhtiöihin perustuu

¹⁶⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68, 109 ja 111–113.

¹⁷⁰ TVK muistio 2019.

¹⁷¹ Hakkarainen ym. 2019, s. 17–18.

siihen, että ne hoitavat lakisääteisessä vakuutustoiminnassa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Vakuutusyhtiöt eivät ole viranomaisia, mutta niiden lakisääteisessä päätöksenteossa käytetään laissa annettua toimivaltaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla. Hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista on arvioitava myös sen perusteella, miten päätöksenteko on tosiasiallisesti järjestetty, perusteltu ja valvottu.¹⁷² Tätä voidaan kuvata organisaationeutraalisuuden vaatimuksena. Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät oikeusturva- ja hyvän hallinnon vaatimukset seuraavat tehtävän mukana riippumatta siitä, hoidetaanko tehtävää viranomaisessa vai yksityisessä organisaatiossa. Asianosaisen näkökulmasta ratkaisevaa ei pitäisi olla se, minkä organisaatiomuodon kautta hänen asiansa ratkaistaan, vaan se, toteutuvatko päätöksenteossa ne takeet, joita julkisen tehtävän hoitaminen edellyttää.¹⁷³

Hallintolaki konkretisoi hyvän hallinnon vaatimuksia ennen kaikkea viranomaistoiminnassa. Lakisääteisten vakuutusasioiden kannalta sen merkitys ei kuitenkaan tyhjene siihen, kuuluuko vakuutusyhtiö muodollisesti lain soveltamisalan piiriin. Kyse ei ole hallintolain kaikkien säännösten mekaanisesta soveltamisesta vakuutusyhtiöihin, vaan siitä, että hyvän hallinnon ydinvaatimukset antavat arviointiperustan myös yksityisen toimijan hoitamalle lakisääteiselle päätöksenteolle. Oikeuskirjallisuudessa hallintolain periaatteita on pidetty laajemmin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevin vaatimuksina, jotka ilmentävät perustuslain 21 §:ssä turvattuja menettelyllisiä takeita. Kun yksityinen toimija käyttää laissa sille annettua päätösvaltaa yksilön oikeusasemaa koskevissa asioissa, ei ole hallinto-oikeudellisesti vakuuttavaa perustetta sille, että hyvän hallinnon vaatimukset jäisivät soveltumatta pelkästään toimijan yksityisluonteen vuoksi.¹⁷⁴

Hyvän hallinnon soveltaminen vakuutusyhtiöihin on siten luonteeltaan funktionaalista. Arvioinnin lähtökohtana ei ole se, kuuluuko vakuutusyhtiö hallintolain muodolliseen soveltamisalaan, vaan se, millaista tehtävää se hoitaa ja millaisia vaikutuksia sen päätöksillä on yksilön oikeusasemaan. Tätä asetelmaa voidaan jäsentää myös hallinto-oikeudelle ominaisena tehokkuuden ja oikeusturvan välisenä jännitteenä. Lakisääteisten vakuutusten toimeenpanossa korostuvat käytännössä käsittelyn tehokkuus, yhdenmukaisuus ja järjestelmän toiminnallinen sujuvuus. Nämä tavoitteet ovat hyväksyttäviä, mutta ne eivät voi syrjäyttää niitä menettelyllisiä takeita, joiden avulla yksilön oikeusasema tulee tosiasiallisesti

¹⁷² HE 1/1998 vp, s. 179; Giordani – Kava 2019, s. 10; Simelius-Sillanpää 2018, s. 72.

¹⁷³ Muukkonen 2012, s. 9–11; Halila – Halila 2014, s. 400–403.

¹⁷⁴ Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 187–190.

turvatuksi. Hyvän hallinnon vaatimusten tehtävänä on juuri varmistaa, ettei hallinnon organisatorinen tai toiminnallinen tehokkuus johda oikeusturvan kaventumiseen.¹⁷⁵ Lakisääteisissä vakuutusasioissa vakuutusyhtiön päätös ratkaisee usein yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen, joka liittyy perustuslain 19 §:ssä turvattuun toimeentuloturvaan. Tällaisessa asetelmassa menettelyllisten oikeusturvatakeiden merkitys korostuu jo ensimmäisessä päätösvaiheessa. Hyvän hallinnon vaatimusten soveltuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikkia hallintolain yksityiskohtaisia säännöksiä tulisi sellaisenaan soveltaa vakuutusyhtiöihin.¹⁷⁶ Vakuutusyhtiön päätöksenteon on täytettävä hyvän hallinnon ydinvaatimukset, kuten asian puolueeton käsittely, riittävä ja huolellinen selvittäminen, päätösten asianmukainen perustelevuus sekä menettelyn ennakoitavuus. Näiden vaatimusten laajuus ja konkreettinen sisältö määräytyvät tehtävän luonteen ja päätöksen vaikutusten perusteella, eivät viranomaisluokittelun pohjalta.¹⁷⁷ Koska vakuutusyhtiö käyttää lakisääteisessä etuus- tai korvausasiassa laissa annettua toimivaltaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla, päätöksentekoon kohdistuu hallinto-oikeudellisesti tunnistettavia menettelyllisiä perusvaatimuksia. Muutoksenhaun olemassaolo ei poista tätä tarvetta. Perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva edellyttää, että asia käsitellään asianmukaisesti jo ensimmäisessä päätösvaiheessa, eikä oikeusturvan toteutuminen voi jäädä yksinomaan jälkikäteen kontrollin varaan.¹⁷⁸

Vakuutusyhtiöiden asemaa koskevassa keskustelussa on korostettu niiden yksityisoikeudellista luonnetta ja taloudellisia intressejä perusteena sille, että hyvän hallinnon vaatimuksia ei tulisi soveltaa täysimääräisesti. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta tällainen argumentaatio ei kuitenkaan ole vakuuttava. Päinvastoin juuri se, että päätöksentekijä on yksityinen toimija, korostaa hyvän hallinnon vaatimusten merkitystä silloin, kun kyse on lakisääteisestä etuudesta tai korvauksesta. Yksilön oikeusturvan kannalta ratkaisevaa ei ole se, kuka päätöksen tekee, vaan millaisin menettelyllisin takein päätös tehdään. Vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksenteossa hyvän hallinnon soveltuminen ei siten riipu vakuutusyhtiön viranomaisasemasta. Keskeistä on, että vakuutusyhtiö ratkaisee lain nojalla yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen. Tällöin vakuutusyhtiön on järjestettävä päätöksentekonsa niin, että

¹⁷⁵ Pöysti 2018, s. 879.

¹⁷⁶ Ks. hallintolain ja erityissääntelyn suhteesta sekä hallintolain täydentävästä merkityksestä Kulla – Salminen 2024, s. 109.

¹⁷⁷ Kulla – Salminen 2024, s. 109 ja 111–113.

¹⁷⁸ PL 21 §; Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

menettely on puolueetonta, yhdenmukaista, riittävästi selvitettyä ja perusteltua sekä asianosaisen kannalta ymmärrettävää.¹⁷⁹

4.3 Selvittämisvelvollisuus, asiantuntijalääkärien asema ja kontradiktorisuus

Lakisääteisessä vakuutustoiminnassa vakuutusyhtiön selvittämisvelvollisuus muodostaa keskeisen osan hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista. Selvittämisvelvollisuus merkitsee sitä, että päätöksentekijän on ennen ratkaisun tekemistä huolehdittava asian riittävästä, puolueettomasta ja kokonaisvaltaisesta selvittämisestä. Velvollisuus korostuu erityisesti tilanteissa, joissa päätös perustuu lääketieteelliseen arviointiin ja koskee yksilön työ- tai toimintakykyä taikka terveydentilan ja vahinkotapahtuman välistä syy-yhteyttä.¹⁸⁰ Näissä tilanteissa päätöksenteon vaikutukset ulottuvat usein suoraan yksilön toimeentuloon ja arjen edellytyksiin. Selvittämisvelvollisuudessa ei ole kysymys vain muodollisesta menettelyvaiheesta, vaan siitä, että päätöksen oikeellisuus ja oikeusturvan toteutuminen edellyttävät asian kannalta merkityksellisen selvityksen hankkimista ja arvioimista ennen ratkaisua.¹⁸¹

Vaikka hallintolain selvittämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ei sovelleta vakuutusyhtiöihin sellaisenaan, perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus asianmukaiseen käsittelyyn edellyttää, että myös vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksenteossa huolehditaan asian riittävästä selvittämisestä. Perustuslain näkökulmasta ratkaisevaa ei ole se, mikä laki muodollisesti soveltuu, vaan se, toteutuuko yksilön oikeusturva tosiasiallisesti päätöksentekoprosessin kokonaisuudessa.¹⁸² Selvittämisvelvollisuus ei näin ollen ole tekninen tai toissijainen kysymys, vaan olennainen osa perusoikeuksien toteutumista.

Selvittämisvelvollisuus konkretisoituu lakisääteisissä vakuutusasioissa usein vakuutusyhtiöiden käyttämiin asiantuntijalääkäreihin ja näiden antamiin arvioihin. Vakuutusyhtiöt tukeutuvat päätöksenteossaan omiin asiantuntijalääkäreihinsä arvioidessaan lääketieteellistä selvitystä ja sen merkitystä korvattavuuden kannalta. Asiantuntijalääkärien asema on oikeusturvan näkökulmasta ongelmallinen, koska he eivät ole hallintomenettelyssä asianosaisia eivätkä heidän lausuntonsa ole muodollisesti päätöksiä, mutta niillä on

¹⁷⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 68, 109 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 187–190.

¹⁸⁰ Mäenpää 2020, s. 40. Ks. hyvän hallinnon perusteista Kulla – Salminen 2024, s. 111–113.

¹⁸¹ Mäenpää 2020, s. 40.

¹⁸² PL 21 §; Mäenpää 2023, s. 146–147.

käytännössä usein ratkaiseva vaikutus vakuutusyhtiön tekemään lopulliseen päätökseen.¹⁸³ Lääketieteellisen selvityksen merkitystä korostaa se, että useiden sosiaalivakuutusetuuskäsittelyjen myöntämisedellytykset liittyvät hakijan terveydentilaan ja toimintakykyyn. Tällöin päätöksenteossa käsitellään usein arkaluonteisia terveystietoja, mikä vahvistaa tarvetta täsmälliselle, välttämättömään rajatulle ja jälkikäteen arvioitavalle selvitystoiminnalle.¹⁸⁴ Asiantuntijalääkärin asemaa konkretisoi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/352/2017, jossa arvioitiin lääketieteellisen lisäselvityksen käsittelyä vakuutusyhtiössä. Ratkaisussa oli kysymys tilanteesta, jossa vakuutusyhtiölle toimitettiin uutta lääketieteellistä selvitystä valituksen ollessa vireillä. Apulaisoikeusasiamies piti oikeusturvan kannalta olennaisena, ettei uuden lääketieteellisen selvityksen merkityksen arviointia siirretä korvaus- tai etuuskäsittelijälle, vaan arvio kuuluu asiantuntijalääkärille. Tämä korostaa, ettei asiantuntijalääkärin osallistuminen ole vain sisäinen työnjako- tai tehokkuuskysymys, vaan osa menettelyn asianmukaisuutta ja vakuutetun oikeusturvaa.¹⁸⁵

Oikeuskirjallisuudessa on toistuvasti kiinnitetty huomiota siihen, että vakuutusyhtiön asiantuntijalääkärin arvio jää vakuutetun kannalta usein näkymättömäksi. Päätöksen perusteluissa saatetaan viitata asiantuntijalääkärin näkemykseen yleisluonteisesti ilman, että arvioinnin sisältö, käytetty aineisto tai johtopäätösten perusteet käyvät ilmi. Tällainen menettely heikentää päätöksen läpinäkyvyyttä ja vaikeuttaa vakuutetun mahdollisuuksia arvioida ratkaisun oikeellisuutta sekä käyttää tehokkaasti muutoksenhakuoikeuttaan.¹⁸⁶ Ongelmaa voidaan pitää myös laajempaan kontrolloitavuuden ongelmana. Jos päätöksen kannalta keskeinen arviointi jää menettelyllisesti näkymättömäksi, asianosaisen on vaikea ymmärtää, mihin ratkaisu tosiasiallisesti perustuu ja millä perusteilla hän voisi riitauttaa sen. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta menettelyn läpinäkyvyys ei siten ole vain avoimuuden tavoite, vaan edellytys sille, että oikeusturva voi toteutua käytännössä.¹⁸⁷ Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö tukee samaa kontrolloitavuuden vaatimusta. Valiokunta on korostanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä yksilön oikeuksille ja vapauksille, minkä vuoksi käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.¹⁸⁸ Lakisäätöissä

¹⁸³ KHO 2014:83. Ks. korvauspäätöksen nimenomaisuuden ja varaamattomuuden vaatimuksesta Norros 2016, s. 61–63.

¹⁸⁴ PeVL 78/2018 vp, s. 3; PeVL 62/2018 vp, s. 3; KHO 2025:23.

¹⁸⁵ EOAK/352/2017, kohdat 3.1 ja 3.4.

¹⁸⁶ KHO 2014:83; Norros 2016, s. 61–63 ja 70–72.

¹⁸⁷ Pöysti 2018, s. 902.

¹⁸⁸ PeVL 62/2018 vp, s. 3; PeVL 78/2018 vp, s. 3.

vakuutusasioissa tämä korostaa tarvetta siihen, että terveydentilaa koskevien tietojen käyttö päätöksenteossa on paitsi tietosuojan kannalta asianmukaista myös asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta ymmärrettävää ja jälkikäteen arvioitavissa. Tätä lähtökohtaa täsmentää KHO 2025:23, jossa oli kysymys Liikennevakuutuskeskuksen oikeudesta käsitellä potilastietoja liikennevahinkoon liittyvässä korvausasiassa. Ratkaisu osoittaa, että vakuutusjärjestelmässä tarvittavaa selvitystä ei voida arvioida pelkästään vakuutusyhtiön tai muun korvausasian käsittelijän tiedontarpeen näkökulmasta, vaan terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyssä korostuvat välttämättömyys, tietojen minimointi ja käsittelyn tarkoitussidonnaisuus. KHO:n mukaan tiedonsaantioikeus ei ulotu potilastietoihin, jotka eivät liity korvausasiaan, eikä terveydentilaa koskevia tietoja voida käsitellä esimerkiksi laskutuksen oikeellisuuden varmistamiseksi.¹⁸⁹

Selvittämisvelvollisuuteen liittyy kiinteästi myös kontradiktorisuuden periaate, jonka mukaan asianosaisella on oltava mahdollisuus lausua mielipiteensä häntä koskevasta selvityksestä ja vastata siihen ennen ratkaisun tekemistä. Kuulemisen merkitys on tässä suhteessa keskeinen.¹⁹⁰ Mäenpää kuvaa kuulemistä periaatteeksi, jonka tarkoituksena on tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa. Asianosaisella tulee olla oikeus saada tietoonsa se selvitys, johon ratkaisu on tarkoitus perustaa, sekä todellinen mahdollisuus esittää oma näkemyksensä ennen päätöksen tekemistä.¹⁹¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset eivät rajoitu varsinaiseen tuomioistuinmenettelyyn, vaan ne ulottuvat myös hallintoa muistuttavaan päätöksentekoon silloin, kun ratkaistaan yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia.¹⁹² Lakisääteinen vakuutus päätöksenteko kuuluu tällaisiin tilanteisiin.

Lakisääteisissä vakuutusasioissa kontradiktorisuuden toteutuminen on erityisen ongelmallista asiantuntijalääkärien käytön yhteydessä. Vakuutettu ei välttämättä saa riittävän selvästi tietää, millaiseen lääketieteelliseen arvioon vakuutusyhtiön ratkaisu perustuu. Tällöin hänen mahdollisuutensa ottaa kantaa ratkaisevaan asiantuntija-arvioon ennen päätöksen tekemistä voi jäädä tosiasiallisesti heikoksi. Ongelma korostuu erityisesti tilanteissa, joissa vakuutusyhtiön asiantuntijalääkäriin arvio poikkeaa hoitavan lääkärin näkemyksestä ilman,

¹⁸⁹ KHO 2025:23.

¹⁹⁰ Ks. asianosaisen kuulemisen ja selvitykseen tutustumisen merkityksestä hallintoprosessissa Koivuluoma ym. 2020, s. 193–195.

¹⁹¹ Mäenpää 2020, s. 42.

¹⁹² EIS 6 artikla. Ks. oikeuden saatavuuden ja sosiaaliturvan muutoksenhaun tosiasiallisen käyttökelpoisuuden näkökulmasta Koulu 2014, s. 83–88.

että poikkeamista perustellaan avoimesti ja ymmärrettävästi.¹⁹³ Ongelma ei tällöin ole vain se, että päätös on lyhyt tai yleisluontoinen. Ongelma on se, että päätöksen kohteena oleva henkilö ei välttämättä pysty erottamaan, onko ratkaisu perustunut oikeudelliseen arvioon, lääketieteelliseen erimielisyyteen vai siihen, ettei hänen esittämänsä selvitystä ole pidetty riittävänä. Asiantuntijalääkäriin arvio jää päätöksessä helposti kohtaan, jonka merkityksen kaikki tunnustavat, mutta jota ei välttämättä avata riittävästi. Asianosaisen kannalta ongelma on käytännöllinen: hän voi ymmärtää, että lääketieteellisellä arviolla on ollut painoarvoa, mutta ei sitä, miten arvio on muuttunut oikeudelliseksi johtopäätökseksi. Tällaisessa kohdassa perustelujen selkeys on oikeusturvan ydintä.

Vakuutusyhtiön selvittämisvelvollisuus ei voi jäädä olemassa olevan aineiston passiiviseksi arvioimiseksi. Hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät aktiivista ja tasapuolista selvitystoimintaa, jossa myös vakuutetun esittämät selvitykset ja näkemykset otetaan aidosti huomioon. Perustuslakivaliokunta on terveystietoja koskevassa yhteydessä pitänyt tärkeänä lähtökohtaa, jonka mukaan asianomainen toimittaa tarvittavat tiedot itse, ja kiinnittänyt huomiota myös suostumuksen ensisijaisuuteen rakentuvaan sääntelyyn.¹⁹⁴ Tämä tukee näkemystä siitä, että vakuutetun asema ei saa kaventua pelkäksi selvityksen kohteeksi, vaan hänellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus osallistua itseään koskevan selvityksen muodostumiseen. Mikäli päätöksenteko perustuu käytännössä yksinomaan vakuutusyhtiön sisäiseen asiantuntija-arvioon ilman riittävää perustelua ja ilman, että vakuutetulla on ollut mahdollisuus osallistua arviointiin, vaarantuu perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi.¹⁹⁵

Selvittämisvelvollisuuden ja asiantuntijalääkärien asemaan liittyvät ongelmat korostavat vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksenteon oikeudellista merkitystä. Koska muutoksenhaku on lakisääteisissä vakuutusasioissa usein pitkäkestoinen ja monivaiheinen, vakuutusyhtiön päätöksentekovaiheessa tapahtuvat menettelylliset puutteet voivat heikentää yksilön oikeusturvaa pysyvästi. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että hyvän hallinnon vaatimusten on toteuduttava jo vakuutusyhtiön ensimmäisessä päätösvaiheessa, eikä oikeusturvaa voida jättää myöhemmän muutoksenhaun varaan. Vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksenteossa selvittämisvelvollisuutta, asiantuntijalääkärien käyttöä ja kontradiktorisuutta ei ole perusteltua tarkastella toisistaan irrallisina kysymyksinä. Jos ratkaisu perustuu sisäiseen asiantuntija-

¹⁹³ KHO 2014:83; Norros 2016, s. 61–63 ja 70–72.

¹⁹⁴ PeVL 78/2018 vp, s. 4–5.

¹⁹⁵ Kulla – Salminen 2024, s. 56 ja 68; Koivuluoma ym. 2020, s. 193–195.

arvioon, asianosaisen on voitava ymmärtää, mikä merkitys tälle arviolle on annettu ja miten se suhteutuu muuhun selvitykseen. Muutoin hänen mahdollisuutensa arvioida päätöksen oikeellisuutta ja tarvittaessa riitauttaa se jää helposti puutteelliseksi.¹⁹⁶

4.4 Muutoksenhaun merkitys ja hyvän hallinnon toteutuminen kokonaisuutena

Muutoksenhaku on välttämätön osa lakisääteisiin vakuutus päätöksiin liittyvää oikeusturvaa, mutta se ei korvaa vakuutusyhtiön omaan päätöksentekoon kohdistuvia hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 21 § turvaa oikeuden hakea muutosta, mutta myös oikeuden saada asia asianmukaisesti käsitellyksi. Lakisääteisessä vakuustustoiminnassa tämä merkitsee, ettei oikeusturvan arviointi voi alkaa vasta siitä hetkestä, kun vakuutusyhtiön päätökseen haetaan muutosta. Hyvän hallinnon vaatimusten on vaikutettava jo siihen menettelyyn, jossa vakuutusyhtiö selvittää asian, arvioi esitettyä selvitystä ja perustelee ratkaisunsa.¹⁹⁷

Muutoksenhakuvaihe ei myöskään aina merkitse sitä, että vakuutusyhtiön oma menettelyllinen vastuu olisi kokonaan päättynyt. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/352/2017 korostettiin, että vakuutuslaitokseen muutoksenhakuvaiheessa saapuvaa uutta lääketieteellistä selvitystä on käsiteltävä asianmukaisesti kaikissa käsittelyn vaiheissa. Ratkaisu osoittaa, että vakuutusyhtiön velvollisuus huolehtia selvityksen asianmukaisesta arvioinnista voi jatkua myös silloin, kun asia on jo siirtynyt muutoksenhaun piiriin. Tässä mielessä muutoksenhaku ei ole täysin erillinen jälkikäteinen vaihe, vaan se voi edelleen kytkeytyä vakuutusyhtiön omaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.¹⁹⁸

Lakisääteisissä vakuutusasioissa muutoksenhakutie on institutionaalisesti erityinen. Vakuutusyhtiön päätökseen haetaan muutosta tyypillisesti erillisten muutoksenhakulautakuntien kautta vakuutusoikeuteen.¹⁹⁹ Tämä poikkeaa monista hallintoasioista, joissa oikeussuojatie kulkee hallinto-oikeuksien kautta. Koskelo on tarkastellut yleisemmin tuomioistuinlinjojen eriytymiseen liittyviä kysymyksiä, ja lakisääteisten vakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmä havainnollistaa tätä erillisyyttä käytännössä: oikeusturva rakentuu omalle erityiselle lainkäyttölinjalleen, jossa vakuutus- ja sosiaaliturva-asioiden asiantuntemuksella on keskeinen merkitys.²⁰⁰ Oikeussuojatien erityisyys korostaa tarvetta erottaa toisistaan vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- ja

¹⁹⁶ Mäenpää 2023, s. 146–147; Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113; Goebel ym. 2021, s. 15–17.

¹⁹⁷ Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

¹⁹⁸ EOAK/352/2017, kohta 3.4.

¹⁹⁹ Goebel ym. 2021, s. 18–20, 21–30 ja 35–36; Koulu 2014, s. 83–88.

²⁰⁰ Koskelo 2014, s. 467.

korvauspäätöksenteko sekä muu vakuutustoimintaan liittyvä sopimus- ja maksusuhde. KHO 2014:169 osoittaa, ettei kaikki lakisääteiseen vakuutukseen liittyvä toiminta kuulu hallinto-oikeudelliseen oikeussuojatiehen.²⁰¹ Ratkaisun merkitys tämän tutkielman kannalta on siinä, että se täsmentää tarkastelun kohdetta. Tässä työssä arvio ei kohdistu vakuutusyhtiön koko toimintaan, vaan siihen päätöksentekoon, jossa yhtiö ratkaisee lain nojalla yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen. Juuri tällaisessa päätöksenteossa hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset ovat keskeisiä.

Muutoksenhaku ja hyvä hallinto eivät ole toisiaan korvaavia oikeusturvan muotoja.

Selvittämistä, kuulemista, perustelemista ja menettelyn läpinäkyvyyttä koskevat vaatimukset kuuluvat jo vakuutusyhtiön omaan päätöksentekoon.²⁰² Muutoksenhaku täydentää tätä kokonaisuutta jälkikäteisenä kontrollina,²⁰³ mutta ei muuta ensivaiheen menettelyä oikeusturvan kannalta toissijaiseksi, koska muutoksenhaun tosiasiallinen käyttökelpoisuus edellyttää, että asianosainen kykenee ymmärtämään, mihin päätös perustuu ja mihin hänen mahdollinen erimielisyytensä kohdistuu.²⁰⁴ Perustuslakivaliokunnan sosiaaliturvaa koskeva käytäntö korostaa samaa näkökulmaa aineellisen toimeentuloturvan kannalta.

Työttömyysturvaa koskevassa lausunnossaan valiokunta piti ongelmallisena väliinpuotoajatilannetta, jossa henkilö voisi jäädä tosiasiallisesti perustuslain 19 §:ssä turvatun perustoimeentuloturvan ulkopuolelle.²⁰⁵ Sairausvakuutusta koskevassa lausunnossaan valiokunta puolestaan korosti, että etuusjärjestelmien välistä sääntelyä on sovellettava tavalla, joka turvaa henkilön pysymisen perustoimeentuloturvan piirissä myös järjestelmästä toiseen siirtymistä merkitsevissä välivaiheissa.²⁰⁶ Lakisääteisissä vakuutusasioissa nämä lausunnot tukevat johtopäätöstä siitä, ettei oikeusturvaa voida arvioida vain muodollisen muutoksenhakumahdollisuuden perusteella. Merkitystä on myös sillä, kykeneekö järjestelmä ehkäisemään tilanteita, joissa henkilö jää tosiasiallisesti ilman hänelle kuuluvaa turvaa pitkän muutoksenhakuprosessin ajaksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklojen näkökulmasta oikeusturvaa on arvioitava koko menettelyketjun kannalta. Vaikka vakuutusyhtiö ei ole tuomioistuin, sen lakisääteinen päätöksenteko muodostaa ensimmäisen vaiheen prosessissa, jossa yksilön oikeutta etuuteen tai korvaukseen arvioidaan.

²⁰¹ KHO 2014:169.

²⁰² Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

²⁰³ Goebel ym. 2021, s. 15–17.

²⁰⁴ Koulu 2014, s. 90–94.

²⁰⁵ PeVL 46/2002 vp, s. 2–3.

²⁰⁶ PeVL 33/2004 vp, s. 3.

Oikeudenmukaisen menettelyn ja tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimukset eivät tämän vuoksi tyhjenny tuomioistuin- tai muutoksenhakuvaiheeseen.²⁰⁷

Luvussa 4 esitetyn perusteella hyvän hallinnon vaatimukset eivät jää lakisääteisessä vakuutustoiminnassa abstrakteiksi periaatteiksi. Ne konkretisoituvat siinä, miten vakuutusyhtiö selvittää asian, käyttää asiantuntija-arvioita, kuulee asianosaista, perustelee ratkaisunsa ja mahdollistaa päätöksenteon jälkikäteisen kontrollin. Seuraavassa luvussa tarkastellaan erikseen sitä, kuinka hyvin muutoksenhakujärjestelmä täydentää vakuutusyhtiön omaa käsittelyä ja millaisia vahvuuksia ja ongelmakohtia tähän kokonaisuuteen liittyy.

²⁰⁷EIS 6 ja 13 artikla. Ks. menettelyn tosiasiallisesta käyttökelpoisuudesta ja prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden merkityksestä Koulu 2014, s. 90–94.

5 Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden arviointi lakisääteisissä vakuutusasioissa

5.1 Oikeusturva kokonaisuutena: vakuutusyhtiön päätös ja muutoksenhaku

Lakisääteisissä vakuutusasioissa oikeusturva ei rakennu yhden toimijan varaan. Julkinen valta vastaa järjestelmän sääntelystä ja valvonnasta, vakuutusyhtiö käsittelee yksittäisen asian ensimmäisessä vaiheessa ja muutoksenhakuelimet valvovat ratkaisun lainmukaisuutta jälkikäteen. Tämän rakenteen vahvuutena on asiantuntemuksen ja riippumattoman kontrollin yhdistäminen, mutta samalla se tekee oikeusturvan arvioinnista ajallisesti ja toiminnallisesti kerroksellista. Vastuun hajautuminen voi kuitenkin samalla hämärtää sitä, missä vaiheessa oikeusturvan tulisi ensisijaisesti toteutua ja millaisia menettelyllisiä vaatimuksia vakuutusyhtiön päätöksentekoon kohdistuu.²⁰⁸

Lakisääteisten vakuutusasioiden oikeusturvaa ei voida arvioida vain muutoksenhakuvaiheen perusteella. Vakuutusyhtiön ensivaiheen päätös on jo itsessään yksilön oikeusasemaan vaikuttava ratkaisu, eikä sen merkitys rajoitu siihen, että se toimii myöhemmän muutoksenhaun kohteena. Kun yksityinen toimija hoitaa julkista hallintotehtävää, sen on huolehdittava hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumisesta omassa päätöksenteossaan. Muutoksenhakujärjestelmä täydentää tätä vastuuta, mutta ei poista vakuutusyhtiön velvollisuutta käsitellä asia asianmukaisesti jo ensimmäisessä vaiheessa.²⁰⁹ Muutoksenhakujärjestelmän olemassaolo on tästä huolimatta välttämätön oikeusturvan tae. Lakisääteisissä vakuutusasioissa vakuutusyhtiön päätös voidaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi, mikä vastaa perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeussuojavaatimuksia. Oikeusturvan tehokkuutta ei kuitenkaan voida arvioida yksinomaan sen perusteella, että muutoksenhaku on muodollisesti mahdollinen. Merkitystä on myös sillä, millaisesta päätöksestä muutosta haetaan, kuinka ymmärrettävästi päätös on perusteltu ja millaiset tosiasialliset mahdollisuudet asianosaisella on arvioida päätöksen oikeellisuutta.²¹⁰ Tässä suhteessa vakuutusyhtiön päätöksen laatu vaikuttaa suoraan muutoksenhaun tehokkuuteen. Päätöksen perustelut, tosiseikkojen jäsentely ja oikeudellinen argumentaatio määrittävät pitkälti sen, miten asia myöhemmässä muutoksenhaussa hahmottuu. Jos päätös jää yleiselle tasolle tai jos esimerkiksi

²⁰⁸ Goebel ym. 2021, s. 15–17; Koulu 2014, s. 90–94.

²⁰⁹ Mäenpää 2023, s. 189–190; Goebel ym. 2021, s. 15–17; Koulu 2014, s. 90–94.

²¹⁰ HE 298/2018 vp, s. 57–60.

lääketieteellisten asiantuntija-arvioiden merkitys ei avaudu päätöksestä, asianosaisen voi olla vaikea arvioida, mihin hänen tulisi muutoksenhaussa vedota. Tällöin oikeus hakea muutosta on muodollisesti olemassa, mutta sen tosiasiallinen käyttö voi edellyttää yksilöltä huomattavaa oikeudellista osaamista, pitkäjänteisyyttä ja voimavaroja.²¹¹

Oikeusturvaa on perusteltua tarkastella myös järjestelmätason kysymyksenä. Heikuran tarkastelu korostaa, ettei sosiaaliturva-asioiden oikeusturva ole vain yksittäisen valitusoikeuden kysymys. Merkitystä on myös sillä, syntyykö järjestelmässä riittävästi ohjaavaa ja yhdenmukaistavaa oikeuskäytäntöä. Jos oikeusturva nojaa pitkälti yksilön omaan aktiivisuuteen, osa oikeudellisesti merkittävistä kysymyksistä voi jäädä kokonaan ilman ylempien muutoksenhakuelinten arviointia.²¹² Savela puolestaan korostaa vakuutusosoikeuden asemaa perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun sosiaaliturvaperusoikeuden toteuttajana. Tästä näkökulmasta muutoksenhakujärjestelmällä on yksittäistapauksia laajempi merkitys sosiaaliturvajärjestelmän ennakoitavuuden ja yhdenmukaisuuden kannalta.²¹³ Tässä arviointi kohdistuu erityisesti siihen, millaisista lähtökohdista asia siirtyy vakuutusyhtiöstä muutoksenhakuvaiheeseen. Näin oikeusturvaa on arvioitava jatkumona, jossa vakuutusyhtiön oma käsittely ja sitä seuraava muutoksenhaku vaikuttavat toisiinsa. Seuraavaksi on arvioitava tarkemmin, millaisia vahvuuksia ja ongelmakohtia tähän muutoksenhakujärjestelmään rakenteellisesti liittyy. Perustuslain 21 §:n näkökulmasta oikeusturvan tulee toteutua jo asian ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, eikä vasta silloin, kun vakuutusyhtiön päätös on saatettu muutoksenhakuelimen arvioitavaksi.²¹⁴

5.2 Muutoksenhakujärjestelmän rakenteelliset vahvuudet ja ongelmakohdat

Lakisääteisiin vakuutusasioihin liittyvän muutoksenhakujärjestelmän keskeinen vahvuus on sen asiantuntemuspohjaisuus.²¹⁵ Muutoksenhakulautakunnat ja vakuutusosoikeus ovat erikoistuneet vakuutus- ja sosiaaliturva-asioihin, mikä tukee ratkaisujen aineellista oikeellisuutta ja yhdenmukaisuutta erityisesti asioissa, joissa oikeudellinen arviointi kytkeytyy lääketieteelliseen tai muuhun asiantuntijatietoon. Lisäksi kirjallinen ja kustannuksiltaan suhteellisen kevyt menettely voi madaltaa yksilön kynnystä saattaa

²¹¹ Goebel ym. 2021, s. 24–27; HE 298/2018 vp, s. 57–60.

²¹² Heikura 2024, s. 77–93.

²¹³ Savela 2024, s. 5–7; Goebel ym. 2021, s. 35–36.

²¹⁴ Mäenpää 2023, s. 146–147; HE 298/2018 vp, s. 57–60.

²¹⁵ Ks. sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmistä ja vakuutusosoikeuden asemasta Kivisaari – Rantala 2020, s. 347–348.

vakuutusyhtiön päätös riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi. Asiantuntemukseen perustuva järjestelmä on oikeusturvan kannalta tärkeä erityisesti siksi, että lakisääteisissä vakuutusasioissa ratkaistavat kysymykset eivät ole aina puhtaasti oikeudellisia. Korvattavuus, työkyky, syy-yhteys ja lääketieteellisen selvityksen merkitys voivat edellyttää sellaista erityistä perehtyneisyyttä, jota yleisessä lainkäytössä ei välttämättä samalla tavalla keskity. Erikoistunut muutoksenhakujärjestelmä vahvistaa siten sekä ratkaisujen laatua että niiden ennakoitavuutta.²¹⁶ Asiantuntemus ei kuitenkaan vielä ratkaise sitä, kuinka helposti yksittäinen asianosainen pystyy käyttämään järjestelmää.²¹⁷

Järjestelmän vahvuudet eivät kuitenkaan poista sen rakenteellisia ongelmakohtia. Ensimmäinen keskeinen ongelma liittyy muutoksenhaun kestoon ja monivaiheisuuteen. Usean muutoksenhakuasteen järjestelmä voi johtaa pitkiin kokonaiskäsittelyaikoihin, mikä on erityisen ongelmallista silloin, kun asiassa on kyse yksilön toimeentulosta, työkyvystä tai muista välttämättömistä elämänedellytyksistä. Oikeusturvan ajallinen ulottuvuus ei ole tällaisissa asioissa neutraali. Mitä pidempään muutoksenhaku kestää, sitä pidempään vakuutusyhtiön alkuperäinen päätös määrittää asianosaisen tosiasiallista asemaa.²¹⁸ Toinen ongelmakohta liittyy muutoksenhaun tosiasialliseen saavutettavuuteen. Vaikka muutosta voidaan hakea ilman oikeudellista avustajaa, lakisääteiset vakuutusasiat voivat olla oikeudellisesti ja lääketieteellisesti vaikeita. Yksilön on kyettävä ymmärtämään vakuutusyhtiön päätöksen perustelut, tunnistamaan mahdolliset virheet ja esittämään oma näkemyksensä tavalla, joka on muutoksenhakuelimen arvioitavissa. Tällöin asianosaiset voivat olla tosiasiallisesti eriarvoisessa asemassa sen mukaan, millaisia tiedollisia, taloudellisia ja henkisiä voimavaroja heillä on asian ajamiseen.²¹⁹ Rakenteellisesti merkittävä kysymys on myös vakuutusyhtiön päätöksen ohjaava vaikutus muutoksenhaussa. Vaikka muutoksenhakuelimillä on toimivalta arvioida asia uudelleen, prosessi rakentuu käytännössä vakuutusyhtiön antaman päätöksen ja sen perustelujen varaan. Päätöksen tapa esittää tosiseikat, oikeudellinen arvio ja asiantuntijaselvityksen merkitys vaikuttaa siihen, miten asia myöhemmissä vaiheissa jäsenyy. Jos alkuperäinen päätös on suppea, vaikeasti ymmärrettävä

²¹⁶ Goebel ym. 2021, s. 21–27.

²¹⁷ Ks. oikeuden saatavuuden ja sosiaaliturvan muutoksenhaun käyttäjänäkökulman ongelmista Koulu 2014, s. 82–88.

²¹⁸ Koulu 2014, s. 90–94.

²¹⁹ Koulu 2014, s. 90–94; Goebel ym. 2021, s. 24–27.

tai puutteellisesti perusteltu, asianosaisen voi olla vaikea kohdistaa muutoksenhakuaan oikeisiin kysymyksiin.²²⁰

Näin muutoksenhakujärjestelmän vahvuudet ja ongelmakohdat liittyvät samaan perusasetelmaan. Järjestelmä tarjoaa asiantuntevan ja muodollisesti riippumattoman tavan arvioida vakuutusyhtiön päätös uudelleen. Samalla sen tosiasiallinen käyttökelpoisuus riippuu kuitenkin siitä, kuinka ymmärrettävästi ja huolellisesti asia on käsitelty jo vakuutusyhtiössä. Muutoksenhaku ei ala tyhjästä, vaan siitä päätöksestä, perusteluista ja aineistosta, jonka vakuutusyhtiö on yksittäisessä asiassa tuottanut.²²¹ Muutoksenhakujärjestelmän arvioinnissa on siksi pidettävä samanaikaisesti esillä kaksi puolta. Erikoistuminen, kirjallinen menettely ja riippumaton arviointi ovat järjestelmän vahvuuksia. Samalla järjestelmän tosiasiallinen saavutettavuus voi muodostua ongelmaksi, jos asian ajaminen edellyttää yksilöltä huomattavaa oikeudellista ymmärrystä, voimavaroja ja pitkäjänteisyyttä.

5.3 Oikeusturvan toteutumisen kriittinen kokonaisarvio ja kehittämistarpeet

Edellä esitetyn perusteella lakisääteisten vakuutusasioiden oikeusturvajärjestelmää ei ole perusteltua pitää rakenteellisesti epäonnistuneena. Muutoksenhaku on järjestetty, muutoksenhakuelimet ovat erikoistuneita ja asia voidaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi.²²² Ongelma ei siten ole oikeussuojakeinojen muodollinen puuttuminen. Kriittinen kysymys on, kuinka käyttökelpoisiksi nämä oikeussuojakeinot muodostuvat henkilölle, jonka toimeentulo, työkyky tai terveydentila voi olla juuri päätöksen vuoksi epävarmassa asemassa.²²³

Järjestelmän keskeinen oikeusturvaongelma liittyy vastuun painottumiseen jälkikäteiseen kontrolliin. Muutoksenhaku on välttämätön osa oikeusturvaa, mutta sen ei tulisi olla vaihe, jossa asianmukaisen menettelyn puutteet ensisijaisesti korjataan.²²⁴ Jos vakuutusyhtiön päätös on puutteellisesti perusteltu, epäselvästi jäsennetty tai heikosti läpinäkyvä, asianosaisen on vaikea hahmottaa, mihin hänen tulisi muutoksenhaussa vedota.²²⁵ Tällöin muutoksenhaku voi käytännössä joutua paikkaamaan sellaisia ensivaiheen päätöksenteon puutteita, joiden olisi

²²⁰ Goebel ym. 2021, s. 5–6; Koulu 2014, s. 90–94.

²²¹ Goebel ym. 2021, s. 15–17; Koulu 2014, s. 90–94.

²²² Koulu 2014, s. 33–35 ja 42–43; Goebel ym. 2021, s. 21–30 ja 35–36.

²²³ Koulu 2014, s. 90–94. Ks. sairauspäivärahasta työkyvyttömyyden aikaisena toimeentuloturvana Hiljanen – Viljanen 2025, s. 25–33.

²²⁴ Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113; Koulu 2014, s. 90–94.

²²⁵ Mäenpää 2023, s. 146–147.

tullut tulla arvioiduiksi jo vakuutusyhtiön omassa käsittelyssä. Kehittämistarve koskee ennen kaikkea sitä, millaisena asia siirtyy muutoksenhakuvaiheeseen. Ensivaiheen päätöksen tulisi osoittaa riittävän selvästi, mitä tosiseikkoja vakuutusyhtiö on pitänyt ratkaisevina, miten lääketieteellistä tai muuta asiantuntijaselvitystä on arvioitu ja mihin oikeudelliseen päättelyyn lopputulos perustuu.²²⁶ Lisäksi muutoksenhakuohjeiden ja päätöksen kokonaisrakenteen tulisi olla sellaiset, että asianosainen kykenee hahmottamaan, mihin hänen mahdollinen erimielisyytensä kohdistuu.²²⁷ Kyse ei ole muutoksenhaun merkityksen vähentämisestä, vaan sen toimintaedellytysten vahvistamisesta.

Pöystin ja Voutilaisen tarkastelut hallinnon digitalisoitumisesta ja sähköisestä hallinnosta tukevat tätä johtopäätöstä laajemmasta näkökulmasta. Vaikka lakisäätteisessä vakuutus päätöksenteossa ei olisi kyse varsinaisesta automaattisesta päätöksenteosta, oikeusturvan kannalta keskeistä on menettelyn ymmärrettävyys, jälkikäteinen arvioitavuus ja se, että päätöksen perusteet ovat asianosaisen tavoitettavissa.²²⁸ Oikeusturvan ongelma ei siten liity vain siihen, onko muutoksenhaku muodollisesti käytettävissä, vaan myös siihen, millaisen tiedollisen lähtökohdan vakuutusyhtiön päätös antaa muutoksenhaun käyttämiselle.

Kehittämistarve kohdistuu ennen kaikkea siihen, millaisena asia siirtyy muutoksenhakuvaiheeseen. Muutoksenhaku toimii parhaiten silloin, kun sen arvioitavana on huolellisesti selvitetty, ymmärrettävästi perusteltu ja läpinäkyvästi rakennettu päätös.²²⁹ Jos ensivaiheen päätös on laadukas, muutoksenhaku voi keskittyä sille luontevaan tehtävään eli riippumattomaan jälkikäteiseen kontrolliin.²³⁰ Jos päätös on puutteellinen, muutoksenhakujärjestelmä joutuu helposti kantamaan vastuuta, jonka tulisi kuulua jo ensimmäiseen päätösvaiheeseen. Perustuslain 21 §:n näkökulmasta oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ei tarkoita vain oikeutta hakea muutosta jälkikäteen. Menettelyllisten oikeusturvatakeiden on toteuduttava jo siinä vaiheessa, kun yksilön oikeus etuuteen tai korvaukseen ensimmäisen kerran ratkaistaan.²³¹ Käytännössä kyse on erityisesti päätösten perustelujen, asian riittävän selvittämisen, asiantuntija-arvioiden läpinäkyvyyden ja asianosaisen osallistumismahdollisuuksien vahvistamisesta vakuutusyhtiön

²²⁶ Ks. korvauspäätöksen nimenomaisuudesta, konkreettisuudesta ja kirjallisesta muodosta Norros 2016, s. 61–63 ja 70–72.

²²⁷ Norros 2016, s. 70–72.

²²⁸ Pöysti 2018, s. 884–885 ja 902; Voutilainen 2009, s. 9–10.

²²⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68 ja 111–113.

²³⁰ Goebel ym. 2021, s. 15–17

²³¹ Mäenpää 2023, s. 146–147.

päätöksenteossa.²³² Luvun keskeinen havainto on, että oikeusturva on muodollisesti järjestetty, mutta sen tosiasiallinen toteutuminen voi jäädä liian riippuvaiseksi yksilön omasta aktiivisuudesta ja voimavaroista. Seuraavassa luvussa nämä havainnot kootaan vastauksiksi tutkielman tutkimuskysymyksiin.

²³² Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68 ja 111–113; Koivuluoma ym. 2020, s. 193–195; KHO 2014:83. Ks. korvauspäätöksen nimenomaisuudesta ja muodosta Norros 2016, s. 61–63 ja 70–72.

6 Johtopäätökset

6.1 Vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksen oikeudellinen luonne

Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys koski sitä, millaisena oikeudellisena ratkaisuna vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös on jäsennettävä suhteessa hallintopäätöksen keskeisiin tunnusmerkkeihin. Tähän kysymykseen ei voida vastata vain päätöksentekijän organisatorisen aseman perusteella. Olennaisempaa on arvioida, millaista toimivaltaa vakuutusyhtiö käyttää, mihin päätös perustuu ja miten päätös vaikuttaa henkilön oikeuteen saada lain perusteella etuus tai korvaus.

Tutkielman perusteella vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ei ole tavanomainen yksityisoikeudellinen korvausratkaisu. Lakisääteisessä vakuutuksessa vakuutusyhtiö ei ratkaise asiaa sopimusvapauden piirissä, vaan soveltaa laissa säädettyjä etuuden tai korvauksen edellytyksiä yksittäistapaukseen. Vapaaehtoisen vakuutuksen kohdalla ratkaisu kiinnittyy ensisijaisesti vakuutussopimukseen ja sen ehtoihin, kun taas lakisääteisessä vakuutuksessa päätöksen peruste on lainsäädännössä määritelty oikeus etuuteen tai korvaukseen.²³³ Tämän vuoksi vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös on luonteeltaan sidottua lain soveltamista. Vakuutusyhtiö arvioi, täyttyvätkö laissa säädetty edellytykset esimerkiksi tapaturman, ammattitaudin, potilasvahingon, liikennevahingon tai työkyvyttömyyden osalta. Päätöksenteko voi sisältää lääketieteellistä ja vakuutusteknistä arviointia, mutta lopputulos ei ole vain lääketieteellinen näkemys tai tekninen laskelma. Lopputulos on oikeudellinen ratkaisu siitä, syntyykö yksilölle lain nojalla oikeus etuuteen tai korvaukseen ja missä laajuudessa. Tässä mielessä vakuutusyhtiön päätös muistuttaa hallintopäätöstä: molemmissa on kyse lain soveltamisesta yksittäistapaukseen tavalla, jolla määritetään yksilön oikeusasema.²³⁴

Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös on myös yksipuolinen. Vakuutettu voi toimittaa selvitystä, esittää näkemyksiään ja tarvittaessa hakea päätökseen muutosta, mutta hän ei voi sopia vakuutusyhtiön kanssa päätöksen sisällöstä samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa. Päätös tehdään vakuutusyhtiön toimesta ja se tulee yksilöä sitovaksi, ellei siihen haeta muutosta. Tämä yksipuolisuus korostaa päätöksen julkisoikeudellista luonnetta. Kyse ei ole kahden tasavertaisen sopimusosapuolen välisestä neuvotteluasetelmasta, vaan

²³³ Hemmo – Hoppu 2006b, s. 19; Norros 2016, s. 19–20.

²³⁴ Mäenpää 2023, s. 145–147 ja 201; Norros 2016, s. 27–30.

tilanteesta, jossa yksityinen toimija käyttää laissa sille annettua toimivaltaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla. Päätöksen oikeusvaikutteisuus on tässä arvioinnissa erityisen keskeinen piirre. Vakuutusyhtiön päätöksellä voidaan myöntää, evätä, keskeyttää tai määrittää etuuden tai korvauksen sisältö. Päätös voi vaikuttaa suoraan yksilön toimeentuloon, mahdollisuuteen saada hoitoa, työkyvyn arviointiin tai siihen, miten hänen vahinkoaan tai sairauttaan oikeudellisesti arvioidaan. Päätöksen vaikutukset eivät siten ole vain muodollisia tai välillisiä. Ne voivat käytännössä ratkaista sen, saako henkilö taloudellista turvaa tilanteessa, jossa oma toimeentulo on heikentynyt esimerkiksi sairauden, tapaturman tai työkyvyttömyyden vuoksi. Tässä suhteessa vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös kytkeytyy välittömästi myös perustuslain 19 §:ssä turvattuun perustoimeentulon turvaan.²³⁵

Oikeudellisen luonteen arvioinnissa merkitystä on myös sillä, ettei vakuutusyhtiön päätös ole pelkkä myöhempää muutoksenhakua edeltävä valmisteluvaihe. Päätös on ensimmäinen oikeusvaikutteinen ratkaisu yksilön asiassa. Se määrittää, miten asia tosiasiallisesti jäsentyy, mitä kysymyksiä muutoksenhaussa tarkastellaan ja millä perusteilla yksilö voi riitauttaa vakuutusyhtiön kannan. Jos päätös on puutteellisesti perusteltu tai jos sen taustalla oleva selvitys jää epäselväksi, muutoksenhakuoikeuden käyttäminen vaikeutuu. Näin ollen vakuutusyhtiön päätöksen oikeudellinen merkitys ei rajoitu siihen, mitä päätöksessä välittömästi ratkaistaan. Päätös vaikuttaa myös siihen, miten tehokkaasti yksilö voi myöhemmin käyttää oikeussuojakeinojaan.²³⁶ Tässä suhteessa vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös sijoittuu yksityisen ja julkisen vallankäytön rajapintaan. Vakuutusyhtiö on organisatorisesti yksityinen toimija, mutta lakisääteistä päätöstä tehdessään se ei toimi samalla tavoin kuin vapaaehtoisen vakuutuksen tarjoaja tai yksityinen sopimuskumppani. Se hoitaa julkista hallintotehtävää ja käyttää laissa säädettyä toimivaltaa. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta tämä on ratkaisevaa. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei muuta tehtävän julkisoikeudellista luonnetta eikä poista tehtävän hoitamiseen liittyviä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia.²³⁷ Tästä seuraa tutkielman ensimmäinen johtopäätös: vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös on hallinto-oikeudellisesti merkityksellinen oikeusvaikutteinen ratkaisu. Sen merkitys ulottuu vakuutussuhteen sisäistä korvauskannanottoa ja teknistä muutoksenhakua edeltävää vaihetta pidemmälle. Päätös perustuu lakiin, se tehdään yksipuolisesti, sillä ratkaistaan yksilön oikeus

²³⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 204–205; Hiljanen – Viljanen 2025, s. 17–18 ja 25–33.

²³⁶ Goebel ym. 2021, s. 5–6.

²³⁷ PL 124 §; Keravuori-Rusanen 2008, s. 62–63; Mäenpää 2023, s. 187–190.

ja sillä on välittömiä vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. Nämä piirteet ovat samoja piirteitä, joiden vuoksi hallintopäätöksiin yleensä liitetään erityisiä menettelyllisiä ja oikeusturvaa koskevia vaatimuksia.

Samalla johtopäätös on pidettävä täsmällisenä. Päätöksen julkisoikeudellinen merkitys ei riipu siitä, annetaanko sille hallintopäätöksen nimike kaikissa prosessuaalisissa tai institutionaalisissa yhteyksissä. Keskeistä on päätöksen tehtävä: vakuutusyhtiö soveltaa lakia yksittäistapaukseen, ratkaisee yksilön oikeuden etuuteen tai korvaukseen ja antaa ratkaisun, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Näiden piirteiden vuoksi päätöksen menettelyllistä laatua on arvioitava hallinto-oikeudellisista ja perusoikeudellisista lähtökohdista. Tämä luonnehdinta välttää kaksi ääripäätä. Vakuutusyhtiötä ei samasteta viranomaiseen kaikessa toiminnassaan, mutta sen lakisääteistä etuus- ja korvauspäätöksentekoa ei myöskään jätetä yksityisoikeudellisen muodon vuoksi hallinto-oikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle. Kysymys on yksityisen toimijan tekemästä, mutta julkisoikeudellisesti merkityksellisestä oikeusvaikutteisesta ratkaisusta.

6.2 Hallintopäätökseen rinnastamisen rajat

Vaikka vakuutusyhtiön lakisääteisessä päätöksessä on hallintopäätökselle ominaisia piirteitä, tästä ei seuraa rajoittamatonta hallinto-oikeudellista luokittelua. Tutkielman tarkoituksena ei ole ollut osoittaa, että vakuutusyhtiö olisi kaikessa toiminnassaan viranomainen tai että kaikki lakisääteisiin vakuutuksiin liittyvät oikeussuhteet kuuluisivat hallinto-oikeudellisen arvioinnin piiriin. Tällainen johtopäätös olisi sekä liian pitkälle menevä että oikeudellisesti epätarkka. Olennaisempaa on erottaa toisistaan vakuutusyhtiön erilaiset tehtävät ja arvioida niiden oikeudellista luonnetta tehtäväkohtaisesti.

Ensimmäinen rajoitus liittyy vakuutusyhtiön organisatoriseen asemaan. Vakuutusyhtiö ei muutu viranomaiseksi sen vuoksi, että se hoitaa lakisääteisiä vakuutuksia koskevia tehtäviä. Yhtiön toiminta voi edelleen sisältää myös yksityisoikeudellisia piirteitä ja tehtäviä, jotka eivät ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. Vakuutusyhtiö voi esimerkiksi harjoittaa vapaaehtoista vakuutustoimintaa, hallinnoida sopimussuhteita ja periä vakuutusmaksuja tavalla, joka ei sellaisenaan rinnastu hallintopäätöksen tekemiseen. Näissä tilanteissa arviointi palautuu lähtökohtaisesti vakuutus- ja sopimusoikeudelliseen viitekehykseen.²³⁸ Tämän

²³⁸ KHO 2014:169; Norros 2016, s. 19–20 ja 152–154.

vuoksi ratkaisevaa ei ole se, että toimijana on vakuutusyhtiö tai että asia liittyy jollakin tavalla lakisääteiseen vakuutukseen. Arviointi riippuu siitä, mistä vakuutusyhtiön toiminnosta kulloinkin on kysymys. Jos vakuutusyhtiö ratkaisee yksilön oikeuden lain nojalla määräytyvään etuuteen tai korvaukseen, toiminta sijoittuu julkisoikeudelliseen viitekehukseen. Jos taas kysymys on esimerkiksi vakuutusmaksua tai sopimussuhdetta koskevasta riidasta, sama johtopäätös ei välttämättä seuraa. Tämä tehtäväkohtainen erottelu on tärkeä, jotta tutkielman johtopäätös ei laajene koskemaan sellaisia tilanteita, joita sen perusteet eivät kata. KHO 2014:169 havainnollistaa tätä rajanvetoa hyvin. Ratkaisussa oli kysymys liikennevakuutusmaksuja koskevasta asiasta, eikä korkein hallinto-oikeus katsonut, että asia olisi kuulunut hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäväksi. Ratkaisu osoittaa, ettei lakisääteisen vakuutuksen olemassaolo yksinään tee kaikista siihen liittyvistä kysymyksistä hallinto-oikeudellisia. Tämä on tärkeä täsmennys myös tämän tutkielman kannalta. Tutkielmassa esitetty rinnastus koskee nimenomaan vakuutusyhtiön lakisääteistä etuus- tai korvauspäätöstä, ei vakuutusyhtiön kaikkea toimintaa eikä edes kaikkia lakisääteiseen vakuutukseen liittyviä oikeussuhteita.²³⁹

Rinnastamista rajoittaa myös se, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ei ole kaikilta osin muodollisesti samanlainen kuin viranomaisen tekemä hallintopäätös. Vakuutusyhtiö ei kuulu viranomaisorganisaatioon, eikä lakisääteisiä vakuutusasioita koskeva muutoksenhakujärjestelmä noudata kaikilta osin tavanomaista hallintoprosessia. Muutoksenhaku ohjautuu usein erityisiin muutoksenhakulautakuntiin ja vakuutusoikeyteen, eikä hallinto-oikeuksiin. Tällä institutionaalisella erolla on merkitystä. Se osoittaa, että lainsäätäjällä on rakentanut lakisääteisiin vakuutusasioihin oman erityisen oikeussuojajärjestelmänsä, joka ei täysin samastu yleiseen hallintoprosessiin.²⁴⁰ Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että vakuutusyhtiön ensivaiheen päätöksellä on hallintopäätökselle ominaisia piirteitä. Kyse on pikemminkin siitä, että rinnastus on tehtävä funktionaalisesti eikä muodollisesti. Päätöstä ei tarvitse nimetä hallintopäätökseksi kaikissa prosessuaalisissa tai institutionaalisissa merkityksissä. Riittävää on tunnistaa, että päätöksellä on sellaisia vaikutuksia ja ominaisuuksia, joiden vuoksi sitä on arvioitava hallinto-oikeudellisten oikeusturvavaatimusten näkökulmasta. Tässä mielessä rinnastaminen on väline päätöksen

²³⁹ KHO 2014:169.

²⁴⁰ Goebel ym. 2021, s. 18–20, 21–30 ja 35–36; Koulu 2014, s. 83–88.

oikeudellisen luonteen ja siihen kohdistuvien vaatimusten ymmärtämiseksi, ei väite vakuutusyhtiön täydellisestä viranomaisluonteesta.

Kolmas raja koskee merkittävän julkisen vallan käyttöä. Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko sisältää julkisen hallintotehtävän hoitamista ja usein myös julkisen vallan käyttöä, mutta se ei lähtökohtaisesti merkitse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Vakuutusyhtiö ei käytä pakkokeinoja, määrää rangaistusluonteisia seuraamuksia eikä käytä välitöntä voimakeinoihin rinnastuvaa valtaa. Tällä on merkitystä, koska merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Lakisääteinen vakuutus päätöksenteko jää siten tämän kiellon ulkopuolelle, vaikka sillä voi olla yksilölle hyvin huomattavia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia.²⁴¹ Tässä on kuitenkin tärkeää olla tekemättä liian suoraviivaista johtopäätöstä. Se, ettei vakuutusyhtiön päätöksenteko ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei tarkoita, että päätöksenteko olisi oikeusturvan kannalta vähämerkityksistä. Päinvastoin päätösten vaikutukset voivat olla yksilön kannalta erittäin painavia. Kielteinen korvaus- tai etuuspäätös voi vaikuttaa suoraan henkilön toimeentuloon, kuntoutukseen, työkyvyn arviointiin ja mahdollisuuden järjestää oma elämänsä vahingon tai sairauden jälkeen. Tämän vuoksi merkittävän julkisen vallan käytön käsitteen ulkopuolelle jääminen ei saa johtaa siihen, että menettelyllisiä vaatimuksia arvioitaisiin kevyesti. Päätöksen vaikutukset yksilön oikeusasemaan voivat olla huomattavia, vaikka päätöksenteko ei valtiosääntöoikeudellisessa luokittelussa nousisi merkittävän julkisen vallan käyttöksi.

Neljäs raja koskee hallintolain ja hallinnon yleislakien soveltumista. Tässä tutkielmassa ei ole lähdetty siitä, että hallintolain kaikkia yksityiskohtaisia säännöksiä tulisi sellaisinaan soveltaa vakuutusyhtiöiden kaikkeen lakisääteiseen päätöksentekoon. Tällainen johtopäätös edellyttäisi tarkempaa erityislainsäädäntökohtaista arviointia. Sen sijaan tutkielman lähtökohta on ollut, että perustuslain 21 §:stä ja 124 §:stä seuraavat hyvän hallinnon ydinvaatimukset koskevat vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöksentekoa riippumatta siitä, millainen muodollinen soveltamissuhde hallintolain yksittäisiin säännöksiin kulloinkin on.²⁴² Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että vakuutusyhtiön on huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä, asianosaisen mahdollisuudesta osallistua asian käsittelyyn, päätöksen ymmärrettävästä perustelemisesta ja menettelyn jälkikäteisestä kontrolloitavuudesta. Näitä vaatimuksia ei tule

²⁴¹ PL 124 §; Halila – Halila 2014, s. 408–409; Färkkilä 2025, s. 1104 ja 1108.

²⁴² PL 21 §; PL 124 §; Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68, 109 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 146–147 ja 187–190.

nähdä ulkoisina lisävaatimuksina, vaan ne seuraavat siitä, että vakuutusyhtiö käyttää laissa annettua toimivaltaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavalla tavalla. Hallintolain yksityiskohtainen soveltuminen ja hyvän hallinnon periaatteellinen soveltuminen ovat näin ollen pidettävä erillään. Ensimmäinen on säädöstekninen kysymys, jälkimmäinen perusoikeusjärjestelmästä seuraava vaatimus.

Viides raja liittyy siihen, ettei käsitteellinen luokittelu yksin ratkaise kaikkia oikeusturvaongelmia. Hallintopäätöksen kaltaisten piirteiden tunnistaminen auttaa hahmottamaan päätöksen oikeudellista merkitystä ja siihen liittyviä menettelyllisiä vaatimuksia, mutta se ei vielä kerro, miten nämä vaatimukset käytännössä toteutuvat. Lakisääteisissä vakuutusasioissa oikeusturvan toteutuminen riippuu myös esimerkiksi vakuutusyhtiön sisäisistä menettelyistä, asiantuntijalääkärien arvioiden läpinäkyvyydestä, päätösten perustelujen laadusta, muutoksenhakuohjeiden selkeydestä ja muutoksenhakujärjestelmän tosiasiallisesta saavutettavuudesta. Näitä kysymyksiä ei voida ratkaista pelkällä käsitteellisellä luokittelulla. Tämän vuoksi kyse on tutkielmassa ennen kaikkea oikeusturva-argumentista. Sen tarkoituksena on osoittaa, että vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä ei ole perusteltua käsitellä vain yksityisoikeudellisena korvausratkaisuna tai vakuutusyhtiön sisäisenä kannanottona. Kun päätös ratkaisee yksilön oikeuden laissa turvattuun etuuteen tai korvaukseen, sitä on oikeusturvan näkökulmasta arvioitava hallintopäätökselle ominaisten menettelyllisten vaatimusten valossa ainakin silloin, kun kysymys on menettelyn asianmukaisuudesta, perustelemisesta, selvittämisestä, läpinäkyvyydestä ja muutoksenhaun tehokkuudesta. KHO 2014:83 osoittaa tämän rajanvedon käytännön merkityksen. Ratkaisussa ei ollut kysymys siitä, että vakuutusyhtiö olisi yleisesti määriteltä viranomaiseksi tai että sen kaikki toiminta olisi julkisuuslain alaista. Kysymys oli siitä, että lakisääteisiä vakuutuksia koskevaan päätöksentekoon osallistuvien asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyystiedot liittyivät julkisen vallan käyttöön ja asianosaisen oikeusturvaan. Ratkaisu osoittaa, että oikeusturvan kannalta ratkaisevaa voi olla juuri menettelyn läpinäkyvyys: kuka asiaa on käsitellyt, millä perusteella ja miten asianosainen voi arvioida menettelyn asianmukaisuutta.²⁴³

Näin ollen hallintopäätökseen rinnastamisen rajat voidaan tiivistää seuraavasti.

Vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös ei tee vakuutusyhtiöstä viranomaista, eikä se muuta kaikkea vakuutusyhtiön toimintaa hallinto-oikeudelliseksi. Rinnastus ei myöskään merkitse

²⁴³ KHO 2014:83.

sitä, että kaikki hallintoprosessin muodolliset piirteet soveltuisivat sellaisenaan lakisääteisiin vakuutusasioihin. Sen sijaan olennaista on, että vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös on oikeusvaikutteisuuksensa, lakisidonnaisuutensa ja yksipuolisuutensa vuoksi arvioitava hallinto-oikeudellisten oikeusturvaperiaatteiden valossa. Tutkielman kannalta tämä rajanveto on olennainen. Jos rinnastus tehtäisiin liian laajasti, vaarana olisi, että vakuutusyhtiön koko toiminta virheellisesti julkisoikeudellistettaisiin. Jos rinnastusta ei taas tehtäisi lainkaan, vaarana olisi, että yksilön oikeusasemaan syvästi vaikuttava päätöksenteko jäisi liian kevyen menettelyllisen arvioinnin varaan. Perustelluin ratkaisu sijoittuu näiden väliin. Vakuutusyhtiön lakisääteistä päätöstä ei tule samastaa viranomaisen hallintopäätökseen kaikilta osin, mutta sitä ei myöskään voida pitää tavallisena yksityisoikeudellisena korvausratkaisuna. Se on oikeudelliselta luonteeltaan välimuoto, jonka arvioinnissa on tunnistettava sekä toimijan yksityinen muoto että tehtävän julkisoikeudellinen sisältö.

Tästä seuraa tutkielman toinen johtopäätös: hallintopäätökseen rinnastaminen on perusteltua, mutta vain rajatusti ja tehtäväkohtaisesti. Rinnastus koskee vakuutusyhtiön lakisääteistä etuus- ja korvauspäätöksentekoa silloin, kun yhtiö käyttää laissa säädettyä toimivaltaa yksilön oikeusasemaan vaikuttavan ratkaisun tekemiseen. Tämän tarkastelun merkitys on ennen kaikkea siinä, että se tuo näkyväksi päätöksentekoon kohdistuvat hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset. Juuri tästä syystä tutkielman seuraava keskeinen kysymys ei ole enää se, voidaanko päätös muodollisesti nimetä hallintopäätökseksi, vaan se, missä vaiheessa ja millä tavalla oikeusturvan tulisi tällaisessa järjestelmässä toteutua.

6.3 Oikeusturvan painopiste ensivaiheen päätöksenteossa

Tutkielman toinen tutkimuskysymys koski sitä, mitä vakuutusyhtiön lakisääteisen päätöksen oikeudellisesta luonteesta seuraa yksilön oikeusturvalle ja hyvän hallinnon vaatimuksille vakuutusyhtiön ensivaiheen päätöksenteossa ja sitä täydentävässä muutoksenhaussa. Edellä esitetyn perusteella vastaus on, että oikeusturvan painopiste ei voi olla yksinomaan jälkikäteisessä muutoksenhaussa. Koska vakuutusyhtiön lakisääteinen päätös on ensimmäinen oikeusvaikutteinen ratkaisu yksilön asiassa, oikeusturvan on toteuduttava jo tässä vaiheessa.

Muutoksenhaku on välttämätön osa lakisääteisten vakuutusasioiden oikeusturvaa. Sen avulla vakuutusyhtiön päätös voidaan saattaa riippumattoman muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, ja järjestelmässä on tältä osin selviä oikeusturvaa tukevia piirteitä.

Muutoksenhakulautakunnat ja vakuutus-oikeus ovat erikoistuneita toimijoita, ja niiden

asiantuntemuksella on merkitystä erityisesti lääketieteellisesti ja vakuutus oikeudellisesti vaikeissa asioissa.²⁴⁴ Tästä ei kuitenkaan seuraa, että vakuutusyhtiön omaan käsittelyyn kohdistuvia menettelyllisiä vaatimuksia voitaisiin arvioida kevyemmin. Muutoksenhaku täydentää oikeusturvaa, mutta se ei korvaa hyvää hallintoa siinä vaiheessa, jossa yksilön oikeusasema ensimmäisen kerran ratkaistaan.²⁴⁵ Tätä korostaa se, että hallintopäätöksen virheellisyys ei yleensä poista päätöksen oikeusvaikutuksia automaattisesti, vaan virheen korjaaminen edellyttää lähtökohtaisesti aktiivista oikaisu- tai muutoksenhakutoimenpidettä.²⁴⁶ Tämä lähtökohta perustuu perustuslain 21 §:n systematiikkaan. Säännös ei turvaa ainoastaan oikeutta hakea muutosta, vaan myös oikeuden saada asia asianmukaisesti käsiteltyksi. Asianmukainen käsittely ei voi toteutua vasta muutoksenhakuvaiheessa, jos ensimmäinen päätösvaihe on ollut puutteellinen. Lakisääteisissä vakuutusasioissa tämä korostuu, koska vakuutusyhtiön päätös vaikuttaa usein suoraan yksilön toimeentuloon, työkykyä koskevaan asemaan tai mahdollisuuteen saada korvausta vahingosta. Tällaisessa tilanteessa oikeusturvan ajallinen ulottuvuus on olennainen. Jos päätös vaikuttaa yksilön asemaan heti, myös menettelyllisten takeiden on vaikutettava heti.²⁴⁷ Tämä merkitys näkyy erityisesti päätöksen perusteluissa. Perustelut eivät ole vain muodollinen osa päätöstä, vaan ne ratkaisevat pitkälti sen, ymmärtääkö asianosainen, miksi hänen vaatimuksensa on hyväksytty tai hylätty. Lakisääteisissä vakuutusasioissa päätökset perustuvat usein monimutkaiseen oikeudelliseen ja lääketieteelliseen arviointiin. Jos päätöksestä ei käy riittävästi ilmi, miten vakuutusyhtiö on arvioinut tosiseikkoja, lääketieteellistä selvitystä ja lain soveltamis edellytyksiä, asianosaisen on vaikea arvioida päätöksen oikeellisuutta. Tällöin myös muutoksenhakuoikeuden käyttäminen vaikeutuu, vaikka se muodollisesti olisi käytettävissä.²⁴⁸

Päätöksen perustelemisen lisäksi oikeusturvan kannalta ratkaisevaa on asian riittävä selvittäminen. Vakuutusyhtiön ei tule arvioida asiaa vain olemassa olevan aineiston passiivisena vastaanottajana, vaan sen on huolehdittava siitä, että ratkaisu perustuu asian kannalta olennaiseen ja riittävään selvitykseen. Tämä ei tarkoita sitä, että vakuutusyhtiön olisi aina hankittava kaikkea mahdollista selvitystä, mutta sen on kyettävä osoittamaan, miksi

²⁴⁴ Ks. toimeentuloturva-asoiden käsittelystä vakuutus oikeudessa ja sosiaaliasioiden erityisestä asemasta hallintolainkäytössä Koivuluoma ym. 2020, s. 36–38.

²⁴⁵ Goebel ym. 2021, s. 15–17; Kulla – Salminen 2024, s. 68 ja 111–113.

²⁴⁶ Koivuluoma ym. 2020, II Erityinen osa; kappale 2.2 Prosessinedellytykset; Hallintopäätöksen moitteenvaivaisuus ja mitättömyys.

²⁴⁷ Mäenpää 2023, s. 146–147; Koulu 2014, s. 90–94.

²⁴⁸ Kulla – Salminen 2024, s. 56 ja 68; Mäenpää 2023, s. 146–147; Koulu 2014, s. 90–94; Norros 2016, s. 61–63 ja 70–72.

käytetty selvitys on ollut ratkaisun kannalta riittävää. Erityisesti lääketieteellisissä arvioissa korostuu tarve siihen, että selvityksen merkitys ja sen suhde päätöksen lopputulokseen avataan ymmärrettävällä tavalla.²⁴⁹ Selvittämismuuttaminen liittyy läheisesti asiantuntijalääkärien asemaan. Vakuutusyhtiön sisäinen asiantuntija-arvio voi käytännössä vaikuttaa ratkaisevasti siihen, katsotaanko vahinko tai sairaus korvattavaksi. Oikeusturvan kannalta ongelmallista on, jos tämä arvio jää asianosaiselle näkymättömäksi tai jos sen merkitys päätöksen lopputulokselle jää epäselväksi. Tällöin asianosainen ei tosiasiallisesti tiedä, mihin hänen asiansa ratkaisu perustuu. Vakuutusyhtiön päätöksenteossa onkin olennaista, että asiantuntija-arvioiden rooli on jälkikäteen kontrolloitavissa. Tämä ei tarkoita sitä, että jokainen sisäinen arvio pitäisi sellaisenaan julkaista, mutta päätöksen perusteiden on oltava niin selkeät, että asianosainen voi ymmärtää ratkaisun kannalta olennaisen päättelyketjun.²⁵⁰ KHO 2014:83 tukee tätä johtopäätöstä erityisen selvästi. Ratkaisussa tiedon saaminen päätöksentekoon osallistuneista asiantuntijalääkäreistä kytkettiin julkisen vallan käytön avoimuuteen ja asianosaisen oikeusturvaan. Ratkaisun merkitys ei rajoitu siihen, että tietyt henkilöllisyystiedot kuuluivat julkisuuslain soveltamisalaan. Laajemmin se osoittaa, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko ei voi jäädä yksityisen organisaation sisäiseksi ja täysin läpinäkymättömäksi prosessiksi. Jos yksilön oikeusasemaan vaikuttava ratkaisu syntyy useiden asiantuntija- ja valmisteluvaiheiden kautta, oikeusturva edellyttää, että tämä prosessi on ainakin olennaisilta osin jälkikäteen arvioitavissa.²⁵¹

Myös kontradiktorisuuden periaate korostaa asian ensimmäisen käsittelyvaiheen merkitystä. Asianosaisella tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus esittää oma näkemyksensä ja ottaa kantaa siihen selvitykseen, jolla on merkitystä hänen asiansa ratkaisemisessa. Tämä on erityisen tärkeää lakisääteisissä vakuutusasioissa, joissa päätöksenteko voi perustua sellaisiin lääketieteellisiin tai oikeudellisiin arvioihin, joita asianosaisen on vaikea itsenäisesti hahmottaa. Jos asianosainen ei tiedä, millä perusteilla hänen asiaansa arvioidaan, hänen osallistumismahdollisuutensa jää helposti muodolliseksi. Tällöin oikeusturva voi toteutua paperilla, mutta ei käytännössä.²⁵²

Edellä esitetty voidaan tiivistää kolmeen perusteeseen. Ensinnäkin vakuutusyhtiön päätös vaikuttaa yksilön oikeusasemaan välittömästi. Toiseksi päätös määrittää sen, millaiseksi asia

²⁴⁹ Mäenpää 2020, s. 40; KHO 2025:23.

²⁵⁰ Norros 2016, s. 61–63 ja 70–72; Kulla – Salminen 2024, s. 56 ja 68.

²⁵¹ KHO 2014:83.

²⁵² Mäenpää 2020, s. 42; Koulu 2014, s. 90–94 ja 223–225.

myöhemmässä muutoksenhaussa jäsenyy. Kolmanneksi muutoksenhaku ei välttämättä kykene täysimääräisesti korjaamaan ensimmäisen päätösvaiheen menettelyllisiä puutteita, vaikka se voisi myöhemmin muuttaa päätöksen lopputuloksen. Nämä perusteet osoittavat, ettei oikeusturvan painopistettä voida rakentaa yksinomaan jälkikäteisen kontrollin varaan.²⁵³ Johtopäätös ei merkitse sitä, että vakuutusyhtiöltä olisi edellytettävä kaikkea mahdollista selvitystä tai että jokainen sisäinen asiantuntija-arvio olisi sellaisenaan avattava asianosaiselle. Vakuutusyhtiön on kuitenkin kyettävä osoittamaan, miksi käytetty selvitys on ollut ratkaisun kannalta riittävää ja miten asiantuntija-arvio suhteutuu muuhun asiassa esitettyyn selvitykseen. Tämä korostuu erityisesti terveydentilaa koskevissa asioissa, joissa tietojen käsittelyä rajaavat välttämättömyyden, minimoinnin ja tarkoitussidonnaisuuden vaatimukset.²⁵⁴

KHO 2014:83 ja KHO 2025:23 osoittavat eri suunnista samaa oikeusturvan vaatimusta. Ensin mainittu ratkaisu korostaa päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden ja asiantuntijaroolien tunnistettavuutta, kun taas jälkimmäinen ratkaisu korostaa selvityksen hankkimisen rajojen ja perustelujen merkitystä.²⁵⁵ Yhdessä ratkaisut tukevat näkemystä siitä, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko ei voi jäädä asianosaisen näkökulmasta läpinäkymättömäksi prosessiksi. Tutkielman kolmas johtopäätös on tämän vuoksi, että lakisääteisissä vakuutusasioissa oikeusturvan tulee näkyä nykyistä vahvemmin jo vakuutusyhtiön omassa käsittelyssä. Muutoksenhaun tehtävänä on tällöin ensisijaisesti riippumaton jälkikäteinen kontrolli ja yksittäisten virheiden korjaaminen. Sen sijaan sen ei tulisi käytännössä muodostua pääasialliseksi keinoksi paikata sellaisia selvittämiseen, perustelemiseen tai menettelyn läpinäkyvyyteen liittyviä puutteita, joiden olisi tullut tulla ratkaistuiksi jo vakuutusyhtiön omassa käsittelyssä. Tämä johtaa tutkielman viimeiseen kysymykseen: miten lakisääteinen vakuutus päätöksenteko tulisi ymmärtää oikeusturvan toteutumisen kannalta?

6.4 Lopuksi: tarve vahvemmalle menettelylliselle itseymmärrykselle

Tutkielman perusteella lakisääteisten vakuutusasioiden oikeusturvajärjestelmään on syytä suhtautua varovaisen kriittisesti. Lakisääteisten vakuutusasioiden oikeusturvajärjestelmää ei ole tämän tarkastelun perusteella syytä kuvata rakenteellisesti epäonnistuneeksi.

Vakuutusyhtiön päätökseen voidaan hakea muutosta, muutoksenhakuelimet ovat

²⁵³ Goebel ym. 2021, s. 15–17; Koulou 2014, s. 90–94; Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68 ja 111–113.

²⁵⁴ PeVL 62/2018 vp, s. 3; PeVL 78/2018 vp, s. 3–5; KHO 2025:23.

²⁵⁵ KHO 2014:83; KHO 2025:23.

erikoistuneita ja asia voidaan saattaa riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi.²⁵⁶ Nämä ovat järjestelmän todellisia vahvuuksia, eikä tutkielman tarkoituksena ole kyseenalaistaa lakisääteisten vakuutusten nykyistä perusrakennetta. Kriittinen havainto kohdistuu pikemminkin siihen, millaiseksi oikeusturvan painopiste järjestelmässä muodostuu. Jos oikeusturvan toteutuminen alkaa käytännössä vasta muutoksenhaussa, yksilölle jää suuri vastuu tunnistaa päätöksen puutteet, ymmärtää niiden oikeudellinen merkitys ja viedä asia eteenpäin.²⁵⁷ Tämä on ongelmallista juuri lakisääteisissä vakuutusasioissa, joissa päätöksen kohteena oleva henkilö voi olla sairauden, tapaturman, työkyvyn menetyksen tai toimeentulon heikentymisen vuoksi tavallista haavoittuvammassa asemassa. Oikeusturvajärjestelmän ei tulisi nojata liikaa sen varaan, että tällainen henkilö kykenee itse korjaamaan ensivaiheen menettelyn puutteet muutoksenhaussa.

Tässä tutkielmassa menettelyllisellä itseymmärryksellä tarkoitetaan sitä, että vakuutusyhtiön lakisääteinen päätöksenteko tunnistetaan itsenäiseksi oikeusturvan kannalta ratkaisevaksi vaiheeksi. Vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös ei ole vain vakuutusjärjestelmän sisäistä korvauskäsittelyä eikä tekninen esivaihe ennen mahdollista muutoksenhakua. Se on ensimmäinen oikeudellisesti vaikuttava ratkaisu siitä, täytyvätkö yksilön lain mukaisen oikeuden edellytykset.²⁵⁸ Tästä seuraa, ettei päätöksen menettelyllistä laatua voida pitää lopputulokseen nähden toissijaisena. Oikea lopputulos ei yksin riitä, jos asianosaiselle ei käy ymmärrettävästi ilmi, miksi ratkaisuun on päädytty ja miten hänen esittämänsä selvitystä on arvioitu.²⁵⁹

Käytännössä tämä lähtökohta tarkoittaisi ainakin neljää asiaa. Ensinnäkin päätösten perusteluissa tulisi nykyistä selvemmin erottaa toisistaan ratkaisevat tosiseikat, lääketieteellisen tai muun asiantuntijaselvityksen merkitys sekä oikeudellinen päättely. Toiseksi vakuutusyhtiön tulisi kyetä osoittamaan, miksi käytetty selvitys on ollut asian ratkaisemiseksi riittävää ja miksi mahdollinen vastakkainen selvitys ei muuta lopputulosta. Kolmanneksi asiantuntija-arvioiden roolin tulisi olla asianosaisen kannalta ymmärrettävä ja jälkikäteen kontrolloitavissa, erityisesti silloin, kun asiantuntijalääkärin arvio poikkeaa hoitavan lääkärin näkemyksestä. Neljänneksi päätöksen ja muutoksenhakuohjeiden tulisi antaa asianosaiselle tosiasiallinen mahdollisuus ymmärtää, mihin hänen mahdollinen

²⁵⁶ Goebel ym. 2021, s. 5–6 ja 15–17.

²⁵⁷ Koulu 2014, s. 90–94.

²⁵⁸ PL 21 §; PL 124 §.

²⁵⁹ Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68 ja 111–113.

erimielisyytensä kohdistuu.²⁶⁰ KHO 2014:83 tukee tätä lähtökohtaa osoittamalla, ettei lakisääteiseen vakuutus päätökseen osallistuneiden henkilöiden ja asiantuntija-arvioiden merkitystä voida pitää vain vakuutusyhtiön sisäisenä asiana. Pöystin ja Voutilaisen hallinnon ymmärrettävyyttä ja kontrolloitavuutta koskevat huomiot²⁶¹ tukevat samaa laajempaa periaatetta: oikeusturvan kannalta ratkaisevaa ei ole vain se, että päätös voidaan myöhemmin riitauttaa, vaan myös se, että päätöksen perusteet ovat asianosaisen ymmärrettävissä jo ennen muutoksenhakua.

Lopulta kysymys on siitä, mihin oikeusturvan järjestelmässä ensisijaisesti luotetaan. Jos järjestelmä tukeutuu ennen kaikkea muutoksenhakuun, oikeusturva toteutuu vasta sen jälkeen, kun päätös on jo vaikuttanut yksilön asemaan. Jos taas järjestelmä rakentuu vahvemmin hyvän hallinnon varaan jo vakuutusyhtiön omassa käsittelyssä, oikeusturva on läsnä siinä vaiheessa, jossa yksilön oikeusasema ensimmäisen kerran määritellään. Perustuslain 21 §:n ja 124 §:n näkökulmasta jälkimmäinen lähtökohta on perustellumpi.²⁶² Tämän vuoksi lakisääteisten vakuutusasioiden oikeusturvaa tulisi vahvistaa ennen kaikkea siellä, missä ratkaisu ensimmäisen kerran tehdään. Vakuutusyhtiön lakisääteinen etuus- tai korvauspäätös voi olla oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa pieni kohta, mutta yksittäiselle ihmiselle se voi ratkaista koko asian käytännöllisen merkityksen. Kun yksityinen vakuutusyhtiö käyttää laissa annettua toimivaltaa, kyse ei ole vain korvauskäsittelyn järjestämisestä, vaan siitä, miten lainalaisuus, hyvä hallinto ja oikeusturva toteutuvat siinä hetkessä, jossa henkilön toimeentulo, terveys tai vahinko muuttuu oikeudelliseksi ratkaisuksi.

²⁶⁰ Ks. korvauspäätöksen kirjallisesta muodosta ja päätökseen tyytymättömän käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista annettavasta tiedosta Norros 2016, s. 70–72.

²⁶¹ Pöysti 2018, s. 884–885 ja 902; Voutilainen 2009, s. 9–10.

²⁶² Kulla – Salminen 2024, s. 56, 68, 109 ja 111–113; Mäenpää 2023, s. 146–147 ja 187–190.