

10.4.2014

Dnro 6/010/2014

Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi
tuula.kivari@om.fi

Lausuntopyyntönnö 10.3.2014 / OM/4/32/2006

Kelan lausunto hallituksen esitysluonnoksesta vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi (maaliskuu 2014)

Vakuutuslainsäädännön muuttamista koskevan esitysluonnoksen keskeisiä tavoitteita ovat vakuutuslainsäädännön asioiden käsittelyn nopeuttaminen ja joustavoittaminen, toiminnan avoimuuden lisääminen sekä lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen ottaen samalla huomioon myös sen, että oikeusvarmuuden tulee säilyä korkealla tasolla.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että viimeaikaisista uudistustoimenpiteistä huolimatta asianosaiselle tärkeintä asiaa, käsittelyn kestoa ei ole saatu kohtuulliselle tasolle. Näin ollen toimintaa tehostettaessa tulisi puuttua ruuhkautumista aiheuttaviin prosessuaalisiin rakenteisiin ja muutoinkin vakuutuslainsäädännön käytännön toimintaedellytyksiä tulee voida parantaa. Hallituksen esitysluonnoksen keskeisistä ehdotuksista esimerkiksi vakuutuslainsäädännön ratkaisukokoonpanojen joustavoittaminen kuten myös lisäselvitysten esittämisen rajoittaminen ratkaisupäivään edistäisivät tätä tavoitetta.

Esitysluonnoksesta on kuultu Kelan etuosastoja.

Ratkaisukokoonpanot ym.

Vakuutuslainsäädännössä ehdotetaan otettavaksi käyttöön sekä yhden tuomarin että yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanot. Esitysluonnoksen 10 b §:n 1 momentissa todeetaan: ” Vakuutuslainsäädännön on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteenä ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä, työterveyshuollon korvausta, *kuntoutusetuutta tai ammatillista kuntoutusta koskevasta asiasta* ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.”

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) 4 §:n 2 kohdan mukaan ”kuntoutusetuudella” tarkoitetaan Kansaneläkelaitoksen järjestämiä kuntoutuspalveluita ja korvausta kuntoutuksesta aiheutuneista kustannuksista ja matkakustannuksista. Ammatillinen kuntoutus on kyseisen lainkohdan tarkoittama kuntoutusetuus eikä sitä ole tarpeen mainita erikseen uudessa vakuutuslainsäädännön 10 b §:n 1 momentissa.

POSTIOSOITE

PL 450
00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11

KÄYNTIOSOITE

Nordenskiöldinkatu 12
00250 Helsinki

etunimi.sukunimi@kela.fi

1 (3)

www.kela.fi

Esitysluonnoksen mukaan yhden tuomarin ja lääkärin kokoonpano olisi perusteltu asi-oissa, joissa ratkaisu painottuu nimenomaan lääkärijäsenen erityisammattitaitoon eikä asiaan liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman lainoppineen jäsenen arvioita. Tässä kokoonpanossa voitaisiin siten ratkaista esimerkiksi vammaisetuslain (570/2007) ja sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiset asiat. Myös vammaisetuslain ja sairausvakuutuslain mukaista päätöstä koskeva valitus voi koskea oikeudellisesti ongelmallista kysymystä, jossa keskeinen tulkintakysymys ei ole yksinomaan lääketieteellinen. Peruskokoonpanossa ratkaistavaksi siirtämisen tulisi olla mahdollista myös käytännössä. Esimerkiksi oikeus saada vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta on Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 9 §:ssä sidottu siihen, saako hakija korotettua tai ylintä vammaisetuutta. Vammaisetus päätöksen sisällöllä on siksi erityisen suuri merkitys henkilölle, joka on saanut tai haluaa saada Kelan järjestämää vaikeavammaisten lääkinnällistä kuntoutusta.

Läketieteellisen arviointimenettelyn kehittämisestä

Esitysluonnoksessa todetaan, että vakuutus-oikeudessa tapahtuva lääketieteellinen arviointimenettely olisi saatettava nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tarkoituksena olisi lisätä ulkopuolisilta asiantuntijoilta pyydettävien asianosaisjulkisten lääkärinlausuntojen käyttöä. Perusteluissa on täsmennetty tilanteita, joissa tällainen lausunto pyydetäisiin. Säännös jättää kuitenkin vakuutus-oikeudelle melko laajan harkintavallan ulkopuolisen lausunnon pyytämisen suhteen.

Esitysluonnoksen mukaan asiantuntijalääkärin lausunnosta kuultaisiin asianosaisia. Lausuntomahdollisuuden varaaminen myös Kelalle on hyvä ja tarpeellinen menettelytapa. Uusi menettely on kannatettava, joskin se saattaa pidentää käsittelyaikoja.

Esitysluonnoksen mukaan vakuutus-oikeuden lääkärijäsenten kannanotot säilyisivät tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piirissä. Näin ollen oikeudenkäynnin vastavuoroisuus ei tältä osin lisäännä. Tämän vuoksi vakuutus-oikeuden päätösten perusteluja olisi suotavaa kehittää niin, että myös lääketieteelliset perustelut esitettäisiin sillä perusteellisuudella ja yksityiskohtaisuudella, jota päätöksen perusteiden ymmärtäminen edellyttää.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ja asian käsittelystä tiedottaminen

Hallintolainkäyttölaki mahdollistaa lisäselvityksen toimittamisen asian koko vireilläoloajan. Runsaat lisäselvitykset kuitenkin viivästyttävät merkittävästi asioiden käsittelyä. Vakuutus-oikeuteen saapuu jatkuvasti asian vireilläoloaikana lisäselvityksiä. Jokaisesta asiakirjasta on kuultava osapuolia. Lisäselvitykset kuulemismenettelyineen pidentävät asian käsittelyaikaa vakuutus-oikeudessa.

Uuden selvityksen toimittaminen jo valituksen yhteydessä tai ainakin mahdollisimman pian sen vireille tulon jälkeen olisi suotavinta. Aina se kuitenkin ei ole asianosaiselle mahdollista. Ongelmallisimpia ovat ne lisäselvitykset, jotka saapuvat asian ratkaisupäivän jälkeen, sillä ne voivat johtaa jopa asian käsittelyyn uudelleen alusta alkaen. Lisäselvitysten vastaanottamista ei tulisi myöskään liiallisesti rajoittaa, koska ajantasainen selvitys on olennaista vakuutus-oikeuden päätöksenteolle. Muutoksenhakija voi myös toimittaa sellaista selvitystä, joka ei liity käsiteltävänä olevaan asiaan. Kuulemisperiaatteen vuoksi vakuutus-oikeus kuulee muita asianosaisia myös näistä, sillä vakuutus-oikeudella ei ole nykyisin käytettävissä tehokkaita keinoja saattaa asiaa päätökseen edes sen jälkeen, kun ratkaisu asiassa on tehty.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta tiettyyn ajankohtaan eli ratkaisupäivään. Tämä on selkeä ajankohta, johon lisäselvityksen vastaanottaminen voidaan katkaista. Tällä varmistetaan käsittelyn saatta-

minen päätökseen. Uuden säännön perusteella vakuutusosoikeus voi jättää selvityksen huomioon ottamatta, jos se saapuu vakuutusosoikeuteen ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Menettelyä perustellaan muun muassa sillä, että valittajalle ei aiheudu tästä oikeudenmenetystä, sillä hän voi saattaa asiansa uudelleen vireille etuuslaitoksessa.

Vakuutusosoikeuden työn järjeistämisen kannalta muutos on kannatettava. Lisäselvitysten vastaanottamisen rajaaminen ratkaisupäivään voi kuitenkin olla muutoksenhakijan kannalta ongelmallista, sillä hän ei voi jatkossakaan tietää etukäteen sitä, milloin hänen valituksensa on ratkaistavana. Jos henkilö saattaa kyseessä olevan asian vireille Kelassa, saattaa Kelan etuuslaissa säädetyllä takautuvaa hakuaikaa koskevalla rajoituksella olla joissain tapauksissa vaikutusta siihen, miltä ajalta etuus voitaisiin myöntää. Lisäksi jos muutoksenhakija saattaa asiansa uudelleen vireille etuuslaitoksessa, prosessuaalinen hyöty kokonaisuuden kannalta ei välttämättä ole kovin suuri, sillä käsittely vakuutuslaitoksessa vie myös aikaa ja resursseja.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että ratkaisupäivän jälkeiset toimet kestävät vakuutusosoikeudessa keskimäärin noin 27 päivää ja päätös postitetaan osapuolille yleensä noin kuukauden kuluessa siitä, kun asia on ratkaistu. Olisi toivottavaa, että vakuutusosoikeudessa pyrittäisiin siihen, että jälkityövaihe olisi kestoiltaan mahdollisimman lyhyt ja tilanteet, joissa selvitystä saapuu ratkaisupäivän jälkeen, olisivat siten harvinaisia. Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisen vaikutusta lieventää myös se, että esitysluonnoksen mukaan vakuutusosoikeus antaa muutoksenhakijalle ilmoituksen asian vireille tulosta, arvion käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet mahdollisen lisäselvityksen toimittamiseksi.

Lopuksi

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävä valitusasia on usein hyvin tärkeä muutoksenhakijan toimeentulon kannalta. Tämän vuoksi päätöstä odotetaan nopeasti. Tulevaisuudessa asiamääriä voi lisätä väestön ikääntyminen sekä mahdollisesti heikkenevä julkisen talouden tilanne. Viime mainittu puolestaan voi kohdentaa myös tuomioistuimiin säästötoimenpiteitä. Valmisteilla olevan lainmuutoksen tavoitteena on nopeuttaa ja joustavoittaa asioiden käsittelyä vakuutusosoikeudessa, lisätä toiminnan avoimuutta muun muassa lääkärijäsenten nimittämismenettelyn muutoksin sekä edelleen varmistaa oikeusvarmuuden säilyminen korkealla tasolla.

Ensimmäisen vaiheen päätöksentekijänä Kela pitää tärkeänä ehdotuksen tavoitteiden toteutumista, koska muutoksilla pyritään takaamaan hyvät valmiudet avoimemman, viivytyksettömän ja asianosaisille ymmärrettävän prosessin luomiseksi valitusten käsitteilyille. Valitusten kohteena olevilla asioilla on yleensä suuri merkitys muutoksenhakijoiden elämässä. Asiakasnäkökulmasta kiinnitämme huomiota myös siihen, että vakuutusosoikeuden päätösten laadukkaat perustelut ovat avainasemassa antamassa päätöksen-saajalle asian lopputuloksesta selkeän ja ymmärrettävän käsityksen.

Liisa Hyssälä
pääjohtaja

Tuula Kähkönen
vastaava lakimies