

08.04.2014

Oikeusministeriö

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.3.2014 OM/4/32/2006

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA

Oikeusministeriössä on valmisteltu virkатыönä luonnos hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta. Luonnoksen perustana on vakuutuslainsäädännön toiminnan kehittämistyöryhmän mietintö (Työryhmämietintö 2009:10) sekä työryhmän ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE 281/2010), joka raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011.

Nyt puheena oleva luonnos on osin samansisältöinen kuin aiemmin rauennut hallituksen esitys. Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimistensa jäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistumisen vähentämisestä on kuitenkin tässä luonnoksessa luovuttu muilta osin kuin yhden jäsenen kokoonpanossa käsiteltäväksi esitettyjen asioiden osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 8.3.2013 tehnyt oikeusministeriölle ehdotuksen siitä, että vakuutuslainsäädännön perustettaisiin päätoimisen ylilääkärin virka. Tätä koskevia säännöksiä ei ole otettu tässä vaiheessa mukaan luonnokseen.

Sosiaali ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Päätoimisen ylilääkärin viran perustaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdotti 8.3.2013 oikeusministeriölle päätoimisen ylilääkärin viran perustamista vakuutuslainsäädännön toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö toistaa kyseisen ehdotuksen. Seuraavassa ehdotus vielä uudestaan.

Vakuutuslainsäädännön on oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva toimeentuloturvasäädännön erityistuosioistuin, jonka toiminnasta säädetään vakuutuslainsäädännössä (132/2003). Vakuutuslainsäädännön toimivaltaan kuuluu useita asiaryhmiä, joissa etuuden saaminen perustuu ainakin osittain lääketieteelliseen arvioon. Tämän vuoksi vakuutuslainsäädännössä on sivutoimivia lääkärijäseniä ja lääkäriverajäseniä. Valtioneuvosto määrää oikeusministeriön esityksestä vakuutuslainsäädännön riittävän määrän lääkärijäseniä viiden vuoden toimikaudeksi. Lääkärijäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

Vakuutuslainsäädännön työjärjestyksen mukaan vakuutuslainsäädännön ylilääkäri valvoo lääkärijäsenten toimintaa ja vastaa heille asetetun työmäärän saavuttamisesta. Ylilääkäri on edelleen vastuussa vakuutuslainsäädännön ylituomarille. Käytännössä ylilääkärin on nimennyt tehtävänsä vakuutuslainsäädännön ylituomari. Ylilääkäristä ei säädetä mitään vakuutuslainsäädännössä.



Vakuutusosoikeudessa ei ole tällä hetkellä ylilääkäreitä. Ylilääkärinä toimineen Eero Hyvärisen erottua tehtävästään viime syksynä hänen tilalleen ei ole pystytty esittämään uutta lääkärijäsentä. Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä Suomen Lääkäriliiton ja Suomen vakuutuslääkärien yhdistyksen kanssa yrittänyt etsiä henkilöä uudeksi lääkärijäseneksi, mutta sopivaa henkilöä ei ole löytynyt.

Ylilääkärin ja muidenkin lääkärijäsenten löytäminen vakuutusosoikeuteen on osoittautunut vaikeaksi. Yhtenä keskeisenä syynä on se, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet ovat sivutoimisia. Tarvittavan asiantuntemuksen ja kokemuksen omaavilla ehdokkailla on usein jokin päätoimi tai muu sivutoimi, joka aiheuttaa sellaisia sidonnaisuuksia, joiden vuoksi kyseistä henkilöä ei voida nimittää vakuutusosoikeuteen lääkärijäseneksi.

Vakuutusosoikeuden menettely lääketieteellisten seikkojen arvioinnissa on myös saanut julkisuudessa osakseen arvostelua. Samoin epäluottamusta kohdistuu sosiaaliturvasasioita käsittelevien muutoksenhakuelinten sekä etuus- ja korvauspäätöksiä tekevien laitosten suorittamaa lääketieteellistä arviointia kohtaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että oikeusministeriö harkitsisi päätoimisen vakuutusosoikeuden ylilääkärin viran perustamista ja ylilääkärin tehtävistä sääntämistä vakuutusosoikeuslaissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ylilääkärin päätoiminen virka helpottaisi tehtävän täyttämistä, koska välttyttäisiin sivutoimen täyttämässä usein esille tulleisiin sidonnaisuusongelmilta. Lisäksi päätoiminen ylilääkäri lisäisi luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan. Päätoimisesti paikalla oleva ylilääkäri antaisi uusia mahdollisuuksia kehittää vakuutusosoikeuden toimintaa. Lisäksi lääketieteellistä osaamista olisi vakuutusosoikeuden saatavilla kokopäiväisesti, mikä tukisi päätösten lääketieteellisten perustelujen laadintaa. Myös julkisuuden suuntaan ylilääkäri olisi selkeä vakuutusosoikeuden lääketieteellisen asiantuntemuksen edustaja.

Ensimmäisenä asteena päätöksiä tekevissä laitoksissa, kuten esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöissä ja vahinkovakuutusyhtiöissä, on yleensä päätoiminen ylilääkäri. Vakuutusosoikeus on lähes kaikissa käsittelemässään asiaryhmissä ylin muutoksenhakuas- te, joten vastaavasti myös vakuutusosoikeudella tulisi olla käytössään kokopäiväisesti lääketieteellistä asiantuntemusta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut käynnissä niin sanottu vakuutuslääkärihanke. Hankkeen työnä on julkaistu Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio (STM raportteja ja muistioita 2014:1). Hankkeen tavoitteena on lisätä luottamusta sosiaalivakuutusjärjestelmää ja muutoksenhakujärjestelmää kohtaan sekä lisätä toiminnan avoimuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että päätoimisen ylilääkärin viran perustaminen vakuutusosoikeuteen ajaisi osaltaan samoja tavoitteita kuin sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevat kehittämishankkeet.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Luonnoksessa hallituksen ehdotukseksi ehdotetaan, että lääkärijäsenten, vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiden ja muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelyyn liitettäisiin tuomarien nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Nykytilan kuvauksessa todetaan, että vakuutusosoikeuden sivutoimisiin jäse-



niin sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun mukaisia tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Keskeisissä ehdotuksissa todetaan, että sidonnaisuuksien ilmoittamisella voitaisiin varmistua nimitettävien henkilöiden esteettömyydestä.

Sosiaali- ja terveysministeriön aiemmin mainitussa Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistiossa ehdotetaan, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskeviin lakeihin lisättäisiin säännökset jäsenten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan ennen tehtävään nimittämistä. Muistiossa todetaan, että sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuudella voidaan nähdä olevan ainakin kahdenlaisia tehtäviä: esteettömyyden varmistaminen sekä luottamuksen lisääminen muutoksenhakuviranomaisiin. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen korostaa muutoksenhakuviranomaisen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Sidonnaisuuksien ilmoittamisella halutaan siten muun muassa jo etukäteen varmistaa se, että lautakuntiin ei nimitetä henkilöitä, jotka tulevat olemaan esteellisiä useiden asioiden käsittelyssä.

Työryhmä ehdotti, että lautakuntiin ehdotettavien tulisi täyttää sidonnaisuusilmoituslomake, jossa heidän olisi vastattava seuraaviin asioihin:

- Nykyinen työnantaja ja sivutoimet.
- Onko henkilö jonkin toisen toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnan, muun muutoksenhakulautakunnan tai tuomioistuimen jäsen.
- Toimiiko henkilö toistuvasti jossakin toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnassa tai tuomioistuimessa asiamiehenä.
- Muut sellaiset luottamus- ja hallintotehtävät yrityksissä ja yhteisöissä, jotka voivat saattaa hänet esteelliseksi.
- Muut sidonnaisuudet, jotka voivat saattaa hänet esteelliseksi.

Sidonnaisuudesta ei automaattisesti seuraisi, että henkilöä ei voitaisi nimittää toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntaan. Mikäli esitetyllä henkilöllä olisi sellaisia sidonnaisuuksia, että hän ei ulkopuolisen silmin tarkasteltuna vaikuta objektiivisesti puolueettomalta tai hän sidonnaisuuksiensa johdosta olisi toistuvasti esteellinen osallistumaan asioiden käsittelyyn, ei häntä nimitettäisi, ellei hän luovu sidonnaisuudesta.

Yllä mainittuina nimittämisen esteen muodostavina sidonnaisuuksina mainittiin erityisesti laitossidonnaisuus ja lautakuntasidonnaisuus. Laitossidonnaisuudessa henkilöllä on sidonnaisuuksia niihin laitoksiin, joiden päätöksistä tehtyjä valituksia lautakunta käsittelee. Lautakuntasidonnaisuudessa todetaan, että henkilö ei erityisesti voisi olla samanaikaisesti jäsenenä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, sillä niissä käsitellään usein saman henkilön samaa työkyvyttömyysasiaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien sidonnaisuusilmoitus ei voi olla samanlainen kuin tuomarien sidonnaisuusilmoitus. Tämä johtuu siitä, että tuomarit ovat yleensä työssä tuomioistuimessa päätoimisesti ja siten muut sivu- ja luottamustoimet tai muissa tuomioistuintyyppisissä toimielimissä toimiminen eivät useinkaan muodosta esteellisyyttä. Muutoksenhakulautakunnissa jäsenet ovat sivutoimisia. Täten heillä on päätoimi muualla ja tämän päätoimen kautta he päätyvät monesti sivutoimisiin tehtäviin, jotka voivat vaarantaa heidän esteellisyytensä.

Vakuutusosoikeus tekee toistuvasti palautuspäätöksiä toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnille siksi, että esteellinen sivutoiminen jäsen on käsitellyt asiaa. Useimmiten kyse on lautakuntasidonnaisuudesta, mutta juuri vastikäänkin on tehty



päätös, jossa on kyse laitossidonnaisuudesta. Nämä palautuspäätökset saattavat pahimmillaan aiheuttaa hyvinkin monen asian uudelleen käsittelyn muutoksenhakulautakunnissa. Lisäksi ne antavat erittäin huonon kuvan lautakuntien puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta.

Nämä lukuisat palautuspäätökset osoittavat sen, että lautakuntien sivutoimiset jäsenet eivät itse tunnista esteellisyyttään, koska eivät ole jääväneet itseään. Siksi useimmiten esteellisyyttä aiheuttavat asiat on kyettävä tunnistamaan jo lautakuntia nimitettäessä.

Tuomarien sidonnaisuusilmoitus on liian ylimalkainen lautakuntia nimitettäessä, sillä kuten todettu, sivutoimisten jäsenten tilanne on erilainen kuin päätoimisen tuomarin. Ja kuten yllä todettiin, lautakuntien sivutoimiset jäsenet eivät itse tunnista esteellisyyttään. Siksi sidonnaisuusilmoituksessa on kysyttävä tarkemmin yleisimmät esteellisyyttä aiheuttavat seikat.

Vakuutusosoikeudessa on samoja tahoja edustavia sivutoimisia jäseniä kuin muutoksenhakulautakunnissakin. Tämän takia sosiaali- ja terveysministeriö on sitä mieltä, että ehdotetussa hallituksen esityksessä oleva tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksista ei ole riittävän tarkka. Koska vakuutusosoikeudessa ja toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa käsitellään samoja asioita ja jäsenenä on samoja tahoja edustavia sivutoimisia jäseniä, olisi johdonmukaista, että sidonnaisuuksien ilmoittamisesta säädettäisiin samalla tavoin vakuutusosoikeudessa ja toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa. Mainituilla perusteilla sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että vakuutusosoikeuslaissa säädettäisiin ehdotettua tarkemmin sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo mihin ratkaisuihin päädytään vakuutusosoikeuden osalta, ennen kuin se valmistelee muutosehdotuksia sidonnaisuusilmoitusten osalta toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntiin.

Sivutoimisen lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäri määrääminen

Nykyisin lääkärijäsenet ja varajäsenet määrätään siten, että sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että vakuutusosoikeus antaisi sosiaali- ja terveysministeriötä kuultuaan oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin. Sosiaali- ja terveysministeriö on sitä mieltä, että sosiaali- ja terveysministeriön perusteltu ehdotus olisi tarpeeton hakuprosessia pidentävä toimenpide. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole sellaista tietoa lääkäreistä, joka voisi tuottaa perustellumman nimitysprosessin. Siksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksestä poistettaisiin mainittu ehdotusmenettely.

Lääkärijäsenten avoin haku

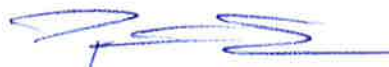
Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä hallituksen esityksessä ehdotettu siirtyminen avoimeen hakumenettelyyn sivutoimisen lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäri tehtävien osalta lisää vakuutusosoikeuden toiminnan avoimuutta. Tätä avoimuutta tavoitellaan myös sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslääkärihankkeessa. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ehdotusta erittäin hyvänä.



Muut ehdotukset

Ehdotukset yhden tuomarin kokoonpanosta, yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta, täysistunnon kokoonpanon keventämisestä ja muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä asioissa voivat yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä vakuutusoikeudessa vaarantamatta kuitenkaan muutoksenhakijan oikeusturvaa. Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa näitä ehdotuksia.

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

Hallitusneuvos



Erik Strömberg



