Oikeusministeri Tuija Brax

Oikeusministeriö

Vakuutusoikeuslakia koskevassa kuulemistilaisuudessa 4.10.2010

pyydettyjä kommentteja ko. lainsäädäntöuudistukseen

**Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi vakuutusoikeuslain**

**muuttamisesta**

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry lausuvat kunnioittavasti asian osalta seuraavaa:

**1. Asian valmistelussa olisi tullut kuulla paremmin työmarkkinaosapuolia**

Paremman sääntelyn ohjelman tavoitteiden mukaisesti jo lakihankkeiden valmisteluvaiheessa tulisi kuulla keskeisiä sidosryhmiä, joiden toimintaan tai toimintaedellytyksiin ehdotetuilla muutosehdotuksilla on vaikutusta. Kyseisellä lainsäädännöllä säädellään keskeisesti mm. työelämässä tapaturman tai ammattitaudin kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeusturvaa, työeläketurvaa sekä työttömyysturvaa ja niiden toteutumista viime kädessä eli ylimmässä muutoksenhakuelimessä. Työmarkkinajärjestöjen toimesta nimetään nykyisellään jäseniksi ns. työoloja tuntevia jäseniä ko. valituselimeen, joiden nimeämisellä on perinteisesti katsottu turvattavan reaaliaikaisen työelämätiedon välittyminen valituselimen päätöksentekoon. Esitetyillä muutoksilla on käsityksemme mukaan tarkoitus olennaisesti rajoittaa näiden työoloja tuntevien jäsenten osallistumista rajaamalla viisijäsenisen kokoonpanon käsiteltäviä asioita. Katsomme, että ko. muutos heikentää nykyisestään työntekijöiden oikeutta saada asiantunteva ja työelämän realiteetit huomioon ottava käsittely.

**2. Lääketieteellinen arviointimenettely**

SAK ja STTK näkevät riskin siinä, jos vakuutusoikeuteen muotoutuu kaksi erilaista menettelyä lääketieteellisen asiantuntemuksen hankkimisessa. Muutoksenhakijat saatetaan eriarvoiseen asemaan, jos osalla heistä on mahdollisuus lausua asiantuntijalääkärin antamasta lausunnosta ja osalla taas tätä mahdollisuutta ei ole, jos ulkopuolisen lääkärinlausunnon sijasta lääketieteellisen arvioinnin tekee ratkaisukokoonpanossa oleva lääkäri.

Näemme ongelmalliseksi myös sen, että lääketieteellisestä arvioinnista voidaan ratkaisukokoonpanossa käydä keskustelua aivan eri tavalla riippuen siitä, onko lääkäri mukana kokoonpanossa vai perustuuko arvio ulkopuoliseen lääkärinlausuntoon.

Lääkärinlausunnon pyytäminen ei saisi pääasiallisesti olla sidoksissa siihen, onko käsiteltävän asian osalta muodostunut ns. vakiintunut korvauskäytäntö, vaan pääpaino lausunnon pyytämisessä tulisi olla esim. vahingonkärsineen intressi, joka on yleensä sidoksissa hoitavien lääkäreiden eriäviin käsityksiin tapaturman tai ammattitaudin työperäisyydestä ja syy-yhteydestä.

Esitämme harkittavaksi, että myös työoloja tuntevilla jäsenillä olisi oikeus pyytää lääkärinlausuntoa katsoessaan sen tarpeelliseksi asiassa.

Pidämme erityisen tärkeänä, että vakuutusoikeuden päätökset on perusteltava siten, että niistä käy nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmin ilmi ratkaisuun vaikuttanut lääketieteellinen arviointi ja sen perustelut.

Lääkärijäsenten nimittämisen osalta toteamme, että sen on tuettava puolueettoman ylimmän muutoksenhakuelimen tarkoituksenmukaista toimintaa. Valintaprosessissa on varmistettava muun muassa lääkäreiden riippumattomuus, koulutus, ammattitaito ja kokemus kyseessä olevista asioista. Käytettävien lääkereiden piirin ei tulisi olla liian suppea, jotta turvataan muun muassa asioiden joutuisa käsittely ja koko ajan spesialisoituva diagnostiikan vaatimukset.

**3. Asian ratkaiseminen ilman erillistä istuntoa**

Asian ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa muodostaa periaatteellisen oikeudenmukaisen käsittelyn kysymyksen. Julkisuudessa on viime aikoina paljon puhuttu mm. Vakuutusoikeuden käsittelyjen asianmukaisuudesta ja pelkästään kirjallinen käsittely saattaa tässä keskustelussa aikaan saada käsityksiä käsittelyn asianmukaisuuden höllentymisesestä. Palkansaajapuolelta tuodaan myös esille, että ehdotuksessa on myös todettu ko. uudistuksen varsinaiset säästöt varsin pieniksi (n. 5 000 euroa). Käytännössä istuntoja järjestetään jatkossakin jäsenten merkattaessa asioita ”varmuuden vuoksi” jatkossakin keskusteluun, joiden yhteydessä yksimieliset asiat istuttaisiin käytännössä muutamassa minuutissa kuten nykyäänkin. Edelleen tuomme esille, että mikäli esitetynlaiseen käytäntöön siirryttäisiin, edellyttäisi se käsiteltävien asioiden ratkaisumateriaalin kierrättämistä kokonaisuudessaan jäsenten luettavana, jotta heillä on halutessaan mahdollisuus perehtyä koko korvauksen myöntämisen tai epäämisen perusteena olevaan tosiseikastoon.

Pidämme siis mahdollisena, että muodollisista istunnoista voitaisiin luopua, jos kaikki jutun lukeneet jäsenet ovat kommentoineet sen yksimieliseksi ja yksikin jäsen saa sen niin halutessaan muodolliseen istuntoon ratkaistavaksi.

**4. Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä**

Yksinjäsenisenä käsiteltävien asioiden joukkoon ei tulisi palkansaajapuolen kannan mielestä sisällyttää asioita, joissa on kyse merkittävästi valittajan oikeusturvaan vaikuttavista asioista. Ehdotuksessa, sen 10 a §:ssä, on tällä hetkellä mukana asioita, joita voidaan pitää edellä olevan tyyppisinä tässä suhteessa. Tältä osin lausumme, että kohtien 2), 3) ja 6) –osalta tulisi vielä harkita niiden jättämistä tässä kohdin pois esityksestä.

Kohdan 2)-osalta toteamme, että asian jättäminen muutoksenhakuajan jälkeen tutkimatta syynä on hyvin usein seikkoja kuten sairauden pitkittynyt tai vaikeutunut hoito, kivut tai säryt sekä yleinen omasta terveydentilasta johtuva masennus tms. olotila, jolloin muutoksenhakijalla on yksittäisen tapauksen kokonaisharkinta huomioiden painava syy oikeus saada asiansa tutkittavaksi valitusajan jälkeen saapuneena. Näiden seikkojen kokonaisvaltainen arviointi onnistuu mielestämme parhaiten kokoonpanossa, jossa on mukana myös työoloja tuntevat jäsenet.

Toinen kategoria, jossa muutoksenhakijan intressi on suuri, on poistoasia (3 -kohta). Kyse saattaa olla objektiivisesti katsoen yksittäisestä pienehköstä asiasta, mutta käytännössä ko. asialla saattaa olla vahingonkärsineen henkilön talouden kannalta suuri merkitys. Samantyyppinen tilanne saattaa olla täytäntöönpanon keskeyttämistilanteissa (6-kohta). Vaikkakin nämä tilanteet koskevat osin valituksia, joista on jo aiemmin valitettu alempaan muutoksenhakuelimeen, katsomme niiden kuitenkin olevan oikeusturvan kannalta tärkeitä kunkin yksittäisen valittajan osalta. Edelleen niitä ei ole lukumääräisesti kuin muutamia vuosittain, joten niiden ”täysimittaisella” käsittelyllä ei ole suurta byrokratiaa lisäävää vaikutusta VAKO:n toiminnassa.

**5. Työoloja tuntevien jäsenten mukanaolo käsittelykokoonpanossa**

Lakiehdotuksen 11 §:n osalta ei ole perusteluissa eritelty riittävässä määrin, millä tavalla ko. ehdotus käytännössä vaikuttaa työoloja tuntevien jäsenten asioiden käsittelyyn jatkossa. Pykälän a-kohdan nykyinen sisältö työeläkeasiat on uudistuksessa todettu ainoastaan jatkossa käsittävän *työkyvyttömyys*eläkkeeseen tai *ammatilliseen kuntoutukseen* *työ*eläkeasiassa liittyväksi asiaryhmäksi. Tarkoittaako tämä, että nykyisin käsiteltävänä olevat asiat kuten työeläkkeiden perusteet, puuttuvat työsuhteet jne. jäävät ulos jatkossa ja ainoastaan ammatillisen kuntoutuksen osalta säilyy valitusoikeus? Perusteluista tämä ei käy ilmi.

Kohdassa b) on todettu, että tapaturmavakuutuslain osalta työelämää tuntevat jäsenet ovat läsnä ainoastaan kun käsitellään kysymystä onko valittajalla oikeus korvaukseen. Perusteluissa on erikseen rajattu vielä ulos määrää koskevat seikat ja todettu muutoksen tarkoittavan kymmenen vuoden takaisen käytännön palauttamista. Määrää koskevat valitukset koskevat ensinnäkin vuosityöansioita, päivärahan suuruutta tai niiden määrää ja korvauksen jatkamista esimerkiksi tapauksen liittyvien paranemista lykkäävien syiden vuoksi keskimääräistä pidemmälle ajanjaksolle. Perusteluissa on tässä kohtaa lisärajauksena yleisesti myös todettu, että työelämää tuntevia jäseniä ei tarvita asioissa kuten vain vähän harkintavaltaa jättävien säännösten päätösasioissa. Tältä osin toteamme, että korvauskäytäntö on nimenomaan tapaturma- ja ammattitautiasioissa kehittynyt merkittävästi vuosikymmenien kuluessa oikeuskäytännön vähittäisen muotoutumisen myötä yksittäisissä korvauspäätöksissä. Edelleen perusteluissa on todettu, että kohtuusharkinnan tekemiseen ei tarvita työelämää tuntevia jäseniä.

Kohtuusharkintaa tulisi suorittaa valittajan intressistä ja kokonaisuusseikat huomioiden, joten näkemyksemme mukaan työelämää tuntevien jäsenten läsnäolo myös tämän tyyppisissä asioissa olisi jatkossakin perusteltua. Vakiintuneen oikeuskäytännön ja vakiintuneen soveltamiskäytännön osalta toteamme, että näiden olemassaolon toteaminen jää ehdotuksessa ilmeisesti täysin Vakuutusoikeuden harkintaan. Sen sijaan työntekijä- ja työnantajatahojen nimeämien työelämää tuntevien jäsenten osalta on varsin usein tilanne se, että ns. vakiintunut oikeuskäytäntö ei ole vielä muodostunut yhden yksittäisen oikeustapauksen myötä, jonka tosiseikasto ei ole yleensä edes yleistettävissä hyvin erityyppisiin yksittäisiin korvausasioihin. Vakiintunut soveltamiskäytäntö on tässä suhteessa myös kyseenalainen liittyessään lähtökohtaisesti jopa ainoastaan vakuutuslaitosten prosessiin.

Kohdan c)-osalta lausumme, että laissa on nykyisellään ko. kohdassa lueteltu lukuisia asioita. Ehdotuksessa on todettu, että jatkossa mukana olisi ainoastaan työttömyysturva-asia, josta on annettu työvoimapoliittinen lausunto. Tämä kirjaus rajoittaa mielestämme merkittävästi työelämää tuntevien jäsenten käsiteltävien asioiden piiriä.

Yhteenvetona tältä osin toteamme, että työoloja tuntevien jäsenten läsnäolo on jatkossakin välttämätöntä nykyisessä laajuudessaan. Perusteena tällä on se, että työolot ja korvauksen kokonaisharkintaan vaikuttavat seikat vain monimutkaistuvat jatkossa. Vakuutusoikeustuomareita ainoastaan täydennyskouluttamalla tietyin määräajoin ei voida taata riittävää työelämätuntemusta tältä osin.

Kuulemistilaisuudessa 4.10.2010 todettiin tilaisuuden loppuessa, että 11 §:n osalta ja muutenkin on mitä ilmeisimmin syytä järjestää ministeriön ja työmarkkinaosapuolten kesken kokous, jossa ”puretaan auki”, mitä esitykseen sisällytetyillä muutoksilla on tarkkaan ottaen tarkoitettu. Esityksen perusteluista ei nykyisellään käy ilmi, mitä asiaryhmiä esimerkiksi jatkossa ei käsiteltäisi työelämää tuntevien jäsenten läsnä ollessa. Esitämme, että oikeusministeriö järjestää ko. tilaisuuden pikaisesti.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Lisätietoja Timo Koskinen Anja Lahermaa

 päälakimies lakimies

 timo.koskinen@sak.fi anja.lahermaa@sttk.fi

 040 731 2387 040 828 6845