

18.6.2013

1 (4)

Oikeusministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 22.4.2013 OM 11/03/2012

Asia: Lausunto oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013 - 2025

Lausuntonaan vakuutusosikeus esittää kunnioittaen seuraavaa:

Lähtökohdista ja tavoitteesta

Uudistamisohjelman taustana on hallituksen ohjelmaan sisältynyt kohta, jonka mukaan oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi ja oikeusturvan laadun parantamiseksi laaditaan oikeusturvaohjelma aiempien toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Tämän toteuttamiseksi pyydettiin helmikuussa 2012 muun muassa hallintotuomioistuinten päälliköiltä lausuntoa luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012 - 2016. Tämän jälkeen asetettiin 1.6.2012 neuvottelukunta valmistelemaan ehdotusta pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja kehyspäättöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi. Työnsä tuloksena neuvottelukunta luovutti maaliskuussa 2013 oikeusministeriölle oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013 - 2025.

Oikeusturvan parantamisen on ohjelmassa todettu olevan keskeinen tavoite. Toisaalta on todettu, että valtion ankarista talousnäkymistä johtuen oikeusturva on tuotettava nykyistä vähemmällä kustannuksilla, minkä johdosta oikeudenhoidon tehokkuutta on parannettava. Tämä toteutuisi osaamisen parantamisella ja asianosaisilta perittävien maksujen korottamisella. Menoja voitaisiin ohjelman mukaan vähentää tehokkaimmin supistamalla henkilöstöä. Tämä voitaisiin toteuttaa, jos käsiteltävien asioiden määrä vähenee, jos kukin ratkaisija käsittelee nykyistä suuremman määrän asioita ja jos oikeuslaitoksen rakenneuudistuksilla voidaan vähentää hallintoon sitoutuvaa työtä.

Neuvottelukunta on näistä lähtökohdista laatinut ohjelmansa. Yleistä pohdintaa siitä, onko oikeuslaitos sellaisenaan sopiva tai järkevä kohde valtion varojen säästämiseen, ei ohjelmaan sisälly, vaikka oikeuslaitoksen tehtävän oikeuksien suojan, yhteiskunnan toimivuuden ja yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä todetaankin olevan oikeusvaltion kulmakivi. Oikeuslaitokseen kohdistuvat säästöt on hyväksytty realiteettina ja ohjelma on pitkälle rakennettu niiden kohteiden etsimiseen, joista säästöjä toivotaan kertyvän.

Vakuutusosikeus
Postiosoite**Käyntiosoite****Puhelin****Telekopio****Sähköposti**

PL 1005
00521 HELSINKI

Ratapihantie 9
00520 HELSINKI

029 564 3200

029 564 3100

vakuutusosikeus@osikeus.fi

18.6.2013

2 (4)

Ohjelman kuhunkin kohtaan on kirjattu ylös arvioitu säästövaikutus, muttei vastaavasti vaikutusta oikeusturvaan, vaikka näitäkin arviointeja jonkin verran löytyy. Näkemystä oikeusturvan kehittymisestä ei ole esitetty myöskään kuvattaessa oikeudenhoidon uudistamisen tavoitetilaa vuoteen 2025 mennessä. Tämä olisi sinänsä tarpeen, kun yleisen elämäntilanteen mukaan vähemmällä rahalla ei yleensä saa parempaa. Sama koskee henkilöstöä eli vähemmällä väellä tuskin saadaan parempaa ja enemmän. Tähän nähden on tavallaan johdonmukaista, että ohjelmaa ei ole enää nimetty oikeusturvaohjelmaksi.

Ohjelmasta

Neuvottelukunta on varsin ansiokkaasti saanut lyhyessä ajassa valmiiksi 57 ehdotusta käsiteltävän ohjelman oikeudenhoidon uudistamiseksi. Ohjelmassa on runsaasti oikeudenhoidon nykytilaa parantavia ehdotuksia, toisaalta myös oikeuslaitoksen rakennetta joko säästösyistä tai muuten muuttamaan pyrkiviä ehdotuksia, joista saatava hyöty säästöjen tai oikeusturvan paranemisen myötä ei suoraan välity lukijalle.

Parhaimmillaan ohjelma on silloin kun siinä esitetään konkreettisia ja nopeasti toteutettavia toimenpiteitä, joista saatava taloudellinen tai muu hyöty on selvästi nähtävissä. Ehkä heikoimmillaan silloin, kun pohditaan tuomioistuinten organisaatiomuutoksia, kuten korkeimpien oikeuksien tai erillisten tuomioistuinlinjojen yhdistämistä tai selvitystarvetta näiltä osin. Kun jo ennakolta on nähtävissä, että tällaisten yhdistämishankkeiden toteutuminen on varsin epätodennäköistä ja ainakin hidasta monista seikoista johtuen, eikä yhdistämisten säästövaikutuksia voida tässä vaiheessa edes arvioida, voisi näin säästöjen aikakaudella miettiä voimavarojen suuntaamista konkreettisempiin kohteisiin.

Vakuutusoikeudesta

Vakuutusoikeutta koskee erityisesti ohjelman kohta 10, jossa käsitellään sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaan koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmän uudistamista kokonaisvaltaisesti keskipitkän aikavälin tavoitteena.

Kyseisen kohdan mukaan toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmää on uudistettava kokonaisvaltaisesti siten, että tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää voidaan vähentää. Tämä edellyttää ensi asteen päätöksentekomenettelyn ja muutoksenhakulautakuntien toiminnan kehittämistä siten, että asiat selvitetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa hyvin, ratkaisumenettely on läpinäkyvää ja päätökset hyvin perusteltuja. Näin tuomioistuimen rooli voi aidosti painottua oikeuskäytännön ohjaamiseen ja tulkinnanvaraisten oikeus- ja näyttökysymysten ratkaisemiseen.

Mikäli koko muutoksenhakujärjestelmän kehittymisen myötä ensi asteen päätösten oikeusvarmuus saadaan korkealle tasolle ja vakuutusoikeuden asiamäärät vähenevät, on ohjelman mukaan pitkällä aikavälillä (2020 - 2025) mahdollista siirtää vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Tällöin ylimmälle tuomioistuimelle jäisi näissä asioissa ennakkopäätöstuomioistuimen rooli. Säästövaikutuksen on katsottu olevan merkittävä, koska tuomioistuihin tulevien asioiden määrän voidaan arvioida vähenevän.

Vakuutusoikeus
Postiosoite**Käyntiosoite****Puhelin****Telekopio****Sähköposti**PL 1005
00521 HELSINKIRatapihantie 9
00520 HELSINKI

029 564 3200

029 564 3100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

18.6.2013

3 (4)

Ohjelmassa tuodaan esiin toimeentuloturva-asioiden kokonaisvaltainen uudistaminen. Mitä tämä pitää sisällään, ei ohjelmasta selkeästi ilmene. Tavoitetilana kuitenkin on, että tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrä vähenisi. Näin katsotaan tapahtuvan, jos laitostason päätöksistä tulisi hyvän selvittämisen, läpinäkyvyyden ja hyvien perustelujen kautta niin laadukkaita, että se vähentäisi halua hakea niihin muutosta.

Tapahtuisiko näin myös käytännössä, on kuitenkin epävarmaa erityisesti tilanteissa, joissa etuudenhakijan perustoimeentulo tai sen laatu on riippuvainen haetun etuuden myöntämisestä, kuten on laita valtaosassa vakuutusoikeuden käsittelemistä asioista. Edellä mainittujen seikkojen saaminen kuntoon varmaankin lisäisi luottamusta järjestelmään, mutta tässä vaiheessa on vaikea arvioida sen vaikutusta valitushalukkuuteen.

Mikäli vakuutusoikeuden juttumäärä vähenisi ohjelmassa kaavaillun mukaisesti, tuodaan esiin pitkällä aikavälillä mahdollisuus siirtää vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksiin. Tämän edellytyksenä luonnollisesti olisi, että hallinto-oikeudet ovat tuolloin vielä olemassa. Lisäksi se edellyttäisi ohjelmassa mainittujen seikkojen toteutumista ja sen myötä juttujen vähenemistä. Asioiden hallinto-oikeuksiin siirtämisen myötä ylimmästä tuomioistuimesta, jota ei ohjelmassa nimetä, tulisi valitusluvan kautta ylin muutoksenhakuaste, ennakkopäätöstuomioistuin. Tämä tarkoittaisi kolmeportaista muutoksenhakuastetta, sillä muutoksenhakulautakunnat ilmeisesti olisi tarkoitus säilyttää. Tällaisen muutoksenhakujärjestelmän rakentaminen toimeentuloturva-asioihin nykyisen tilalle ei vaikuta kovinkaan järkevältä.

Tällä hetkellä vakuutusoikeuteen saapuu vuosittain 6.500- 7.000 juttua. Vakuutusoikeus on käsittelemisään asioissa 90-prosenttisesti ylin tuomioistuin ja sillä on erityistuomioistuimenä keskitetysti hallussa tietämys toimeentuloturva-asioiden oikeuskäytännöstä, minkä lisäksi sen yhtenä ydintehtävänä on huolehtia ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden toteutumisesta. Vakuutusoikeudessa lääketieteellinen arviointi on järjestetty sivutoimisten lääkärijäsenten avulla, mikä on tällä hetkellä ainoa toimiva malli, koska Valviran jälkeen uutta vastaava asiantuntijaelintä ei ole kaavailluista huolimatta saatu järjestettyä.

Vakuutusoikeus on tällä hetkellä kustannuksiltaan halvin muutoksenhakutuomioistuin, joten sen korvaaminen hallintotuomioistuimilla ei vaikuta taloudellisesti perustellulta. Mikäli vakuutusoikeuteen saapuvien asioiden määrä vähenisi tulevaisuudessa ohjelmassa kaavaillun mukaisesti, tulisivat edellä mainitut seikat joka tapauksessa punnittaviksi vakuutusoikeuden tulevaisuutta pohdittaessa.

Vakuutusoikeuden kannalta ohjelmassa on kohtia, jotka toteutuessaan parantaisivat sen toimintoja. Tällaisia ovat esimerkiksi joustavuuden lisääminen tuomioistuinten kokoonpanossa ja lainkäyttötoiminnan sähköistymisen edistäminen. Ongelmallisena on jo tässä vaiheessa nähtävissä ehdotus intressitahojen esittämien jäsenten poistumisesta vuoteen 2025 mennessä. Kokoonpanojen kohdalla ohjelmassa todetaan, että toiminnan tehostamiseksi otetaan käyttöön kunkin tuomioistuimen kannalta tarkoituksenmukaisimmat työmenetelmät. Tämä on tärkeää, jotta kaikkia tuomioistuuksia ei lähdetä ajamaan samaan muottiin, vaikka niiden tehtäväkenttä ja toimintakulttuuri poikkeavat toisistaan. Tämä koskee ennen kaikkea erityistuomioistuuksia.

Vakuutusoikeus
Postiosoite

Käyntiosoite

Puhelin

Telekopio

Sähköposti

PL 1005
00521 HELSINKI

Ratapihantie 9
00520 HELSINKI

029 564 3200

029 564 3100

vakuutusoikeus@oikeus.fi

18.6.2013

4 (4)

Lopuksi

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on runsaasti kohtia, jotka toteutuessaan varmaankin kehittäisivät oikeuslaitosta. Toisaalta monen kohdan vaikutukset kansalaisten oikeusturvaan jäävät hämäräksi. Tavoite tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrän vähentämisestä herättää väistämättä kysymyksen, onko kääntöpuolena oikeusturvan saamisen vaikeutuminen. Maksujen korottaminen joka tapauksessa tekee tuomioistuimissa asioinnista nykyistä kalliimpaa.

Koko oikeuslaitoksen joutuminen säästöjen kohteeksi muodostaa oman huolenaiheensa. Laajempi keskustelu olisikin tarpeen kansalaisille annettavan oikeusturvan tasosta ja sen myötä siitä, minkälainen oikeuslaitos tarvitaan tämän oikeusturvan toteuttamiseksi. Pelkästään säästökohteiden löytämiseen keskittyvät uudistukset hämärtävät kuvaa siitä, millainen oikeuslaitos maassamme jatkossa tarvitaan.



Juha Pystynen
ylituomari



Tuula Kivari
kansliapäällikkö

Vakuutusoiikeus
Postiosoite

PL 1005
00521 HELSINKI

Käyntiosoite

Ratapihantie 9
00520 HELSINKI

Puhelin

029 564 3200

Telekopio

029 564 3100

Sähköposti

vakuutusoiikeus@oikeus.fi