



APULAISSOIKEUSKANSLERI

Päätös

1 (36)

30.5.2025

OKV/2739/70/2024

OKV/2739/70/2024-OKV-6

Sosiaali- ja terveysministeriö

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakulautakuntien jäsennimitysten valmistelu

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Sisällys

ASIAN VIREILLETULO	3
SELVITYS.....	4
RATKAISU	4
1 Oikeusohjeet	4
2 Sosiaali- ja terveysministeriön asema toimeentuloturvassa	5
3 Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakulautakunnat	6
4 Ministeriöiltä pyydyt selvitykset	8
4.1 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys	8
4.2 Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys	13
4.3 Oikeusministeriön selvitys	15
4.4 Valtiovarainministeriön selvitys	16
5 Arviointi	17
5.1 Oikeusturvelaitin riippumattomuusvaatimukset EU-oikeudessa	17
5.2 Riippumattomuuden, puolueettomuuden, esteellisyyden ja sidonnaisuuden suhteesta	18
5.3 Sosiaali- ja terveysministeriön menettely Henna Huhtamäen nimitysasiassa	25
5.4 Toiminnan arviointi korruptionäkökulmasta	27
5.5 Lääkärjäsenten saatavuus	32
6 Johtopäätökset	33
7 Toimenpiteet.....	35

ASIAN VIREILLETULO

Otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 §:n 1 momentin mukaisena omana aloitteenani tutkittavaksi sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan sivutoimisten varapuheenjohtajien, lakimiesjäsenten ja lääkärijäsenten sekä kaikkien edellä mainittujen varajäsenten nimittämisessä.

Muutoksenhakulautakuntia koskevan lainsäädännön mukaan valtioneuvosto asettaa tai määrää muutoksenhakulautakuntien sivutoimiset varapuheenjohtajat ja muut jäsenet sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä. Sivutoimisten jäsenten kelpoisuusvaatimuksista säädetään muutoksenhakulautakuntia koskevissa organisaatiolaeissa. Muutoksenhakulautakunnissa sovelletavan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) mukaan esteellisyyteen sekä esteellisyysväitteen esittämiseen ja käsittelyyn sovelletaan, mitä oikeudenkäymiskaaressa (4/1794) säädetään tuomarin esteellisyydestä.

Kehotin vuonna 2020 antamassani kanteluratkaisussa [OKV/719/1/2019](#) sosiaali- ja terveysministeriötä korjaamaan lainsäädäntötoimin toimeentuloturva-asioita käsittelevien muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnissä ilmenneet puutteet, koska aiempi jäsenten sidonnaisuusilmoitusten rekisteröinti- ja säilytystapa oli vaikeaselkoinen. Ratkaisuni jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti hankkeen, jonka myötä muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksia koskevien tietojen rekisteröinnistä säädettiin vastaavasti kuin tuomioistuinlaitoksen asiantuntijajäsenten sidonnaisuustietojen rekisteröinnistä. Muutoksen katsottiin helpottavan lautakuntien jäsenten sidonnaisuuksia koskevien tietojen saatavuutta siltä osin kuin nämä tiedot jo ennestään ovat julkisia, lisäävän näin lautakuntien toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä olevan omiaan lisäämään yleisön luottamusta lautakuntien päätöksentekoon. Laki sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (507/2023) sekä siihen liittyvät muut lainmuutokset (508/2023, 509/2023 ja 510/2023) tulivat voimaan vuoden 2024 alusta.

Muutoksenhakulautakuntien nykyisissä kokoonpanoissa merkillepantavaa on, että monilla muutoksenhakulautakuntien sivutoimisista puheenjohtajista ja lakimiesjäsenistä on päätoimensa kautta sidonnaisuus ministeriöön, useimmiten sosiaali- ja terveysministeriöön tai työ- ja elinkeinoministeriöön. Osa toimii jäsenenä myös useammassa kuin yhdessä muutoksenhakulautakunnassa samanaikaisesti.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 23.1.2025 siltä pyytämäni selvityksen (VN/32800/2024). Selvityksen liitteenä oli myös pyytämäni selvitys muutoksenhakulautakuntien jäsenille maksettavista palkkioista ja niiden kehityksestä. Lisäksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ovat toimittaneet pyynnöstä tietoja vuoden 2024 ratkaisutoiminnastaan.

Valtiovarainministeriö antoi 8.5.2025 siltä pyytämäni selvityksen (VN/11083/2025), työ- ja elinkeinoministeriö 9.5.2025 (VN/11027/2025) ja oikeusministeriö 14.5.2025 (VN/11414/2025).

RATKAISU

1 Oikeusohjeet

Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Sen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 5 §:n 1 momentin mukaan tuomari ei saa käsitellä asiaa hallintotuomioistuimessa, jos hän on esteellinen. Saman pykälän 3 momentin mukaan esteellisyyteen sekä esteellisyysväitteen esittämiseen ja käsittelyyn hallintotuomioistuimessa sovelletaan muuten, mitä oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 13 §:ssä ja 13 luvussa säädetään tuomarin esteellisyydestä.

Valtion virkamieslain 8 a §:n (283/2015) 1 momentissa (329/2022) säädetään velvollisuudesta antaa selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrästä ja perusteesta, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistä, luottamus- ja hallintotehtävistä sekä 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimista.

Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annetun lain 1 §:n mukaan rekisteröinnillä toteutetaan tuomareiden sidonnaisuuksien ja sivutoimien, tuomioistuinten asiantuntijajäsenten ja käräjäoikeuden lautamiesten sidonnaisuuksien sekä tuomioistuinten esittelijöiden sivutoimien julkisuutta. Sidonnaisuuksilla tarkoitetaan valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:n 1 momentissa säädettyjä seikkoja ja sivutoimilla mainitun lain 18 §:n 4 momentissa tarkoitettuja toimia. Lisäksi rekisteröinnillä toteutetaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenten sidonnaisuuksien julkisuutta.

2 Sosiaali- ja terveysministeriön asema toimeentuloturvassa

Toimeentuloturvaa koskevat asiat kuuluvat valtioneuvostossa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Ministeriön toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksessä (519/2017). Sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön sosiaaliturva- ja vakuutusosasto käsittelee asiat, jotka koskevat muun muassa työ- ja kansaneläkelainsäädäntöä, tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädäntöä, sairaus- ja vanhempainvakuutuslainsäädäntöä, lääkekorvauksia, työttömyys- ja koulutusetuuslainsäädäntöä ja sosiaaliturvan koordinaatiolainsäädäntöä sekä niissä mainittujen etuuksien rahoitusta, Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia sekä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa ja sen tulosohjausta.

Sosiaaliturva- ja vakuutusosaston eläke- ja yksityisvakuutusyksikkö käsittelee sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaa koskevia lainsäädäntöasioita. Se käsittelee toisaalta myös muun muassa työeläkettä, kansaneläkettä sekä työtapaturma- ja ammattitautiasioita. Sosiaaliturva- ja vakuutusosaston etuusyksikkö puolestaan käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat työttömyysetuuksia ja työttömyyden aikaisia koulutusetuuksia, äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaa, sairausvakuutuspäivärahaa, sairausvakuutuskorvauksia, lääkekorvausjärjestelmää, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusta ja kuntoutusajan toimeentuloturvaa, elatustukea, äitiysavustusta, lapsilisää, kotihoidon ja yksityisenhoidon tukea, eläkkeensaajan asumistukea, yleistä asumistukea, vammaisetuuksia ja sotilasavustusta koskevat asiat. Sosiaaliturva- ja vakuutusosaston suunnitteluasioiden ja kansainvälisen sosiaaliturvan yksikkö käsittelee ja hoitaa muun muassa osaston toimialaan kuuluvat EU:n sosiaaliturvalainsäädäntö- ja kahdenväliset sosiaaliturvasopimukset sekä muut kansainväliset sosiaaliturva-asiat.

Muutoksenhakulautakunnissa toimii varapuheenjohtajan, jäsenen tai varajäsenen tehtävissä virkamiehiä pääasiassa edellä mainituista sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliturva- ja vakuutusosaston yksiköistä. Koska sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee valtaosan toimeentuloturvaan toimeenpaneuvien laitosten soveltamasta lainsäädännöstä, tästä seuraa, että sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehillä voi samanaikaisesti olla tehtäviä etuuslainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa.

3 Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakulautakunnat

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivat toimeentuloturva-asioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat ovat lailla perustettuja riippumattomia ensimmäisen asteen muutoksenhakuelimiä. Kutakin lautakuntaa koskee oma lakinsa: sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettu laki (1299/2006), tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettu laki (1316/2010) ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annettu laki (677/2005).

Tarkemmat säännökset siitä, mitkä asiat lautakunnissa käsitellään, ovat etuuksia koskevien lakien muutoksenhakusäännöksissä. Etuuslaeissa on säädetty ensimmäisen asteen päätöksentekijän itseoikaisumahdollisuus muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Jos ensimmäisen asteen päätöksentekijä hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta muutoksenhakulautakunnalta. Jos ensimmäisen asteen päätöksentekijä ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi. Muutoksenhakulautakuntien päätökset ovat asianosaisia sitovia ja niistä voi valittaa vakuutus oikeuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on parhaillaan vireillä hanke ([STM096:00/2024](#)), joka koskee nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivan opintotuen muutoksenhakulautakunnan yhdistämistä osaksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa. Muutos on tarkoitus valmistella siten, että se tulisi voimaan vuoden 2026 alusta lukien.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimii oikeussuojaelimenä myös liikenne- ja potilasvahinkolautakunta. Kyseinen lautakunta jää kuitenkin tässä päätöksessä tehdyn tarkastelun ulkopuolelle, koska sen tehtävänä on antaa asianosaisia sitovien päätösten sijaan ratkaisusuosituksia ja lausuntoja.

Valtioneuvosto nimittää muutoksenhakulautakuntien päätoimiset puheenjohtajat toistaiseksi ja muut jäsenet enintään viideksi vuodeksi kerrallaan sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä.

Kaikkien jäsenten on tehtävään ryhtyessään annettava tuomarinvakuutus, ja he toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla. Muutoksenhakulautakunnan jäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on voimassa, mitä tuomarinviran haltijasta säädetään. Jäsen on velvollinen eroamaan tehtävästään sen kuukauden päätyttyä, jonka kuluessa hän täyttää 70 vuotta. Jos jäsenen tehtävä vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja lautakunnan jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten kelpoisuusedellytyksiä yhtenäistettiin vuoden 2018 alusta. Nykyisten kelpoisuusvaatimusten mukaan muutoksenhakulautakuntien sivutoimisilla puheenjohtajilla ja lakimiesjäsenillä on oltava tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto. Kaikilta jäseniltä edellytetään perehtyneisyyttä sosiaalivakuutusasioihin. Sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnan sivutoimisilta puheenjohtajilta edellytetään lisäksi perehtyneisyyttä muutoksenhakulautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan ja tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajalta perehtyneisyyttä erityisesti muutoksenhakulautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin. Lääkärinä jäsenen ja näiden varajäsenten tulee olla laillistettuja lääkäreitä.

Kelpoisuusvaatimusten yhtenäistämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta, että eri sosiaalivakuutusjärjestelmillä on nykyisin keskenään monia yhtymäkohtia, jolloin on perusteltua laajemmin painottaa puheenjohtajien koko sosiaalivakuutuksen osaamista. Muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävät asiat huomioiden on kuitenkin luontevaa, että perehtyneisyyteen työeläkeasioissa kiinnitettäisiin jatkossakin erityistä huomiota, kun arvioidaan henkilön koko sosiaalivakuutuksen osaamista. Hallituksen esityksen mukaan muutoksella ei ole ollut tarkoitus kiristää jäsenten kelpoisuusehtoja, vaan ottaa huomioon muutakin kuin juuri lautakunnassa käsiteltävien etuusjärjestelmien osaamista. Lääkäreistä hallituksen esityksessä on todettu, että olisi luonnollisesti hyvä, että lääkäriillä olisi myös sosiaalivakuutuksen tuntemusta, mutta sitä ei kuitenkaan edellytettäisi. Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakuntaa koskevien muutosten todettiin olevan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan muutoksia vastaavia. ([HE 74/2017 vp](#), s. 8–9 ja 11)

Hallituksen esityksen mukaan sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnan sivutoimisten puheenjohtajien kelpoisuusedellytyksiin on ollut tarkoitus tehdä vastaavat muutokset kuin muihinkin muutoksenhakulautakuntiin. Täten heillä tulisi olla tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto, perehtyneisyys sosiaalivakuutusasioihin ja muutoksenhakulautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin. Lisäksi jäsenten kelpoisuusedellytyksenä olisi yhdenmukaisesti muiden lautakuntien kanssa perehtyneisyys sosiaalivakuutusasioihin. ([HE 74/2017 vp](#), s. 12)

Sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunta on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluva virasto, joka tekee vuosittain tulossopimuksen ministeriön kanssa. Sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnan toimintamenot rahoitetaan täten valtion varoin.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ovat sosiaali- ja terveysministeriöstä itsenäisiä ja niiden kustannukset katetaan lautakuntien perimillä lakisääteisillä oikeushallintomaksuilla. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta perii oikeushallintomaksunsa lakisääteisestä työeläketurvasta vastaavilta työeläkelaitoksilta, joiden kesken maksut jakautuvat kussakin eläkelaitoksessa maksun määräämisvuotta edeltävänä vuonna vakuutettujen työansioiden ja työtulojen mukaan ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta perii oikeushallintomaksunsa lakisääteisistä tapaturmavakuutustoimintaa harjoittavilta vakuutuslaitoksilta, joiden kesken maksut jakautuvat kunkin vakuutuslaitoksen maksun määräämisvuotta edeltävänä vuonna saamien maksutulojen mukaan. Kummankin muutoksenhakulautakunnan oikeushallintomaksun määrän vahvistaa lautakunnan hallintojaoston esityksestä Finanssivalvonta.

4 Ministeriöiltä pyydetty selvitykset

4.1 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriön nimitysvalmistelusta antaman selvityksen mukaan asetettaessa muutoksenhakulautakunnan sivutoimisia puheenjohtajia sekä lakimies- ja lääkärijäseniä ja näiden varajäseniä uudelle toimikaudelle käytännössä ensin tiedustellaan käynnissä olevan toimikauden jäsenten ja varajäsenten halukkuus jatkaa samoissa tehtävissä.

Jäsenvaihdistapauksissa ja uutta toimikautta asetettaessa niiden jäsenten osalta, jotka eivät jatka tehtävässä, päteviä ja halukkaita jäseniä selvitetään sisäisesti ministeriöstä ja sidosryhmistä epävirallisemmin. Ministeriön mukaan erityisesti lääkärijäsenten julkista hakua on muuttamaan otteeseen pohdittu. Lääkärijäseniä on haasteellista saada, jonka vuoksi lääkäreitä on viime aikoina haettu myös Lääkäriliiton tarjoaman kohdennetun hakupalvelun kautta jäsenvaihdistilanteissa.

Muutoksenhakijoiden tai työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta edustavien sekä yrittäjä- ja maatalousyrittäjätoimintaan perehtyneitä jäseniä sekä varajäseniä koskevat jäsenesitykset pyydetään virallisesti asiakirjahallintajärjestelmästä lähetettynä. Ne pyydetään työnantajajyhdistysten edustavimmilta keskusjärjestöiltä (Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT), työntekijöiden ja toimihenkilöiden edustavimmilta keskusjärjestöiltä (Akava, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK sekä STTK), edustavimmilta yrittäjäjärjestöiltä (Suomen Yrittäjät), edustavimmilta maatalousyrittäjäjärjestöiltä (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK) ja edustavimmilta etuudensaajia edustavilta järjestöiltä (SOSTE ry).

Kaikilta jäseneksi tai varajäseneksi ehdotetuilta pyydetään lisäksi valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Sidonnaisuusilmoituslomake on määrämuotoinen ja laadittu sosiaali- ja terveysministeriössä silloin, kun sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säädettiin muutoksenhakulautakuntia koskevissa laeissa vuoden 2018 alusta. Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriä koskevan lainmuutoksen myötä vuoden 2024 alusta kaikkien muutoksenhakulautakuntien sekä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan jäsenten ja varajäsenten ilmoittamat sidonnaisuudet on lain perusteella rekisteröity nimittämisen yhteydessä Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin. Ministeriön pyytämää sidonnaisuusilmoituslomaketta päivitettiin tässä yhteydessä niin, että jäseneksi tai varajäseneksi nimitettävän tulee aiemmasta poiketen ilmoittaa sidonnaisuustietojen lisäksi syntymäaikansa sidonnaisuustietojen rekisteriin kirjaamiseksi.

Sidonnaisuusilmoituksen saatuaan ministeriön kyseisen muutoksenhakulautakunnan nimitysasioista vastaava virkamies arvioi henkilön ilmoittamat sidonnaisuudet ministeriön sisäisen ohjeen mukaisesti. Sidonnaisuuksien arvioinnissa ministeriössä on käytössä yhteenveto, joka sisältää vuosien saatossa saatua vakuutus oikeuden, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin sidonnaisuus- ja esteellisyysratkaisukäytäntöä ja kannanottoja. Tarvittaessa keskustellaan muiden muutoksenhakulautakuntien nimityksiä hoitavien virkamiesten ja esihenkilöiden kanssa.

Edellä kuvatun mukaisesti sivutoimisten puheenjohtajien, lakimiesjäsenten ja lääkärijäsenten halukkuutta tehtäviin selvitetään ja tiedustellaan epävirallisesti, mahdollisuudesta ei varsinaisesti tiedoteta. Ministeriössä esihenkilöt vastaavat tästä selvittämisestä. Käytännössä halukkuutta sivutoimisten puheenjohtajien ja lakimiesjäsenten sekä näiden varajäsenten tehtäviin tiedustellaan ensin työuraltaan kokeneimpien ja sosiaalivakuutukseen perehtyneiden henkilöiden joukosta. Lääkärijäsenten tehtäviin muutoksenhakulautakunta itse on selvittänyt mahdollisia halukkuuksia kontaktiensa kautta ja muutamissa tapauksissa ministeriö on hakenut lääkärijäseniä Lääkäriliiton tarjoaman kohdennetun hakupalvelun kautta, jos muuten selvittämällä ei ole saatu halukkaita tai päteviä ehdokkaita. Muutoksenhakijoiden tai työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemusta edustavien sekä yrittäjä- ja maatalousyrittäjätoimintaan perehtyneitä jäseniä koskevat jäsenesitykset pyydetään laissa mainituilta edustavimmilta järjestöiltä.

Sidonnaisuusilmoituksen lisäksi jäseneksi tai varajäseneksi ehdotetulta pyydetään tarvittaessa vapaamuotoinen selvitys perehtyneisyydestä sosiaalivakuutusasioihin. Tutkintotodistuksia lakimies- ja lääkärijäseniltä ei pyydetä, vaan ministeriö on katsonut, että jokainen jäseneksi ja varajäseneksi ehdotettu vastaa sekä sidonnaisuuksia että tutkinnon suorittamista koskevan ilmoituksensa oikeellisuudesta. Moni lähettää cv:n tai muun kuvauksen työhistoriasta ja työtehtävistä, josta perehtyneisyys sosiaalivakuutusasioihin käy ilmi. Perehtyneisyydeksi sosiaalivakuutusasioihin katsotaan työskentely sosiaalivakuutusasioiden parissa sekä aikaisempi muu kuin (tarkoittanee muu) työkokemus esimerkiksi muutoksenhakulautakuntien tai vastaavien sosiaa-

livakuutuksen toimielinten tehtävistä. Ministeriön kyseisen muutoksenhakulautakunnan nimitysasioista vastaava virkamies arvioi henkilön perehtyneisyyttä sosiaalivakuutusasioihin tarvittaessa muiden muutoksenhakulautakuntien nimityksiä hoitavien virkamiesten ja esihenkilöiden kanssa keskustellen ja tarvittaessa lisäselvitystä ehdotetulta henkilöltä pyytäen.

Edellä kuvatun mukaisesti sidonnaisuusilmoituksen saatuaan ministeriön kyseisen muutoksenhakulautakunnan nimitysasioista vastaava virkamies arvioi henkilön ilmoittamat sidonnaisuudet ministeriön sisäisen ohjeen mukaisesti sekä tarvittaessa muiden muutoksenhakulautakuntien nimityksiä hoitavien virkamiesten ja esihenkilöiden kanssa keskustellen. Nimitysasian esittelijä laatii valtioneuvoston päätöksentekoa varten asiasta muistion, jossa selvitetään henkilön kelppoisuus ja se, ettei sidonnaisuusilmoituksesta ole käynyt ilmi esteitä nimitykselle. Jos ministeriö on arvioinut henkilön sidonnaisuuksien aiheuttavan esteellisyyden, ei tällaista nimitysesitystä ole viety eteenpäin valtioneuvoston päätöksentekoon vaan ilmoitettu ministeriön arviosta jäsenesityksen tehneelle taholle sekä ehdotetulle henkilölle ja selvitetty uusi ehdokas jäseneksi tai varajäseneksi. Muutamassa tapauksessa ehdotettu henkilö on myös itse halunnut luopua esteellisyyden aiheuttavasta sidonnaisuudesta ennen nimitysesityksen edistämistä.

Esteenä nimitysesitykselle pidetään työskentelyä niissä laitoksissa, jotka antavat ensimmäisen asteen ratkaisuja kyseisen muutoksenhakulautakunnan valitusasteena ratkaisemista asioista. Lisäksi esteellisyydeksi katsotaan esimerkiksi ensimmäisen asteen päätöksen antaneen laitoksen sellaiseen toimielimeen kuuluminen, joka antaa kyseisen muutoksenhakulautakunnan valitusasteena ratkaisemia asioita koskevia suosituksia tai linjauksia ([OKV/31/20/2016](#) sekä [VakO 1047:2012](#) ja [VakO 800:2010](#)).

Ministeriö on katsonut, että muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoihin nimitetyt henkilöt voivat osallistua tietyissä rajoissa asianomaisen etuus- tai organisaatiolainsäädännön valmisteluprosessiin ministeriössä. Esittelijänä edellä mainittuja lakeja koskevissa lakihankkeissa muutoksenhakulautakuntien kokoonpanossa oleva jäsen ei voi toimia. Ministeriössä lähtökohtaisesti pidättäydytään esittämästä muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoihin henkilöitä, joille voisi tulla valmisteltavaksi asianomaista lainsäädäntöä ([EOAK/3841/2016](#)).

Ministeriö on sisäisessä ohjeessaan tarkentanut, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimeentuloturva- ja etuusasioita käsittelevässä jaostossa ei voi olla yhtä aikaa jäsenenä, koska näissä voi tulla ratkaistavaksi samojen henkilöiden työkyvyttömyyseläkeasioita. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenyyttä ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenyyttä silloin, kun jäsen toimii sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan työttömyysturvaa käsittelevässä jaostossa, ei ole nähty esteeksi nimitykselle. Ministeriö ei ole pitänyt myöskään työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan yhtäaikaista jäsenyyttä ongelmana, koska on vain vähän sellaisia tilanteita, joissa saman henkilön tapaturma-asia ja työeläkeasia

samalta ajalta ovat yhtäaikaaisesti käsittelyssä molemmissa muutoksenhakulautakunnissa. Jos tällainen yksittäinen tilanne aktualisoituisi, jäsenen tulisi tällöin jäävätä itsensä asian käsittelystä.

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt selvittämään erikseen varatuomari Henna Huhtamäen nimitysasian (VN/21771/2021) valmistelua. Huhtamäki on nimitetty työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajien yhteisen varajäsenen tehtävään 31.10.2024 alkaen. Huhtamäki on toiminut Merimieseläkekassan valtuuskunnan jäsenenä 31.12.2024 saakka. Valtuuskunta asetettiin uudelle toimikaudelle vuoden 2025 alusta, eikä Huhtamäkeä nimitetty valtuuskunnan nykyiseen kokoonpanoon.

Ministeriö on todennut selvityksessään, että oikeuskanslerin ratkaisussa [OKV/31/20/2016](#) pidettiin perusteltuna menettelyä, että henkilöä, joka on sellaisen yhtiön tai laitoksen palveluksessa, hallituksessa tai neuvottelukunnassa, jonka päätöksistä tehtyjä valituksia muutoksenhakulautakunta käsittelee, ei nimitetä lautakuntaan. Ministeriö on arvioinut, että esimerkiksi Kelan neuvottelukunnat eivät automaattisesti aiheuta esteellisyyttä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenyydelle. Kaikki Kelan neuvottelukunnat ovat neuvoa-antavia, eivätkä linjaavia, eikä niissä käsitellä yksittäisten henkilöiden asioita. Tällä hetkellä kuitenkin ministeriön tiedossa ei ole, että Kelan neuvottelukuntiin kuuluvia olisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenenä.

Myöskään Merimieseläkekassan valtuuskunnan jäsenyyttä ministeriö ei ole nähnyt esteellisyyttä aiheuttavaksi Huhtamäen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajien yhteisen varajäsenen nimitysasiassa. Merimieseläkelain (1290/2006) 177 §:n mukaisesti valtuuskunta päättää eläkekassan toiminnan yleisistä periaatteista ja valvoo eläkekassan hallituksen ja toimitusjohtajan toimintaa. Valtuuskunnan jäsenet eivät siis ole päättämässä, arvioimassa tai linjaamassa millään tavalla niistä asioista, joita työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa käsitellään.

Ministeriössä ja yhteisesti valtioneuvostossa on tulkittu, että jos asianomainen viranomainen määrää virkamiehen tai esittää tätä tehtävään, kysymyksessä ei ole lupaa tai ilmoitusta edellyttävä sivutoimi. Tämä todetaan valtiovarainministeriön ohjeessa ([VM/561/00.00.00/2017](#)) virkamiesten sivutoimista. Ministeriöiden virkamiesten ei siis tarvitse hakea sivutoimilupaa eikä tehdä sivutoimi-ilmoitusta muutoksenhakulautakuntien tehtävien osalta, joihin ministeriö heidät esittää ja samalla hyväksyy tehtävän.

Valtiovarainministeriön mainitun ohjeen mukaan virkamiesten sivutoimiin liittyvien rajoitusten tarkoituksena on osaltaan turvata hyvän hallinnon toteutumista. Kaikkien virastojen tulee tietää virkamiestensä sivutoimet, jotta voidaan varmistaa se, että sivutointen asiallisuus ja sallittavuus

tulee aina viranomaisen harkittavaksi. Asianomaisen viranomaisen, käytännössä työnantajana toimivan viraston, tai asianomaisen ministeriön tehtävänä on huolehtia tästä.

Nykyisin lähtökohtaisesti muutoksenhakulautakuntiin pyritään nimeämään henkilöitä, joille ei voi tulla valmisteltavaksi kyseisessä muutoksenhakulautakunnassa sovellettavia etuuslakeja, asetuksia tai niiden soveltamiseen liittyviä ohjeita. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa käsitellään kuitenkin hyvin laajasti Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia etuuslakeja, joten sinne on nimetty myös henkilöitä, jotka valmistelevat tai ovat valmistelleet siellä käsiteltäviä etuuslakeja. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on yhteensä kymmenen pysyvää eri etuuslakeja soveltavaa jaostoa (jaostot 1–7 käsittelevät sosiaaliturva-asioita ja jaostot 8–10 käsittelevät työttömyysturva-asioita) ja muutoksenhakulautakunnan jaostoissa ja jäsenten niihin järjestäytymisessä on mahdollista ottaa huomioon edellä mainittu asia. Tällä hetkellä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on muutama jäsen, jotka valmistelevat tai ovat valmistelleet jotakin etuuslakia, jonka soveltamiseen jäsen on sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa osallistunut. Tarvittaessa ministeriö voi käydä keskustelua sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan kanssa siitä, jos joidenkin jäsenten osalta sopivaa jaostoa on tarpeen tarkentaa.

Ministeriön tiedossa ei ole, että muutoksenhakulautakuntia koskevia organisaatiolakeja valmistelevia olisi aiemminkaan nimitetty muutoksenhakulautakuntiin, eikä nykyisiin kokoonpanoihin ole nimitetty organisaatiolakeja valmistelevia virkamiehiä.

Sitä, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa nimitettävät varapuheenjohtajat toimivat myös muutoksenhakulautakuntien hallintojaostoissa, jotka muun ohella laativat lautakuntien talousarviot, ei ole nimityksissä huomioitu. Asiaa ei ole nähty esteenä. Kaikki nimitetyt eivät välttämättä ole myöskään asiaa ilmoittaneet, eli asia ei ole nimitysesitystä tehtäessä ollut ministeriön tiedossa.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan kokouspalkkiot ovat:

- sivutoimisilla puheenjohtajilla nykyisin vähintään 30,27 euroa (28 euroa vuosina 2008–2019),
- lääkärijäsenillä nykyisin 42 euroa (20,18 euroa vuosina 2020–2023 ja 17 euroa vuosina 2008–2019) sekä
- muilla jäsenillä 20,18 euroa (17 euroa vuosina 2008–2019).

Tarkastuspalkkio per tapaus on:

- sivutoimisilla puheenjohtajilla nykyisin 7,40 euroa (5,90 euroa vuosina 2008–2023),
- lääkärijäsenillä nykyisin 16 euroa (7,80 euroa vuosina 2020–2023 ja 5,90 euroa vuosina 2008 – 2019) ja
- muilla jäsenillä 5,40 euroa (4,40 euroa vuosina 2008–2023).

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan tehtiin palkkiouudistus vuoden 2022 alusta, jolloin kokouspalkkio jäi pois. Sivutoimisten puheenjohtajien kokouspalkkio oli tätä ennen 220 euroa, lääkärijäsenten 170 euroa ja muiden jäsenten 150 euroa. Vuosina 2010–2013 työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa oli erikseen kuukausi- ja kokouspalkkio. Nykyisin sivutoimisten puheenjohtajien tarkastuspalkkio per tapaus on 22,80 euroa, lääkärijäsenten 46,70 euroa ja muiden jäsenten 15,30 euroa.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenten palkkioiden määräytymisperusteisiin ei ole tehty olennaisia muutoksia pitkään aikaan, ainakaan vuodesta 2010 alkaen. Aiemmin on ollut käytössä myös kuukausipalkkio, josta on luovuttu 2000-luvun alkupuolella. Nykyisin puheenjohtajien kokouspalkkio on 131,99 euroa, lääkärijäsenten 169,84 euroa ja muiden jäsenten 101,71 euroa. Puheenjohtajien tarkastuspalkkio per tapaus on 15,41 euroa, lääkärijäsenten 15,95 euroa ja muiden jäsenten 10,01 euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kokoukset tapahtuvat työajalla, mutta tapausten lukeminen ei.

4.2 Työ- ja elinkeinoministeriön selvitys

Työ- ja elinkeinoministeriö on kuvannut selvityksessään, miten se on menetellyt muutoksenhakulautakuntien ehdokkaiden nimeämisessä vireillä olevien toimikausien ja tarpeellisilta osin edellisen toimikauden osalta. Selvityksessä on myös kuvattu yleisesti, miten lautakuntien nimeämispyyntöjen käsittely ministeriössä toteutetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on sähköpostilla 10.10.2017 pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriötä nimeämään ehdokkaat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan lakimiesjäseniksi ja varajäseniksi toimikaudelle 1.1.2018–31.12.2022. Sosiaali- ja terveysministeriö on tuolloin pyytänyt ehdotuksia kolmesta lakimiesjäsenestä ja kolmesta varajäsenestä. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimikaudelle 1.1.2018–31.12.2022 asettamisen yhteydessä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toiminta on yhdistetty. Työ- ja elinkeinoministeriö on tuolloin ehdottanut lakimiesjäseniksi ja varajäseniksi työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä.

Myöhemmin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan edellisen toimikauden aikana yhden nimetyn työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehen rooli on asettamispäätöksen muutoksella muutettu lakimiesjäsenestä sivutoimiseksi varapuheenjohtajaksi ja samalla lakimiesjäseneksi on nimetty siihen saakka lakimiesjäsenen varajäsenenä ollut henkilö ja varajäseniä on täydennetty.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimikauden 1.1.2023–31.12.2027 asettamisen yhteydessä ei lautakuntaan nimetty uusia työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä. Tällöin sosiaali- ja terveysministeriöstä ei ole tullut työ- ja elinkeinoministeriöön erillistä pyyntöä ehdottaa jäseniä lautakuntaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ei näin ollen ole myöskään arvioinut jäsenten perehtyneisyyttä koskevien kelpoisuusehtojen täyttymistä uudestaan asetettaessa samoja henkilöitä muutoksenhakulautakunnan jatkokaudelle 1.1.2023–31.12.2027.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan vireillä olevalle toimikaudelle ei ole ilmeisesti tullut sosiaali- ja terveysministeriöltä pyyntöä ehdottaa jäseniä. Lautakunnan lakimiesjäsenenä on edelliseltä toimikaudelta jatkanut yksi työ- ja elinkeinoministeriön virkamies. Asetettaessa lautakuntaa meneillään olevalle toimikaudelle hänen roolinsa on vaihdettu lakimiesjäsenen varajäsenestä lakimiesjäseneksi.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa ei ole työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä.

Yleisesti ottaen kyseessä olevien lautakuntien nimittämiseen liittyvät pyynnöt jäsenehdotuksista käsitellään ministeriön henkilöstöhallinnossa. Ehdotusten valmistelussa tarkastellaan myös kelpoisuusehtojen täittyminen. Tässä yhteydessä arvioidaan lautakuntien jäsenten lakisääteisten kelpoisuusehtojen täittyminen ehdotettavien henkilöiden osalta. Kun on kyse henkilön nimeämisestä jatkokaudelle, virkamies keskustelee esihenkilönsä kanssa jatkosta kyseisessä muutoksenhakulautakunnassa. Näistä menettelyistä ei kuitenkaan ole dokumentoitua tietoa eikä voida varmaksi todeta, että näin on säännönmukaisesti joka tapauksessa tehty.

Kyseisissä muutoksenhakulautakunnissa toimimisesta ei ole ministeriössä annettu sivutoimilupia. Ministeriössä huomioidaan nimittämisten yhteydessä valtion virkamieslain 18 b §:n edellytysten täittyminen. Säännöksen mukaan harkittaessa virkamiehen määräämistä valtion omistajavallan käyttöön tai muuhun ohjaukseen ja valvontaan liittyvään edustajantehtävään on otettava huomioon, että virkamies ei saa tulla edustajantehtävän vuoksi muutoin kuin satunnaisesti tai tilapäisesti esteelliseksi keskeisissä virkatehtävissään. Nimeämisesityksen yhteydessä ministeriössä arvioidaan vaikutukset virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Ministeriön virkamiesten ei ole edellä mainittuun perustuen tarvinnut hakea sivutoimilupaa eikä tehdä sivutoimi-ilmoitusta muutoksenhakulautakuntien tehtävien osalta, joihin ministeriö on heidät esittänyt ja samalla hyväksynyt tehtävän.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimialaan kuuluvat etuuslait kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Työ- ja elinkeinoministeriö ei vastaa näiden lakien valmistelusta. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin osallistuu usein tiiviisti sosiaaliturvalainsäädäntöä koskevaan valmisteluun. Sosiaaliturvalainsäädännön ja erityisesti työttömyysturvasääntelyn valmisteluun tyypillisesti osallistuu ministeriön työllisyys- ja toimivat markkinat -osaston virka-

miehiä. Muutoksenhakulautakunnan sivutoimisena puheenjohtajana toimiva työllisyys- ja toimivat markkinat -osaston osastopäällikkö ei tässä tehtävässään välittömästi osallistu kyseisen lainsäädännön valmisteluun. Työllisyys- ja toimivat markkinat osaston virkamiehiä osallistuu sosiaaliturvalainsäädännön valmisteluun. Osastopäällikkö ei kuitenkaan ole näiden henkilöiden suora esimies. Lautakunnan lakimiesjäsenenä on myös työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä, jotka ovat lainvalmistelutehtävissä, mutta eivät ainakaan säännönmukaisesti osallistu sosiaaliturvalainsäädännön valmisteluun.

Työ- ja elinkeinoministeriössä ei valmistella sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvaa tapaturmavakuutuksia koskevaa lainsäädäntöä. Ministeriö osallistuu valmisteluun tarvittaessa. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoon kuuluvan lakimiesjäsenen toimenkuvaan kuuluu työelämän säädösvalmistelu. Hän ei osallistu tapaturmavakuutuksia koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut käsityksensä, ettei muutoksenhakulautakuntiin tällä hetkellä nimetyillä työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehillä ole muutoksenhakulautakunnissa sovellettavia lakeja, asetuksia tai niiden soveltamiseen liittyviä ohjeita valmistelevia tai valmisteilleita työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehiä.

Osa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenistä on työaikalain ulkopuolisia, eli heillä ei ole niin sanottua työaikaa. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksena on, että tehtävä hoidetaan työajan ulkopuolella. Kyseessä ei ole ministeriön näkökulmasta virkatyö vaan sivutoimi. Käsitys ministeriössä on, että lautakuntien kokoukset pidetään ainakin pääsääntöisesti virka-aikana, mutta kuitenkin sellaisina ajankohtina, että työaikaliukumat mahdollistavat niihin osallistumisen omalla ajalla. Kokouksiin valmistautuminen tapahtuu myös työajan ulkopuolella. Työajan käytöstä lautakuntien toimintaan osallistumiseksi ei kuitenkaan ole ministeriössä erityistä kirjallista ohjetta.

4.3 Oikeusministeriön selvitys

Oikeusministeriön selvityksen mukaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenenä toimiva oikeusministeriön virkamies on toiminut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäsenenä jo ennen oikeusministeriön palveluksessa aloittamistaan. Hänet on ensimmäisen kerran nimitetty tehtävään työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä, kun hän on työskennellyt työ- ja elinkeinoministeriössä. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö on aina toimikauden lähestyessä loppuaan tiedustellut henkilöltä itseltään suoraan, haluaako hän jatkaa tehtävässä. Myöntävän vastauksen jälkeen jatkomääräys on annettu automaattisesti.

Oikeusministeriöön siirtyessään, virkamies teki sivutoimi-ilmoituksen tehtävästään muutoksenhakulautakunnassa. Oikeusministeriö käsitteli sivutoimi-ilmoituksen ja totesi sen olevan asianmukainen. Käsittelyssä arvioitiin, ettei virkamies tule sivutoimen vuoksi esteelliseksi tehtävästään, eikä sivutoimi vaaranna luottamusta tasapuolisuuteen virkatehtävien hoidossa ja ettei se muutenkaan haittaa virkatehtävien asianmukaista hoitamista. Käsittelyssä selvitettiin myös se, että virkamies ei käytä sivutoimen hoitamisessa työaikaa. Ensimmäisen sivutoimi-ilmoituksen päättymisen jälkeen virkamies teki toisen sivutoimi-ilmoituksen tehtävästään muutoksenhakulautakunnassa. Oikeusministeriö käsitteli sivutoimi-ilmoituksen edellä kuvatulla tavalla. Oikeusministeriön virkamies ei toimi muutoksenhakulautakunnan jäsenenä työajalla. Aineistot luetaan vapaa-ajalla ja työajan seurantajärjestelmään tehdään merkintä töiden aloittamisesta kokouksen päättymisen jälkeen, kun virkatöiden tekeminen aloitetaan.

4.4 Valtiovarainministeriön selvitys

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan valtiovarainministeriössä työskentelevä henkilö toimii sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan lakimiesjäsenen varajäsenenä. Kyseisen jäsenyyden osalta valtiovarainministeriö ei ole ollut esittämässä jäsentä sosiaali- ja terveysministeriölle, vaan henkilö on tullut nimetyksi muutoksenhakulautakuntaan työskennellessään työ- ja elinkeinoministeriössä. Valtiovarainministeriön mukaan asiaa tulee arvioida virkamiehen sivutoimena ja valtiovarainministeriön sivutoimia koskevan ohjeen piiriin kuuluvana asiana. Virkamies on tehnyt valtiovarainministeriölle sivutoimi-ilmoituksen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan varajäsenen tehtävästään.

Sivutoimen harjoittamiseen ei voi käyttää työaikaa, ellei virkamies ole hakenut ja saanut sivutoimilupaa. Sivutoimen sallittavuutta arvioidaan aina kysymyksessä olevan virkamiehen virka-aseman ja -tehtävien kannalta huomioon ottaen se, miltä sivutoimen harjoittaminen näyttää ulkopuolisen silmin. Harkittaessa sivutoimen sallittavuutta on otettava huomioon, ettei virkamies saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävästään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa. Jos ministeriö määrää virkamiehen tai esittää tätä tehtävään, kysymyksessä ei ole lupaa tai ilmoitusta edellyttävä sivutoimi.

Valtiovarainministeriön mukaan sillä ei ole erillistä prosessiohjetta lautakuntien nimeämispyyntöjen osalta vastaavasti kuin ministeriö ohjeistaa ulkopuolisiin hallintoelimiin nimeämistä (VN/5023/2022-VM-2). Yleisenä periaatteena on, että nimeämispyynnöt ja nimeämiset käsitellään ministeriön VAHVA-asianhallinnassa. Mikäli ministeriöön saapuisi pyyntö tehdä ehdotus ulkopuoliseen lautakuntaan, tulisi asia käsitellä vastaavasti VAHVA-asianhallintajärjestelmässä. Näin asia tulee kirjatuksi ja dokumentoiduksi.

Valtiovarainministeriön työjärjestyksen nojalla mahdollinen nimeäminen toimielimeen valmisteltiin kyseisen toimialan osastolla. Valmistelevalle tahon tulee arvioida mahdollinen esteellisyys virkatehtävään nimeämisharkinnan yhteydessä. Ministeriön työjärjestyksen mukaisesti valtiosihteeri kansliapäällikkönä ratkaisee ministeriön ulkopuolisiin työryhmiin tai hankkeisiin nimeämisestä koskevan asian, jollei asia merkityksensä vuoksi kuulu ministerille (VM työjärjestys 43 §). Valtiovarainministeriöllä ei ole siten ollut erillistä menettelyä muutoksenhakulautakunnan jäsenehdotuksen osalta. Asiaa tulee valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan arvioida sivutoimea koskevan sääntelyn ja ohjeistusten perusteella.

5 Arviointi

5.1 Oikeusturvelaitoksen riippumattomuusvaatimukset EU-oikeudessa

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan mukaisen tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on pidättäytynyt riippumattomuutta tulkitessaan vallan kolmijaon periaatteen tiukasta soveltamisesta, eikä se ole perustellut ratkaisujaan nimenomaisesti lain-säädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan erottamisella toisistaan. EIT on todennut, ettei ihmisoikeussopimuksessa veloiteta valtioita noudattamaan teoreettisia valtiosääntökäsitteitä sellaisenaan, vaan kysymys on aina siitä, täyttyvätkö ihmisoikeussopimuksen vaatimukset tietyssä tapauksessa ([EIT McGonnell v. Yhdistynyt Kuningaskunta](#) 8.2.2000, kohta 51). Olen-naista ihmisoikeustuomioistuimen arvioinnin kannalta on ollut, että lainkäyttöelimen käsittelemiin asioihin voidaan soveltaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä 6 artiklaa on sovellettu myös toimeentuloturva-asioita käsitteleviin muutoksenhakulautakuntiin (esim. [EIT H.A.L. v. Suomi](#) 7.7.2004).

Silloin, kun muutoksenhakulautakunnissa on sovellettavana Euroopan unionin oikeus, menettelyä koskee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan määräys siitä, että jokaisella tulee olla oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa laillisesti aiemmin perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa.

Toimeentuloturvaa koskeissa asioissa toimivaltaisena tuomioistuimena on vakuutus-oikeus erityistuomioistuimena. Pääsyä vakuutus-oikeuteen edeltää pääsääntöisesti pakollinen toimeentuloturva-asioden muutoksenhakulautakuntiin ohjautuva muutoksenhaku. Käsittelevä muutoksenhakulautakunnassa edeltää ensimmäisen asteen päätöksentekijän itseoikaisuvaihe, jossa päätöksen oikeellisuus on jo kertaalleen tarkistettu.

Hallintolainkäyttölaki (586/1996) tuli toimeentuloturva-asioden muutoksenhakulautakunnissa sovellettavaksi huhtikuusta 1999 lähtien. Hallintolainkäyttölain soveltamisalan laajentamista

koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetetaan vaatimuksia sille, millaisen toimielimen käsiteltäväksi asia tulee voida saattaa. Sopimuksessa määrätään, että toimielimen on oltava riippumaton ja puolueeton. Toimieliin voi olla myös muu kuin sopimusvaltion varsinaiseen tuomioistuinorganisaatioon kuuluva tuomioistuin, mutta edellytetään, että sen perusteista on säädetty laissa ja että se on riippumaton ja puolueeton. ”Riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta lainsäätäjistä, täytäntöönpanovallasta ja osapuolista. Riittävänä ei pidetä, että lainkäyttöelimen voidaan osoittaa toimineen tosiasiallisesti riippumattomasti, vaan esimerkiksi läheinen organisatorinen yhteys tämän lainkäyttöelimen ja täytäntöönpanovallan välillä saattaa asettaa lainkäyttöelimen riippumattomuuden osapuolten ja yleisön silmissä kyseenalaiseksi”. ([HE 83/1998 vp](#), s. 17)

Muutoksenhakua toimeentuloturvaan koskevissa asioissa on selvitetty aiemmin oikeusministeriön vuonna 2000 asettamassa toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa. Komitean toimiksi edellytti tuolloin toimeentuloturva-asioita käsittelevien muutoksenhakulautakuntien säilyttämistä valitusasioiden suuren määrän vuoksi. Komitea katsoi toimeksiantonsa rajoissa, että muutoksenhakulautakunnan toimiminen riippumattomana lainkäyttöelimenä edellyttää, että se ei toimi organisatorisesti niiden laitosten tai hallintoviranomaisten yhteydessä, joiden päätöksistä lautakuntaan valitetaan. Lisäksi komitea katsoi, että valtioneuvoston yleisistunnon tulisi asettaa muutoksenhakulautakunnat niiden organisatorisesti itsenäisen aseman vahvistamiseksi. ([KM 2001:9](#), s. 148)

Toimeentuloturva-asioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia koskevan lainsäädännön tavoitteena on ollut vahvistaa lautakuntien itsenäistä asemaa ja riippumattomuutta toimeentuloturvaan koskevien muutoksenhakuasioiden käsittelijänä ([HE 155/2003 vp](#), s. 1).

5.2 Riippumattomuuden, puolueettomuuden, esteellisyyden ja sidonnaisuuden suhteesta

Asiassa on kyse ensisijaisesti sosiaali- ja terveysministeriön vakiintuneiden nimitysvalmistelukäytäntöjen merkityksestä muutoksenhakulautakuntien rakenteellisen riippumattomuuden kannalta.

5.2.1 Riippumattomuus

Perustuslain esitöiden mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin ([HE 1/1998 vp](#), s. 76).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan sivutoiminen tuomioistuimen jäsenyys on sinänsä mahdollista järjestää sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kanssa ([EIT Wettstein v. Sveitsi](#) 21.12.2000, kohta 41). Lainkäyttöelimen riippumattomuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa sen jäsenten nimittämistapa ja heidän toimikautensa, ulkopuolisen painostuksen varalta annettujen takeiden olemassaolo sekä kysymys siitä, miltä lainkäyttöelimen itsenäisyys näyttää ulospäin (esim. [EIT Langborger v. Ruotsi](#) 22.6.1989, kohta 32). Ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin myös todennut, että ajatus valtiollisten poliittisten elinten ja oikeuslaitoksen toimivallan jakoa koskevasta erosta on vakiintunut oikeuskäytännössä yhä tärkeämmäksi sen ratkaisukäytännössä ([EIT Sacilor Lormines v. Ranska](#) 9.11.2006, kohta 59).

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi vuonna 2008 oikeuskanslerin lausuntoa siitä, tulisiko ministeriön omia virkamiehiä nimittää edelleen silloisen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan jäseniksi. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka katsoi tuolloin lausunnossaan (OKV/30/20/2008), että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävien Kansaneläkelaitoksen hoitamien toimeentuloturva-asioiden luonne, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kokoonpanon ja asiantuntemuksen moninaisuus sekä muutoksenhakuelinten toimielinten työskentelytavat ja päätöksentekomenettely huomioon ottaen ei hänen nähdäkseen ollut perusteita epäilylle, että joku sosiaali- ja terveysministeriön virassa oleva voisi muutoksenhakulautakunnan jäsenenä tai varapuheenjohtajana toimia niin, että hänen asemansa ministeriön virkamiehenä voisi jollakin tavoin vaikuttaa tai heijastua muutoksenhakulautakunnan asianomaisen jaoston ratkaisutoimintaan. Hän katsoi tältä osin riittävän, että muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajat ja jäsenet toimivat tehtävässään tuomarin vastuulla.

Siltä osin kuin ministeriön lausuntopyynnön tausta-asiakirjoissa oli esitetty varteenotettavia näkökohtia muutoksenhakulautakuntien jäsenkunnalle asetettavista vaatimuksista lainkäyttöelinten riippumattomuusvaatimuksen kannalta, oikeuskansleri katsoi, että kyse oli ennen muuta lainsäädäntöä koskevasta asiasta, joka edellyttäisi rakenteellisen tason arviointia ja punnintaa. Lausunnossa katsottiin, ettei oikeuskanslerilla ollut voimassa olevan lainsäädännön valossa oikeudellisia perusteita vaatia muutoksia valtioneuvoston esittelylistaan, jos muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajiksi tai jäseniksi esitetään sosiaali- ja terveysministeriön tai muun ministeriön virkamiestä, mikäli sivutoimen vastaanottamista koskevat vaatimukset asianomaisen kohdalla täyttyvät.

Oikeuskansleri ei siis tuolloin ottanut kantaa muutoksenhakulautakuntien institutionaaliseen riippumattomuuteen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla vahvempaa institutionaalista riippumattomuutta on edistänyt sittemmin muun ohella vuonna 2020 perustettu Tuomioistuinvirasto. Tuomioistuinviraston perustamista koskevassa hallituksen esityksessä todettiin valtion keskushallinnon uudistamisen

yleisinä suuntaviivoina olleen, että ministeriöiden tulisi keskittyä lainvalmisteluun ja muuhun valtioneuvostotason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Sellaiset tehtävät, jotka eivät edellytä ministeriötason käsittelyä ja päätöksentekoa, tulisi siirtää ministeriöistä niiden alaiseen hallintoon ja koota ministeriöstä erilliseksi yksiköksi. ([HE 136/2018 vp](#), s. 4)

Tuomioistuinviraston perustamista koskevan hallituksen esityksen mukaan myös kansainvälisenä suuntauksena on ollut tuomioistuinten keskushallinnon siirtäminen pois ministeriöltä siitä erilliselle keskushallintovirastolle tai -yksikölle tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden vahvistamiseksi. Mietinnössä on todettu, että useissa kansainvälisissä asiakirjoissa on tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomareiden asemaa koskevia suosituksia ja ohjeita. Näiden tarkoituksena on erityisesti turvata oikeusvaltiollisen vallan kolmijako-opin periaatteen toteutuminen ja varmistua tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. ([HE 136/2018 vp](#), s. 17)

Riippumattomuus voi tarkoittaa yksittäisen ratkaisijan tai ratkaisukokoonpanon riippumattomuutta, mutta se tarkoittaa myös koko organisaation institutionaalista riippumattomuutta muista valtiovallan toimijoista kuten lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on katsottu, ettei tuomioistuimen rakenteellisen riippumattomuuden puute aina korjautu tuomioistuimen myöhemmällä valvonnalla, vaikka tämä jälkimmäinen käsittely sisältäisi kaikki 6 artiklan takeet ([EIT Findlay v. Yhdistynyt kuningaskunta](#) 25.2.1997, kohta 72, ks. myös [EIT Whitfield ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta](#) 12.4.2005, kohta 45).

5.2.2 Puolueettomuus

Puolueettomuus on osa riippumattomuutta. Sillä tarkoitetaan tapauskohtaista riippumattomuutta, joka ilmenee esteettömyytenä, objektiivisuutena ja ennakkoluulottomuutena ([HE 109/1999](#), s. 6). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä puolueettomuuden arvioinnin on katsottu tarkoittavan subjektiivista ja objektiivista puolueettomuutta. Ihmisoikeustuomioistuin on kiteyttänyt puolueettomuuden vaatimuksen toteutumukseen "Justice must not only be done; it must also be seen to be done". (Ks. esim. [EIT De Cubber v. Belgia](#) 26.10.1984, kohta 26). Kyse on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan luottamuksesta, jota tuomioistuinten on demokraattisissa yhteiskunnissa herätettävä suurella yleisöllä ([EIT Oleksandr Volkov v. Ukraina](#) 9.1.2013, kohta 106).

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnin puutteita koskevan asian [OKV/719/1/2019](#) yhteydessä myös sosiaali- ja terveysministeriö totesi antamassaan selvityksessä muun muassa, että nimittävän viranomaisen pitäisi etukäteen varmistua siitä, että lautakunta näyttää ulkopuolisen tarkastelijan silmin objektiivisesti puolueettomalta ja riippumattomalta.

5.2.3 Esteellisyys

Esteellisyys aiheutuu yleensä siitä, että tuomari on jutun asianosaiseen tai asiaan sellaisessa suhteessa, että luottamus hänen puolueettomuuteensa voi sen vuoksi horjua. Tarkasteltaessa yksittäisten virkamiesten esteellisyyttä, esteellisyyttä aiheuttavia tilanteita voidaan välttää sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessään esittämillä tavoilla muun ohella jäsenten muutoksenhakulautakunnan osastoille sijoittamisessa. Kysymys on kuitenkin samalla myös siitä, minkälaisia yleisön luottamusta vähentäviä suhteita esteellisyydet voivat aiheuttaa julkisen vallankäytön riippumattomuudelle.

Kun ministeriön virkamiehiä nimitetään sen valmisteleman lainsäädännön toimeenpanon oikeellisuutta valvovaan muutoksenhakulautakuntaan, tämä synnyttää ulkopuolisesta näkökulmasta arvioiden kyseenalaisen asetelman. Ministeriön virkamiehen nimittäminen lainkäyttökokoonpanoon voi synnyttää esimerkiksi epäilyä siitä, pyritäänkö nimittämisellä ohjaamaan muutoksenhakulautakunnan laintulkintaa suuntaan, joka on valtion budjetin kannalta edullisempi tai peittelemään puutteita lainvalmistelussa. Ministeriön virkamiehen läsnäolo tai toimiminen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajana voi luoda jo itsessään vaikutelman siitä, että ratkaisutoiminta on ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa. Tällöin muutoksenhakulautakunnilla ei ole näkyvää itsenäistä roolia, jolla se voisi luoda soveltamiskäytäntöään oikeusturvan toteuttamiseksi, vaan siihen voidaan ymmärtää kuuluvan myös tavoitteita tukea hallinnon pyrkimyksiä. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta on myös suoraan sosiaali- ja terveysministeriön tulosohjauksessa, jolloin ministeriöiden virkamiesten läsnäolon saatetaan voivan kontrolloida esimerkiksi asian selvittämistä käsittelyn kustannusten hillitsemiseksi. Esteellisyyssäänökset eivät myöskään yksin riitä silloin kun ongelma on rakenteellinen, sillä kyse ei ole sellaisesta väitteestä, jota voitaisiin käsitellä tuomioistuimessa.

5.2.4 Ministeriön virkamiehen sidonnaisuus ja muutoksenhakulautakuntien riippumattomuuden takeet

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on pidetty tuomioistuimen riippumattomuutta loukkaavana, jos tuomari soveltaa tuomioistuimessa samaa lainsäädäntöä, jonka valmistelussa hän on ollut aikaisemmin mukana ([EIT Procola v. Luxemburg](#) 28.9.1995, kohta 45 ja [EIT McGonnell v. Yhdistynyt Kuningaskunta](#) 8.2.2000, kohta 57). Silloin kun lainvalmistelija siirtyy tuomarin tehtäviin tai päinvastoin, kysymys on lähinnä tapauskohtaisen esteellisyyden

arvioimisesta. Ministeriöiden virkamiesten toimimisessa muutoksenhakulautakuntien jäsenenä on kyse tapauskohtaista esteellisyyttä laajemmasta kysymyksestä koskien muutoksenhakulautakuntien institutionaalista riippumattomuutta.

Perustuslakivaliokunta esitti perustuslain tuomarien nimittämistä koskevassa mietinnössään käsityksensä, että tuomareiden nimityksen valmistelun pitää olla riittävän avointa ja menettelyn kokonaisuudessaan tulee osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen korkeat ammatilliset vaatimukset täyttävän tuomarikunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 30).

Vaikka valtioneuvosto tekee nimityspäätökset sosiaali- ja terveysministeriön valmistelusta ja sen esityksestä, muutoksenhakulautakuntien kokoonpano vaikuttaa saatujen selvitysten valossa perustuvan nykyisellään lähes täydelliseen itsetäydennykseen. Menettely ei ole myöskään avoin eikä läpinäkyvä, kun halukkuutta tehtäviin selvitetään ja tiedustellaan vain epävirallisesti, eikä hausta tiedoteta.

Sivutoimi- ja sidonnaisuusarvioinnilla on välitön yhteys esteellisyyssperusteisiin ja se on myös keskeinen eturistiriitojen sääntelykeino. Kaikkien sidonnaisuuksien haitallisia vaikutuksia ei voida kuitenkaan riittävästi poistaa pelkästään esteellisyyssäännösten avulla. Virkauraa edeltäviä sidonnaisuuksia arvioidaan nimittämisvaiheessa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden kautta. Virkauran aikana keinona on valtion virkamieslain (750/1994) mukainen sivutoimilupasääntely. Valtion virkamieslain 18 §:n (685/2016) 2 momentin mukaan harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten mukaan ministeriöiden virkamiehiltä ei ole edellytetty sivutoimihakemuksia. Virkamiehen päätoimen kannalta ei ole siinänsä riskiä siitä, että virkamies tulisi muutoksenhakulautakunnan jäsenen tehtävässä toimissaan esteelliseksi toimimaan päätoimessaan.

Esteellisyys voi syntyä myös rakenteellisen sidonnaisuuden kautta. Institutionaalinen järjestely voi luoda asetelman, joka aiheuttaa esteellisyyden, vaikka yksittäinen virkamies ei olisikaan suhteessa yksittäiseen asiaan esteellinen tai hänellä henkilökohtaisesti ei olisi yleisemmin esteellisyyden luomaa sidonnaisuutta. Tämä kysymys, eli luoko lainkäyttöelimestä sovellettavan lainsäädännön valmistelusta vastaavan ministeriön virkamiesten jäsenyys lainkäyttöelimestä tällaisen institutionaalisen sidonnaisuuden, on juuri tämän ratkaisun kohteena.

Pidän ongelmallisena sitä, että sivutoimi- tai sidonnaisuusarviointia ei tehdä myös toiseen suuntaan eli arvioimalla, aiheuttaako työskentely ministeriössä muutoksenhakulautakunnan jäsenen tai varapuheenjohtajan tehtävässä sellaisen sidonnaisuuden, joka heikentää luottamusta muutoksenhakulautakunnan hallintoon tai voi olla muuten muutoksenhakulautakunnan tehtävän kannalta haitallinen. Muutoksenhakulautakuntia koskevasta lainsäädännöstä ilmenee, että lautakuntien jäsenille on säädetty lailla lähes tuomarin viran haltijoita vastaava asema. Jäsenyyttä edeltäviä taloudellisia ja muita sidonnaisuuksia arvioidaan käytännössä nimittämisvaiheessa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden kautta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että tätä asemaa tuomarin tehtävissä olisi nimitysvalmistelussa arvioitu tuomarin tehtävän vaatimusten ja sidonnaisuuksien tarkastelun mukaisesti. Tällainen arviointi ei ilmene myöskään työ- ja elinkeinoministeriön antamasta aiempia nimitysesityksiä koskevasta selvityksestä.

On oletettavaa, että mikäli asiassa arvioitaisiin ministeriön virkamiehen muutoksenhakulautakunnan toimimisen sijaan tuomioistuimessa virassa olevan tuomarin toimimista lainvalmistelijana, arviointi sivutoimiluvan myöntämisestä voisi johtaa toiseen lopputulemaan. Arvioinnin tekeminen myös tästä näkökulmasta tukisi muutoksenhakulautakuntien riippumattomuuden turvaamisen tavoitetta.

Toimeentuloturvalainsäädännössä on laajalti yhtymäkohtia perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueille. Tällainen lainsäädäntö tulisi valmistella erityisen huolellisesti. Ministeriössä päätoimenaan työskentelevän virkamiehen hoitaessa tuomarin tehtäviä hänen riippumattomuutensa kannalta on otettava huomioon, että lainvalmistelu vaatii yhteistyötä ministeriöiden eri osastojen ja myös eri ministeriöiden välillä sekä yhteyksiä poliittisiin päätöksentekijöihin. Lisäksi työ edellyttää verkostoyhteyksiä muihinkin tahoihin. Ministeriön virkamieheltä voidaan odottaa myös lojaalisuutta kulloinkin tehtävää hoitavalle ministerille ja sitoutumista tämän edustaman hallituksen hallitusohjelman visioihin ja tavoitteisiin. Tämä voi asiaa ulkopuolelta tarkastelevan näkökulmasta synnyttää oletuksen – oikein tai väärin – siitä, että virkamies on sitoutunut myös esimerkiksi hallituksen noudattamaan talouspolitiikkaan.

Ministeriössä työskentelyn ja lainvalmisteluprosessin seuraaminen läheltä voi olla omiaan vaikuttamaan siihen, minkälainen käsitys virkamiehellä on muutoksenhakulautakunnassa sovelletavan lainsäädännön tai sen muutosten sisällöstä. Tällainen riski on suurimmillaan silloin, kun virkamiehen valmisteluvastuulla olleita tai ylipäättään hänen yksikössään valmisteltuja lain esitöitä käytetään ratkaisussa oikeuslähteenä.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (ks. esim. [PeVL 19/2016 vp](#), s. 3 ja [PeVM 3/2016 vp](#), s. 3). Samaan säädökseen tai

asia- tai ilmiökokonaisuuteen kohdistuvien eri säädöshankkeiden kokonaisuuksien koordinaatioon ja yhteisvaikutusten selvittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ([PeVL 30/2020 vp](#) s. 9).

Oikeuskansleri piti ratkaisussaan [OKV/1772/10/2023 ym.](#) erityisen vakavana puutteena sitä, ettei hallituksen esitysten vaikutusarvioissa otettu huomioon kaikkien hallituksen esittämien sosiaalietuuksien leikkausten kokonaisvaikutusta siitäkään huolimatta, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään toistuvasti edellyttänyt toisiinsa liittyvien etuusleikkausten kokonaisvaikutusten arviointia. Valmistelussa ei näin ollen ollut noudatettu hyvää lainvalmistelutapaa. Jo hyvä lainvalmistelutapa edellyttää näin ollen lainvalmistelijoiden yhteistyötä eri säädöshankkeiden kesken.

Oikeusasiamies on ottanut kantaa työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesten toimimiseen työtuo-
mioistuimessa ratkaisussaan [EOAK/3841/2016](#). Oikeusasiamies esitti käsityksensä, että työtuo-
mioistuimen riippumattomuuden kannalta parempi menettely olisi, jos työlainsäädännön val-
misteluun osallistuneet puolueettomat asiantuntijajäsenet eivät alun perinkään osallistuisi kak-
soisroolin mahdollisesti esille nostavien työlainsäädännön soveltamista koskevien asioiden kä-
sittelyyn työtuo-
mioistuimen tuomareina. Oikeusasiamies viittasi myös antamaansa päätökseen ([dnro 1933/10](#)), jossa hän oli katsonut, että valtiovallan jaon ja tuomioistuinten riippumattomuuden – pikemminkin kuin tuomarin puolueettomuuden tai esteettömyyden – johdosta tuomiois-
tuinlaitoksen edustajien osallistumisen lainsäädäntötyöhön tulisi olla lähtökohtaisesti pidätty-
väistä.

Työtuo-
mioistuimen lainoppineiden asiantuntijajäsenten tehtäviin, jotka eivät edusta työnantaja-
tai työntekijäetuja sekä heidän varajäsenikseen ei ole ainakaan toimikaudelle 1.1.2024–
31.12.2028 esitetty määrättäväksi henkilöitä, jotka toimisivat virkamiehinä alan lainvalmistelu-
tehtävissä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksessään ilmaissut ottaneensa päätöksen [EOAK/3841/2016](#) huomioon siten, että ministeriössä lähtökohtaisesti pidättäydytään esittä-
mästä muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoihin henkilöitä, joille voisi tulla valmisteltavaksi
asianomaista lainsäädäntöä. Se on kuitenkin samalla myös ilmoittanut katsoneensa, että muu-
toksenhakulautakuntien kokoonpanoihin nimitetyt henkilöt voivat osallistua tietyissä rajoissa
asianomaisen etuus- tai organisaatiolainsäädännön valmisteluprosessiin ministeriössä, mikäli
he eivät toimi lakien esittelijöinä.

Pidän sosiaali- ja terveysministeriön tulkintaa oikeusasiamiehen kannanotosta ja sen soveltu-
vuudesta muutoksenhakulautakuntien jäsenten nimittämiseen liian suppeana. Muutoksenhaku-
lautakuntien kokoonpanoihin nimitettyjen henkilöiden osallistuminen valmisteluprosessiin minis-

teriössä kaventaa merkittävästi niitä riippumattomuuden takeita, joita sivutoiminen muutoksenhakulautakunnan jäsenyys edellyttää. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole myöskään kyennyt esittämään, mitkä tarkemmin ovat nämä lainvalmisteluun osallistumisen rajat, miten ne on määritelty ja kuinka niitä valvotaan. Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan nimenomaan, että asiassa on ollut kyse ensi sijassa riippumattomuudesta. Päätöksessä on todettu, että lainsäätäjän ohjaus tuomioistuinten vastuulla olevaan tuomiovallan käyttöön voi tapahtua ainoastaan valtiosääntöisesti asianmukaisen lainsäädännön välityksin.

Edellä esittämäni perusteella tulkinnassa ei voida tehdä eroa sen perusteella, toimiiko ministeriössä saman alan lainvalmistelutyötä tekevä virkamies tuomioistuimen vai muutoksenhakulautakunnan jäsenenä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee muutoksenhakulautakuntien jäsenten nimitysesitystä laatiessaan ottaa huomioon myös se, miten nimitysesitys tukee muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta. Ministeriön selvityksessään edellä esittämiä riippumattomuuden takeita ei voi pitää riittävinä.

5.3 Sosiaali- ja terveysministeriön menettely Henna Huhtamäen nimitysasiassa

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi vuonna 2016 omasta aloitteestaan oikeuskanslerin näkemystä siihen, minkälaiset sidonnaisuudet ovat sellaisia, jotka voisivat olla esteenä nimittämislle työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan ja erityisesti, voidaanko ensimmäisen asteen päätöksen tehneen hallinnossa, esimerkiksi hallituksessa tai erilaisissa neuvottelukunnissa toimiminen olla omiaan antamaan ulkopuolisille perustellun aiheen epäillä pysyvästi jäsenen objektiivista puolueettomuutta työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenenä. Oikeuskansleri Jonkka totesi tuolloin lausunnossaan [OKV/31/20/2016](#), että pysyväisluonteisten esteellisyyksien syntyminen tulee pyrkiä ehkäisemään jo ennalta muutoksenhakulautakuntaa asetettaessa. Oikeuskansleri piti perusteltuna menettelyä, että henkilöä, joka on sellaisen yhtiön tai laitoksen palveluksessa, hallituksessa tai neuvottelukunnassa, jonka päätöksistä tehtyjä valituksia muutoksenhakulautakunta käsittelee, ei nimitetä lautakuntaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa 11.6.2024 työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan kokoonpanon muuttamiseksi (VN/21771/2021-STM-119) on todettu, että puheenjohtajien varajäseneksi 31.10.2024 alkaen nimitetty johtaja Henna Huhtamäki on antanut ilmoituksen sidonnaisuuksistaan, eikä siitä ilmene estettä hänen nimittämislle muutoksenhakulautakunnan jäseneksi. Muistiossa ei ole mainittu, että Huhtamäki on ollut samaan aikaan myös Merimieseläkekassan valtuuskunnan jäsen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antamassaan lausunnossa katsonut, ettei ministeriö ole nähnyt Merimieseläkekassan valtuuskunnan jäsenyyttä esteellisyyttä aiheuttavaksi, koska valtuuskunnan jäsenet eivät ole päättämässä, arvioimassa tai linjaamassa millään tavalla niistä asioista, joita työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa käsitellään.

Merimieseläkekassan johdosta säädetään merimieseläkelaisissa (1290/2006). Merimieseläkelain 166 §:n mukaan eläkekassassa on valtuuskunta ja hallitus. Henkilö ei saa samanaikaisesti olla valtuuskunnan ja hallituksen jäsenenä.

Merimieseläkelain 171 §:n mukaan valtuuskunta päättää eläkekassan toiminnan yleisistä periaatteista ja valvoo eläkekassan hallituksen ja toimitusjohtajan toimintaa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 5 §:n (441/2001) 1 kohdan mukaan tuomari on esteellinen, jos hän toimii hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa ja edellä 1 kohdassa tarkoitettu taho on asiassa asianosainen tai asian ratkaisusta on sille odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Hallituksen esityksessä tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi on todettu, että esteellisyyden lähtökohtana on yhteisön edustaminen, mutta myös muuhun yhteisön toimielimeen kuuluminen voi olla peruste esteellisyyteen. Yhteisöjäävin perusteena on, että yhteisön edustajan tehtävä tai muu keskeinen asema yhteisössä aiheuttaa sellaisen lojaliteettisiteen yhteisöä kohtaan, että henkilön kykyä toimia puolueettomana tuomarina yhteisöä koskevassa asiassa voidaan perustellusti epäillä, vaikka hänellä itsellään ei olekaan valvottavanaan omaa etua asiassa. Esityksen mukaan yhteisöjen muut kuin edustusvaltaa käyttävät toimielimet muodostavat melko sekalaisen ryhmän. Tällaisten toimielinten jäsenyys voi kuitenkin ulkopuolisen silmin katsottuna aiheuttaa vastaavanlaisen lojaalisuuden yhteisöä kohtaan, että jäsentä on sen vuoksi perusteltua pitää aina esteellisenä yhteisöä koskevissa asioissa. Ehdotuksen mukaan yhteisön hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsenyys olisikin aina peruste tuomarin esteellisyydelle kyseistä yhteisöä koskevassa asiassa. ([HE 78/2000 vp](#), s. 18)

Merimieseläkekassan valtuuskunnan tehtävät vastaavat oikeudenkäymiskaarella esteellisyyden perusteena mainittua hallintoneuvostoon rinnastettavaa toimielintä. Muutoksenhakulautakuntien jäseniin sovelletaan tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä, jotka eivät ole harkinnanvaraisia. Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt Huhtamäkeä nimitettäväksi työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajien varajäseneksi, vaikka hän on ollut esteellinen käsittelemään kaikkia Merimieseläkekassan päätöksiin kohdistuvia valituksia.

Tilanne on sittemmin muuttunut, kun Huhtamäkeä ei sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossaan toteamin tavoin ole enää nimitetty Merimieseläkekassan valtuuskunnan jäseneksi, kun valtuuskunta on asetettu uudelle toimikaudelle vuoden 2025 alusta.

5.4 Toiminnan arviointi korruptionäkökulmasta

5.4.1 Nimitysmenettelyn kehittyminen

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen korruptionvastaisesta strategiasta ja sitä tukevasta toimenpideohjelmasta toukokuussa 2021. Kyseisessä valtioneuvoston korruptionvastaisessa strategiassa ([Valtioneuvoston julkaisuja 2021:66](#)) korruptiolla tarkoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Strategian tavoitteeksi on asetettu muun muassa päätöksenteon läpinäkyvyyden edistäminen. Strategian mukaan Suomessa esiintyy rakenteellista ja vaikeammin havaittavaa korruptiota, joka usein ilmenee elinkeinoelämän ja viranomaisten toiminnan rajapinnassa.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) on antanut Suomelle toimenpidesuosituksia korruption estämiseksi. [GRECON neljännen arviointiraportin](#) päätavoitteena vuonna 2013 oli arvioida, kuinka tehokkaasti Suomen viranomaisten käyttämillä toimilla pystytään estämään kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvää korruptiota sekä edistämään lahjomattomuuden vaikutelmaa ja toteutumista käytännössä.

Arviointiryhmä totesi tuolloin raportin kohdassa 102, että sen huomiota kiinnitettiin erityisesti vakuutusoikeuteen ja muutoksenhakulautakuntiin, joissa sosiaalivakuutusasiat käsitellään yleensä ensin. Arviointiryhmä pani tuolloin merkille joidenkin haastateltujen ilmaiseman huolen siitä, että asiantuntijajäsenten nimityksistä vastaa toimeenpanovalta ilman tuomioistuinlaitoksen mukanaoloa, mistä voi aiheutua eturistiriitoja. GRECO katsoi tuolloin, että viranomaiset voivat halutessaan pohtia näitä huolenaiheita ja etsiä keinoja, joiden avulla asiantuntijajäsenten eturistiriitojen torjuntaa voidaan vahvistaa. GRECON mukaan tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi nimitysmenettelyn muuttaminen tai asiantuntijajäseniä sisältävien ratkaisukokoonpanojen päätöksenteon läpinäkyvyyden edistäminen.

GRECON kannanotto ei aiheuttanut tuolloin muutoksia muutoksenhakulautakuntien jäsenten nimittämistä koskevaan lainsäädäntöön.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenten kelpoisuusvaatimuksia on muutettu vuodesta 2018 alkaen. Hallituksen esityksen mukaan esitys oli valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Kaikista esityksen muutoksista oli neuvoteltu työnantajien ja työntekijöiden keskusjärjes-

töjen sekä muutoksenhakulautakuntien kanssa. Esityksestä ei pyydetty lausuntoja, sillä muutoksenhakulautakuntien toiminnan kannalta keskeiset tahot olivat valmistelussa mukana. ([HE 74/2017 vp](#), s. 6–7)

Edellä kuvattu jäsenten kelpoisuusvaatimuksia koskeva valmistelu kuvastaa muutoksenhakulautakuntien jäsenten valintaan liittyvän järjestelmän sulkeutuneisuutta. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakulautakuntia koskevan lainsäädännön valmistelemisen kannalta on niiden kokoonpanon kannalta merkityksellistä, että valmistelu tehdään yhdessä kaikkien jäseniä edustavien tahojen kanssa. Tämä johtaa kuitenkin siihen, että muilta kuin niiltä, joilla on asiaan oma intressi, ei kysytä näkemyksiä.

Edellä kuvatusta valmistelusta on myös havaittavissa, että sosiaali- ja terveysministeriö on ollut asemassa, jossa sillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa myös ministeriöiden virkamiesten kelpoisuusvaatimuksiin muutoksenhakulautakuntien jäseninä. Samalla kun muutoksenhakulautakuntien jäsenten kelpoisuusvaatimusten yhtenäistäminen ja laajentaminen koskemaan laajaa perehtyneisyyttä sosiaalivakuutusasioihin on vaikuttanut lisäävän myönteisesti jäsenten asiantuntemusta koskevia vaatimuksia, tämä on ollut myös omiaan helpottamaan ministeriöiden omien virkamiesten esittämistä nimitettäväksi kyseisiin tehtäviin virkamiesten lainvalmistelutyöstä johtuvat esteellisyydet huomioiden. Vaikka ei voitane asettaa lähtökohdaksi, että ainoastaan ministeriöissä olisi laajaa perehtyneisyyttä sosiaalivakuutusasioihin, itsetäydennykseen perustuva jäsenten valikointi kuitenkin käytännössä johtaa tähän.

Muutoksenhakulautakuntien jäsenyydestä maksetaan erillinen korvaus, joten jäsenten nimitysvalmistelun arvioimiseksi on tarkasteltava myös jäsenille maksettavia rahapalkkioita.

5.4.2 Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan palkkiot

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan vuoden 2024 ratkaisutoiminnastaan antamien tietojen mukaan muutoksenhakulautakunnassa toimi 11 jaostoa ja niissä ratkaistiin yhteensä 36 148 asiaa, joka on keskimäärin 3 286 asiaa per jaosto. Jaostoissa ratkaistiin keskimäärin 72 asiaa per kokous. Tästä laskettuna kokouksia oli jaostokohtaisesti keskimäärin noin 45.

Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan palkkioista antaman selvityksen perusteella varapuheenjohtajan kokouspalkkio on ollut 30,27 euroa ja tarkastuspalkkio 7,40 euroa. Tämän perusteella varapuheenjohtajan kokouspalkkio olisi ollut vuonna 2024 yhteensä noin (1 362,15 euroa + 24 316,40 euroa) 25 678,55 euroa, mikäli varapuheenjohtaja olisi osallistunut kaikkiin kokouksiin.

Lääkärijäsenen vuosipalkkio 42 euron kokouspalkkiolla ja 16 euron tarkastuspalkkiolla olisi ollut laskennallisesti (1 890 euroa + 52 576 euroa) 54 466 euroa. Koska lääkärijäsen ei kuitenkaan osallistu sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa kaikkien asioiden käsittelyyn, yksittäinen lääkärijäsen ei osallistune todellisuudessa näin monen asian käsittelyyn.

Jäsenen vuosipalkkio 20,18 euron kokouspalkkiolla ja 5,40 euron tarkastuspalkkiolla olisi ollut suuruudeltaan yhteensä (908,10 euroa + 17 744,40 euroa) 18 652,50 euroa. Pelkästään ministeriössä työskentelevän virkamiehen työajalla tapahtuvista kokouksista varapuheenjohtajalle muodostuisi vuositasolla yhteensä 1 362,15 euron suuruinen palkkio ja jäsenelle 908,10 euron suuruinen palkkio.

5.4.3 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan palkkiot

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan vuoden 2024 ratkaisutoiminnastaan toimittamien tietojen mukaan muutoksenhakulautakunnassa toimi yhteensä 5 varsinaista jaostoa ja yksi varajäsenistä koottu jaosto, eli yhteensä 6 jaostoa. Muutoksenhakulautakunnassa ratkaistiin vuonna 2024 jaostokokoonpanoissa yhteensä 4 864 asiaa. Varsinaisilla jaostoilla ratkaistiin keskimäärin 914 asiaa. Sama asia on saattanut olla useamman kerran istunnossa, jos asia on lykkääntynyt istutokäsittelyssä saapuneiden lisäselvitysten vuoksi.

Edellä todetun perusteella varapuheenjohtajan asiakohtaisen lukupalkkion ollessa 22,80 euroa, varsinaisella jaostolla vuoden 2024 aikana ratkaistuista 914 asiasta olisi muodostunut suuruudeltaan 20 839,20 euron vuosipalkkio, mikäli varapuheenjohtaja olisi osallistunut kaikkiin kokouksiin. Lääkärijäsenen asiakohtaisella palkkiolla 46,70 euroa olisi muodostunut 42 683,80 euron suuruinen vuosipalkkio ja jäsenen 15,30 euron lukupalkkiolla olisi muodostunut 13 984,20 euron suuruinen vuosipalkkio. Koska työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa ei makseta kokouspalkkioita, mikään palkkion osuudesta ei koske suoraan ministeriön virkamiehen työajalla tapahtuvaa työskentelyä.

5.4.4 Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan palkkiot

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan vuoden 2024 ratkaisutoiminnastaan toimittamien tietojen mukaan muutoksenhakulautakunnassa toimi kolme jaostoa. Muutoksenhakulautakunnassa ratkaistiin vuonna 2024 jaostokokoonpanoissa yhteensä 3 526 asiaa. Jaostoilla ratkaistiin näin ollen keskimäärin 1 175 asiaa. Jaostoissa ratkaistiin keskimäärin 29 asiaa per kokous. Tästä laskettuna kokouksia oli jaostokohtaisesti keskimäärin 40. Selvityksen mukaan suurin osa asioista on ollut lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttäviä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan selvityksen mukaan kokouspalkkiona on vuonna 2024 maksettu varapuheenjohtajalle 118,17 euroa, lääkärijäsenelle 157,57 euroa ja jäsenelle 89,85 euroa. Lisäksi tarkastuspalkkiona on maksettu varapuheenjohtajalle 13,80 euroa, jäsenelle 8,84 euroa ja lääkärijäsenelle 15,05 euroa lääketieteellisestä asiasta ja 8,84 euroa lainopillisesta asiasta. Koska lääkärijäsenet tutustuvat pääsääntöisesti lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävään asiaan jo valmisteluvaiheessa vastaten valmistelijan laatimiin kysymyksiin, tästä maksetaan erillisenä palkkiona 26,78 euroa.

Edellä todetun perusteella on tehtävissä seuraava laskelma:

- Varapuheenjohtajan kokouspalkkion oltua 118,17 euroa ja asiakohtaisen tarkastuspalkkion 13,80 euroa, varapuheenjohtajalle olisi muodostunut yhteensä noin (4 726,80 euroa + 16 215 euroa) 20 941,80 euron suuruinen vuosipalkkio, mikäli varapuheenjohtaja olisi osallistunut kaikkiin kokouksiin.
- Lääkärijäsenen vuosipalkkio samoilla oletuksilla ja laskien yksinkertaistetusti lääketieteellisten asioiden palkkion mukaan olisi ollut (6 302,80 euroa + 17 683,75 euroa + 31 466,50 euroa) 55 453,05 euroa.
- Jäsenen vuosipalkkio olisi ollut suuruudeltaan (3 598 euroa + 10 387 euroa) 13 985 euroa.
- Pelkästään ministeriössä työskentelevän virkamiehen työajalla tapahtuvista kokouksista varapuheenjohtajalle muodostuisi vuositason yhteensä 4 726,80 euron suuruinen palkkio ja jäsenelle 3 594 euron suuruinen palkkio.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 17 §:n 2 momentin mukaan Finanssivalvonta vahvistaa vuosittain muutoksenhakulautakunnan talousarvion lautakunnan hallintojaoston esityksestä. Talousarvio sisältää muutoksenhakulautakunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Vuosittaisten kustannusten muutosten tulee vastata yleisen kustannustason sekä asioiden lukumäärän ja muutoksenhakulautakunnan toiminnan muutosta.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä antamassaan selvityksessä todennut, että yleensä korotuksia on perusteltu yleisellä palkkakehityksellä, mutta lääkärijäsenten tarkastuspalkkioita on korotettu myös, jotta sillä osaltaan varmistettaisiin lääkärijäsenten saatavuutta. Vuosien 2023–2025 korotukset johtuivat muutoksenhakulautakunnan pyrkimyksestä kaventaa eroa vertailukohtana käytetyn työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan korkeampaan palkkiotasoon.

5.4.5 Palkkioiden suuruuden merkitys

On selvää, että edellä kuvatut palkkiot perustuvat tehtyyn ja vaativaan asiantuntijatyöhön, josta on oikeutettua saada asianmukainen korvaus. Jäsenten suljettu nimittämismenettely yhdessä

edellä kuvattujen palkkioiden suuruuden ja niiden kehityksen kanssa antaa kuitenkin vaikutelman ministeriöiden sisälle syntyneestä keskinäiseen luottamukseen perustuvasta, toistensa eduista huolehtivasta verkostosta, joka ilmenee jäsenten nimitysmenettelyissä.

Jäsennimityksistä vaikuttaa muodostuneen virkamiehille taloudellisesti merkittävä kannustinpalkkio. Tämä kannustin vaikuttaa kyseenalaiselta, kun kyseessä on palkkio, joka määräytyy ensimmäisen asteen muutoksenhakuun ohjautuvien toimeentuloturvaetuuksia koskevien valitusten määrän perusteella ja muutoksenhaku kohdistuu ministeriössä valmisteltuun lainsäädäntöön.

Valtion virkamieslain sidonnaisuusääntelyä koskevan hallituksen esityksen mukaan sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Hallituksen esityksen mukaan tämän arvioinnissa voitaisiin jatkossa yhtenä tekijänä käyttää myös sivutoimesta kertyvää tuloa. Mikäli sivutoimista maksettavat palkkiot ovat merkittäviä suhteessa virkamiehelle virkatehtävistä maksettavaan palkkaan, voi tämä osaltaan vaikuttaa harkintaan siitä, ovatko viran tehtävät ja sivutoimet keskenään oikeassa suhteessa. ([HE 298/2014 vp](#), s. 30)

Koska muutoksenhakulautakuntien varapuheenjohtajuutta tai jäsenyyttä ei ole pidetty sivutoimihakemusta edellyttävänä tehtävänä, ei ole myöskään arvioitu sitä, onko virkamiehen tehtävä ja hänelle työskentelystään muutoksenhakulautakunnan jäsenenä maksettava palkkio keskenään oikeassa suhteessa. Sinänsä on myös erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön virkamies-ten osalta arvioitavissa, että kun muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajan tai jäsenen tehtävään kuuluvia kokouksia hoidetaan työajalla, ja näitä kokouksia on kuvattu olevan käytännössä viikoittain, tämä tehtävä vie myös ajankäytöllisesti merkittävän osan virkamiehen viikoittaisesta säännöllisestä työajasta (36 tuntia 15 minuuttia). Mikäli jäsenten ei toisaalta olisi mahdollista käyttää riittävästi aikaa muutoksenhakulautakunnan jäsenen verraten vaativan tehtävän hoitamiseen, tämä herättäisi vakavaa huolta muutoksenhakulautakuntien lainkäytön laadusta.

5.4.6 Ministeriöiden virkamiesten toimiminen hallintojaostojen jäseninä

Taloudellisesti erityisen merkittäviä ovat työeläkeasioiden ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntien varapuheenjohtajien tehtävät. Tehtävissä toimivat ovat myös suoraan muutoksenhakulautakuntien hallintojaoston jäseniä. Näiden hallintojaostojen tehtävänä on ensin laatia jäsenten palkkioiden sisältävä budjetti Finanssivalvonnan hyväksyttäväksi ja tämän jälkeen esittää budjetin perusteella hyväksyttävää oikeushallintomaksua etuuksien toimeenpanosta huolehtivilta eläkelaitoksilta tai tapaturmavakuutusyhtiöiltä perittäväksi. Erityisesti työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoja tarkasteltaessa on havaittavissa, että varapuheenjohtajien päätoimet ovat sosiaali- ja terveysministeriössä.

Oudoksun sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessään esittämää käsitystä siitä, ettei nimityksissä ole huomioitu, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa nimitettävät varapuheenjohtajat toimivat myös muutoksenhakulautakuntien hallintojaostoissa, eikä asia ole nimitysesitystä tehtäessä ollut ministeriön tiedossa, mikäli nimitetyt eivät ole asiaa ilmoittaneet. Kyseisten muutoksenhakulautakuntien varapuheenjohtajat ovat suoraan lain nojalla hallintojaoston jäseniä. Varapuheenjohtajiksi nimetyillä ministeriön virkamiehillä on tällöin eräänlainen kolmoisrooli, jossa he käyttävät oman virkatyönsä ohella muutoksenhakulautakunnan varapuheenjohtajan tehtävissä toimiessaan lainkäyttövaltaa yksittäisissä muutoksenhakuasioissa ja organisaatiotasosta ohjausvaltaa muun ohella muutoksenhakulautakuntien talouteen ja käytännön toimintatapojen määrittämiseen. Esimerkiksi [työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan työjärjestyksen](#) mukaan hallintojaoston ohella, että se päättää talousarviosta ja määrittää oikeushallintomaksut ja jäsenten palkkioperusteet, se myös vahvistaa jaostojen kokoonpanot, päättää jäsenille varatusta tarkastusajasta, päättää muutoksenhakulautakunnan päätoimisen puheenjohtajan työsuhteen ehdoista sekä palkkaa ja irtisanoo päälliköt ja hyväksyy heidän työsuhteidensa ehdot.

Katsoin etäistuntoja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa koskevassa 26.6.2024 antamassani kanteluratkaisussa [OKV/2213/10/2023](#) olleen ilmeistä, että siirtyminen etäyhteyksien laajamittaiseen käyttöön myös covid-19-pandemian jälkeen, oli johtunut työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassakin ensisijaisesti siitä, että muutoksenhakulautakunnan sivutoimisten jäsenten oli ollut aikataulullisesti ongelmattomampaa osallistua fyysisten istuntojen sijaan etäistuntoihin. Suhtauduin ratkaisussani varauksellisesti työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan esittämään ja lähemmin perustelemattomaan näkemykseen, ettei istunnon järjestämistavalla olisi vaikutusta muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan tuolloin antaman selvityksen mukaan pandemian väistyttyä lautakunnassa oli jatkettu hallintojaoston hyväksynnällä etäistuntoja, ja niistä oli tullut pääasiallinen jaostojen istuntojen järjestämismuoto.

Edellä mainittu ratkaisu konkretisoi sitä muuta valtaa, joka muutoksenhakulautakuntien hallintojaostoihin budjetin käsittelyn lisäksi liittyy.

5.5 Lääkärijäsenten saatavuus

Sosiaali- ja terveysministeriö on työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan etäistuntoja koskevaan päätökseeni [OKV/2213/10/2023](#) liittyvässä 31.10.2024 antamassaan vastauksessa VN/19544/2024 todennut, että lääkärijäsenten saaminen lautakuntiin on ollut ennen etäistuntojen käyttöönottoa merkittävä haaste ja että siirtyminen läsnäistuntoihin saattaisi johtaa mahdollisesti siihen, että hyvinkin merkittävä osa lautakuntien lääkärijäsenistä saattaisi erota.

Lääkärijäsenten palkkioiden suuruudesta esitettyjen tietojen perusteella tehtävästä maksettavien palkkioiden ei pitäisi muodostaa estettä saada kelpoisuusehdot täyttäviä henkilöitä hakemaan muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten tehtäviin myöskään siinä tapauksessa, että tehtävä edellyttäisi fyysistä läsnäoloa istunnossa. Lääkärijäsenten saatavuuteen liittyvät haasteet viestivät enemmänkin liian suljetusta hakumenettelystä ja mahdollisista legitimitteettiongelmistä.

Pidän muutoksenhakulautakuntien vakuutuslääkärien saatavuutta koskevaa ongelmaa vakavana siihenkin nähden, että sosiaali- ja terveysministeriö laati jo vuonna 2012 toimenpideohjelman, jolla pyrittiin lisäämään vakuutuslääkärijärjestelmän ja koko sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten luottamusta järjestelmään. Ministeriö perusti vuodesta 2013 lähtien toimineen vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävän työryhmän, jonka työtä on sittemmin jatkettu edelleen vakuutuslääkäritoiminnan kehittämisen neuvottelukunnan nimellä. Neuvottelukunnan työhön on kuulunut myös sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmän avoimuuden ja koetun oikeudenmukaisuuden kehittäminen sekä aiempien toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta.

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslääkärihankkeissa on kehitetty muun muassa päätösten perusteluja, lääkäreiden osaamista ja eri osapuolten yhteistyötä. Etuuslakeihin on myös lisätty aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset tavasta, jolla vakuutuslääkäri ottaa kantaa etuusasiassa saatuihin lääketieteellisiin selvityksiin. Lisäksi vuonna 2019 säädettiin terveydenhuoltolaikiin (1326/2010) uusi 68 a § (1214/2019), jolla yliopistosairaaloille säädettiin velvollisuus antaa lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja tuomioistuimille erilliskorvausta vastaan. Terveydenhuoltolain 68 a §:n uudistamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu erikseen, ettei esityksessä ole ollut tarkoitus säätää muutoksenhakulautakuntien tarvitsemista lääkärinlausunnoista ([HE 38/2019 vp](#), s. 8).

Edellä todetun perusteella sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että muutoksenhakulautakuntiin saadaan edelleen lääkärijäseniä.

6 Johtopäätökset

Toimeentuloturva-asioita käsittelevien muutoksenhakulautakuntien osalta kehitys on poikennut suuntauksesta ohjata muutoksenhakua hallintoviranomaisten ja lautakuntatyypipisten erityiselinten asemesta yleisiin hallintotuomioistuimiin. Toimeentuloturva-asoiden muutoksenhakulautakuntien perustamiseen liittyvien oikeuslähteiden perusteella lainsäädännön lähtökohtana on ollut tästä huolimatta toimia muutoksenhakulautakuntien itsenäistä ja riippumatonta asemaa tukien, vaikka niiden asema ei vastaakaan tuomioistuinten suoraan perustuslakiin pohjautuvaa riippumatonta asemaa. Muutoksenhakulautakuntien tehtäviin kuuluu huolehtia yksityisen asianosaisen oikeusturvan toteutumisesta suhteessa julkiseen valtaan. Käsiteltävät asiat liittyvät

myös keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Katson olevan selvää, että muutoksenhakulautakunnilla organisaatioina tulisi olla mahdollisimman riippumaton asema myös taloudellisesti ja hallinnollisesti.

Muutoksenhakulautakuntien toimintaa on kehitetty hallintolainkäytön menettelyissä tapahtuvia muutoksia seuraten, mutta niiden organisaatioiden rakenteisiin on jäänyt järjestelyjä, jotka vastaavat lähinnä aiempia, ongelmallisia ja puutteellisia pitämiäni, käsityksiä oikeusturvaelimeltä vaadittavasta riippumattomuudesta.

Saadun selvityksen perusteella muutoksenhakulautakuntien jäsenten nykyinen nimityskäytäntö on johtanut siihen, että muutoksenhakulautakunnan uusiksi lakimiesjäseniksi nimitetään pääsääntöisesti vain henkilöitä, jotka työskentelevät sosiaali- ja terveysministeriössä tai työ- ja elinkeinoministeriössä tai niihin läheisissä sidosryhmissä. Käytäntö ei perustu lakiin. Samalla sivutoiminen ura muutoksenhakulautakunnan jäsenenä on käytännössä suljettu muilta henkilöiltä, jotka täyttäisivät jäseniltä vaadittavat laissa säädetyt kelpoisuusehdot. Muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta voisi siis edistää yksinkertaisesti nimittämällä varapuheenjohtajiksi ja lakimiesjäseniksi henkilöitä nykyistä monipuolisemmalla taustalla ja avoimen hakumenettelyn perusteella.

Ministeriöiltä saamani selvitys on osoittanut, että muutoksenhakulautakuntien nimittämiskäytännöissä on vakavia rakenteellisia ongelmia. Ne viittaavat erityisesti siihen, ettei jäsenten valintamenettely turvaa muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta lainkäyttöelimenä. Pidän ongelmallisena, että yksittäisten muutoksenhakijoiden oikeusturvaa turvaavien muutoksenhakulautakuntien puolueettomaksi säädetty kokoonpano koostuu säännönmukaisesti säädösten valmistelusta vastaavista virkamiehistä. Kyse on muutoksenhakulautakuntien objektiivista puolueettomuutta heikentävästä rakenteissa olevasta heikkoudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole Henna Huhtamäen nimitystä valmistellessaan arvioinut tämän esteellisyyttä oikeudenkäymiskaaren tuomarin esteellisyysperusteiden mukaisesti. Kyseessä on ollut menettely, joka on ollut omiaan heikentämään työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan riippumattomuutta ja legitimitettiä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa toimii ministeriön selvityksen mukaan jäsenenä myös henkilöitä, jotka ovat osallistuneet muutoksenhakulautakunnassa sellaisen etuuslain soveltamiseen, jota he valmistelevat tai ovat valmistelleet. Menettelyä ei voi pitää hyväksyttävänä ja tällaisten jäsenten tulisi arvioida esteellisyyttään kyseisissä tilanteissa.

Tuomareiden riippumattomuutta turvataan virassa pysymisoikeuden lisäksi tuomareiden nimitysmenettelyllä. Myös muutoksenhakulautakuntien nimittämistä tulisi kehittää turvaamaan taakkeet siitä, että muutoksenhakuelinten jäsenten valitseminen tapahtuu avoimesti ja riippumattomasti.

Jo sosiaali- ja terveysministeriön oikeuskanslerille vuonna 2008 esittämä lausuntopyyntö on ilmentänyt ministeriön omaa huolta virkamiesten nimittämisestä muutoksenhakulautakuntien jäseniksi. Kriittisiä huomioita on esitetty myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Esimerkiksi Jari Vaitoja katsoi vuonna 2016 julkaistussa tutkimuksessaan [Sosiaalialan muutoksenhakulautakunnat – riippumattomia tuomioistuimia vai hallinnon sisäisiä lainkäyttäjiä?](#), että sivutoimisten lakimiesjäsenten päätoimi ministeriöissä aiheuttaa lautakuntien riippumattomuuden arviointiin vaikuttavan rakenteellisen ongelman (s. 101). Hän katsoi myös, että vähintäänkin nimitysten valmistelutehtävä tulisi siirtää toimeenpanovallasta riippumattomalle taholle (s. 109).

Mikäli lääkärijäsenten tehtäviin ei hakeudu päteviä asiantuntijoita, myös muut vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseen liittyvät toimenpiteet jäävät muutoksenhakulautakunnissa vaikutusettomiksi ja uhkaavat koko muutoksenhakujärjestelmän kestävyyttä. Muutoksenhakulautakuntien lääkärijäsenten avoin ja riittävän laaja haku voisi edesauttaa koko potentiaalisen hakijakunnan tavoittamisessa.

Pidän muutoksenhakulautakuntien jäsenten valintamenettelyä erittäin ongelmallisena, koska nykyinen toimintamalli herättää aiheellisen kysymyksen siihen liittyvistä rakenteellisen korruption piirteistä.

7 Toimenpiteet

Käsitykseni mukaan saamani selvitys osoittaa, että muutoksenhakulautakuntien jäsenten nykyinen valintakäytäntö on omiaan vaarantamaan hyvän hallinnon ja riippumattoman lainkäytön vaatimuksia.

Koska muutoksenhakulautakuntien jäsenet ovat tuomareiden tavoin kautensa aikana erottamattomia, jäsenten avoimempaan hakumenettelyyn voidaan ryhtyä vasta muutoksenhakulautakuntia seuraavan kerran nimitettäessä. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan seuraava jäsenten toimikausi alkaa 1.1.2026, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan 1.1.2027 ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan 1.1.2028.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.9.2025 toimenpiteistään muutoksenhakulautakuntien varapuheenjohtajien, lääkärijäsenten ja lakimiesjäsenten valintakäytäntöjen avoimuuden ja muutoksenhakulautakuntien riippumattomamman aseman turvaamiseksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel