

Helsinki 10.4.2014

Dnro 1161/5/14

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.3.2014 (OM/4/32/2006)

## LAUSUNTO

1

### Yleistä lausuntopyynnöstä

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa hallituksen esitykseksi vakuutuslain muuttamisesta. Lisäksi pyynnössä on varattu mahdollisuus esittää kannanottoja päätoimisen ylilääkärin viran perustamisesta vakuutusoikeuteen.

Esitysluonnos perustuu vakuutusoikeuden toiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän mietintöön (Työryhmämietintö 2009:10) ja siitä aikanaan saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltuun hallituksen esitykseen HE 281/2010, jonka käsittely kuitenkin raukesi eduskunnassa keväällä 2011.

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio antoi 13.11.2009 lausunnon sanotusta työryhmän mietinnöstä. Hän totesi yleisellä tasolla työryhmämietinnön tavoitteista muun muassa seuraavaa:

*”Ministeriön asettaman työryhmän tavoitteena on löytää keinoja vakuutusoikeuden toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi. Työryhmä on tällöin kiinnittänyt erityistä huomiota asioiden käsittelyaikoihin vakuutusoikeudessa, henkilöstövoimavarojen kohdentamiseen ja käsittelyn läpinäkyvyyteen.*

*Laillisuusvalvojana näkökulmani vakuutusoikeuden toimintaan on yksittäisen muutoksenhakijan, jonka kannalta on olennaista, miten vakuutusoikeus pystyy turvaamaan hänen perustuslain mukaiset oikeutensa. Tämän näkökulman olen pyrkinyt työryhmän ehdotuksia arvioidessani ottamaan huomioon.*

*Työryhmän tavoitetta tehostaa vakuutusosoikeuden käsittelyä pidän kannatettavana. Valitusten käsittelyajat vakuutusosoikeudessa ovat jo kauan olleet liian pitkiä ottaen huomioon, että asioissa on usein kyse PL 19 §:n 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvasta. Myös vakuutusosoikeuden toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen on nähdäkseni tarpeen, sillä kanteluasioissa ja myös julkisuudessa on esitetty epäilyksiä muun muassa vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten ja työmarkkinajärjestöjen nimeämien asiantuntijajäsenten toiminnan puolueettomuutta kohtaan.”*

Käsitykseni mukaan nämä peruslähtökohdat ovat myös tänä päivänä samat ja yhdyinkin oikeusasiamies Paunio esittämiin yleisiin kannanottoihin. Nyt käsiteltävänä olevasta luonnoksesta lausun lisäksi kohteliaimmin seuraavaa.

## 2

### **Muutokset ratkaisukokoonpanoihin**

Minulla ei ole huomautettavaa luonnoksen yhden tuomarin kokoonpanoa ja täysistunnon kokoonpanoa koskeviin säännöksiin.

Sen sijaan suhtaudun varauksellisemmin ehdotettuun säännökseen yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta. Luonnoksen mukaan ratkaisukokoonpanoa voitaisiin supistaa asioissa, joissa ratkaisu painottuu nimenomaan lääkärijäsenen ammattitaitoon eikä asiaan liity oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman lainoppineen jäsenen arviota. Kokoonpano edellyttäisi kuitenkin yksimielisyyttä ja asia tulisi voida siirtää peruskokoonpanossa ratkaistavaksi, jos sen oikeudelliset ongelmat sitä vaatisivat. Luonnoksessa on mainittu esimerkkiryhminä Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaistavat asiat, esimerkiksi vammaisetuuksista annetun lain ja sairausvakuutuslain mukaiset asiat.

Ratkaisukokoonpanojen keventämisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on helpottaa vakuutusosoikeuden ruuhkaista työtilannetta ja lyhentää valitusten käsittelyaikoja. Luonnoksessa ei ole esitetty arviota siitä, kuinka suuri asiamäärä vuositasolla tulisi ratkaistavaksi tällä suppeammalla kokoonpanolla. Näin ollen myös sen arvioiminen, mitä muutos merkitsisi esimerkiksi valitusten käsittelyaikoihin, on vaikeaa.

Käsitykseni mukaan ehdotetun muutoksen vaikutus ratkaisutoimintaan olisi ennen kaikkea siinä, että vakuutustuomareilla jäisi enemmän aikaa muiden asiaryhmien juttujen ratkaisemiseen. Oikeusasiamies Paunio totesi aikanaan lausunnossaan, että tästä vapautuvasta tuomarikapasiteetista voisi olla huomattavaakin hyötyä ottaen huomioon sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ratkaisuaan odottavien asioiden suuri määrä. Nytemmin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työtilanne on kuitenkin parantunut.

Ehdotettu kahden jäsenen kokoonpano vaatisi kuitenkin aina esittelijän ja lääkärijäsenen työpanoksen, joten muutos ei nähdäkseni sinällään merkitsisi erityisen suurta parannusta vakuutusosoikeuden työtilanteeseen ja käsittelyaikoihin.

Ratkaisukokoonpanojen keventäminen vaikuttaa olevan vallitseva suuntaus. Vakuutusosoikeuden osalta on kuitenkin nähdäkseni muistettava se, että se on ylin muutoksenhakuaste ja esimerkiksi sairausvakuutuslain viimesijainen tulkitsija. Muutoksenhakijoiden on voitava luottaa siihen, että heille tärkeä asia tulee käsitellyksi vakuutusosoikeudessa riittävän asiantuntevassa kokoonpanossa. Ratkaisukokoonpanon supistaminen ehdotetulla tavalla asioissa, jotka edellyttävät sovellettavan lain aineellisoikeudellista pohdintaa, onkin nähdäkseni periaatteellisesti tärkeä kysymys.

### 3

#### **Muodollisista istunnoista luopuminen**

Vakuutusosoikeudessa on jo nykyisin käytäntönä, että kolmijäsenisissä asioissa, joissa ratkaisuun osallistuvat siis kaksi vakuutustuomaria ja lääkärijäsen, ei yksimielisissä asioissa järjestetä muodollista istuntoa. Onkin perusteltua, että tämä vuosikausia vallinnut käytäntö tulee lainvalmistelussa arvioitavaksi.

Esityksen taustana olevassa työryhmätyössä tarkasteltiin etupäässä viisijäsenisiä istuntoja. Työryhmä katsoi, että muodollisista istunnoista luopuminen asioissa, joissa kaikki jäsenet (kaksi vakuutustuomaria, työmarkkinaosapuolten nimeämät jäsenet ja lääkärijäsenet) ovat olleet jutun ns. kierron aikana yksimielisiä, lisäisi muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, koska istunnoissa jäisi enemmän aikaa keskittyä keskustelua vaativiin tapauksiin. Lisäksi esiin nostettiin ne käytännön vaikeudet, joita esimerkiksi lääkäri- tai työmarkkinajäsenen vaihtuminen merkitsee muodollisen istunnon järjestämiselle. Muodollisista istunnoista luopumisen arvioitiin lyhentävän noin kahdella viikolla viisijäsenisten asioiden käsittelyaikaa.

Työryhmä ei kuitenkaan ollut yksimielinen, vaan eriävissä mielipiteissä korostettiin istunnossa tapahtuvan ajatustenvaihdon lisäävän harkinnan monipuolisuutta ja katsottiin, että varsinaisen päätöksenteon tuomioistuimessa tulisi tapahtua suullisessa istunnossa.

Muutosesitys voidaankin nähdä periaatteellisesti tärkeänä, tuomioistuinten kollegiaalisen päätöksenteon peruseriaatteisiin liittyvänä. On tärkeää tiedostaa myös vakuutusosoikeuden asema ylimpänä muutoksenhakuasteena ja arvioida tarkkaan, mitä muutos merkitsisi vakuutusosoikeuden nauttiman luottamuksen kannalta.

Muutoksenhakijoiden oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta on nähdäkseni tärkeintä, että heidän asiansa tulevat ratkaistuksi asiantuntevasti. Ratkaisukokoonpanon jokaisen jäsenen on perehdyttävä ratkaistavanaan oleviin asioihin huolellisesti. Jos he kaikki

tämän harkinnan jälkeen päätyvät samaan lopputulokseen, en katso muutoksenhakijan oikeusturvan välttämättä vaativan, että he vielä kokoontuvat fyysisesti istuntoon, jossa ainoastaan todetaan kaikkien olevan asiasta samaa mieltä. Näin ollen suhtaudun esitykseen näiltä osin myönteisesti.

#### 4

### Lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen

Luonnoksessa esitetään säännöstä, jonka mukaan vakuutusosoikeus voisi tarvittaessa pyytää ulkopuoliselta asiantuntijalääkäriltä lausunnon. Kyse on lausunnosta, jonka johdosta muutoksenhakijaa kuultaisiin. Tarkoituksena on lisätä asioiden käsittelyn läpinäkyvyyttä ja siten vakuutusosoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Vakuutusosoikeus on saanut osakseen kritiikkiä muun muassa asioiden lääketieteellisestä arvioinnista, joten tavoitteet esityksellä ovat perusteltuja.

Vakuutusosoikeus on jo nykyisten säännösten nojalla voinut pyytää ulkopuoliselta asiantuntijalääkäriltä lausunnon, josta on kuultu muutoksenhakijaa. Lausuntoja on hankittu lähinnä asioissa, joita koskevaa lääketieteellistä erityisosaamista vakuutusosoikeuden lääkärijäsenillä ei itsellään ole. Vuositasolla lausuntoja on hankittu vain 10–20. Luonnoksessa on todettu, että jatkossa määrä voisi olla noin 600 vuodessa.

Luonnoksen mukaan lausuntoja olisi tarkoitus pyytää asioissa, joissa esitetty näyttö on ristiriitaista tai tulkinnanvaraista, ja joilla on huomattavan suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Toisena tilanteena mietinnössä mainitaan asiat, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys. Lopuksi mainitaan vielä muutkin lääketieteelliset asiat, joissa voidaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttävän ulkopuolisen asiantuntijalääkärin lausunnon hankkimista.

Sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmä ei nauti nykyisin muutoksenhakijoiden luottamusta. Heidän on vaikea ymmärtää sitä, että heidän terveydentilaansa papereiden perusteella arvioiva lääkäri päätyy arviossaan toiseen lopputulokseen kuin hoitava lääkäri. Epäluottamusta lisää se, että muutoksenhakijalla ei ole mahdollisuutta saada lääkärijäsenen kannanottoa nähtäväkseen. Ehdotettu muutos saattaisi lisätä tätä luottamusta jonkin verran siltä osin kuin on kyse asian käsittelystä vakuutusosoikeudessa.

Vakuutuslääketieteelliseen arviointiin liittyvä vallitseva luottamuspuola koskettaa kuitenkin koko sosiaaliturvajärjestelmää. Myös vakuutuslaitosten asiantuntijalääkärit ovat olleet arvostelun kohteena.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toiminut työryhmä antoi tammikuussa 2014 muistionsa vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi (2014:1). Työryhmä ja sen alatyöryhmät antoivat linjauksia muun muassa päätösten perustelujen kehittämiseksi ja lääkäreiden osaa-

misen lisäämiseksi. Ehdotusten tavoitteena on lisätä vakuutuslääkärijärjestelmän ja koko sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä luottamusta järjestelmään.

Käsitykseni mukaan näiden toimenpiteiden tulisi olla ensisijaisia vakuutuslääkärijärjestelmää kehitettäessä. Lääketieteellistä arviointia vaativissa sosiaalivakuutusasioissa työkyvyn ja vammojen perusteellisen selvittämisen tulisi painottua nykyistä enemmän jo muutoinkin etuuden hakemusvaiheeseen. Näiltä osin yhdynkin siihen, mitä oikeusasiamies Paunio aiemmin antamassaan lausunnossa totesi. Samoin katson myös, että esimerkiksi työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittely voisi olla vakuutuslaitosvaiheessa nykyistä keskusteltävampaa ja avoimempaa. Se saattaisi auttaa myös hakijaa kiinnittämään jo hakuvaiheessa vakavasti huomiota myös työkyvyttömyyseläkkeen mahdollisiin vaihtoehtoihin. Tällaiset muutokset yhdessä päätösten perustelujen kehittämisen kanssa edesauttaisivat järjestelmää kohtaan tunnettavan luottamuksen lisäämistä.

Sen sijaan ehdotettu muutos lääkärinlausuntojen hankkimisesta vakuutusosoikeuden ulkopuoliselta asiantuntijalääkäriltä aiempaa useammin on ongelmallinen. Ulkopuolisen lääkärinlausunnon hankkiminen asianmukaisine kuulemisineen pitkittäisi asian käsittelyä. Muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi myös parempi, jos vakuutusosoikeuden omien lääkärijäsenten asiantuntemus olisi mahdollisimman kattavaa eikä sen tarvitsisi turvautua vuosittain useissa sadoissa asioissa ulkopuolisen lääkärinlausunnon hankkimiseen. Jos näissä tapauksissa muutoksenhakuasia pääsääntöisesti ratkaistaisiin ulkopuolelta saadun lausunnon mukaisesti, voitaisiin sen nähdä tuomiovallan siirtymisenä pois vakuutusosoikeudelta. Ulkopuolelta hankitun lausunnon vastainen ratkaisu ei puolestaan välttämättä lisäisi vakuutusosoikeuden nauttimaa luottamusta.

## 5

### **Muut ehdotukset**

Pidän ehdotuksia lääkäreiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja siirtymisestä avoimeen hakumenettelyyn perusteltuina. Yliääkärin vakinaisen viran perustamista vakuutusosoikeuteen voidaan sitäkin pitää perusteltuna. Oikeusministeriön järjestämässä kuulemistilaisuudessa keskusteltiin vilkkaasti vakuutuslääketieteellisestä osaamisesta ja koulutuksesta. On luonnollisesti tärkeää, että vakuutuslääketieteellisiä johtopäätöksiä tekevillä lääkäreillä on riittävä alan asiantuntemus. Näiltä osin totean, että edellä mainitussa STM:n työryhmässä sekä vakuutuslääketieteellisen koulutuksen että osaamisen lisääminen muutoinkin olivat omissa alatyöryhmissään arvioitavana.

Suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan, nykytilaa lähinnä selkeyttävään säännökseen minulla ei ole myöskään huomautettavaa. Säännös ei nähdäkseni itsessään toisi muutosta nykyiseen tilanteeseen, jossa suullisia käsittelyjä järjestetään vakuutusosoikeudessa erittäin harvoin. Sama on tilanne myös muutoksenhakulautakunnissa, joilla on mahdollisuus järjestää suullinen käsittely samoin edellytyksin

kuin vakuutusosoikeudessa. Jos suullisten käsittelyjen lisäämiseen on painetta, tulisi lisäyksen tapahtua jo lautakuntavaiheessa.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ratkaisun antopäivään ehdotetulla tavalla on nähdäkseni perusteltua.

Asian käsittelystä tiedottamisen osalta totean, että nykyisin muutoksenhakijat toimittavat valituskirjelmänsä vakuutuslaitokselle itseoikaisuuharkintaa varten. Jos laitos ei hyväksy valitusta kokonaisuudessaan, se toimittaa muutoksenhakukirjelmän ja oman lausuntonsa siihen laissa säädetyssä määräajassa vakuutusosoikeudelle. Samanaikaisesti se toimittaa lausuntonsa tiedoksi myös muutoksenhakijalle, jolle varataan tilaisuus vastaselityksensä antamiseen. Tämä viimeksi mainittu käytäntö perustuu ymmärtääkseni vakuutuslaitosten ja muutoksenhakuelinten keskinäiseen sopimukseen.

Ehdotettu muutos tarkoittaisi nähdäkseni sitä, että vakuutusosoikeus toimittaisi valituskirjelmän ja vakuutuslaitoksen lausunnon saatuaan muutoksenhakijalle kirjeen, jossa ilmoitetaan asian tulleen vireille, annetaan arvio käsittelyajasta sekä tietoa ja ohjeita lisäselvityksen toimittamisesta.

Muutoksenhakija saisi näin ollen varsin lyhyen ajan sisällä kaksi kirjettä valitusasiassaan. Mielestäni olisi aiheellista pohtia, voitaisiinko hakijalle varata tilaisuus vastaselityksen antamiseen ja antaa informaatio valituksen käsittelystä yhdellä kirjeellä.

Apulaisoikeusasiamies



Jussi Pajuoja

Esittelijäneuvos



Juha Niemelä