

29/2014

# Vakuutusosoikeuslain muuttaminen

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



29/2014

# Vakuutusosoikeuslain muuttaminen

Lausuntotiivistelmä



28.5.2014

Julkaisun nimi	Vakuutuslainsäädännön muuttaminen Lausuntotiivistelmä		
Tekijä	Tuula Kivari		
Oikeusministeriön julkaisu	29/2014 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 4/32/2006	HARE numero	OM016:00/2008
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-382-5		
URN	URN:ISBN:978-952-259-382-5		
Pysyvä osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-382-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-382-5</a>		
Asia- ja avain- sanat	Vakuutuslainsäädännön muuttaminen, oikeuslainsäädännön muuttaminen		

## Tiivistelmä

Oikeusministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta. Luonnoksen perustana on vakuutuslainsäädännön toiminnan kehittämistyöryhmän mietintö (Työryhmämietintö 2009:10) sekä työryhmän ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen (Lausuntotiivistelmä 24:2010) pohjalta valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE 281/2010), joka raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011. Nyt puheena oleva luonnos hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi on osin samansisältöinen kuin aiemmin rauennut hallituksen esitys.

Oikeusministeriö järjesti 27.3.2014 kuulemistilaisuuden luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi sekä pyysi kirjallisia lausuntoja yhteensä 57:lta eri taholta. Lausunnoissa oli mahdollista käsitellä myös oikeusministeriölle tehtyä esitystä perustaa vakuutuslainsäädännön muuttaminen ylilääkärin virka. Lausuntopyynnön perusteella oikeusministeriölle toimitettiin yhteensä 32 kirjallista lausuntoa. Pyytämättä toimitettiin yksi lausunto ja lisäksi puolustusministeriö toimitti oman esityksensä sotilastapaturma-asioiden ratkaisukokoonpanoksi vakuutuslainsäädännössä. Tässä tiivistelmässä selostetaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi annettuja lausuntoja.

Annetuista lausunnoista on nähtävissä se, että vakuutuslainsäädännön toiminnan kehittämistä pidetään hyvin tarpeellisena. Vakuutuslainsäädännön toimintaa tulee saada joustavammaksi ja avoimemmaksi sekä käsittelyaikoja lyhyemmäksi. Erimielisyyttä lausunnon antajien keskuudessa sen sijaan herättivät kysymykset mahdollisuudesta käyttää yhden tuomarin sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen ratkaisukokoonpanoja eräissä erikseen määrätyissä asiaryhmissä. Lisäksi vakuutuslainsäädännön lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen jakoi lausunnonantajien mielipiteitä, samoin kuin muodollisista istunnoista luopuminen. Lääkärijäsenten avoin hakumenettely sai lausunnonantajilta kannatusta, kuten myös se, että lääkärijäsenillä ja muilla sivutoimisilla jäsenillä olisi lakiin perustuva velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuutensa.

28.5.2014

Publikationens titel	Ändring av lagen om försäkringsdomstolen Remissammandrag		
Författare	Tuula Kivari		
Justitieministeriets publikation	29/2014 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 4/32/2006	HARE nummer	OM016:00/2008
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-382-5		
URN	URN:ISBN:978-952-259-382-5		
Permanent adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-382-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-382-5</a>		
Sak- och nyckelord	försäkringsdomstolen, rättsskydd, intressebevakning		

**Referat** Ett utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Utkastet är baserat på ett betänkande av arbetsgruppen för utveckling av försäkringsdomstolen (arbetsgruppsbetänkande 2009:10) samt på regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (RP 281/2010 rd), som bereddes utifrån arbetsgruppens förslag och yttrandena om dem (sammandrag av utlåtandena 24:2010). Propositionen förföll i riksdagen i april 2011. Det nu aktuella utkastet till regeringens proposition om ändring av lagen om försäkringsdomstolen har delvis samma innehåll som den proposition som tidigare förföll.

Justitieministeriet anordnade den 27 mars 2014 ett utfrågningsmöte om propositionsutkastet samt bad sammanlagt 57 olika instanser att skriftligen yttra sig om det. I detta sammanhang kunde remissinstanserna även yttra sig om det förslag om att inrätta en ordinarie tjänst som överläkare vid försäkringsdomstolen som lagts fram till justitieministeriet. På basis av begäran om utlåtande lämnades 32 skriftliga utlåtanden till justitieministeriet, vartill ett utlåtande lämnades oombett. Dessutom lämnade försvarsministeriet sitt förslag om beslutssammansättningen vid behandling av olycksfall i militärtjänst vid försäkringsdomstolen. I detta remissammandrag refereras utlåtandena om utkastet till regeringens proposition.

Enligt utlåtandena anser remissinstanserna att det är nödvändigt att utveckla försäkringsdomstolens verksamhet. Försäkringsdomstolens verksamhet bör göras mer flexibel och öppen, och behandlingstiderna bör förkortas. Däremot var remissinstanserna oeniga om den föreslagna möjligheten att använda en endomarsammansättning och en sammansättning med en domare och en läkarledamot i vissa särskilt bestämda ärendegrupper. Också i fråga om förslagen om att utveckla försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande och att slopa formella sammanträden var åsikterna delade. Remissinstanserna understödde förslaget om ett öppet ansökningsförfarande vid utnämning av läkarledamöter och förslaget om att i lagen ta in en bestämmelse om skyldigheten för läkarledamöter och andra ledamöter med uppgiften som bisyssla att lämna en redogörelse för sina bindningar.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO	9
1.1	Taustaa	9
1.2	Kuulemistilaisuus ja lausunnot	9
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA	12
3	LAUSUNTOJEN ANTAJIEN ARVIOITA LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISEKSI	15
3.1	Korkein hallinto-oikeus ja vakuutusoikeus	15
3.2	Ylimmät laillisuusvalvojat	19
3.3	Asiantuntijat	21
3.4	Sosiaali- ja terveysministeriö sekä puolustusministeriö	23
3.5	Muutoksenhakulautakunnat	24
3.6	Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus	26
3.7	Ammatti- ja muut järjestöt ja -liitot	28
3.8	Kansalais- ja potilasjärjestöt	36
4	LAUSUNNONANTAJIEN ARVIOT KESKEISISTÄ EHDOTUKSISTA	44
4.1	Ratkaisukokoonpanot	44
4.1.1	Yhden tuomarin kokoonpano (luonnoksen 10 a §)	44
4.1.2	Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpano (luonnoksen 10 b §)	45
4.1.3	Täysistunnon kokoonpano (luonnoksen 13 § 2 mom.)	47
4.2	Yksimielisten asioiden ratkaiseminen (luonnoksen 10 § 2 mom.)	47
4.3	Vakuutusoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen (luonnoksen 2 a §)	49
4.4	Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettely (luonnoksen 4 § 2 ja 3 mom.)	51
4.5	Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden sekä muiden sivutoimisten asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien ilmoittaminen (luonnoksen 4 §:n 4 mom. ja 5 §:n 4 mom.)	52
4.6	Sivutoimisten jäsenten eroamisikä (luonnoksen 6 § 2 mom.)	52
4.7	Suullisen käsittelyn toimittaminen (luonnoksen 16 § 2 mom.)	53

---

4.8	Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ja asian käsittelystä tiedottaminen (luonnoksen 16 § 3 ja 4 mom.)	53
4.9	Päätöksen poistaminen (luonnoksen 18 § 3 mom.)	54
5	YLILÄÄKÄRIN VAKINAINEN VIRKA	55
6	PYKÄLÄKOHTAISIA HUOMAUTUKSIA	56
LIITE		57



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Taustaa

Oikeusministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta. Luonnoksen perustana on vakuutuslainsäädännön toiminnan kehittämistyöryhmän mietintö (Työryhmämietintö 2009:10) sekä työryhmän ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen (Lausuntotiivistelmä 24:2010) pohjalta valmisteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE 281/2010), joka raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011.

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

Niin ikään esittelijän kelpoisuutta toimia jäsenenä koskevaa kysymystä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä, koska asia on kaikkien tuomioistuinten osalta käsiteltävänä tuomioistuinlakityöryhmässä.

Oikeusministeriölle on myös tehty ehdotus siitä, että vakuutuslainsäädännön perustettaisiin päätoimisen ylilääkärin virka. Tätä koskevia säännöksiä ei ole otettu tässä vaiheessa mukaan luonnokseen.

## 1.2 Kuulemistilaisuus ja lausunnot

Oikeusministeriö järjesti 27.3.2014 kuulemistilaisuuden luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi sekä pyysi kirjallisia lausuntoja yhteensä 57:lta eri taholta, jotka olivat

Korkein oikeus  
Korkein hallinto-oikeus  
Vakuutuslainsäädännön  
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen  
Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen  
Sosiaalioikeuden professori Pentti Arajärvi  
Oikeusneuvos Matti Pellonpää  
Professori Raija Huhtanen  
Professori Olli Mäenpää

Professori Jaakko Husa  
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö  
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta  
Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta  
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta  
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta  
Opintotuen muutoksenhakulautakunta  
Kansaneläkelaitos  
Valtiokonttori  
Eläketurvakeskus  
Finanssivalvonta  
Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen  
OP-Pohjola  
Akava  
Metallityöväen työttömyyskassa  
Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK  
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK  
KT Kuntatyöntekijät  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK  
Finanssialan Keskusliitto ry  
Suomen Asianajajaliitto  
Suomen Lakimiesliitto  
Suomen Tuomariliitto ry  
Suomen vakuutuslääkärin yhdistys ry  
Työeläkevakuuttajat TELA ry  
Tapaturmavakuutuslaitosten liitto TVL  
ADHD-liitto ry  
Allergia- ja astmaliitto ry  
Aivovammaliitto ry  
Asbestille altistuneiden liitto ry  
Epilepsialiitto  
Eurooppalaisen oikeusturvan keskusliitto ry  
Hengitysliitto ry  
Hippokampus Tuki Ry  
Invalidiliitto ry  
Mielenterveyden keskusliitto ry  
Muistiliitto ry  
Näkövammaisten keskusliitto ry  
Oikeutta vakuutetuille ry  
Psoriasisliitto ry  
Suomen Diabetesliitto ry  
Suomen MS-liitto ry  
Suomen potilasliitto ry  
Suomen reumaliitto ry  
Suomen selkäliitto ry  
Suomen sydänliitto ry  
Sotainvalidien veljesliitto ry  
Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry

---

Kuulemistilaisuuteen osallistui 29 eri tahon edustajat. Kuulemistilaisuudesta laadittu muistio on tämän lausuntoyhteenvedon liitteenä.

Lausuntopyyynnön perusteella oikeusministeriölle toimitettiin yhteensä 32 kirjallista lausuntoa. Pyytämättä lausunnon toimitti Asevelvollisena vammautuneiden Tuki ry. Lisäksi puolustusministeriö toimitti oman esityksensä sotilastapaturma-asioiden ratkaisukoonpanoksi vakuutuslaitosten liiton (FK) ja Tapaturmavakuutuslaitosten liiton (TVL) antamiin lausuntoihin. Oikeusneuvos Matti Pellonpää ilmoitti, että koska korkein hallinto-oikeus antaa luonnoksesta oman lausuntonsa ei hän korkeimman hallinto-oikeuden jäsenenä anna omaa lausuntoa yksityishenkilönä. Oikeutta vakuutetuille ry ilmoitti myös pidättäytyvänsä, samoin kuin korkein oikeus, antamasta lausunto, koska mitään todellisia parannuksia vakuutetuille ei ole tullut eikä ole tulossa

Lausuntoa eivät antaneet sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvaa muuttamattomien eläkeläisten muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, Valtiokonttori, Finanssivalvonta, Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, Metallityöväen työttömyyskassa, professori Raija Huhtanen, professori Jaakko Husa, Suomen vakuutuslääkäreiden yhdistys ry, Hippokampus tuki ry, ADHD-liitto ry, Aivovammaliitto ry, Epilepsialiitto, Hengitysliitto ry, Psoriasisliitto ry, Suomen Diabetesliitto ry, Suomen MS-liitto ry, Suomen selkialiitto ry, Suomen sydänliitto ry ja Sotainvalidien Veljesliitto ry.

Annetuista lausunnoista on nähtävissä se, että vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistä pidetään hyvin tarpeellisena. Vakuutusosoikeuden toimintaa tulee saada joustavammaksi ja käsittelyaikoja lyhyemmäksi. Lisäksi kiinnitettiin huomiota vakuutusosoikeuden päätösten laadukkaisiin ja ymmärrettäviin perusteluihin. Myös toiminnan avoimuuden lisääminen nousi lausunnoissa voimakkaasti esiin. Samoin kuin se, että lääkärijäsenten ja lääkäriarajäsenten rekrytoiminen vakuutusosoikeuteen on viime aikoina ollut haasteellista ja että vakuutusosoikeuden käyttöön tulisi saada lääketieteen alalta kunkin alan parhaat asiantuntijat.

Ehdotus siitä, että tietyt laissa erikseen määrätyt teknisluonteiset yksinkertaiset asiat voidaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa saa suurimmalta osalta niistä tahoista, jotka lausuivat tästä ehdotuksesta, kannatusta. Lausunnonantajien joukossa on kuitenkin myös niitä, jotka suhtautuvat varauksellisesti tähän ehdotukseen etenkin siltä osin, voidaanko myöhässä saapunut valitus käsitellä tai voidaanko asian palauttaminen kokonaisuudessaan etuuslaitokselle uuden selvityksen johdosta ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Vakuutusosoikeus tuo lausunnossaan esiin, että vuoden 2013 tilastojen perusteella sellaisia asioita, jotka olisi voitu käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, olisi ollut enintään noin 330.

Myös ehdotus siitä, että muut Kansaneläkelaitoksen ensiasteena ratkaisemat asiat kuin työkyvyttömyyseläkeasiat, työterveyshuollon korvausta koskevat asiat ja kuntoutusetuutta tai ammatillista kuntoutusta koskevat asiat voitaisiin ratkaista vakuutusosoikeudessa yhden tuomarin ja yhden lääkärinjäsenen kokoonpanossa jakaa lausunnonantajien mielipiteet. Osa tästä ehdotuksesta lausuneista on sitä mieltä, että ehdotus on hyvä ja ettei se vaaranna muutoksenhakijan oikeusturvaa. Toiset tuovat esiin, ettei ehdotus välttämättä vapauttaisi resursseja, mutta voisi kuitenkin vaarantaa muutoksenhakijan oikeusturvan siitä syystä, että osa nyt kahden jäsenen kokoonpanoon kaavailuista asioista vaatii sekä lainopillista että lääketieteellistä tuntemusta, jolloin peruskokoonpano eli kolmen jäsenen kokoonpano tulisi säilyttää. Vakuutusosoikeus toteaa, että vuoden 2013 tilastojen perusteella kahden jäsenen kokoonpanossa käsiteltäviä asioita olisi ollut enintään noin 560.

Luonnoksessa esitetään vakuutusosoikeuden täysistunnon kokoonpanon muuttamista siten, että jatkossa siihen ei kuuluisi enää määräaikaisessa tuomarin virkasuhteessa olevat tuomarit. Suurin osa niistä lausunnonantajista, jotka lausuivat tästä ehdotuksesta, ovat ehdotuksen kannalla. KHO kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäsäännöksistä tulisi säätää laissa ja VELPE toteaa, että täysistunnon todellisesta merkityksestä tulisi saada selvitys.

Yksimielisten asioiden ratkaiseminen ilman istunnon järjestämistä jakaa lausunnonantajien mielipiteet. Osa tästä ehdotuksesta lausuneista ilmoittaa menettelyn olevan mahdollinen etenkin, kun otetaan huomioon se, että käyttöala on tarkoin laissa rajattu ja että

jokaisella jäsenellä on oikeus saada asia istuntoon. Ehdotetun menettelyn ei katsota vaarantavan oikeusturvaa, vaan jopa parantavan sitä mm. siitä syystä, että yksimielisten asioiden käsittelyajat nopeutuvat ja istunnoissa jää enemmän aikaa keskustelua vaativille asioille. Lisäksi menettelyä perustellaan sillä, että ratkaisukokoonpanossa on varmuudella ne jäsenet, jotka tosiasiallisesti ovat ottaneet asian ratkaisuun kantaa. Vapautuvien resurssien osalta pidetään tärkeänä sitä, että ne käytetään käsittelyaikojen nopeuttamiseen ja päätösten perustelujen parantamiseen. Toiset lausunnonantajat katsovat taas kollegiaalisen päätöksentekomenettelyn edellyttävän sitä, että ratkaisukokoonpanon jäsenet kokoontuvat istuntoon, jossa asia lopullisesti ratkaistaan. Tätä perustellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja ratkaisukokoonpanon jäsenten dialogin johdosta sekä myös sillä, ettei yksimielisten asioiden käsittely istunnossa todellisuudessa vie kovin paljoa aikaa.

Vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen on herättänyt viime aikoina paljon keskusteluja. Myös lausunnonantajien mielipiteet eroavat toisistaan. Luonnoksessa lähdetään siitä, että vakuutusosoikeuden nykyinen järjestelmä säilytettäisiin kuitenkin siten, että lääkäriarajäsenten nimike muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja että heiltä pyydettyjen asiantuntijalääkärilausuntojen määrää lisättäisiin. Ehdotuksen mukaan vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen kannanotto kuuluisi tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin, kun taas asiantuntijalääkärilausunto olisi asianosaisjulkinen. Ehdotus siitä, että vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanossa säilytetään lääkärijäsenet saa kannatusta, mutta muutama lausunnonantajista on myös sitä mieltä, että lääkärijäsenistä vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoissa tulisi luopua ja siirtyä siihen, että lääketieteellinen tietämys hankittaisiin asiantuntijalausuntojen kautta. Osa lausunnonantajista kannattaa ehdotusta siitä, että lääkäriarajäsenten nimike muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja tehtävä puhtaaksi asiantuntijalausuntojen antajaksi, koska se lisää toiminnan avoimuutta ja muutoksenhakijan vaikutusmahdollisuuksia. Osa puolestaan katsoo tämän menettelyn ongelmalliseksi muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja käsittelyaikojen pidentymisen suhteen sekä myös siitä syystä, että päätösvalta mahdollisesti siirtyisi vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanon ulkopuolelle. Muutamat lausunnonantajat korostavat myös sitä, että vakuutusosoikeuden ja lääkärijäsenten kritiikki voisi vain kasvaa, jos päätös olisi pyydetyn asiantuntijalausannon vastainen.

Luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet ja asiantuntijalääkärit määrättäisiin avoimen hakumenettelyn kautta siten, että vakuutusosoikeus julistaisi tehtävät haettavaksi ja antaisi sosiaali- ja terveysministeriötä kuultuaan oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin. Yksikään lausunnonantajista ei vastusta nimittämismenettelyn muuttamista avoimeen hakuun perustuvaksi. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriön kuuleminen hakuprosessin aikana jakaa mielipiteitä. Lausunnoissa otetaan myös kantaa siihen, pitäisikö vakuutusosoikeuden lääkärijäsenellä ja asiantuntijalääkärillä olla vakuutuslääketieteen pätevyys ja tulisikosen olla laissa säädetty edellytys. Lähes kaikki lausunnonantajat ovat myös sitä mieltä, että sidonnaisuuksien ilmoittaminen niin lääkärijäsenten, asiantuntijalääkäreiden kuin muidenkin sivutoimivien jäsenten (työoloja- ja yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet) osalta on kannatettavaa, mutta osa katsoo, että asia vaatii vielä jatkoselvittelyä.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen ja muun sivutoimimisen jäsenen, lukuun ottamatta sotilasvamma-asioita tuntevaa jäsentä, eroamisiän nostamista 67 vuodesta 68 vuoteen ei vastusta kukaan tästä asiasta lausuneista tahoista.

Luonnoksessa ehdotetaan, että lakiin otetaan maininta siitä, että yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosoikeudessa siten kuin siitä säädetään hallintolainkäyttölaissa. Tämän osalta lausunnoissa tuodaan esiin, ettei lisäys ole lakiteknisesti tarpeen, koska asiasta säädetään vakuutusosoikeudessa sovellettavassa hallintolainkäyttölaissa. Osa tästä asiasta lausuneista pitää lisäystä hyvänä ja lisäksi joissakin lausunnoissa esitetään, että suullisen käsittelyn edellytyksistä pitäisi säätää tarkemmin vakuutusosoikeuslaissa.

Luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusosoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutusosoikeuden tulee asian tultua vireille antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet mahdollisen lisäselvityksen toimittamiseksi. Tätä ehdotusta kannattavat lähes kaikki ne tahot, jotka ovat ottaneet tähän kantaa.

Päätöksen poistamista koskevaan ehdotukseen otti kantaa vain muutama lausunnonantaja.

Ne, jotka ottivat tähän kantaa, kannattivat ehdotusta lukuun ottamatta Eläketurvakeskusta, joka totesi, että asiaa tulisi selvittää tarkemmin asian jatkovalmistelussa, jotta muutoksen oikeusvaikutukset olisivat selkeämmin nähtävissä ja niiden tarkoituksenmukaisuus paremmin arvioitavissa.

Kuulemistilaisuudessa ja lausunnoissa oli mahdollista ottaa kantaa myös vakinaisen yllilääkärin viran perustamiseen vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeus sekä sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittivat olevansa edelleen tätä koskevan oikeusministeriölle aiemmin toimittamansa esityksen takana. Osa lausunnonantajista ei halunnut ottaa asiaan tässä vaiheessa kantaa, koska luonnoksessa ei ollut tästä säännöksiä eikä tarkempia perusteluja. Suurin osa asiasta lausuneista piti vakinaisen yllilääkärin viran perustamista hyvänä asiana, mutta asiaan suhtauduttiin myös varauksella.

Puolustusministeriö puolestaan on tehnyt esityksen, jossa sotilastapaturma-asoiden ratkaisukokoonpanoon määrättäisiin yksi sivutoiminen jäsen puolustusministeriön ehdotuksesta eikä edustavimpien työnantajajärjestöjen ehdotuksesta kuten tällä hetkellä menetellään.

# 3 LAUSUNTOJEN ANTAJIEN ARVIOITA LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISEKSI

## 3.1 Korkein hallinto-oikeus ja vakuutus-oikeus

**Korkein hallinto-oikeus** (jäljempänä KHO) toteaa vakuutus-oikeuden ratkaisevan vuosittain lukumääräisesti enemmän asioita kuin mikään muu maamme hallintotuomioistuimista. Lisäksi vakuutus-oikeuden ratkaisemat asiat ovat kansalaisten näkökulmasta hyvin tärkeitä ja lainkäyttötoiminta koskettaa monia henkilökohtaisesti, joten vakuutus-oikeuden toiminnalla on suuri merkitys sille, miten luotettavaksi tuomioistuinten toiminta koetaan. KHO pitää tärkeänä, että vakuutus-oikeuden toimintakykyä parannetaan ja että se täyttää oikeusturvaodotukset.

KHO katsoo, että luonnokseen sisältyvät lääkärijäsenjärjestelmän kehittämiseen liittyvät korjausehdotukset ovat perusteltuja. Lääkärivarajäsenten aseman muuttaminen niin, että heistä tulee ratkaisukokoonpanon ulkopuolisia vakuutus-oikeuden asiantuntijalääkäreitä, ja näiden asiantuntijalääkäreiden lisääntyvä käyttö parantavat menettelyn läpinäkyvyyttä ja myötävaikuttavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen tältä osin. Myös vakuutus-oikeuden lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden määräämismenettelyyn ehdotettavat muutokset ovat KHO:n mukaan perusteltuja. Sidonnaisuuksien selvittämisen voi odottaa osaltaan lisäävän luottamusta vakuutus-oikeutta ja erityisesti sen lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan.

KHO toteaa, että perustuslakivaliokunta on korostanut tuomioistuinten kokoonpanon merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ja katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Kuitenkin myös käsittelyn joutuisuus on tärkeää, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viime vuosien käytäntö on osoittanut, joten tietyt kompromissit ovat välttämättömiä. KHO toteaa, että luonnoksessa tähän tarpeeseen vastataan esittämällä ratkaisukokoonpanojen pienentämistä siten, että ratkaisukokoonpano vastaisi kulloinkin laajuudeltaan asian vaikeusastetta ja laatua. KHO:n mukaan rajatuilla valtuuksilla toimivaa yksijäsenistä kokoonpanoa ei voida pitää ongelmallisena perustuslain eikä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön kannalta. KHO toteaa, että ehdotettujen uudistusten jälkeen vakuutus-oikeus voi toimia useissa eri kokoonpanoissa alkaen yhdestä tuomarista, käsittäen tulevaisuudessa myös kaksijäsenisen kokoonpanon osassa lääketieteellisiä asioita ja päätyen täysistuntoon, aina asian luonteen asettamien vaatimusten mukaisesti. Tämän voi katsoa merkitsevän voimavarojen järkevää kohdentamista, joka tekee

mahdolliseksi viipymättömän käsittelyn ja oikeusturvan asettamien vaatimusten yhdistämisen. KHO toteaa myös, että oikeusturvan lisätakeena voidaan pitää sitä, että lainkäyttöpäätökset tehdään esittelystä. Monijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavien asioiden osalta tämä käy suoraan ilmi lakiluonnoksesta, kun taas yksijäsenisen ja kaksijäsenisen kokoonpanon osalta mainitaan vain perusteluissa, että asian esittelisi ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä. KHO kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että päätöksen tekeminen esittelystä on olennainen seikka kokoonpanon laillisuuden arvioinnissa, jonka johdosta laista tulee ilmetä päätösten tekeminen esittelystä nyt ehdotettua selkeämmin.

Istunnoista luopumisen osalta KHO toteaa, että yleisesti ottaen keskustelun kautta tapahtuva kollegiaalinen menettely edesauttaa aineellisesti oikeaan ratkaisuun pääsemistä ja vahvistaa näin myös oikeusturvaa. Siitä poikkeamisen tulisi siten olla mahdollista vain rajatusti. Mikäli päätöksenteko ilman istuntoja muodostuisi käytännössä poikkeukselliseksi pääsäännöksi, saattaisi nousta jopa kysymys siitä, onko tällaista menettelyä soveltava tuomioistuin enää ihmisoikeussopimuksen tai perustuslain mukaisen tuomioistuimen tunnusmerkit täyttävä. KHO toteaa, että luonnoksen mukaan jokaisella kokoonpanon jäsenellä olisi oikeus saada istunto järjestettäväksi, joten pelkästään asiakirjojen kierrätykseen perustuva menettely on tarkoitettu sovellettavaksi vain asioissa, joissa keskustelulla ei ole sellaista oikeusturvaa lisäävää merkitystä, jonka vuoksi sen nojaan rakentuvaa päätöksentekoa pidetään tärkeänä. KHO:n lausunnon mukaan nykytilaan verrattuna menettely, jossa päätös muotoutuu jutun kierrossa, on sikäli läpinäkyvämpi kuin istunnossa syntyvä ratkaisu, koska ratkaisukokoonpano muodostuu kierrossa mielipiteensä ilmaisseista jäsenistä eikä istuntokokoonpanosta, jossa erityisesti lääkärin saattaa olla eri kuin asiasta jo lausunut.

KHO pitää perusteltuna lisäselvityksen rajoittamista luonnoksessa esitetyllä tavalla. Siirtymäsäännösten osalta KHO kiinnittää huomiota vahvennetun ja täysistunnon järjestämistä koskevien säännösten muuttumiseen ja toteaa, että laissa tulisi säätää myös siitä, mitä säännöksiä noudatetaan asiaan, joka on määrätty tällaiseen istuntoon ennen lain voimaan tuloa, mutta jossa istuntoa ei ole vielä järjestetty. Lopuksi KHO toteaa, että ehdotettujen muutosten voi odottaa tehostavan vakuutus oikeuden toimintaa, myötävaikuttavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden toteutumiseen vakuutus oikeusprosessissa ja myös lisäävän luottamusta tätä prosessia kohtaan. Aina on kuitenkin pidettävä mielessä, että viime kädessä tavoitteiden toteutuminen riippuu siitä tavasta, jolla säännöksiä sovelletaan. Siten vaikka vakuutus oikeusprosessin pääasiassa kirjallinen luonne on perusteltua säilyttää, vakuutus oikeudella on oltava valmiudet suullisten käsittelyjen pitämiseen, jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset tätä edellyttävät.

**Vakuutus oikeus** (jäljempänä VakO) toteaa tehneensä viime vuosina merkittävää sisäistä kehittämistyötä, johon on kuulunut mm. logistiikkaprojekti, perustelujen laadun kehittäminen sekä sähköisten toimintamallien käyttöönotto. Näillä toimilla ei kuitenkaan ole voitu merkittävästi vaikuttaa keskimääräiseen käsittelyaikaan, joka vuonna 2013 oli 12,6 kk. VakO toteaa painottaneensa eri yhteyksissä, ettei sen toimintaa voida enää merkittävästi tehostaa sisäisellä kehittämistyöllä, vaan siihen tarvitaan myös lainmuutosta edellyttäviä prosessuaalisia muutoksia.



VakO toteaa lausunnossaan, ettei vakuutusosoikeuden lääkärijäsenistä, joiden mukanaolo mahdollistaa lääkäreiden ja muiden tuomioistuimen jäsenten keskustelun, voida luopua. Lääkärijäsenjärjestelmä on myös muihin mahdollisiin järjestelmiin nähden erittäin kustannustehokas. VakO pitää perusteltuna, että lääkärivarajäsenet muutetaan ehdotetulla tavalla asiantuntijalääkäreiksi, koska lääkärivarajäsenet ovat jo pitkään käytännössä toimineet lausuntoja antavina asiantuntijalääkäreinä. Asiantuntijalääkärilausuntojen pyytämistä voidaan lisätä nykyisestä, mutta VakO katsoo, että lausunnon pyytäminen 600 asiassa on selvästi ylimitoitettu määrä. Luonnoksessa on esitetty, että tämän hetken arvion mukaan VakO:een nimitettäisiin 12 asiantuntijalääkärinä. Mikäli jokaiselta asiantuntijalääkäriltä pyydetäisiin lausunnot keskimäärin 50 asiassa vuodessa, kyseinen tehtävä olisi huomattavan työllistävä eikä ole odotettavissa, että asiantuntijalääkäreitä haikutuisi riittävästi kyseisiin tehtäviin. Lääkäreiden ja lääkärivarajäsenten rekrytoiminen on VakO:n lausunnon mukaan ollut jo viime vuosina vaikeaa. Lausunnon pyytäminen asiantuntijalääkäriltä näinkin monessa asiassa vuodessa aiheuttaisi myös asioiden käsittelyaikojen merkittävää pitkittymistä. Ottaen huomioon VakO:n lääkärijäsentenkin asiantuntemus, varsinaisilta asiantuntijalääkäreiltä ei tule pyytää lausuntoa, ellei siihen ole perusteltua tarvetta. On oletettavaa, että asiantuntijalääkäreiden lausuntojen tarve on suurin tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaisissa asioissa, joita ratkaistaan vuosittain noin 800–900. Muissa asiaryhmissä asiantuntijalausunnon tarvetta voidaan pitää vähäisempänä.

VakO yhtyy ehdotukseen siltä osin kuin se koskee lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuutta ja määräämistä sekä toteaa, että avoin hakumenettely ja sidonnaisuuksia koskevan selvityksen antaminen ovat omiaan lisäämään luottamusta vakuutusosoikeutta kohtaan. VakO pitää tarpeellisena, että myös muiden sivutoimisten jäsenten kuin lääkärijäsenten sidonnaisuuksia koskevan selvityksen antamisesta säädetään lailla. VakO toteaa, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen nykyistä 67 vuoden eroamisikää on pidettävä perustuslain turvaaman yhdenvertaisuuden vastaisena ja kannattaa eroamisikä nostamista 68 vuoteen.

VakO pitää erittäin kannatettavana sitä, että muodollisista istunnoista voitaisiin luopua. Ehdotettu menettely tehostaisi ja joustavoittaisi vakuutusosoikeuden ratkaisutoimintaa eikä vaarantaisi oikeusturvaa. Oikeusturva paranisi, koska asian ratkaisijoiksi päätökseen merkittäisiin siihen perehtyneet jäsenet, yksimielisten asioiden käsittelyaika lyhenisi ja keskustelua vaativien asioiden käsittelyyn jäisi nykyistä enemmän aikaa. Oikeusturvan säilymisen takaisi se, että menettelylle olisi laissa tarkoin rajattu käyttöala ja että yhdenkin jäsenen esittäessä istuntoa se järjestettäisiin.

VakO toteaa, että ehdotettu muutos yksijäsenisestä kokoonpanosta antaa mahdollisuuden seuloa osan kiireellisistä ja tutkimatta jätettävistä asioista joutuisampaan menettelyyn. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan merkittävästi tehostaisi toimintaa. Vuonna 2013 VakO jätti valituksen tutkimatta 241 asiassa, joista 217 asiassa oli kysymys valituksen myöhästymisestä. Asia palautettiin uuden selvityksen johdosta uudelleen käsiteltäväksi 54 asiassa ja valitus peruutettiin 32 asiassa. Täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevia ratkaisuja annettiin kuudessa asiassa. Vuoden 2013 tilastojen perusteella yhden tuomarin kokoonpanoa olisi näin ollen voitu käyttää korkeintaan 333 asiassa. Lisäksi osa luonnoksen 10 a §:ssä mainituista asioista ratkaistaisiin edelleenkin kolmi- tai viisijäsenisissä kokoonpanoissa, koska valituksen myöhästymistä koskevat ratkaisut sisältävät usein

oikeudellista harkintaa siitä syystä, että myöhästynytkin valitus voidaan painavan syy perusteella ottaa tutkittavaksi.

Kaksijäseninen kokoonpano tulisi VakO:n mukaan käytännössä sovellettaviksi alle 16-vuotiaan vammaistukea, 16 vuotta täyttäneen vammaistukea ja eläkkeensaajan hoitotukea koskevissa asioissa sekä sairausvakuutuslain mukaisissa asioissa. Vuonna 2013 VakO ratkaisi lääketieteellisessä kokoonpanossa yhteensä 47 alle 16-vuotiaan vammaistukea koskevaa asiaa, 31 16 vuotta täyttäneen vammaistukea koskevaa asiaa, 132 eläkkeensaajan hoitotukea koskevaa asiaa sekä 352 sairausvakuutuslain mukaista asiaa, eli yhteensä 562 asiaa. Näistä vain osa käsiteltäisiin kaksijäsenisessä kokoonpanossa, koska lukuun sisältyy asioita, joissa jäsenet eivät olisi ratkaisusta yksimielisiä, ja asioita, jotka ratkaistavana olevan kysymyksen laadun vuoksi käsiteltäisiin kolmijäsenisessä kokoonpanossa. VakO:n näkemyksen mukaan useimpiin Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemiin ns. lääketieteellisiin asioihin liittyy myös vakuutetun olosuhteiden arviointia, jolloin ratkaisu ei painotu lääkärijäsenen erityisammattitaitoon ja asioihin kuuluu myös suhteellisen työläitä, asiakirja-aineistoltaan laajoja juttuja. Ratkaisutoimintaan saataisiin kokoonpanomuutoksen myötä tiettyä joustavuutta, mutta tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaista kokonaisuhyötyä ehdotus toisi VakO:n toiminnalle ja työmäärälle. Koska VakO on eräitä tapaturmavakuutuslain mukaisia asioita lukuun ottamatta ylin muutoksenhakuaste, sen ratkaisutoiminnalle asetettavat vaatimukset edellyttävät sellaisia kokoonpanoja, jotka mahdollistavat asioiden riittävän monipuolisen harkinnan. VakO toteaa myös, että kaksijäsenistä kokoonpanoa käytetään eräissä muissa tuomioistuimissa, muun muassa hallinto-oikeuksissa, joissa kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet ovat tiettyä poikkeusta lukuun ottamatta päätoimisia hallinto-oikeustuomareita. VakO:een esitettävään kaksijäseniseen kokoonpanoon kuuluisi ainoastaan yksi päätoiminen jäsen, mikä merkitsee oikeusvarmuuden kannalta huomattavaa eroa hallinto-oikeuksien kaksijäseniseen kokoonpanoon nähden.

VakO pitää vahvennetun istunnon ja täysistunnon järjestämiseen ja kokoonpanoon liittyviä ehdotuksia kannatettavina. Ehdotettu lisäys siitä, että yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, ei VakO:n näkemyksen mukaan ole lakiteknisesti tarpeellinen. VakO pitää ehdotusta lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta tarpeellisena, mutta toteaa, että käsittelyä viivästyttävään lisäselvityksen yleiseen toimittamiseen sillä ei juurikaan ole vaikutusta. VakO ilmoittaa lähettävänsä jo nyt muutoksenhakijalle vireilletulokirjeen, jossa muutoksenhakijalle ilmoitetaan arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet mahdollisen lisäselvityksen toimittamiseksi ja toteaa tätä koskevan ehdotuksen olevan perusteltu. VakO pitää myös päätöksen poistamista koskevaa ehdotusta perusteltuna. Lopuksi VakO toteaa, että päätoimisen ylilääkärin viran perustamista on edelleen pidettävä perusteltuna ja tarpeellisena.

## 3.2 Ylimmät laillisuusvalvojat

**Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen** toteaa antaneensa 13.11.2009 lausunnon vakuutuslaitosten toiminnan kehittämistyöryhmän mietinnöstä (dnro OKV/44/20/2009) ja 30.9.2010 lausunnon sittemmin rauenneesta hallituksen esityksestä (dnro OKV/35/20/2010). Apulaisoikeuskansleri viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa ja niissä esitettyihin kannanottoihin sekä pitää nyt kyseessä olevaa vakuutuslaitosten lain muutosehdotusta yleisesti kannatettavana ja oikeasuuntaisena.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että luonnoksessa olevat ehdotukset yhden tuomarin kokoonpanosta, yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta, täysistunnon kokoonpanon keventämisestä sekä muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä asioissa voivat yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä vaarantamatta kuitenkaan muutoksenhakijan oikeusturvaa. Apulaisoikeuskanslerilla ei ole huomautettavaa säännöksistä lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta asian ratkaisupäivään, asian käsittelystä tiedottamisesta valittajalle ja suullisen käsittelyn toimittamista koskevan säännöksen täsmentämisestä. Siirtyminen avoimeen hakuun lääkärijäsenten ja vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyssä sekä nimittämismenettelyyn liitettävä tuomareiden nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien ilmoittaminen ovat apulaisoikeuskanslerin mukaan selkeitä parannuksia ja lisäävät vakuutuslaitosten toiminnan avoimuutta. Samanlaisen sidonnaisuusselvityksen vaatiminen myös muilta sivutoimisilta jäseniltä ja heidän varajäseniltään on apulaisoikeuskanslerin mukaan välttämätöntä.

Apulaisoikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että asiantuntijalääkärilausunnon pyytämisestä ehdotetaan nyt säädettäväksi laissa, mikä on kannatettavaa. Samalla hän esittää harkittavaksi, että tulisi laissa säännöksen informatiivisuuden ja ohjausvaikutuksen kannalta vaikka esimerkinomaisesti mainita tilanteita, joissa asiantuntijalääkärilausunto tulisi pyydettyä, jotta se ei jäisi pelkästään hallituksen esityksessä mainittujen perustelujen tasolle.

Apulaisoikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että eri muutoksenhakuelimissä on erilaisia säännöksiä siitä, tuleeko lääkärijäsenen olla perehtynyt vakuutuslääketieteeseen. Pätevyysvaatimusta koskevaa sääntelyä tulisi kokonaisuudessaan selkeyttää ja harkita, pitäisikö vakuutuslaitosten lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin pätevyysvaatimuksiin lisätä myös perehtyneisyys vakuutuslääketieteeseen.

Apulaisoikeuskansleri toteaa, että ehdotusta päätoimisen ylilääkärin viran perustamisesta voidaan pitää lääketieteellisen, mutta myös vakuutuslääketieteellisen asiantuntemuksen saatavuuden kannalta perusteltuna.

Lopuksi apulaisoikeuskansleri toteaa esittäneensä jo aiemmissa lausunnoissaan myös muiden sivutoimisten jäsenten kuin lääkärijäsenten nimittämismenettelyssä siirtymistä avoimeen hakumenettelyyn ja toteaa pitävänsä valitettavana, ettei tämä ole nyt käsillä olevan luonnoksessa toteutumassa. Apulaisoikeuskansleri pitää valitettavana myös sitä, että luonnoksessa on luovuttu työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistumisen vähentämisestä, koska

viisijäsenisten ratkaisukokoonpanojen keventäminen kolmijäseniksi tarkkaan määrittelyssä asioissa saattaisi nopeuttaa asioiden käsittelyä kuitenkin vaarantamatta valittavan oikeusturvaa.

**Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja** toteaa lausunnossaan yhtyvänsä oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio 13.11.2009 antaman lausunnon yleisiin kannanottoihin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmoittaa, ettei hänellä ole huomautettavaa luonnoksen yhden tuomarin kokoonpanoa ja täysistunnon kokoonpanoa koskeviin ehdotuksiin. Sen sijaan hän ilmoittaa suhtautuvansa varauksellisemmin ehdotettuun säännökseen yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa lausunnossaan, ettei luonnoksessa ole esitetty arviota siitä, kuin suuri asiamäärä vuositasolla tulisi ratkaistavaksi tällä suppeammalla kokoonpanolla, joten sen arvioiminen, mitä muutos merkitsisi esimerkiksi valitusten käsittelyaikoihin, on vaikeaa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies korostaa, että vakuutus oikeuden osalta on muistettava se, että se on ylin muutoksenhakuaste ja esimerkiksi sairausvakuutuslain viimesijainen tulkitsija. Muutoksenhakijoiden on voitava luottaa siihen, että heille tärkeä asia tulee ratkaistua vakuutus oikeudessa riittävän asiantuntevassa kokoonpanossa. Ratkaisukokoonpanon supistaminen ehdotetulla tavalla asioissa, jotka edellyttävät sovellettavan lain aineellisoikeudellista pohdintaa, on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan periaatteellisesti tärkeä kysymys.

Muodollisista istunnoista luopumisen osalta eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa olevan perusteltua, että tämä vuosikautia vakuutus oikeudessa kolmijäsenissä asioissa vallinnut käytäntö tulee lainvalmistelussa arviotavaksi. Muutosesitys voidaan nähdä periaatteellisesti tärkeänä, tuomioistuinten kollegiaalisen päätöksenteon peruseriaatteisiin liittyvänä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että ratkaisukokoonpanon jokaisen jäsenen on perehdyttävä ratkaistavanaan oleviin asioihin huolellisesti, ja jos he kaikki tämän harkinnan jälkeen päätyvät samaan lopputulokseen, ei muutoksenhakijan oikeusturva välttämättä vaadi sitä, että he vielä kokoontuvat fyysisesti istuntoon, jossa ainoastaan todetaan kaikkien olevan asiasta samaa mieltä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmoittaa suhtautuvansa esitykseen näiltä osin myönteisesti.

Lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittämisen osalta eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että lääketieteellistä arviointia vaativissa sosiaalivakuutusasioissa työkyvyn ja vammojen perusteellisen selvittämisen tulisi painottua nykyistä enemmän jo etuuden hakemisvaiheeseen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että ehdotettu muutos lääkärinlausuntojen hankkimisesta vakuutus oikeuden ulkopuolisilta asiantuntijalääkäreiltä aiempaa useammin on ongelmallinen. Muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi parempi, jos vakuutus oikeuden omien lääkärijäsenten asiantuntemus olisi mahdollisimman kattavaa eikä sen tarvitsisi turvautua vuosittain useissa sadoissa asioissa ulkopuolisen lääkärinlausunnon hankkimiseen, joka pitkittäisi asian käsittelyä ja joka voitaisiin myös nähdä tuomiovallan siirtymisenä pois vakuutus oikeudelta. Ulkopuolelta hankitun lausunnon vastainen ratkaisu ei välttämättä myöskään lisää vakuutus oikeuden nauttimaan luottamusta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää ehdotuksia lääkäreiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ja siirtymisestä avoimeen hakumenettelyyn sekä lisäselvityksen rajoittamista ratkaisun antopäivään perusteltuina. Ylilääkäriin vakinaisen viran perustamista vakuutusoikeuteen voidaan pitää eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan myös perusteltuina. Lisäksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies korostaa sitä, että vakuutuslääketieteellisiä johtopäätöksiä tekevillä lääkäreillä tulee olla riittävä alan asiantuntemus. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehellä ei ole huomautettavaa suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan, nykytilaa lähinnä selkeyttävään säännökseen.

Asian käsittelystä tiedottamisen osalta eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa muutoksenhakijan saavan lyhyen ajan sisällä kaksi eri kirjettä. Toisen vakuutuslaitokselta, joka siirtää asian käsittelyn vakuutusoikeudelle ja varaa samalla muutoksenhakijalle tilaisuuden antaa vastaselityksensä laitoksen vastineesta ja toisen vakuutusoikeudelta, jossa tiedotetaan asian vireilletulosta ja käsittelystä vakuutusoikeudessa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esittää pohdittavaksi, voitaisiinko hakijalle varata tilaisuus vastaselityksen antamiseen ja antaa informaatio valituksen käsittelystä yhdellä kirjeellä.

### 3.3 Asiantuntijat

**Sosiaalioikeuden professori Pertti Arajärvi** toteaa lausunnossaan, että ehdotuksen perustarkoitus, vakuutusoikeuden toiminnan tehostaminen ja nopeuttaminen, on erittäin kannatettava. Arajärvi toteaa, että osin teknisiksi, osin nykyistä tilannetta selkeyttäväiksi tarkoitetut 2 a, 4, 5 ja 6 § ovat tarkoituksenmukaisia ja kannatettavia. Myös lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäriin nimittämis-menettelyn uudistus on Arajärven näkemyksen mukaan perusteltua ja parannus nykyiseen menettelyyn nähden. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen on tärkeää jo luottamuksen lisäämiseksi. Arajärvi toteaa, että lakiehdotuksen 10 §:n muutos asian ratkaisemisesta istuntoa järjestämättä, on asiallisesti nykykäytännön kirjaaminen ja perusteltu niillä asian ratkaisemista koskevilla rajauksilla, jotka lakiehdotukseen sisältyvät.

Arajärvi ilmoittaa pitävänsä myös uutta 10 a §:ää mahdollisena, mutta sen osalta olisi syytä pohtia, voisiko yksijäsenen kokoonpanon toimivallan rajoitusta luonnehtia enemmän kuin kysymyksen laadulla. Useampijäsenistä kokoonpanoa edellyttäisivät Arajärven mukaan vähintäänkin uudet linjaukset, kuten lain uusi soveltaminen tai poikkeaminen aiemmasta käytännöstä. Myös jotkin lievemmat asian laatuun liittyvät seikat voisivat vaatia useampijäsenistä kokoonpanoa. Arajärvi toteaa, että uuden 10 b §:n osalta herää kysymys siitä, onko kahden jäsenen yksimielisyys riittävää ja katsoo, että kaksijäsenistä kokoonpanoa ei tule perustaa varsinkin, kun kokoonpanon toimivalta on ainakin periaatteessa sängen laaja.

Arajärvi kannattaa ehdotusta 16 §:n muutokseksi, koska se periaatteessa lisää muutoksenhakijoiden mahdollisuuksia tuomioistuinkäsittelyssä ja luottamusta tuomioistuimen toimintaan. Takarajan asettaminen uuden selvityksen toimittamiselle esitetyllä tavalla katkaisee Arajärven lausunnon mukaan perustellusta ajankohdasta mahdollisuuden lisäselvityksen antamiseen ja saattaa luonnoksessa esitetyllä tavalla jopa nopeuttaa asian

käsittelyä kokonaisuudessaan. Arajärvi toteaa kannattavansa myös ehdotusta 18 §:ksi luonnoksessa esitetyillä perusteilla.

**Professori Olli Mäenpää** toteaa lausunnossaan muodollisista istunnoista luopumisesta, että ehdotus merkitsisi luopumista tuomiovallan sisältöä koskevan päätösvallan käytöstä tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon istunnossa ja ehdotettua säännöstä on paikallaan arvioida sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytysten että luonnoksessa esitettyjen asiallisten perustelujen kannalta.

Mäenpää toteaa, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksenä on asian käsittely tuomioistuimessa siten, että oikeudenkäynti on julkinen. Vaikka oikeudenkäynnin yleisöjulkisuutta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa siten, että yleisöllä ei ole pääsyä tuomioistuimen istuntoon tai siten, että oikeudenkäynti voi julkisen käsittelyn sijasta olla kirjallinen, olennaista on jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi oikeudenkäynnissä, joka täyttää oikeudenmukaisuuden kriteerit. Oikeudenmukainen tuomioistuin käsittely voi siten Mäenpään mukaan toteutua vain oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynnille on vakiintuneesti luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely, joka lähtökohtaisesti tapahtuu julkisessa menettelyssä. Monijäsenisen tuomioistuimen päätöksenteko perustuu päätöksentekoon osallistuvien tuomarien arviointiin ja keskusteluun, joka on käytännössä mahdollista vain tuomarien ollessa läsnä samanaikaisesti tuomioistuimen istunnossa. Mäenpää toteaa lausunnossaan, ettei perustuslakivaliokunnan aiemmin antamissa lausunnoissa ole nimenomaisesti arvioitu tuomioistuimen sellaista ratkaisukokoonpanoa tai monijäsenistä päätöksentekoa, joka ei tapahtuisi kaikkien tuomionvoipaan kokoonpanoon kuuluvien tuomareiden ollessa samanaikaisesti läsnä tuomioistuimen istunnossa. Tätä ei ole arvioitu myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Mäenpää toteaa, että ehdotettu luopuminen oikeudenkäynnistä, joka tapahtuu vakuutus oikeuden istuntoon kuuluvien jäsenten läsnä ollessa, vaikuttaa varsin ongelmalliselta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimusten ja etenkin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ehdotus saattaisi muodostaa vakuutus oikeuden käsittelystä luonteeltaan lähinnä hallinnollisen virastomenettelyn. Tällä tavoin se voisi samalla heikentää asianosaisten ja yleisön luottamusta tuomioistuinmenettelyn asianmukaisuuteen sekä erityisesti siihen, että tuomiovallan käyttäminen perustuu riittävän monipuoliseen pohdintaan ja arviointiin. Esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta olisi edellä mainituista syistä jatkovalmistelussa paikallaan arvioida erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten kannalta. Mäenpään mukaan tällainen arvio on aiheellinen myös siksi, että tällaista arviota ei aikaisemmin ole tehty.

Mäenpää toteaa lisäksi, että asialliset perustelut ehdotukselle luopua päätöksenteosta tuomioistuimen istunnossa, jossa tuomioistuimen jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä, ovat kevyet ja asianmukaisen tuomioistuintoiminnan kannalta pulmalliset. Ne perustuvat lähinnä nykyisen menettelykäytännön kirjaamiseen lakiin. Tarkoituksena olisi siis säädettävällä lailla mahdollistaa tuomioistuinmenettelyn kannalta arveluttavien, kyseenalaisten ja kritiikille alttiiden menettelyjen jatkaminen.

Mäenpää toteaa lausunnossaan, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia intressijärjestöjä tai -tahoja edustavien asiantuntijajäsenten käyttöön vakuutusoikeudessa. Mäenpää katsoo, että intressitahojen ja yrittäjäjärjestöjen ehdotuksiin perustuvaa tuomioistuinten jäsenten nimitysmenettelyä olisi riittävän korkeatasoisen ja puolueettoman asiantuntemuksen takeiden ohella paikallaan arvioida myös perustuslain kannalta. Tällaista perustuslaillisuuden arviota ei sisälly luonnokseen eikä arviointia tehty myöskään vakuutusoikeuden toiminnan kehittämistyöryhmän mietinnässä (2009:10). Mäenpää toteaa, että ehdotusta lääkärijäsenten nimittämismenettelyn muuttamisesta voidaan pitää asiallisesti hyvin perusteltuna ja myös muiden asiantuntijajäsenten valinnassa voitaisiin käyttää samaa menettelyä.

Lopuksi Mäenpää toteaa lausunnossaan, että luonnoksen yhtenä tavoitteena näyttäisi olevan lain muuttaminen siten, että ongelmalliset menettelytavat ja käsittelykäytännöt voisivat edelleen jatkua ja mahdollisesti jopa vakiintua, jolloin säännöksiä joustavoittamalla ensisijaisesti mukauduttaisiin sivutoimisten jäsenten edellyttämiin menettelytapoihin, jotka poikkeavat arveluttavalla tavalla tuomioistuinmenettelyssä yleensä noudatettavista menettelytavoista. Vakuutusoikeuden toiminnan sääntelyn lähtökohtia olisi näiltä osin ilmeisesti perusteltua arvioida paitsi asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn myös johdonmukaisen ja selkeän prosessin johdon näkökulmista siten, että sivutoimiset jäsenet noudattavat tuomioistuinmenettelyn asettamia vaatimuksia eikä päinvastoin.

### 3.4 Sosiaali- ja terveysministeriö sekä puolustusministeriö

**Sosiaali- ja terveysministeriö** (jäljempänä STM) ilmoittaa lausunnossaan tehneensä oikeusministeriölle jo aiemmin ehdotuksen ylilääkärin viran perustamisesta vakuutusoikeuteen. STM ehdottaa edelleen, että oikeusministeriö harkitsisi päätoimisen vakuutusoikeuden ylilääkärin viran perustamista ja ylilääkärin tehtävistä säätämistä vakuutusoikeuslaissa. STM tuo esiin, että ylilääkärin ja muidenkin lääkärijäsenten löytäminen vakuutusoikeuteen on osoittautunut vaikeaksi. STM katsoo, että ylilääkärin päätoiminen virka helpottaisi tehtävän täyttämistä, koska välttyttäisiin sivutoimien täyttämässä usein esille tulleilta sidonnaisuusongelmilta. Päätoiminen ylilääkäri myös lisäisi luottamusta vakuutusoikeuden toimintaan ja antaisi uusia mahdollisuuksia kehittää vakuutusoikeuden toimintaa.

STM tuo lausunnossaan esiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta sen, että STM:n vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävän työryhmän muistiossa ehdotetaan, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntia koskeviin lakeihin lisättäisiin säännökset jäsenten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan ennen tehtävään nimittämistä. STM katsoo, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien sidonnaisuusilmoitus ei voi olla samanlainen kuin tuomarin sidonnaisuusilmoitus sivutoimisten jäsenten erilaisen tilanteen johdosta. Tuomareiden sidonnaisuuksia koskeva ilmoitus ei ole STM:n käsityksen mukaan riittävän tarkka. STM toteaa, että olisi johdonmukaista, että sidonnaisuuksien

ilmoittamisesta säädettäisiin vakuutusosoikeudessa ja toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa yhdenmukaisesti ja ehdottaa, että vakuutusosoikeuslaissa säädettäisiin ehdotettua tarkemmin sidonnaisuuksien ilmoittamisesta.

STM pitää lääkärijäsenten avointa hakumenettelyä koskevaa ehdotusta erittäin hyvänä, mutta katsoo, että STM:n kuuleminen on hakuprosessia pidentävä toimenpide, koska ministeriöllä ei ole sellaista tietoa lääkäreistä, joka voisi tuottaa perustellumman nimittämisen prosessin.

STM toteaa, että ehdotukset yhden tuomarin kokoonpanosta, yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta, täysistunnon kokoonpanon keventämisestä sekä muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä asioissa voivat yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä vakuutusosoikeudessa vaarantamatta kuitenkaan muutoksenhakijan oikeusturvaa sekä ilmoittaa kannattavansa näitä ehdotuksia.

**Puolustusministeriö** (jäljempänä PLM) on toimittanut oikeusministeriölle sotilastapaturma-asioiden ratkaisukokoonpanoa koskevan esityksen. PLM esittää, että oikeusministeriö selvittäisi, olisiko vakuutusosoikeuslakia mahdollista soveltaa sotilastapaturma-asioiden osalta siten, että puolustusministeriö olisi vakuutusosoikeuslain 11 §:n 1 momentin mukainen edustavin työnantajajärjestö ja voisi tehdä ehdotuksen toisesta asian ratkaisukokoonpanoon kuuluvasta sivutoimisesta jäsenestä. Mikäli edellä kuvatuinen soveltaminen ei ole mahdollista, PLM esittää, että lausuttavana olleeseen luonnokseen lisättäisiin 11 §:ää koskeva muutos, jossa nykyisen lain 11 §:n 1 momentin kohdasta 1b) sotilastapaturma-asiat erotettaisiin muista tapaturma-asioista uudeksi kohdaksi ”puolustusministeriön ja edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kyse sotilastapaturma-asioista”. PLM katsoo, että sen ehdotuksesta nimetyt asiantuntijajäsenen osallistumisesta ratkaisukokoonpanoon sotilastapaturma-asioissa olisi hyötyä oikeusturvan entistä paremman toteutumisen, käsittelyaikojen lyhenemisen ja käsittelyn läpinäkyvyyden sekä tuomioistuimen ammattitaidon kannalta.

## 3.5 Muutoksenhakulautakunnat

**Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta** (jäljempänä TELK) tuo lausunnossaan esiin, että työeläkeasiat ovat suurin yksittäinen asiaryhmä vakuutusosoikeudessa (noin 25 prosenttia). TELK ennakoi, että valitusmäärät tulevaisuudessa ainakin eläkeasioiden osalta ovat vähenemään päin, mikä johtuu ikäluokkien pienenemisestä. Myös valitusaktiivisuus TELK:n päätöksistä vakuutusosoikeuteen on vuosien kuluessa selvästi vähentynyt. Lisäksi on huomattava, että vaikka eläkelaitosten hylkäysprosentit ovat viime vuosina nousseet, se ei ole näkynyt valitusten lisääntymisenä TELK:ssä. Taloudelliset suhdanteet vaikuttavat jonkin verran, mutta pitkäaikaiseen kehitykseen tuskin ratkaisevasti. Vaikka asiamäärissä ei kasvua tulevaisuudessa tapahtuisikaan, niin TELK:n käsittelyn mukaan vakuutusosoikeuslain uudistukselle on tarvetta jo nykyistenkin asiamäärien käsittelyn tehostamisessa.



TELK:n käsittelee lausunnossaan vakuutusosoikeuden käsittelyaikoja yleisesti ja toteaa muun muassa, että vakuutusosoikeudessa käsitellään vain kuntoutusasiat muita asioita selvästi nopeammin. TELK:n käsityksen mukaan kiireellisyyden tulisi koskea perustoitteentuloon vaikuttavia asioita, kuten oikeutta eläkkeeseen ja siitä syystä olisi harkittava, voitaisiinko uudessa vakuutusosoikeuslaissa säätää tämänkaltaiset, pysyvämpää perustoitmentuloa koskevat asiat kiireellisinä käsiteltäviksi.

TELK kannattaa ehdotuksia yhden tuomarin kokoonpanosta ja täysistunnon kokoonpanon keventämisestä. Lisäksi TELK kannattaa ehdotusta yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta sillä varauksella, että myös esittelijän tulisi olla yksimielisen ratkaisun kannalla ja jos asiaan liittyisi esittelijän eriävä mielipide, tulisi se siirtää peruskokoonpanoon. TELK ilmoittaa kannattavansa ehdotusta muodollisista istunnoista luopumisesta yksimielisissä viisijäsenisissä asioissa.

TELK ilmoittaa suhtautuvansa suurin varauksin ehdotettuun lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittämiseen. Mikäli asiantuntijalääkärinlausuntoja pyydetäisiin vaikka vain 10 prosentissa asioista, aiheutuisi jo siitäkin käsittelyaikojen tuntuva pidentyminen. Lisäksi, jos asiantuntijalääkäriltä saatu lausunto on hakijan kannalta kielteinen, hän todennäköisesti joutuisi kääntymään uudelleen hoitavan lääkäriinsä puoleen asiantuntijalääkärin lausuntoa kommentoidakseen. Tämän kommentointilausunnon jälkeen vakuutusosoikeus joutuisi ilmeisesti kuulemaan toistamiseen asiantuntijalääkärinä ja uudesta asiantuntijalääkärin lausunnosta jälleen kerran muutoksenhakijaa. Ehdotusta perustellaan sillä, että oikeudenkäynnin vuorovaikutteisuus ja läpinäkyvyys lisääntyisivät. Perusasetelma ei kuitenkaan muuttuisi: ratkaisu tehtäisiin edelleenkin tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piirissä eikä kollegio ole sidottu asiantuntijalääkärin lausuntoon. TELK katsoo, että tämän kaltainen asiantuntijalausuntojen pyytäminen tulisi mieluiten tapahtua jo eläkettä haettaessa eli vakuutuslaitosvaiheessa.

TELK kannattaa ehdotusta lääkärijäsenten ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärijäsenten nimittämismenettelyn muuttamisesta ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, mutta luopuisi sosiaali- ja terveysministeriön kuulemisesta lääkäreitä koskevassa nimittämismenettelyssä. TELK:n mielestä olisi riittävää, että vakuutusosoikeus voisi tarvittaessa kuulla sosiaali- ja terveysministeriötä. TELK kannattaa ehdotuksia, jotka koskevat suullista käsittelyä, lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ja asian käsittelystä tiedottamista sekä päätoimisen ylilääkärin viran perustamista vakuutusosoikeuteen.

**Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta** (jäljempänä Tamla) toteaa lausunnossaan, että vakuutusosoikeuden ratkaisut tulisi yleisesti ottaen saada nykyistä lyhyemmässä ajassa. Huomio kiinnittyy tapaturmavakuutusjärjestelmän näkökulmasta erityisesti vuoden 2016 alusta voimaan tulevaksi aiottuun uuteen työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntöön. Kokonaan uuden laajan lainsäädännön soveltamisesta seuraa runsaasti uusia lain tulkintakysymyksiä, joihin pitää saada mahdollisimman nopeasti muutoksenhakuelinten oikeuskäytäntöä luovia ratkaisuja. Tamla tuo lausunnossaan esiin, että yhtenä keinona asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi voisi vielä harkita vakuutusosoikeuteen tulevien valitusasioiden vähentämistä rajaamalla valitusosoikeutta muutoksenhakulautakuntien päätöksistä sellaisissa asioissa, joissa taloudellinen intressi on objektiivisestikin arvioiden vähäinen ja käsittelykustannukset ylittäisivät monin kerroin valituksen kohteena olevan intressin.

Asiantuntijalääkäreiden osalta Tamla toteaa, että kynnys asiantuntijalääkärilausunnosta poikkeamiseen tulisi muodostumaan korkeaksi, vaikka lausunto selvästi poikkeaisikin esimerkiksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Lisäksi on otettava huomioon, että usein lakisääteisen tapaturmavakuutuksen asioissa, erityisesti ammattitautiasioissa, korvausedellytykset eivät ole pelkästään puhtaasti lääketieteellisten seikkojen perusteella arvioitavissa, vaan lääkäri joutuu lausuntoa antaessaan ottamaan samalla kantaa myös juridisten edellytysten täyttymiseen. Tamlan mukaan riski siihen, että asiantuntijalääkärin kannanotto poikkeaa aikaisemmasta vakiintuneesta tulkintakäytännöstä kasvaa, kun asiantuntijalääkäri ei itse jatkuvasti osallistu asiaa ratkaistaessa istunnossa käytäviin keskusteluihin eikä hänen kantansa näin ollen tule vuorovaikutteisen arvioinnin kohteeksi. Vaarana on myös se, että todellinen päätösvalta siirtyy tuomioistuimen ulkopuolelle. Tamla toteaa, että jos tällaiseen muutokseen päädytään, tulisi ainakin varmistaa mahdollisuus pyytää lausunto useammalta saman alan lääkäriasiantuntijalta. Tamla kiinnittää huomiota myös siihen, miten nimittämismenettelyssä toimitaan silloin, jos hakijoiksi ei tule riittävää määrää lääkäreitä, joiden asiantuntemuksen tasoa voidaan pitää riittävänä oikeuskäytäntöä luovaan tuomioistuimeen. Samoin Tamla kiinnittää huomiota siihen, miten lääkäriasiantuntijoiksi saataisiin eri alojen parhaita asiantuntijoita, kun tällä hetkellä vakuutuslaitosten ei ole pystytty palkkaamaan kaikkia tarvittavia lääkärijäseniä. Tapaturmavakuutuksen näkökulmasta ongelmallisimpia ovat korvausratkaisut, joissa ratkaisu perustuu sellaisiin lääketieteellisiin seikkoihin, joiden tulkinnan suhteen on erilaisia lääketieteellisiä koulukuntia. Tällaisten ratkaisujen tulisi perustua mieluummin asianomaisen erityisalan asiantuntijoiden laajaan konsensukseen kuin yksittäisen lääkäriasiantuntijan näkemykseen. Tamla toteaa myös, ettei se, ettei valittaja saa lääkärijäsenen kannanottoa tietoonsa, ole keskeinen ongelma, jos ratkaisuun on kirjattu huolellisesti lääketieteelliset perustelut.

Tamla ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa lisäselvityksen rajoittamista koskevaan ehdotukseen, eikä myöskään kokoonpanojen keventämistä koskeviin ehdotuksiin. Muodollisista istunnoista luopumisen osalta Tamla tuo esiin, että asioiden ratkaisu muodollisesti asian päättävän kokoonpanon istunnossa, jossa ratkaisuun osallistuvat ovat pääsääntöisesti läsnä, vahvistaa ratkaisutoiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta ja kuvaa siitä, että asia on ratkaistu kollegiaalisessa menettelyssä eikä vain papereita etukäteen kierrättämällä.

## 3.6 Kansaneläkelaitos ja Eläketurvakeskus

**Kansaneläkelaitos** (jäljempänä Kela) toteaa lausunnossaan luonnoksen 10 b §:n 1 momentin sanamuodon osalta, että ammatillinen kuntoutus on kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 4 §:n 2 kohdan tarkoittama kuntoutusetuus, eikä sitä ole tarpeen mainita erikseen uudessa vakuutuslakilain 10 b §:n 1 momentissa. Kaksijäsenisen kokoonpanon osalta Kela toteaa, myös vammaisetuslain ja sairausvakuutuslain mukaista päätöstä koskeva valitus voi koskea oikeudellisesti ongelmallista kysymystä, jossa keskeinen tulkintakysymys ei ole yksinomaan lääketieteellinen. Peruskokoonpanossa ratkaistavaksi siirtäminen tulisi olla mahdollista myös käytännössä.

Asiantuntijalääkärilausuntojen määrän lisäämisen osalta Kela toteaa, että ehdotus jättää vakuutusoikeudelle melko laajan harkintavallan ulkopuolisen lausunnon pyytämisen suhteen. Luonnoksen mukaan asiantuntijalääkärin lausunnosta kuultaisiin asianosaisia ja Kela katsookin, että lausuntomahdollisuuden varaaminen myös Kelalle on hyvä ja tarpeellinen menettelytapa. Menettely on kannatettava, joskin se saattaa pidentää käsittelyaikoja. Kela toteaa lausunnossaan, että koska vakuutusoikeuden lääkärijäsenten kannanotot säilyisivät neuvottelusalaisuuden piirissä, olisi vakuutusoikeuden päätöksen perusteluja suotavaa kehittää niin, että myös lääketieteelliset perustelut esitettäisiin sillä perusteellisuudella ja yksityiskohtaisuudella, jota päätöksen perusteiden ymmärtäminen edellyttää.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisen osalta Kela toteaa, että ratkaisupäivä on selkeä ajankohta, johon lisäselvityksen vastaanottaminen voidaan katkaista ja vakuutusoikeuden työn järjeistämisen kannalta muutos on kannatettava. Lisäselvityksen vastaanottamisen rajaaminen ratkaisupäivään voi kuitenkin olla muutoksenhakijana kannalta ongelmallista, koska hän ei voi etukäteen tietää sitä, milloin hänen valituksensa on ratkaistavana. Kela korostaa, että olisi toivottavaa, että vakuutusoikeudessa pyritäisiin siihen, että jälkityövaihe olisi kestoaltaan mahdollisimman lyhyt ja tilanteet, jolloin lisäselvitystä saapuisi ratkaisupäivän jälkeen, olisivat siten harvinaisia. Kela toteaa lausunnossaan pitävänsä tärkeänä ehdotuksen tavoitteiden toteutumista, koska muutoksilla pyritään takaamaan hyvät valmiudet avoimemman, viivytyksettömän ja asianosaisille ymmärrettävän prosessin luomiseksi valitusten käsittelylle.

**Eläketurvakeskus (ETK)** toteaa lausunnossaan, että luonnos on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä yhdessä vakuutusoikeuden edustajien kanssa. ETK katsoo, että sidosryhmillä, kuten esim. työmarkkinajärjestöillä, olisi pitänyt olla mahdollisuus osallistua esitysluonnoksen valmisteluun. ETK pitää erittäin kannatettavana, että keinoja käsittelyaikojen lyhentämiseen ja asioiden joustavaan käsittelyyn pyritään löytämään. ETK painottaa kuitenkin, että vakuutusoikeuden arvovalta ylimpänä työeläkeasioiden muutoksenhakuasteena sekä kansalaisten oikeusturva ja heidän luottamuksensa vakuutusoikeuteen puolueettomana tuomioistuimena eivät saa vaarantua tehokkaampia toimintatapoja etsittäessä.

ETK ei näe estettä sille, että täysin teknisluonteiset asiat käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. ETK toteaa kuitenkin, että kaikki luonnoksessa esitetyt asiat eivät ole puhtaasti teknisluonteisia. Ehdotusta yhden tuomarin kokoonpanosta ei tule toteuttaa harkintaa edellyttävissä asioissa, kuten valitusajan jälkeen saapuneiden valitusten tutkimisessa tai asian palauttamisessa etuuslaitokselle uuden selvityksen vuoksi. ETK ei myöskään pidä perusteltuna lääketieteellistä arviointia edellyttävien asioiden siirtämistä yhden tuomarin ja yhden lääkärijäsenen kokoonpanoon, koska se korostaisi lääkärijäsenen asemaa liiaksi. Vakuutusoikeuden vahvuutena on, että maallikkojäsenillä on mahdollisuus istunnossa keskustella valitusasian lääketieteellisistä seikoista ja päätöksen perustelemisesta lääkärijäsenen kanssa. ETK toteaa, että oikeusvarmuuden vuoksi valitusasiat tulisi käsitellä teknisluonteisia asioita lukuun ottamatta pääsääntöisesti normaalikokoonpanoissa.

ETK katsoo myös, että lääkärivarajäsenen aseman muuttamista asiantuntijalääkäriksi tulisi vielä jatkovalmistelussa perusteellisesti selvittää ottaen huomioon mahdollisen muutoksen vaikutukset tarpeeseen säilyttää vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanon tosiasiallinen päätöksenteon riippumattomuus, hakijan oikeusturvaan ja käsittelyaikoihin.

Muodollisista istunnoista luopumisen osalta ETK toteaa, että tuomioistuimelle on ominaista, että asiat ratkaistaan istunnossa kollegiona eikä tästä menettelystä ole syytä poiketa vakuutusosoikeudessa, joka on työeläkeasioiden ylin muutoksenhakuaste. ETK toteaa lisäksi, että muodollisista istunnoista luopuminen ei merkittävästi lyhentäisi käsittelyaikoja, mutta saattaisi heikentää vakuutusosoikeuden arvovaltaa.

ETK pitää kannatettavana ehdotusta nimittämismenettelystä ja toteaa, että STM:n kuuleminen on tarpeellista esim. lääkärijäsenen kelpoisuuden tarkistamiseksi. ETK viittaa lausunnossaan Tuomioistuineläkeyöryhmän mietintöön (OM 26/2014) ja toteaa, ettei tässä yhteydessä ole syytä säätää vakuutusosoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten, asiantuntijalääkäreiden ja muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelystä ja sidonnaisuuksien esittämisestä, koska valmisteilla on tätä koskeva erityislaki.

Siltä osin kuin luonnoksessa ehdotetaan lain muuttamista siten, että vakuutusosoikeus voisi vireillä olevan asian yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä ETK toteaa, että tämän muutoksen tarkoitusta tulisi selvittää jatkovalmistelussa tarkemmin, jotta sen oikeusvaikutukset ja niiden tarkoituksenmukaisuus olisi selvemmin nähtävissä. Ylilääkärin viran perustamisen osalta ETK toteaa, että ajatus on kannatettava ja myös sitä pitäisi selvittää lisää jatkovalmistelussa. Lähinnä lakiteknisenä huomautuksena ETK toteaa, että oikeustieteen kandidaatin tutkinto on korvattu tutkintouudistuksen jälkeen oikeustieteen maisterin tutkinnolla. Lausuntonsa lopussa ETK kiinnittää huomiota siihen, että olisi selvitettävä mahdollisuudet siirtää sähköisiin asiakirjoihin, jolloin käsittelyaikoja saataisiin lyhennettyä ja tietoturvallisuutta parannettua.

### 3.7 Ammatti- ja muut järjestöt ja -liitot

**Akava ry** (jäljempänä Akava) toteaa lausunnossaan, ettei se kannata vakuutusosoikeuslain muuttamista siten kuin luonnoksessa ehdotetaan. Akava suhtautuu varauksella ehdotukseen, jonka mukaan ylimmän muutoksenhakuasteen ratkaisuvallasta annettaisiin yhdelle henkilölle. Akava toteaa lausunnossaan, että valitusajan jälkeen saapuneet asiat tulee käsitellä ja ratkaista laajemmassa kokoonpanossa. Akava pitää ehdotusta yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta ongelmallisena, koska se näyttäisi muodostavan sekavan järjestelmän siirtomenettelyineen ja jäävän tehostusvaikutuksiltaan vähäiseksi. Akava toteaa, ettei se hyväksy ehdotuksia, jotka vähentäisivät työelämän asiantuntemusta edustavien jäsenten käyttöä vakuutusosoikeuden kokoonpanoissa. Akava ilmoittaa, ettei se kannata muodollisista istunnoista luopumista todeten, että yksimielisten asioiden ratkaiseminen muodollisessa istunnossa tuskin viivästyttää asian ratkaisua siinä määrin, että siitä saatava hyöty vastaisi tuomioistuimen arvovallalle ja yleiselle hyväksyttävyydelle mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa.

Akava ei pidä perusteltuna lääkäriarajäsenten aseman muuttamista tuomioistuimen jäsenen ja varajäsenen asemasta vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi. Lausuntonmentelyn myötä ristiriitatilanteet hoitavan lääkärin ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin välillä olisivat väistämättömiä. Akava toteaa lisäksi, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsentä sitoo tuomarinvalla ja hänen osuutensa asioiden käsittelyssä on ollut tuomareiden neuvottelusalaisuuden piirissä. Jos vakuutusosoikeuden nykyisten lääkäriarajäsenten asema muutettaisiin asiantuntijalääkäreiksi, menetettäisiin heidän osaltaan neuvottelusalaisuus, mikä olisi omiaan vähentämään vakuutuslääkäreiden kiinnostusta ko. tehtäviin ja lisäämään vuorostaan jännitteitä asiantuntijalääkäreiden ja ratkaisukokoonpanoon kuuluvien lääkärijäsenten välillä.

Akava pitää tärkeänä säilyttää STM:n rooli vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyssä, jotta vältettäisiin tilanteet, joissa esimerkiksi oltaisiin nimittämässä vakuutusosoikeuden lääkärijäseneksi henkilöä, jonka ammatinharjoittamisen edellytykset ovat Valvirassa tutkittavana. Akava katsoo, että vakuutusosoikeuden lääketieteellisen asiantuntemuksen turvaamiseksi on välttämätöntä, että nimetyillä vakuutusosoikeuden lääkärijäsenillä on perehtyneisyyttä kliinisen lääketieteen osaamisen lisäksi myös vakuutuslääketieteeseen. Akava toteaa lausunnossaan, että sidonnaisuuksien ilmoittaminen kiinnittyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja erityisesti ratkaisujen puolueettomuuden periaatteisiin ja turvaa siten osaltaan kansalaisten luottamusta tuomioistuimen puolueettomuuteen eikä Akavalla ole huomautettavaa ehdotuksesta. Akava pitää ehdotusta perustaa päätoiminen yllälääkärin virka vakuutusosoikeuteen kannatettavana sekä ratkaisujen tasalaatuisuuden että vakuutuslääkärijärjestelmän ongelmia selvittäneen hankeraportin (STM 1/2014) havaitseman koulutustarpeen näkökulmasta.

**Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry** (jäljempänä SAK) toteaa kannattavansa luonnoksen 2 a ja 4 §:n ehdotuksia vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreistä. Ehdotettu laajennus on omiaan laajentamaan myös käytettävien lääkäriasiantuntijoiden piiriä, mikä nopeuttaa asioiden käsittelyä. Edelleen uudistus laaja-alaisesti lääkäriasiantuntijoina käytettävien lääketieteen asiantuntijoiden ammatillista osaamista, koska uudistuksen myötä voidaan nykyistä helpommin saada tietyn erikoisosaamisen omaavien asiantuntijalääkäreiden lausuntoja.

Vakuutuslääketieteen muodollisen pätevyyden ei SAK:n käsityksen mukaan tarvitse välttämättä olla edellytys asiantuntijalääkärinä toimimiselle, mutta sen sisältyminen asiantuntijalääkäriksi hakeutuvien osalta voitaneen SAK:n mielestä katsoa eduksi. Hakumenettelyn julkisuus on omiaan lisäämään muutoksenhakujärjestelmän luotettavuutta. SAK toteaa, että STM:n kuulemisen osalta asiantuntijalääkäreiden nimittämisprosessissa tulee selvittää, missä määrin ko. prosessi on tarpeen sen lisäksi, että vakuutusosoikeus hankkii hakijoista jo muuta selvitystä tai lausuntoja. Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkärijäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta SAK toteaa, että sosiaaliturvalainsäädännön muutoksenhakujärjestelmään kohdistuvien poikkeuksellisten suurten lääkäreiden sidonnaisuusväitteiden johdosta on välttämätöntä, että asiaan saadaan lakitasollakin selkeät menettelytavat. Vakuutusosoikeuden muutoksenhaun kohteena on tyypillisesti asioita, joilla on suuri merkitys valittajan taloudellisen aseman kannalta. Ehdotus on omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta vakuutusosoikeuden muutoksenhakujärjestelmään. SAK toteaa lausunnossaan, että työmarkkinajäsenten säilyttäminen vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoissa eli nykyisen käytännön jatkaminen on omiaan

ylläpitämään ja edistämään kansalaisten luottamusta vakuutusosoikeuden muutoksenhaku-järjestelmään. Sidonnaisuuksien selvittäminen kaikkien sivutoimisten jäsenten osalta on SAK:n näkemyksen mukaan erittäin perusteltua samasta syystä kuin lääkärienkin osalta, koska myös ns. työmarkkinajäsenet saattavat olla mukana eri vakuutus- ja eläkeyhtiöiden hallinnossa, mikä saattaa johtaa jääviystilanteisiin tarpeettoman useasti yksittäisiä asioita käsiteltäessä.

Yksimielisten asioiden ratkaiseminen istuntoa järjestämättä ei SAK:n mielestä välttämättä nopeuta asioiden käsittelyä. Ehdotus vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuudesta yksijäsenisenä on SAK:n mukaan pääosin kannatettava. Valitusajan jälkeen saapuneissa asioissa tulisi noudattaa normaalia käsittelyjärjestystä. SAK toteaa myös, että mikäli asia palautetaan tai siirretään uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle, siirtyy asian käsittely valituselimestä takaisin yhtiölle. Se voi merkitä pitkääkin asian ratkaisun lykkääntymistä, joten sitä, voidaanko palautusta koskeva harkinta tehdä yksijäsenisessä kokoonpanossa, olisi syytä vielä selvittää jatkovalmistelussa. Kaksijäsenisen kokoonpanon osalta SAK lausuu, että vaikkakin pykäläehdotuksessa on rajattu ulos tiettyjä asioita, niin siinä on edelleen mukana laaja asiakokonaisuus asioista, joissa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Ehdotuksessa on tältä osin se oikeusturvan kannalta ongelmallinen kohta, että jutut, jotka valikoituvat tähän kahden jäsenen kokoonpanoon myös kiertävät luettavana ainoastaan näillä kahdella jäsenellä, jolloin kahdella jäsenellä on yksinomainen päätösvalta siitä, mitkä asiat käsitellään suppeammassa kokoonpanossa. SAK katsoo, että koska valtaosa asioista on lääketieteellisiä ja koska kaksijäseniseen kokoonpanoon valikoituvat asiat ko. kokoonpanon itsensä toimesta, niin asiaa on tarpeen selvittää vielä lisää.

SAK toteaa, että lakiehdotuksessa on kirjattu uutena tekstimuotoiluna yksityisen asianosaisen oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista. Lakipykälässä ei ole kuitenkaan mitään edellytyksiä, millä edellytyksillä tämä lupa voidaan myöntää tai päinvastaisessa tilanteessa evätä. Esityksessä ei ole myöskään mitään yksityiskohtaista vakuutus-oikeutta koskevaa perusteluvaihtoa, miksi lupaa ei esimerkiksi myönnetty. Menettelytavat edeltä mainituilta osin perustunevat yleiseen hallintolainkäyttölakiin. Tältä osin SAK lausuu, että ehdotettu lisäys ei välttämättä lisää valittajien oikeutta saada asioita suullisiin käsittelyihin verrattuna nykyiseen käytäntöön. SAK toteaa myös, että uuden selvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ratkaisupäivään tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi. Ylilääkärin nimeämisen osalta SAK lausuu, että se vahvistaa lääketieteellistä tietämystä vakuutusosoikeuden toiminnassa. Myös ulkopuolisten asiantuntijalääkäreiden käytön lisääminen lausunnonantajina on yksi peruste tämän tyyppiselle uudelle taholle. Tästä syystä ehdotus on kannatettava.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry** (jäljempänä STTK) toteaa launnonssaan, että luonnos on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä ja että näin merkittävä asia olisi tullut valmistella kolmikantaisesti, jotta kaikki asiaan vaikuttavat seikat olisivat tulleet huomioon otetuksi jo valmisteluvaiheessa.

STTK kannattaa puhtaasti teknisluonteisten asioiden siirtämistä yhden tuomarin kokoonpanoon, mutta katsoo, että nyt esitetty luettelo yhden tuomarin kokoonpanossa

käsiteltävistä asioista sisältää myös muitakin kuin vain teknisluonteisia asioita, esimerkiksi valitusajan jälkeen saapuneiden valitusten ratkaisemisen. STTK suhtautuu varauksellisesti yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanoon. Sosiaaliturvan muutoksenhaussa on usein olennaista kyetä yhdistämään lääketieteellistä, juridista ja työelämää koskevaa ajantasaista tietoa. Olisi ongelmallista, ettei yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa käsiteltäviä asioita edes kierrätettäisi muilla eikä kenelläkään muulla olisi mahdollisuutta siirtää asian käsittelyä laajempaan kokoonpanoon.

STTK:n mukaan ehdotus siitä, että muodollisista istunnoista voitaisiin luopua tietyissä tilanteissa, muodostaa vaikean periaatteellisen ongelman. Tuomioistuimen toiminnalle on nimenomaan ominaista, että jutut ratkaistaan pääsääntöisesti muodollisissa istunnoissa kollegiaalisesti. STTK ilmoittaa suhtautuvansa varauksellisesti muodollisista istunnoista luopumiseen, mutta toteaa, että mikäli niin kuitenkin tehtäisiin, pitäisi ehdottomasti taata, että yksikin jäsen voisi halutessaan saattaa asian ratkaistavaksi muodolliseen istuntoon.

STTK toteaa, ettei se voi kannattaa kahden erilaisen menettelytavan luomista vakuutus-oikeuteen hankittaessa lääketieteellistä selvitystä. Tämä asettaa valittajat eriarvoiseen asemaan ja voi johtaa todellisen päätöksentekovallan siirtymiseen tuomioistuimen ulkopuolelle. STTK pitää tärkeänä, että ratkaisukokoonpanossa voidaan käydä keskustelua lääketieteellisestä arvioinnista lääkärin osallistuessa keskusteluun. STTK:n mielestä olisi tärkeätä varmistaa lain tasolla, että vakuutus-oikeuden päätökset ovat kaikilta osin laadukkaasti ja ymmärrettävästi perusteltuja. Tämä voisi osaltaan vähentää valittajien negatiivisia kokemuksia. STTK:n mielestä on tärkeää, että työoloja, yritystoimintaa ja so-tilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistuminen säilyy. STTK toteaa, että jäsenten sidonnaisuuksien ilmoittaminen edellyttää jatkovalmistelua ja ilmoittaa, ettei se ota tässä vaiheessa kantaa ylilääkärin viran perustamiseen.

**Kunnallinen työmarkkinalaitos** (jäljempänä KT) toteaa lausunnossaan yleisesti, että esityksessä on paljon sellaisia kohtia, jotka olisivat vaatineet käsittelyä työryhmässä virkamiesvalmistelun sijasta. Tällaisia kohtia ovat ainakin eri kokoonpanojen käyttö, asiantuntijoiden asema ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen.

KT ei näe estettä sille, että teknisluontoiset asiat ratkaistaisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. KT suhtautuu varauksellisesti esitykseen yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta. Kyseissä asioissa painottuu pitkälti lääketieteellinen arviointi, jolloin olisi perusteltua käsitellä nämäkin asiat laajemmassa kokoonpanossa. Muodollisista istunnoista luopumisen osalta KT toteaa, että käsittelyn tuomioistuimessa tulisi olla välitöntä, jolloin jäsenet voivat keskustella asiasta ja esittää kysymyksiä esim. lääkärijäsenelle. On myös mahdollista, että jäsenen kanta saattaa muuttua keskustelun kuluessa. Esityksen toteutuessa tähän ei enää olisi mahdollisuutta ja KT ilmoittaa suhtautuvansa varauksellisesti ehdotukseen. KT ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa täysistunnon kokoonpanoon.

Sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta KT toteaa, että vastaava menettely kuin mitä sovelletaan tuomareiden kohdalla, sopii huonosti sivutoimisille jäsenille, koska sivutoiminen jäsen on aina jossain muualla palvelussuhteessa. KT suhtautuu varauksellisesti

myös varalääkärjäsenen aseman muuttamiseen asiantuntijalääkärjäseneksi. KT ei näe, että se lisäisi luottamusta vakuutusosoikeuden ratkaisuihin ja että se vähentäisi vakuutuslääkäreihin kohdistettua kritiikkiä. Vaarana olisi, että ulkopuolisen asiantuntijalääkärin kannanotosta poikkeaminen lisäisi kritiikkiä niin vakuutusosoikeutta kuin vakuutuslääkäreitä kohtaan. Lääkärjäsenten nimittämistä koskevaan ehdotukseen KT:llä ei ole huomauttamista. KT toteaa, että vakuutusosoikeuden suullisten käsittelyiden lisääminen on kannatettava asia, samoin kuin lisäselvityksen vastaanottamisen rajaaminen ratkaisupäivään.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK** (jäljempänä EK) katsoo, että lakiesitys ei ole ehdotetussa muodossaan toteuttamiskelpoinen. Lakiesitys on valmisteltu käytännössä virkamiestyönä yhdessä vakuutusosoikeuden edustajien kanssa. Lakiehdotus pitää kuitenkin sisällään merkittäviä periaatteellisia kysymyksiä. Tämä olisi edellyttänyt laajapohjaisempaa valmistelua. Nämä kysymykset liittyvät ennen kaikkea tuomioistuimen kokoonpanoon ja asiantuntijoiden käyttöön.

EK katsoo, ettei ehdotusta lääkärivarajäsenten aseman muuttamiseksi vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiksi tule toteuttaa. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan, mutta EK:n käsitys on, että muutos johtaisi päinvastaiseen lopputulokseen. Vakuutusosoikeus olisi monissa tapauksissa käytännössä sidottu ulkopuolisen asiantuntijan lausuntoon. Sen sijasta pitäisi pohtia keinoja, joilla vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten asemaa vahvistetaan. Ennen kaikkea on pyrittävä huolehtimaan siitä, että tuomioistuimeen saada paras mahdollinen lääketieteellinen asiantuntemus. Tuomioistuimen jäseninä toimivat asiantuntevat lääkärit ovat myös paras tae ratkaisukäytännön yhtenäisyydelle.

EK toteaa, ettei ehdotus muodollisista istunnoista luopumisesta myöskään ole ongelmaton, koska tuomioistuimelle on ominaista muodolliset istunnot, kollegiaalisuus ja se, että päätöksenteko on tuomioistuimella eikä sen ulkopuolella. EK toteaa, ettei se näe esteitä sille, että yksinkertaiset teknisluonteiset asiat ratkaistaisiin yhden tuomarin kokoonpanossa, mutta ilmoittaa, ettei se voi kannattaa ehdotusta yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta. Hyvin suuri osa vakuutusosoikeuden jutuista painottuu lääketieteelliseen arviointiin ja äärimmillään ehdotus voisi johtaa siihen, että jopa puolet vakuutusosoikeuden jutuista ratkaistaisiin yhden tuomarin ja lääkärin toimesta. Lisäksi EK ilmoittaa käsityksensä, että maallikkojäsenet haluavat monesti keskustella juuri lääketieteellisistä jutuista. EK ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa ehdotukseen täysistunnon kokoonpanosta, eikä ehdotukseen, joka koskee lääkärijäsenten nimittämismenettelyn kehittämistä. Sen sijaan sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta EK ilmoittaa, että asia vaatii jatkovalmistelua. Päätoimisia tuomareita koskevia periaatteita ei voida sellaisenaan soveltaa sivutoimisiin jäseniin ja on ylipäätään kyseenalaista, tarvitaanko asiassa lainsäädäntöä, koska jokaisen tuomarin, oli hän sitten päätoiminen tai sivutoiminen, on vetäydyttävä jutussa, jossa hän on jäävi. EK ilmoittaa, ettei sillä ole huomautettavaa suullisten käsittelyjen järjestämistä koskevaan ehdotukseen ja että he kannattavat lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ja tiedottamista koskevia esityksiä.

**Finanssialan keskusliitto** (jäljempänä FK) toteaa lausunnossaan, että vakuutusosoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen on välttämätöntä. Tämän vuoksi FK kannattaa



luonnoksen ehdotuksia vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi kuten ratkaisukoonpanojen keventämistä, istuntokäytäntöjen muuttamista ja lisäselvitysten vastaanottamisen rajoittamista. Prosessien toimivuuden lisäksi on tärkeää varmistaa, että vakuutusosoikeudella on tehtäviensä hoitamiseksi riittävät resurssit. FK tukee STM:n aloitetta siitä, että vakuutusosoikeudella olisi yksi kokopäivätoiminen lääkäri. FK kannattaa ehdotettuja toimenpiteitä, joilla lisätään vakuutusosoikeuden toiminnan avoimuutta ja sitä kautta luottamusta vakuutusosoikeuteen. Sidonnaisuusselvitysten vaatiminen lääkärijäseniltä, lääkärivarajäseniltä ja muilta sivutoimisilta jäseniltä on tarpeellinen uudistus. FK toteaa myös, että puolueettoman ulkopuolisia lääkärinlausuntoja antavan tahon perustaminen on tärkeää, koska tällaisen tahon puuttuminen tällä hetkellä johtaa ristiriitatilanteissa oikeusturvaongelmiin.

**Suomen Asianajajaliitto** (jäljempänä Asianajajaliitto) toteaa että, oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa 2013–2025 esitetään, että pitkällä aikavälillä on mahdollista siirtää vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Asianajajaliitto ilmoittaa yhtyvänsä tähän käsitykseen. Asianajajaliitto toteaa, että esitysluonnoksessa olevat ehdotukset ovat pääosin oikeansuuntaisia, mutta eivät kuitenkaan riittäviä. Asianajajaliiton mielestä näillä toimenpiteillä ei vielä saavuteta riittävästi luottamusta vakuutusosoikeuden lainkäyttöön. Asianajajaliiton mielestä viimeisen valitusasteen tehtävänä tulee olla alemmassa asteessa tapahtuvan ratkaisutoiminnan ohjaus.

Asianajajaliitto suhtautuu epäillen ehdotukseen päätoimisen lääkärin viran perustamisesta vakuutusosoikeuteen. Toisaalta ei ole huono asia, että lääkäritoimintaa johdetaan, mutta ottaen huomioon pyrkimyksen asioiden siirtämisestä yleisiin hallinto-oikeuksiin, ratkaisujen keskittäminen lääkärin käsiin ei ole kannatettavaa. Vakuutuslääketieteen perehtyneisyyden osalta Asianajajaliitto toteaa, ettei sen ainakaan tule olla pätevyysvaatimuksena, koska se ei takaa riittävän hyvin jäsenten puolueettomuutta. Erityisesti tämä koskee vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta pyydetään lausunto erikoisasiantuntemusta vaativissa tapauksissa. Näiden asiantuntijalääkäreiden on tarkoitus edustaa eri lääketieteen alojen korkeinta osaamista ja heidän lausuntojaan pyydetään tarvittaessa. Vaadittava vakuutuslääkärin erityispätevyys rajoittaisi ehdokkaiden piiriä niin, ettei parasta erityisalojen asiantuntemusta saataisi käyttöön. Asianajajaliitto toteaa, että asiantuntijalääkärilausunnon asianosaisjulkisuus on hyvä asia. Ratkaisukokoonpanoon osallistumattoman lääkärijäsenen kannanotto on ja sen tulee olla Asianajajaliiton käsityksen mukaan asianosaisjulkinen ja että ainoastaan ratkaisukokoonpanoon kuuluvan jäsenen lausuma täyttää neuvottelusalaisuuden edellytykset. Asianajajaliitto yhtyy esitettyihin käsityksiin, joiden mukaan olisi siirryttävä avoimeen hakuun työmarkkinajärjestöjen ja muiden intressitahojen ehdotusten sijasta. Tuomioistuimen jäseneksi määrättävän henkilön sidonnaisuuksien ilmoittaminen kuuluu olennaisena osana tuomioistuimen riippumattomuuteen, joten myös sivutoimisilta jäseniltä sekä lääkärijäseniltä on tarpeen vaatia ilmoitusta. Sama koskee vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreitä.

Asianajajaliitto toteaa, että ratkaisukokoonpanoja keventämällä pystyttäen varaamaan enemmän resursseja sellaisiin asioihin, jotka vaativat periaatteellista pohdintaa. Sama koskee mahdollisuutta ratkaista asia ilman muodollista kokousta. Onkin toivottavaa ja jäseniltä olisi edellytettävä, että he myös käyttävät vapautuneita resursseja vaatimalla laajempaa kokoonpanoa tai muodollista istuntoa tarvittaessa. Asianajajaliitto yhtyy

kuulemistilaisuudessa esitettyyn kritiikkiin kaksijäsenisestä kokoonpanosta eräissä helppoiksi katsottavissa lääketieteellisissä asioissa. Asianajajaliitto toteaa, että on tarpeetonta lisätä 16 §:n 2 momenttiin virke yksityisen asianosaisen oikeudesta pyytää suullista käsittelyä, koska asia on hallintolainkäyttölain mukaan selvä ja täsmennys vain herättää kysymyksen, poikkeako säännöksen sisältö jotenkin siitä. Asianajajaliitto toteaa myös, että on selvää, että jossain vaiheessa on katkaistava lisäselvitysten tulva ja ratkaistava asia. 16 §:n 3 momentissa olisi kuitenkin määrättävä, että vakuutusosoikeuden on ilmoitettava edeltä käsin lisäselvitysten toimittamisen viimeinen määräpäivä. Vastaava säännös on myös hallintolainkäytön prosessityöryhmän mietinnössä (51 §).

**Suomen Lakimiesliitto** (jäljempänä Lakimiesliitto) pitää myönteisenä, että vakuutusosoikeuden toimintaa kehitetään ja oikeudenkäyntimenettelyissä havaittuihin puutteisiin pyritään löytämään ratkaisuja. Vakuutusosoikeuden toiminnassa ja yleisemmin sosiaaliturvasioiden muutoksenhaussa on havaittu ongelmalliseksi erityisesti oikeudenkäyntien viivästyminen, ratkaisujen niukka perustelemine sekä suullisten käsittelyiden vähäisyys. Luonnoksessa on tehty useita kannatettavia ehdotuksia vakuutusosoikeudessa sovellettavan menettelyn tehostamiseksi. Lakimiesliitto toteaa kuitenkin, että ehdotetuilla tehostamistoimilla ei pystytä ratkaisemaan lopullisesti vakuutusosoikeuteen liittyviä ongelmia etenkin oikeudenkäyntien viivästymisen osalta, joka aiheutuu osittain vakuutusosoikeuden niukoista resursseista asiamääriin nähden. Lakimiesliitto pitää perusteltuna, että vakuutusosoikeutta ja sosiaaliturvan muutoksenhakumenettelyä arvioidaan jatkossa vielä osana koko tuomioistuinlaitosta koskevia kehittämishankkeita, joita on ja tulee olemaan vireillä oikeusministeriössä. Tässä yhteydessä on tarpeen arvioida, missä määrin erityistuomioistuimelle on aidosti tarvetta ja miten sosiaaliturvan muutoksenhaku tulee järjestää osana tuomioistuinlaitoksen kokonaisuutta.

Kokoonpanojen keventäminen yksinkertaisemmissa asioissa ja joustavuuden lisääminen kokoonpanon määräytymisessä ovat Lakimiesliiton mukaan kannatettavia samoin kuin ulkopuolisten lääkärinlausuntojen käytön lisääminen. Jotta ulkopuolisia lääkärinlausuntoja myös tosiasiallisesti hankittaisiin, voitaisiin lakiin lisätä säännös siitä, että asianosainen voi esittää pyynnön ulkopuolisen lääkärin lausunnon hankkimisesta. Lisäselvityksen toimittamisen rajaaminen on niinkään perusteltua, mutta rajaaminen pitäisi olla mahdollista ennen ratkaisupäivää, joka ei edes ole asianosaisten tiedossa. Tarkoituksenmukaisempi ajankohta olisi joko valituksen toimittamisen määräaika tai tietty aikamäärä siitä lukien (esim. 2 kuukautta), josta vakuutusosoikeus voi tarvittaessa poiketa, mikäli katsoo lisäselvityksen antavan siihen aiheen. Lakimiesliitto kannattaa myös lääkärijäsenten rekrytoimisen suorittamista avoimella menettelyllä sekä sidonnaisuuksien ilmoittamista, joka lisäisi menettelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

**Suomen Tuomariliitto ry** (jäljempänä Tuomariliitto) toteaa lausunnossaan, että se pitää joidenkin esitettyjen muutosten toteuttamista jopa erityisen tärkeänä. Ainoastaan ratkaisukokoonpanojen keventämistä koskevat ehdotukset ovat Tuomariliiton näkemyksen mukaan joiltakin osin omiaan vaarantamaan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa vakuutusosoikeudessa eikä niitä tämän vuoksi tule toteuttaa esitetystä muodostaan. Tuomariliitto ilmoittaa kannattavansa vakuutusosoikeuteen ehdotettua yhden tuomarin kokoonpanoa. Sen sijaan Tuomariliitto vastustaa ehdotusta kaksijäsenisestä kokoonpanosta ehdotetussa muodossa. Vakuutusosoikeus on käsittelemisään toimeentuloturva-asioissa joitakin työtaturma-asioita lukuun ottamatta ainoa varsinainen tuomioistuin sekä ylin

muutoksenhakuaste, jonka päätöksiin ei ole enää mahdollista hakea muutosta. Tästä syystä muutoksenhakijoiden oikeusturvan varmistaminen vakuutusosoikeudessa on ehdottoman välttämätöntä. Ylimmissä tuomioistuimissa oikeusvarmuuden takaamiseksi ainoa luotettava muodollinen keino on riittävän suuret ratkaisukokoonpanot. Huomion arvoista on myös, että vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden luonteen ja laadun vuoksi sekä sovellettavan lainsäädännön monimutkaisuuden vuoksi yksinkertaisten ja selvien asioiden etukäteinen arviointi ei ole läheskään aina mahdollista. Näennäisen yksinkertaiselta, selvältä ja lainmukaiselta vaikuttava asia saattaa osoittautua vasta syvällisemmässä tarkastelussa vaativaksi ja kaksijäsenistä kokoonpanoa suurempaa kokoonpanoa vaativaksi. Tuomariliitto katsoo, että esityksen mukainen kaksijäseninen ratkaisukokoonpano olisi omiaan vaarantamaan oikeusturvaa vakuutusosoikeudessa ilman, että siitä koituisi merkittäviä tehokkuushyötyjä.

Tuomariliitto kannattaa ehdotusta muodollisista istunnoista luopumisesta. Uudistus parantaisi vakuutusosoikeuden edellytyksiä kohdentaa voimavarojaan muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta tehokkaammin. Lisäksi se muutoksenhakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta lyhentäisi käsittelyaikoja merkityksellisessä määrin. Asioiden ja niiden oikeudenkäyntiaineiston laajamittainen kierrättäminen sivutoimisilla jäsenillä jo ennen muodollista istuntoa, on osoittautunut toimivaksi ja tehokkaaksi työtavaksi. Tarkoituksena on varmistaa jäsenten mahdollisuus perehtyä jokaiseen asiaan riittävän hyvin, mutta joustavasti. Kiertovaiheessa jäsenillä on mahdollisuus vaihtaa kirjallisesti alustavia mielipiteitään asiakirjoihin liitetyn käsittelymuistion välityksellä. Yksimielisten asioiden lyhyt muodollinen käsittely varsinaisessa istunnossa ei aiheuta niin merkittävää lisätyötä tai ajanhukkaa, että pelkästään tämän vuoksi muodollisista istunnoista olisi välttämätöntä luopua. Merkittävin muodollisista istunnoista aiheutuva haitta johtuu siitä, että asiantuntijajäsenten sivutoimisuuden vuoksi istuntoja on mahdollista järjestää vain keskimäärin kerran viikossa. Istuntojen odottaminen lisää käsittelyaikaa keskimäärin viikosta kahteen viikkoon, mutta jäsenten esteiden vuoksi odotusaika voi venyä useamman viikon pituiseksi. Epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että muodolliseen istuntoon ei aina saada samoja jäseniä, jotka ovat kirjallisen etukäteisvalmistelun aika perehtyneet asiaan ja siis tosiasiallisesti ratkaisseet sen. Tämä on virkavastuun kannalta ongelmallista eikä ole myöskään omiaan parantamaan vakuutusosoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Tuomariliitto kannattaa myös ehdotusta siitä, että vakuutusosoikeus ryhtyisi pyytämään aiempaa huomattavasti enemmän ulkopuolisen asiantuntijalääkärin lausuntoja, mutta suhtautuu epäilyksellä menettelyn käyttöön ehdotetussa laajuudessa. Tuomariliitto ei pidä perusteltuna eikä edes realistisena, että ulkopuolisia lääkäriinlausuntoja pyydetäisiin 600 asiassa vuodessa. Tuomariliitto kannattaa ehdotuksia lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyn muuttamisesta ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta. Tuomariliitto toteaa, että vakuutusosoikeuden sivutoimiset jäsenet toimivat samalla tavalla oikeuden jäsenenä tuomarin vastuulla kuin päätoimisetkin jäsenet. Oikeuspoliittisesti ei ole olemassa kestävä perustetta miksi heidän velvollisuuttaan ilmoittaa sidonnaisuuksistaan tulisi arvioida toisin kuin muiden tuomareiden. Päinvastoin käytäntö on osoittanut, että se olisi jopa vielä tarpeellisempaa kuin päätoimisten tuomareiden osalta.

Aiemmassa, rauenneessa hallituksen esityksessä oli ehdotettu vakuutusosoikeuden sivutoimisten jäsenten ratkaisutoimintaan osallistumisen vähentämistä. Tuomariliitto pitää

valitettavana, että tästä on nyt luovuttu. Vakuutusosoikeuden sivutoimisista työoloja tuntevista asiantuntijajäsenistä tulisi luopua kokonaan tai vähintäänkin heidän osallistumistaan ratkaisutoimintaan tulisi vähentää.

Tuomariliitto ilmoittaa kannattavansa esitystä päätoimisen ylilääkärin viran perustamisesta, koska se parantaisi monin tavoin vakuutusosoikeuden edellytyksiä kehittää ratkaisujen laatua sekä tehostaisi vakuutusosoikeuden toimintaa muutoinkin.

**Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ry** (jäljempänä TVL) kannattaa lakiluonnokseen kirjattuja ehdotuksia vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi sekä myös sitä, että vakuutusosoikeuteen perustettaisiin päätoimisen ylilääkärin virka.

**Työeläkevakuuttajat TELA ry** (jäljempänä TELA) toteaa lausunnossaan, että yleisesti ottaen luonnoksen muutosehdotukset ovat tarpeellisia ja hyviä uudistuksia valitusasioiden käsittelyssä. TELA ilmoittaa kannattavansa sitä, että eri prosessuaalisilla toimilla pyritään lyhentämään vakuutusosoikeuden nykyisellään kohtuullisen pitkiä käsittelyaikoja. Samoin lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen on tärkeää. TELA:n näkemyksen mukaan vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja voidaan keventää selkeissä ja oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa esityksessä ehdotetulla tavalla, eikä menettelyn voida katsoa vaarantavan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa. Myös resurssien kohdentaminen tämän jaon perusteella on ehdottoman kannatettavaa. Lisäksi muodollisista istunnoista luopuminen niissä tapauksissa, joissa kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat olleet yksimielisiä, lyhentäisi vakuutusosoikeuden käsittelyaikoja. TELA pitää erityisen hyvänä ehdotuksessa olevaa rajoitusta lisäselvityksen toimittamiselle asian ratkaisupäivään saakka. TELA toteaa lausunnossaan, että vakuutusosoikeudessa vuosittain käsiteltävistä asioista yli puolet on lääketieteellisestä erityisasiantuntemusta vaativaa. Työkyvyttömyys- ja erityisesti kuntoutusasiat ovat vain osittain lääketieteellisiä, minkä vuoksi vakuutusosoikeuden lääkärijäsenellä tulee olla hyvä kokemus myös vakuutuslääketieteestä. Asiantuntijalääkäreitä valittaessa vakuutuslääketieteeseen perehtyneisyys tulisi lukea eduksi. TELA toteaa, että vakuutusosoikeudessa tulisi taata riittävä lääketieteellinen asiantuntemus, jotta vältetään päätösvallan siirtyminen tuomioistuimen ulkopuolelle ja että päätoimisen ylilääkärin viran perustaminen vakuutusosoikeuteen olisi tärkeää vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämisen vuoksi. TELA toteaa näkevänsä sekä avoimuutta että luottamusta lisäävänä uudistuksena myös lääkäreiden osalta avoimen haun ja sidonnaisuuksien ilmoittamisen. TELA pitää tärkeänä sitä, että vakuutuslääkärin valinnoissa kuullaan STM:tä ennen kuin vakuutusosoikeus tekee perustellun ehdotuksen oikeusministeriölle siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin.

### 3.8 Kansalais- ja potilasjärjestöt

**Allergia- ja astmaliitto ry** pitää tarpeellisena vakuutusosoikeuden uudistamista. Allergia- ja astmaliitto pitää kannatettavana vakuutusosoikeusprosessin avoimuuden ja joustavuuden lisäämistä, toiminnan avoimuuden lisäämistä muun muassa lääkärijäsenten nimitämismenettelyn muutoksin sekä oikeusvarmuuden säilymistä korkealla tasolla. Lähtökohtana tulee olla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaaminen ja asianosaisille

ymmärrettävän prosessin luominen. Asiakasnäkökulmasta Allergia- ja astmaliitto kiinnittää huomiota siihen, että vakuutusosoikeuden päätösten laadukkaat perustelut ovat avainasemassa antamassa päätöksensaaajalle asian lopputuloksesta selkeän ja ymmärrettävän käsityksen. Allergia- ja astmaliitto katsoo, että vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen on tärkeää. Erityisesti päätoimisen ylilääkärin viran perustaminen vakuutusosoikeuteen voisi tuoda lisää lääkeopillista osaamista ja linjauksia vakuutusosoikeuden toimintaan. Sidonnaisuuksien pitää olla avoimesti nähtävillä. Allergia- ja astmaliiton mukaan vakuutusosoikeuden kokoonpanon muutoksissa tulee huolehtia siitä, että hakijan ehdoton oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus toteutuu. Kelan vammaistukiasioissa ja eläkkeensaaajan hoitotukiasioissa on syytä säilyttää riittävän laaja lainopillinen osaaminen. Allergia- ja astmaliitto toteaa, että asiakkaan oikeutta pyytää suullista käsittelyä tulee selvittää ja kirjata lakiin tosiasiallinen pääsy suulliseen käsittelyyn sekä suullisen käsittelyn edellytykset. Pelkkä viittaus hallintolainkäyttölakiin ei vielä riitä.

**Asbestille altistuneiden liitto ry** (jäljempänä ASBA) toteaa kirjallisen lausunnon olevan täydennys kuulemistilaisuudessa ASBA:n taholta esitettyihin kannanottoihin. ASBA toteaa, ettei luonnosta tulee toteuttaa sellaisenaan, eikä myöskään täydennettynä oikeusministeriön esittämällä tai muilla toimenpiteillä. ASBA oheistaa lausuntoonsa Kuluttajaparlamentin täysistunnon päätöksen 1.10.2012, jossa Kuluttajaparlamentti mm. vaatii, että vakuutuslaitosten ja muutoksenhakuelimien päätöksentekoa ja lainsäädäntöä tulee muuttaa kuluttajan (vakuutetun) oikeusturvan parantamiseksi sekä 1.10.2012 päivätyn ASBA:n järjestöpuheenvuoron ja 30.5.2013 päivätyn Pyydetty lisäselvitys kansanedustajille -asiakirjan. ASBA:n lausunnossa todetaan, että vakuutetun (kuluttajan) oikeusturvaa ovat merkittävästi heikentäneet vakuutuslaitosten ja muutoksenhakuelinten ”vakiintuneet käytännöt” ja ohjeet, jotka on suunnitelmallisesti ”laillistettu”. ASBA:n lausunnossa kritisoidaan myös muutoksenhakuelinten käyttämiä liitepäätöksiä sekä vakuutuslääkäritutkintoa. ASBA toteaa lausunnossaan, että yksityishenkilöitä koskevat voimassa olevien lakien, asetusten ja viranomais määräysten vastaiset ”käytännöt”, toimenpiteet ja menettelyt, sekä muut riita-asiat tulee viimeistään SOTE-/ERVA-uudistuksen jälkeen ratkaista käräjä- ja raastuvanoikeuksissa, sekä tarvittaessa hovioikeuksissa ja Korkeimmassa oikeudessa. ASBA katsoo, että koska nyt voimassa olevat lait ovat keskenään ristiriitaisia, Suomen perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Suomen valtion ratifioimien kansainvälisten sopimusten vastaisia, on ne mahdollisimman pian muutettava, jotta yksilön (vakuutettu) oikeusturva paranee Suomen ”oikeusvaltiossa”. ASBA katsoo, että tämä on tärkeä peruste sille, ettei vakuutusosoikeuslain uudistamista tule toteuttaa.

**Asevelvollisena vammautuneiden tuki ry** toteaa haluavansa omalla lausunnollaan varmistaa sen, että uudessa laissa sotilastapaturma-asiat ja sotilasvamma-asiat saavat oikeudessa samanlaisen käsittelyn. Tästä syystä uudistetun vakuutusosoikeuslain 12 §:ssä pitäisi mainita sotilasvamma-asioiden lisäksi sotilastapaturma-asiat, jotta eri aikoina vammautuneet varusmiehet saisivat yhtä asiantuntevan kohtelun vakuutusosoikeudessa.

**Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto EOK ry** (jäljempänä EOK) toteaa lausunnossaan, että luonnoksessa ei esitetä mitään sellaisia korjauksia lainsäädäntöön, joilla vakuutusosoikeuden nykyisten menettelytapojen vakavat ongelmat asianosaisten oikeusturvalle voitaisiin poistaa. EOK toteaa, että luonnoksen käsittely on keskeytettävä ja

oikeusministeriön olisi välittömästi perustettava laajapohjainen komitea valmistelemaan uutta lainsäädäntöä, joilla nykyinen erityistuomioistuinjärjestelmä sosiaalivakuutusasioissa voitaisiin uudistaa. EOK toteaa, että oikeusvarmuuden turvaaminen tuomioistuin-käsittelyssä ei edellytä lääkärijäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoon, vaan parempi menettely on se, että tuomioistuin pyytää asiantuntijalaususton valtioneuvoston erikseen määräämiltä asiantuntijalääkäreiltä. Näin voitaisiin välttää lääkärijäsenten rooliin kohdistuva perusteltu epäluottamus heidän toimintansa riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta tuomioistuimen jäsenenä. EOK toteaa, että koska nyt lausunnolla oleva luonnos ei lähtökohdiltaan johda kansalaisten oikeusturvan kannalta sellaisen lainsäädännön valmisteluun, jolla vakavat perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset vakuutusoi-keuden toiminnassa voitaisiin välttää, EOK:lla ei ole muuta lausuttavaa luonnoksesta.

**Invalidiliitto ry** pitää kannatettavana luonnoksen tavoitteen mukaista vakuutusoi-keusprosessin avoimuuden (mm. sivutoimisten lääkärijäsenten ja muiden sivutoimisten jäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely) ja joustavuuden lisäämistä. Invalidiliitto ilmoittaa olevansa erittäin huolissaan vakuutusoi-keuden ratkaisujen käsittelyaikojen pituuksista, jotka lähentelevät keskimääräisenkin käsittelyajan osalta yhtä vuotta. Myös vakuutusoi-keuden ratkaisujen perusteluita tulee avata ja niiden laatuun on kiinnitettävä huomiota. Erityisesti vakuutuslääketieteellinen osaaminen on varmistettava vakuutusoi-keudessa.

Vakuutusoi-keuden kokoonpanojen osalta Invalidiliitto katsoo, että työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien jäsenten sijaan sotilastapaturma-asioissa tulee varmistaa nykyistä laaja-alaisempi tietämys varusmiespalveluksen erityisistä olosuhteista, jotka poikkeavat selvästi normaalista työelämästä. Invalidiliiton mielestä lain 11 §:ää tulee muuttaa siten, että vakuutusoi-keudessa käsiteltäviin sotilastapaturma- ja palvelussairausasioihin osallistuu kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Invalidiliitto toteaa myös, että sivutoimisten vakuutusoi-keuden jäsenten nimittämismenettely voisi perustua avoimeen hakuun vastaavasti kuten lääkärijäsenten ja vakuutusoi-keuden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettely on suunniteltu toteutettavaksi. Invalidiliitto ilmoittaa suhtautuvansa varauksellisen myönteisesti esitykseen yhden jäsenen kokoonpanosta varsinkin, kun nämä asiat tullaan kirjaamaan lakiin ja harkintavalta siirtää peruskokoonpanoon säilytetään. Invalidiliitto katsoo, että Kelan vammaistukiasiat ja eläkettä saavan hoitotukiasiat sekä sairausvakuutusasiat tulee jatkossakin käsitellä kokoonpanossa, jossa on kaksi lakimiesjäsentä. Suullisen käsittelyn osalta Invalidiliitto toteaa, että lainkirjain antaa muutoksenhakijalle täysin väärän ja harhaanjohtavan kuvan mahdollisuudesta päästä suulliseen käsittelyyn vakuutusoi-keudessa. Säännöstä tulee selventää ja kirjata lakiin tosiasiallinen pääsy suulliseen käsittelyyn sekä suullisen käsittelyn edellytykset. Pelkkä viittaus hallintolainkäyttölakiin ei vielä riitä. Invalidiliiton mielestä muodollisten istuntojen järjestäminen on syytä säilyttää monijäsenisissä kokoonpanoissa ainakin erityisasiantuntemusta ja vakuutusoi-keuden jäsenten välitöntä keskusteluyhteyttä edellyttävissä sotilastapaturma-asioiden käsittelyssä sekä lääketieteellisten syy-yhteyksysymysten arvioinneissa.

Invalidiliitto toteaa lausunnossaan, että myös ruotsinkielisillä vakuutetuilla tulee olla oikeus käyttää äidinkieltään vakuutusosoikeudessa ja ettei ns. virkamiesruotsi takaa vakuutetun oikeusturvaa, koska lääketieteellisen arvioinnin ja esim. syy-yhteyksensymyksen ymmärtäminen voi olla haastavaa toisella kotimaisella kielellä.

Invalidiliitto katsoo, että ehdotus ylilääkärin viran perustamisesta vakuutusosoikeuteen on mielenkiintoinen ja siihen liittyy kysymyksiä, joita on syytä pohtia. Vakinainen ylilääkäri voisi tuoda lääkeopillista osaamista ja linjauksia vakuutusosoikeuden toimintaan. Toisaalta tähän liittyy riski, että vakuutusosoikeuden ylilääkäri voisi omilla tulkinnoillaan kaventaa vakuutusosoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten harkintavaltaa yksittäistapa-uksissa.

**Mielenterveyden keskusliitto ry** toteaa lausunnossaan, että luonnoksessa on hyvää vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoa ja vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuutta koskevat uudistusehdotukset. Samoin lääkärijäsenen ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin sekä vakuutusosoikeuden sivutoimisen jäsenen velvollisuus esittää selvitys sidonnaisuuksista lisäävät omalta osaltaan vakuutusosoikeuskäsittelyn avoimuutta ja oikeusvarmuutta. Ehdotus siitä, että yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosoikeudessa, parantaa asiakkaan asemaa ja oikeusturvaa vakuutusosoikeuskäsittelyssä sekä lisää luottamusta käsittelyn avoimuuteen. Mielenterveyden keskusliitto katsoo, että vakuutusosoikeuden käsittelyajoille tulisi asettaa enimmäisajat ja lyhentää käsittelyajat 3-6 kuukauteen sekä määrittää sanktiot enimmäisaikojen ylittäneistä päätöksistä. Vakuutusosoikeuden tulee myös perustella kaikki päätöksensä hakijalle ymmärrettävällä tavalla hyvää hallintotapaa noudattaen. Vakuutusosoikeuden lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen on oltava muutoksenhakijalle avoimia ja hakijalle tulee aina varata vastineenanto-mahdollisuus. Ennen kaikkea hakijalle tulee antaa riittävä informaatio asiansa käsittelystä. Kokoonpanojen osalta Mielenterveyden keskusliitto toteaa, että esitys keventää ja nopeuttaa käsittelyä, mutta esittää samalla kysymyksen siitä, miksi sairausvakuutusasiat ja vammaistukiasiat eivät kuten työkyvyttömyyseläkeasiat ja kuntoutusasiat vaadi samantasoista ratkaisukokoonpanoa ja päätösvaltaisuutta toteamalla, että näissäkin kaikissa on kysymys sairauserusteisesta työkyvyttömyydestä tai toimintakyvyn alenemasta.

**Muistiliitto ry** toteaa esityksen vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreistä olevan hyvä, koska siinä kuvataan paremmin heidän tehtävänsä ja asemansa. Muistiliitto toteaa, että asiantuntijalääkärien tulee edustaa laajasti eri alojen asiantuntijuutta ja mm. neurologisten sairauksien hoidon pätevyys on erittäin tärkeää arvioitaessa muistisairaiden henkilöiden etuus-kysymyksiä. Muistiliitto ilmoittaa kannattavansa vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkärien nimittämismenettelyn muuttamista siten, että se perustuu avoimeen hakuun. Samoin velvoite sidonnaisuuksien ilmoittamisesta on hyvä. Muistiliitto toteaa, että koska vakuutusosoikeus toimii useissa asioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena, tulee tarkkaan määritellä ne päätösasiat ja kokoonpanot, jotka tehdään kevennetyssä järjestyksessä ja että luonnoksessa on riittävän yksityiskohtaisesti määriteltä nämä kysymykset. Muistiliitto korostaa, että muutoksenhakijalle asian käsittelystä annettavien ohjeiden tulee olla selkeitä ja että uuden selvityksen vastaanottamisen suhteen on oltava joustoa, jos selvityksen toimittamisen viivästyminen on ollut pätevä syy.

**Näkövammaisten keskusliitto ry** pitää erittäin tarpeellisenä ja kiireellisenä vakuutus-oikeuden uudistamista. Näkövammaisten keskusliitto ilmoittaa pitävänsä hyvänä ratkaisuna sitä, että kokoonpanoja kevennetään. Myös muodollisista istunnoista voidaan luopua, silloin kun päättävät jäsenet ovat yksimielisiä. Näkövammaisten keskusliitto kannattaa lisäselvitysten vastaanottamisen rajoittamista ratkaisupäivään. Näkövammaisten keskusliiton mielestä vakuutus-oikeuden kokoonpanossa pitäisi olla ainoastaan tuomarijäseniä, eikä kokoonpanoon pitäisi kuulua lainkaan lääkärijäseniä eikä asiantuntijajäseniä. Vakuutus-oikeuden pitäisi toimia kuten hallinto-oikeudet, jolloin pystyttäisiin parhaiten takaamaan oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Näkövammaisten keskusliitto toteaa, että lääkärin asiantuntemus ja muiden alojen asiantuntemus voidaan tuoda tuomioistuimen tietoon asiantuntijalausunnoilla ja todistelulla. Lääkärin tulee antaa lausunto hakijan terveydentilasta, eikä ottaa kantaa tai antaa lausuntoa korvauskäytännöstä eikä osallistua asian ratkaisemiseen. Se, että lausuntojen pyytäminen voisi olla kalliimpaa kuin lääkärijäsenen osallistuminen päätöksentekoon, ei voi olla perusteena nykyiseen käytäntöön. Lähtökohtana tulee olla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaaminen.

**Suomen Potilasliitto ry** (jäljempänä Potilasliitto) ei pidä suomalaisen oikeuskäytännön läpinäkyvyyden tai oikeusturvan kannalta suotavana, että vakuutus-oikeus byrokratisoidaan tavalla, jossa juridisen harkinnan pintaa supistetaan kokoonpanoja supistamalla tai muodollisista istunnoista luopumisella. Potilasliitto toteaa vaarana olevan, että harkinta yksipuolistuu ja päätöksiä lopputulokset muuttuvat yhä voimakkaammin yhden tai pienen ryhmän käsityksiä mukaileviksi. Muodollisista istunnoista luopuminen myös etäännyttää päätöksen tekijöitä kollegiaalisesta harkinnasta ja lopulta itse käsiteltävistä asioistakin. Potilasliitto esittää, että lakialoite siirretään uuteen valmisteluun.

**Suomen Reumaliitto ry** (jäljempänä Reumaliitto) peräänkuuluttaa vakuutus-oikeusjärjestelmän käsittelyaikojen nopeuttamista ja läpinäkyvyyden lisäämistä. Luonnoksessa on hyviä keinoja tähän suuntaan, mutta Reumaliitto esittää kysymyksen siitä, riittävätkö ne korjaamaan tilannetta tarpeeksi. Kansalaisten oikeusturvan takaamiseksi käsittelyaikoja tulee lyhentää esimerkiksi asettamalla huomattavasti nykyistä käsittelyaikaa lyhempi maksimiaika. Vakuutus-oikeuden päätösten perusteluja ja taustoja tulee selventää. Muutoksenhakijan kuuluu saada ymmärrettävä ja selkeä päätös tilanteestaan. Ehdotukset yksi- ja kaksijäsenisestä kokoonpanosta sekä muodollisista istunnoista luopumisesta saavat Reumaliitolta varovaisen hyväksynnän, mikäli säästyvä työpanos käytetään käsittelyaikojen lyhentämiseen ja päätösten perustelujen parantamiseen. Reumaliitto katsoo, että esitys ulkopuolisten asiantuntijalääkärilausuntojen määrään lisäämisestä on parannus verrattuna nykytilanteeseen. Reumaliitto katsoo myös, että lääkärijäsenen kannanotto tulisi kaikissa tapauksissa antaa muutoksenhakijalle tiedoksi. Reumaliitto toteaa, että ehdotukset nimittämismenettelyn uudistamisesta ja sidonnaisuuksien ilmoittamisesta ovat kannatettavia. Edelleen Reumaliitto toteaa, että ehdotukset aikarajoituksista kirjalliseen ja suulliseen selvitykseen sekä lisäselvityksiin liittyen lienevät perusteltuja käsittelyn sujuvuuden ja käsittelyaikojen lyhentämisen kannalta. Reumaliitto on hyvillään siitä, että asianosaisen oikeutta pyytää suullista käsittelyä parannetaan. Kannatettavaa on myös ehdotus vakuutus-oikeuden tiedonantovelvollisuudesta.




**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry** (jäljempänä VELPE) toteaa lausunnossaan, että oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin antamat lupaukset asianosaisjulkisuuden lisääntymisestä eivät ole toteutumassa. VELPE esittää perustuslain vastaisten tilanteiden jatkuessa esimerkiksi vakuutusosoikeuden lopettamista sekä tapaturma- ja ammattitautiasioiden siirtämistä käräjäoikeuksien ratkaistaviksi lakisääteisen tapaturma-asioiden korvauslautakunnan käsittelyvaiheen jälkeen, jos osapuolet ovat kirjallisen ja suljetun käsittelyn jälkeen edelleen erimielisiä. VELPE katsoo, että tapaturma- ja ammattitautilain toimialalla maan vakiintunut tapa ja vakuutusosoikeudellinen erityistuomioistuinjärjestelmä perustuu nelikantaiseen toimintamalliin, jossa päärooleissa ovat 1) työnantajapuolen keskusjärjestöt, 2) työntekijäpuolen keskusjärjestöt, 3) vakuutusalan etujärjestöt ja 4) valtion virkamiesedustajat. Lainsäädäntövallan lisäksi samat organisaatiot ja henkilöt käyttävät toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa. VELPE:n mukaan menettelytapa on selkeästi perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EUnormiston vastainen. VELPE nostaa lausunnossaan esiin asioita, jotka ovat heidän mielestään aiemmin jääneet huomiotta.

VELPE toteaa, että lääkärijäsenen pitäisi toimia valan vannoneena asiantuntijana ja valituksen alaisen asian lääketieteellisen alueen tuntevana erikoislääkärinä. Valituksen käsittelylle tulisi säätää maksimiaika ja laissa tulisi säätää pakolliseksi myös pyytää valittajan omalta työvoimatoimistolta ja omalta ammattiliitolta kirjallinen lausunto valittajan työllistymismahdollisuuksista vajaan kuuksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Vakuutusosoikeuteen ja sen alaisiin lautakuntiin on saatava nopeasti käyttöön sähköinen asiakirjojen käsittely, siirto ja arkistointi vakuutusyhtiöiden tapaan ja asianosaisella tulisi olla mahdollisuus tutustua sähköisiin asiakirjoihin esim. omien pankkitunnusten kautta tunnistautumalla. VELPE katsoo myös, että asianosaisjulkisten asiakirjojen sivunumerointi tulisi saattaa kuntoon ja että asiakirjoista tulisi saada yksilöity asiakirjaluettelo käräjä- ja hovioikeuksien tapaan. Tuomioistuimen tapahtumista tulisi myös tehdä tallenne, joka liitettäisiin päätöksen liitteeksi ja todisteeksi siitä, että asia on todella käsitelty vakuutusosoikeuden istunnossa. Vakuutusosoikeuden ja sen alaisten muutoksenhakulautakuntien päätöksille olisi myös lailla määrättävä ulkopuolinen täysipäiväinen ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen laillisuusvalvoja, joka vakuuttaa kunniansa ja omantuntona kautta kunkin vakuutusosoikeuden päätöksen voimassa olevien lakien ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle langettamien ennakkopäätösten vaatimien muutosten mukaan tehdyksi. VELPE korostaa myös oikeutta saada perusteltu päätös ja että yleisluontoinen viittaus asiakirjoihin ei riittävä. VELPE toteaa myös, että tapaturma-asioiden korvauslautakunnan toiminta tulee saada täysin avoimeksi ja läpinäkyväksi ja toteaa, että sen käyttävän virallisen tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolelta käsin erittäin näkyvää toimeenpanovaltaa miten korvauskäytäntöjä tuomioistuinjärjestelmissä ja vakuutusosoikeudessa sovelletaan. VELPE toteaa, että edellä mainittujen toimenpiteiden kautta kansalaisilla on viimeinkin mahdollista saada vakuutusosoikeuden ja ensimmäisen asteen lautakuntien päätöksiin tosiasiallisia perusteluita, jotka puuttuvat VELPE:n näkemyksen mukaan tällä hetkellä päätöksistä kokonaan.

VELPE katsoo, että nyt käsiteltävänä olevassa luonnoksessa ei ole otettu kantaa jo pitkään tiedossa olleisiin selkeisiin oikeudellisiin ja lakien vastaisiin menettelyihin vakuutusosoikeudessa riittävällä tavalla. VELPE ilmoittaa kannattavansa vakuutuslääkäreiden pois jättämistä vakuutusosoikeudessa tapahtuvasta tuomioistuin käsittelystä ja toteaa, että asiantuntijalääkäreiden sidonnaisuuksista tulee luotettavasti selvittää pää- ja sivutoimet

Suomessa ja/tai ulkomailla, osakeomistukset, myös puolison, lasten ja/tai elämän kumppanin sekä lähisukulaisten, mahdolliset osuudet/osakkuudet firmoista, joilla on alliansseja vakuutusyhtiöiden kanssa Suomessa ja/tai ulkomailla siten, että mikään edellä mainituista ei saa johtaa finanssialaan sidoksissa oleviin tahoihin. VELPE näkee tärkeäksi, että vakuutusoikeyden toiminnan ymmärtämiseksi laaditaan prosessikuvaukset siitä, miten asiapaperit kiertävät vakuutusoikeydessa kussakin valitusasiassa, siitä miten asiapaperit lukeneet ja niitä kommentoineet kokoontuvat fyysisesti sekä siitä, miten eriävä mielipide kirjataan ja käsitellään. Vakuutusoikeyden tilastointitapaa tulee VELPE:n käsityksen muuttaa lainsäädäntötoimin siten, että tilastot julkaistaan kaikille avoimesti yhtiöittäin ja että niissä ilmoitetaan hylkyprosentit yhtiöittäin sekä hylkäävien ja muutettujen päätösten määrät sekä arvo euroissa. Vakuutusoikeyslakiin tulisi ottaa säännös myös siitä, että vakuutusoikeyttä koskevat päätökset korkeimmasta oikeydesta, korkeimmasta hallinto-oikeydesta ja Euroopan ihmisoikeystuomioistuimesta tulee olla saatavilla keskitetysti ja helposti. Samasta yhteydestä tulisi löytyä myös lyhyet kuvaukset siitä, mitä konkreettisia parannuksia vakuutusoikeyden on niiden pohjalta tehnyt takautuvasti 25 vuoden ajalta. VELPE toteaa myös, että lakiin tulisi kirjata, että päätökset niissä tapauksissa, jotka on tehty ilman tosiasiallisia perusteluja, on saatettavissa takautuvasti uuteen käsittelyyn 80 vuoden ajalta käräjäoikeydessa. Edelleen VELPE katsoo, että vakuutusoikeydessa työskentelevien henkilöiden kaikki sidonnaisuudet vakuutusyhtiöihin päin on ilmoitettava vuosittain ja osakkeenomistukset kaikkiin finanssialan yrityksiin on kiellettävä lailla niin vakuutusoikeyden palveluksessa pää- ja sivutoimisesti työskenteleviltä sekä heidän lähipiiriltään. Eri tyyppisille omistuksille ja niiden ilmoittamiselle tulee säätää 10 vuoden viiveaika. VELPE toteaa myös, että tilanteessa, jossa päätöksen pääpaino on ollut lääketieteellisten seikkojen selvittelyssä, tulisi vakuutusoikeyden lääkärijäsenten, varajäsenten tai asiantuntijalääkäreiden sekä myös ulkopuolisten asiantuntijoiden lausumat olla aina asianosaisjulkisia takautuvasti 80 vuoden ajan. Lisäksi VELPE esittää, että korkeimmasta oikeydesta palautuville jutuille pitäisi säätää vakuutusoikeyslakiin 3 kuukauden maksimikäsittelyaika.

Lausuntonsa lopussa VELPE toteaa, ettei lakiesitys ehdotetussa muodossa ole toteuttamiskelpoinen. VELPE toteaa, että luonnoksessa mm. esitetään, että suuri osa lääketieteellisistä asioista voitaisiin ratkaista yhden tuomarin ja lääkärin kokonpanossa, joka olisi iso muutos käytäntöön, jossa maallikkojäsenet ovat aiemmin osallistuneet näiden juttujen käsittelyyn. VELPE katsoo, että julkista keskustelua siitä miten vakuutusoikeyden lääkärijäsenten asema saadaan avoimeksi ja kaikkien ymmärtämäksi pitää jatkaa ja viimeistään nyt on huolehdittava siitä, miten saadaan paras mahdollinen lääketieteellinen asiantuntemus kliiniseltä puolelta käyttöön. VELPE katsoo, että vakuutusoikeyden ulkopuolisina jäseninä toimivat asiantuntevat lääkärit ovat paras tae ratkaisukäytännön oikeydenmukaisuudelle. VELPE toteaa, että muodollisista istunnoista luopuminen vie vakuutusoikeyttä lumeoikeyden suuntaan. Yhden tuomarin kokonpanon osalta VELPE toteaa sen olevan ongelmallinen ja että tilastointi tulisi ensin saattaa lakisääteisesti kuntoon. Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokonpanon osalta VELPE toteaa, että erityisesti lääketieteellisten seikkojen arviointi on ongelmallinen tässä kokonpanossa. Täysistuntoa koskevien ehdotusten osalta VELPE toteaa, täysistuntojen todellisen merkityksen selvittämiseksi olisi laadittava myös prosessikaavio. VELPE ilmoittaa kannattavansa lääkärijäsenten nimittämismenettelyn kehittämistä. Sen sijaan sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta VELPE katsoo, että asia vaatii merkittävän avoimempaa ja kattavampaa jatkovalmistelua sekä eri intressiosapuolten näkemysten kuulemista. Asiassa



pitää ottaa huomioon myös virkamieslain 8 a §:n muuttaminen sekä ulottaminen vakuutusosoikeuden ja oikeusministeriön johtoa koskeviksi. VELPE toteaa, että yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi on hämmentävää, että jos esim. eläkeyhtiöiden johdon osakemistukset ollaan saattamassa julkisiksi, niin sama menettely ei koske virkamiehiä, jotka yhtiöiden asioita julkishallinnossa hoitavat. VELPE toteaa, että lakiesitykseen tarvitaan huomattavasti tarkempi säännös suullisista käsittelyistä kun vain se, että viitataan hallintolainkäyttölakiin. VELPE ilmoittaa kannattavansa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista, kunhan siitä tehdään yksiselitteisesti ymmärrettävä säännöstö ja tiedottaminen tehdään riittävällä laajuudella.

VELPE toteaa pitävänsä esitystä tervetulleena, mutta riittämättömänä korjaamaan vakuutusosoikeuden toiminnan perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen ja EU-normiston velvoitteita vastaavaksi lausuen, että nythän vakuutusosoikeuden käsittely tapahtuu suljetusti ja kirjallisesti ilman, että asianomainen edes saa tietoa siitä, mihin yksilöityihin asiakirjoihin tuomioistuinkäsittely perustui.

## 4 LAUSUNNONANTAJIEN ARVIOT KESKEISISTÄ EHDOTUKSISTA

### 4.1 Ratkaisukokoonpanot

#### 4.1.1 Yhden tuomarin kokoonpano (luonnoksen 10 a §)

Luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusosoikeus olisi päätösvaltainen yksijäsenisenä, jolle ei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon käyttämistä, ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys vakuutusosoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta, muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta, uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta, ulosmittaus- ta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta, täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta taikka asiasta, jossa valitus, hake- mus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan ja tällaiseen asi- aan liittyvästä vaatimuksesta. Luonnoksessa ehdotetaan, että yhden jäsenen kokoon- panossa jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari.

Suurin osa tästä ehdotuksesta lausuneista kannattaa ehdotusta siitä, että tietyt laissa erikseen määrätyt teknisluonteiset yksinkertaiset asiat voidaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa tai ilmoittaa, ettei ehdotukseen ole huomauttamista. Lausunnonantajien joukossa on kuitenkin myös niitä, jotka suhtautuvat varauksellisesti tähän ehdotukseen.

KHO toteaa, että luonnoksessa esitetyillä rajauksilla yksijäsenistä kokoonpanoa ei voida pitää ongelmallisena perustuslain eikä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön kannalta. KHO tuo esiin myös sen, että laista tulisi ilmetä, että asia ratkaistaan esittelys- tä. Apulaisoikeuskansleri toteaa, että ehdotus voi yksinkertaistaa ja nopeuttaa asioiden käsittelyä vakuutusosoikeudessa vaarantamatta kuitenkaan muutoksenhakijan oikeustur- vaa. Useat lausunnonantajat tuovat esiin sen, että näin vapautuvat resurssit tulee ohjata vaativimpien asioiden käsittelyyn ja että oikeusturvasta tulee aina huolehtia sekä tarvit- taessa siirtää asia laajempaan kokoonpanoon kuten luonnoksessa esitetään.

VakO toteaa, että ehdotettu säännös antaa vakuutusosoikeudelle mahdollisuuden seuloa osan kiireellisistä ja tutkimatta jätettävistä asioista joutuisampaan menettelyyn, mutta se ei kuitenkaan merkittävästi tehostaisi vakuutusosoikeuden toimintaa. Vuoden 2013 tilasto- jen perusteella yhden tuomarin kokoonpanoa olisi voitu käyttää enintään 333 asiassa ja lisäksi on otettava huomioon, että valituksen myöhästymistä koskevat ratkaisut sisältä- vät usein oikeudellista harkintaa, jolloin osa luonnoksessa mainituista asioista ratkais- taisiin edelleen kolmi- tai viisijäsenisissä kokoonpanoissa.

Akava, SAK ja STTK toteavat, että luonnoksessa oleva luettelo yhden tuomarin kokoonpanosta kuuluvista asioista sisältää myös muita kuin teknisluontoisia asioita. Järjestöt katsovat, että valitusajan jälkeen saapuneet asiat tulee käsitellä ja ratkaista laajemmassa kokoonpanossa. SAK pohtii lausunnossaan myös sitä, voidaanko asian palauttaminen tai siirtäminen uuden selvityksen johdosta vakuutuslaitokselle uudelleen käsiteltäväksi, ratkaista yksijäsenisessä kokoonpanossa, koska se voi merkitä huomattavaa käsittelyajan pidentymistä muutoksenhakijan kannalta. Myös ETK on sitä mieltä, että luettelo sisältää myös muita kuin teknisluontoisia asioita ja toteaa, että valitusajan jälkeen saapuneet asiat ja asian palauttaminen eläkelaitokselle uuden selvityksen johdosta sisältävät sellaista harkintaa, ettei niitä pitäisi käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa.

Arajärvi toteaa pitävänsä yhden jäsenen kokoonpanoa mahdollisena, mutta esittää pohdittavaksi voisiko yksijäsenisen toimivallan rajoitusta luonnehtia enemmän kuin kysymyksen laadulla esimerkiksi siten, että useampijäsenistä kokoonpanoa edellyttäisivät uudet linjaukset, kuten uusi lain soveltaminen tai poikkeaminen aikaisemmasta käytännöstä.

Suomen Potilasliitto ei hyväksy kokoonpanojen keventämistä ja VELPE toteaa ehdotuksen olevan ongelmallinen.

#### 4.1.2 Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpano (luonnoksen 10 b §)

Luonnoksessa ehdotetaan, että muut KELA:n ensiasteena ratkaisemat asiat kuin työkyvyttömyyseläkeasiat, työterveyshuollon korvausta koskevat asiat ja kuntoutusetuutta tai ammatillista kuntoutusta koskevat asiat voitaisiin ratkaista vakuutusosoikeudessa yhden tuomarin ja yhden lääkärijäsenen kokoonpanossa. Ehdotus jakaa lausunnonantajien mielipiteet. Osa tästä ehdotuksesta lausuneista on sitä mieltä, että ehdotus on hyvä ja ettei se vaaranna muutoksenhakijan oikeusturvaa. Toiset tuovat esiin, ettei ehdotus välttämättä vapauttaisi resursseja, mutta voisi kuitenkin vaarantaa muutoksenhakijan oikeusturvan siitä syystä, että myös muut kuin edellä mainitut KELA:n ensimmäisenä asteenä käsittelemät asiat vaativat sekä lainopillista että lääketieteellistä tuntemusta, jolloin peruskokoonpano eli kolmen jäsenen kokoonpano tulisi säilyttää.

KHO, Apulaisoikeuskansleri, STM, FK, Lakimiesliitto, TVL, TELA, Mielenterveyden Keskusliitto, Muistiliitto, Näkövammaisten Keskusliitto ja Reumaliitto kannattavat ehdotusta, koska se joustavoittaa ja vapauttaa resursseja, jotka voidaan käyttää vaativimpien asioiden käsittelyyn, käsittelyaikojen lyhentämiseen ja perustelujen parantamiseen. KHO toteaa, että myös tässä kohdassa laista tulisi ilmetä, että asia ratkaistaan esittelyssä.

VakO toteaa, että käytännössä kaksijäseninen kokoonpano tulisi sovellettaviksi alle 16-vuotiaan vammaistukea, 16 vuotta täyttäneen vammaistukea ja eläkkeensaajan hoitotukea koskevissa asioissa sekä sairausvakuutuslain mukaisissa asioissa. Useimpiin

Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemiin lääketieteellisiin asioihin liittyy VakO:n käsityksen mukaan myös vakuutetun olosuhteiden arviointia, jolloin ratkaisu ei painotu lääkärijäsenen erityisammattitaitoon ja asioiden joukossa on myös suhteellisen työläitä, asiakirja-aineistoltaan laajoja juttuja. VakO:n mukaan ratkaisutoimintaan saataisiin kokoonpanomuutoksen myötä tiettyä joustavuutta, mutta tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaista kokonaisuhyötyä vakuutusosoikeuden toiminnalle ja työmäärälle ehdotettu muutos toisi. Vuoden 2013 tilastojen perusteella kaksijäsenisessä kokoonpanossa olisi voitu käsitellä enintään 562 asiaa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmoittaa suhtautuvansa varauksellisesti tähän ehdotukseen, koska muutos ei sinällään merkitsisi erityisen suurta parannusta vakuutusosoikeuden työtilanteeseen ja käsittelyaikoihin. Lisäksi on huomioitava, että vakuutusosoikeus on ylin muutoksenhakuaste ja esimerkiksi sairausvakuutuslain viimesijainen tulkitsija. Muutoksenhakijoiden on voitava luottaa siihen, että heille tärkeä asia tulee käsitellyksi vakuutusosoikeudessa riittävän asiantuntevassa kokoonpanossa.

TELK kannattaa tätä ehdotusta kuitenkin siten, että jos asiaan liittyisi esittelijän eriävä mielipide, tulisi asia siirtää normaaliin kokoonpanoon.

KELA toteaa, että myös vammaisetuslain ja sairausvakuutuslain mukaista päätöstä koskeva valitus voi koskea oikeudellista ongelmallista kysymystä, jossa keskeinen tulkintakysymys ei ole pelkästään lääketieteellinen. Samalla kannalla ovat myös Allergia- ja astmaliitto sekä Invalidiliitto, joiden mukaan kolmijäseninen kokoonpano pitäisi säilyttää Kelan vammaistukiasioissa, eläkkeen hoitotukiasioissa ja sairausvakuutusasioissa. Samaa asiaa pohtii myös Mielenterveyden keskusliitto toteamalla esityksen olevan hyvä, koska se nopeuttaa ja joustavoittaa asioiden käsittelyä, mutta kysymällä, miksi luonnoksessa on katsottu, että sairausvakuutusasiat ja vammaistukiasiat eivät kuten työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusasiat vaadi samantasoista ratkaisukokoonpanoa ja päätösvaltaisuutta.

Akava toteaa esityksen olevan ongelmallisen lähinnä siitä syystä, että siitä näyttäisi muodostuvan sekava järjestelmä siirtomenettelyineen. SAK toteaa, että asiaa tulisi vielä selvittää lisää, koska kysymyksessä on laaja lääketieteellinen asiakokonaisuus ja koska kaksijäseniseen kokoonpanoon valikoituvat asiat vain kyseessä olevan kokoonpanon itsensä toimesta. STTK suhtautuu tähän varauksellisesti, koska olisi ongelmallista, ettei yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa käsiteltäviä asioita edes kierrätettäisi muilla eikä kenelläkään muulla olisi mahdollisuutta siirtää asian käsittelyä laajempaan kokoonpanoon. Myös KT suhtautuu varauksellisesti esityksen tähän kohtaan, koska ko. asioissa painottuu pitkälti lääketieteellinen arviointi, jolloin olisi perusteltua käsitellä nämäkin asiat laajemmassa kokoonpanossa.

EK ilmoittaa, ettei se voi kannattaa tätä ehdotusta, koska se voisi johtaa siihen, että jopa puolet vakuutusosoikeuden jutuista ratkaistaisiin yhden tuomarin ja lääkärijäsenen toimesta. Myös ETK toteaa, että ehdotus korostaisi lääkärijäsenen asemaa liiaksi ja että vakuutusosoikeuden vahvuutena on, että maallikkojäsenillä on mahdollisuus keskustella valitusasian lääketieteellisistä seikoista ja päätöksen perustelemisesta lääkärijäsenen kanssa.

Asianajajaliitto yhtyy kuulemistilaisuudessa esitettyyn kritiikkiin kaksijäsenisestä kokoonpanosta ja Tuomariliitto vastustaa ehdotusta esitetyssä muodossaan. Tuomariliitto katsoo, että esityksen mukainen kaksijäseninen ratkaisukokoonpano olisi omiaan vaarantamaan oikeusturvaa vakuutusosoikeudessa ilman, että siitä koituisi merkittäviä tehokkuushyötyjä.

Arajärvi toteaa, ettei kaksijäsenistä kokoonpanoa tule perustaa varsinkin, kun kokoonpanon toimivalta on ainakin periaatteessa sangen laaja.

Suomen Potilasliitto ei hyväksy kokoonpanojen keventämistä.

VELPE toteaa, että ehdotus olisi toteutuessaan iso muutos siihen käytäntöön, jossa ulkopuoliset maallikkojäsenet osallistuvat asian ratkaisuun ja erityisesti lääketieteellisten seikkojen arviointi olisi tässä kokoonpanossa ongelmallinen. VELPE ilmoittaa, ettei se voi kannattaa esitystä tässä muodossa.

#### **4.1.3 Täysistunnon kokoonpano (luonnoksen 13 § 2 mom.)**

Luonnoksessa ehdotetaan vakuutusosoikeuden täysistunnon kokoonpanon muuttamista siten, että jatkossa siihen ei kuuluisi enää määräaikaisessa tuomarivirkasuhteessa olevat tuomarit. Suurin osa niistä lausunnonantajista, jotka lausuivat tästä ehdotuksesta, ovat ehdotuksen kannalla. KHO kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäsäännöksistä tulisi säätää laissa ja VELPE toteaa, että täysistunnon todellisesta merkityksestä tulisi saada selvitys.

#### **4.2 Yksimielisten asioiden ratkaiseminen (luonnoksen 10 § 2 mom.)**

Luonnoksessa ehdotetaan, että asiat voitaisiin vakuutusosoikeudessa ratkaista istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä eikä jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä. Ehdotus jakaa lausunnonantajien mielipiteet. Osa tästä ehdotuksesta lausuneista ilmoittaa menettelyn olevan mahdollinen etenkin, kun otetaan huomioon se, että käyttöala on tarkoin laissa rajattu ja että jokaisella jäsenellä on oikeus saada asia istuntoon. Ehdotetun menettelyn ei katsota vaarantavan oikeusturvaa, vaan jopa parantavan sitä mm. siitä syystä, että yksimielisten asioiden käsittelyajat nopeutuvat ja istunnoissa jää enemmän aikaa keskustelua vaativille asioille. Lisäksi menettelyä perustellaan sillä, että ratkaisukokoonpanossa on varmuudella ne jäsenet, jotka tosiasiallisesti ovat ottaneet asian ratkaisuun kantaa. Vapautuvien resurssien osalta pidetään tärkeänä sitä, että ne käytetään käsittelyaikojen nopeuttamiseen ja päätösten perustelujen parantamiseen. Toiset lausunnonantajat katsovat taas kollegiaalisen päätöksentekomenettelyn edellyttävän

---

sitä, että ratkaisukokoonpanon jäsenet kokoontuvat istuntoon, jossa asia lopullisesti ratkaistaan. Tätä perustellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja ratkaisukokoonpanon jäsenten dialogin johdosta sekä myös sillä, ettei yksimielisten asioiden käsittely istunnossa todellisuudessa vie kovin paljoa aikaa.

KHO, vakuutusosasto, Apulaisoikeuskansleri, Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, STM, TELK, FK, Asianajajaliitto, Tuomariliitto, TVL, TELA, Arajärvi, Näkövammaisten Keskusliitto ja Reumaliitto ovat ehdotuksen kannalla. Asianajajaliitto tuo esiin sen, että jäsenelle pitäisi asettaa velvollisuus vaatia tarvittaessa istuntoa.

Tamla tuo esiin, että asian käsittely muodollisessa istunnossa vahvistaa ratkaisutoiminnan luotettavuutta ja uskottavuutta ja kuvaa siitä, että asia on ratkaistu kollegiaalisessa menettelyssä eikä vain papereita etukäteen kierrättämällä.

Akava toteaa lausunnossaan, että yksimielisten asioiden ratkaiseminen muodollisessa istunnossa tuskin viivästyttää asian ratkaisua siinä määrin, että siitä saatava hyöty vastaisi tuomioistuimen arvovalle ja yleiselle hyväksyttävyydelle mahdollisesti aiheutuva vahinko. Samalla kannalla on myös SAK sekä ETK.

STTK suhtautuu varauksellisesti muodollisista istunnoista luopumiseen, mutta mikäli niin kuitenkin tehtäisiin, pitäisi ehdottomasti taata, että yksikin jäsen voisi halutessaan saattaa asian ratkaistavaksi muodolliseen istuntoon, kun ottaa asiaan kantaa etukäteiskierrossa. Myös KT suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen.

EK katsoo, että tuomioistuimelle on ominaista muodolliset istunnot, kollegiaalisuus ja se, että päätöksenteko on tuomioistuimella eikä sen ulkopuolella.

Mäenpää toteaa, että luonnokseen sisältyvää ehdotusta olisi jatkovalmistelussa paikallaan arvioida erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten kannalta. Tällainen arvio on aiheellinen myös siksi, ettei sellaista ole aikaisemmin tehty.

Invalidiliitto toteaa, että muodollisten istuntojen järjestäminen on syytä säilyttää kokoonpanoissa ainakin erityisasiantuntemusta ja vakuutusosaston jäsenten välitöntä keskusteluyhteyttä edellyttävissä sotilastapaturma-asioiden käsittelyssä sekä lääketieteellisten syy-yhteydskysymysten arvioinneissa.

Potilasliitto ei hyväksy muodollisista istunnoista luopumista ja VELPE toteaa, että muodollisista istunnoista luopuminen tekisi vakuutusosastosta luumoosivon.



## 4.3 Vakuutusoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen (luonnoksen 2 a §)

Vakuutusoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen on herättänyt viime aikoina paljon keskustelua. Myös lausunnonantajien mielipiteet eroavat toisistaan. Luonnoksessa lähdetään siitä, että vakuutusoikeuden nykyinen järjestelmä säilytettäisiin kuitenkin siten, että lääkärivarajäsenten nimike muutettaisiin vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja että heiltä pyydettyjen asiantuntijalääkärilausuntojen määrää lisätäisiin. Ehdotuksen mukaan vakuutusoikeuden lääkärijäsenen kannanotto kuuluisi tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin, kun taas asiantuntijalääkärilausunto olisi asianosaisjulkinen. Ehdotus siitä, että vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanossa säilytetään lääkärijäsenet saa kannatusta, mutta muutama lausunnonantajista on myös sitä mieltä, että lääkärijäsenistä vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoissa tulisi luopua ja siirtyä täysin siihen, että lääketieteellinen tietämys hankittaisiin asiantuntijalausuntojen kautta. Osa lausunnonantajista kannattaa ehdotusta siitä, että lääkärivarajäsenten nimike muutettaisiin vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja tehtävä puhtaaksi asiantuntijalausuntojen antajaksi, koska se lisää toiminnan avoimuutta ja muutoksenhakijan vaikutusmahdollisuuksia. Osa puolestaan katsoo tämän menettelyn ongelmalliseksi muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja käsittelyaikojen pidentymisen suhteen sekä myös siitä syystä, että päätösvalta mahdollisesti siirtyisi vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanon ulkopuolelle. Muutamat lausunnonantajat korostavat myös sitä, että vakuutusoikeuden ja lääkärijäsenten kritiikki voi kasvaa, jos päätös olisi pyydetyn asiantuntijalausannon vastainen.

KHO toteaa, että luonnokseen tältä osin sisältyvät korjausehdotukset ovat perusteltuja. KHO näkee, että lääkärivarajäsenten aseman muuttaminen niin, että heistä tulee ratkaisukokoonpanon ulkopuolisia vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, ja näiden asiantuntijalääkäreiden lisääntyvä käyttö parantavat menettelyn läpinäkyvyyttä ja myötävaikuttavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen tältä osin.

VakO katsoo, että vakuutusoikeuden lääkärijäsenistä ei voida luopua. Vakuutusoikeus pitää perusteltuna, että vakuutusoikeuden lääkärivarajäsenet muutetaan ehdotetulla tavalla asiantuntijalääkäreiksi, koska lääkärivarajäsenet ovat jo pitkään käytännössä toimineet lausuntoja antavina asiantuntijalääkäreinä. Asiantuntijalääkärilausuntojen pyytämistä voidaan vakuutusoikeuden mukaan lisätä, mutta lausunnon pyytämistä 600 asiassa vakuutusoikeus pitää selvästi ylimitoitettuna. Samalla kannalla ovat myös TELK ja Tuomariliitto.

Kela pitää asiantuntijalääkärilausuntojen lisäämistä ja kuulemismenettelyä kannatettavana todeten kuitenkin sen saattavan pidentää käsittelyaikoja. Myös SAK, FK, TVL, Arajärvi, Allergia- ja astmaliitto sekä Reumaliitto kannattavat ehdotusta. Lakimiesliitto kannattaa ulkopuolisten lääkärilausuntojen lisäämistä todeten, että lakiin tulisi ottaa säännös siitä, että asianosainen voi esittää pyynnön ulkopuolisen lääkäriinlausannon hankkimisesta. Apulaisoikeuskansleri ehdottaa harkittavaksi, että lakiin otettaisiin esimerkinomaisesti luettelo niistä tilanteista, joissa asiantuntijalääkäriin lausunto tulisi pyytää.

Tamla tuo esiin sen, että asiantuntijalääkärilausunto tulisi olla mahdollista pyytää useammalta saman alan asiantuntijalta ja että varsinkin sellaisissa asioissa, joissa vallitsee lääketieteellisiä koulukuntaeroja, asiantuntijalausunto tulisi perustua asiantuntijoiden laajaan konsensukseen. Myös Muistiliitto kannattaa ehdotusta ja korostaa sitä, että asiantuntijalääkäreiden tulee edustaa laajalti eri alojen asiantuntijuutta.

Asianajajaliitto ilmoittaa, että ratkaisukokoonpanoon osallistumattoman lääkärijäsenen kannanoton tulisi olla asianosaisjulkinen ja että neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluu vain ratkaisukokoonpanoon kuuluvan lääkärijäsenen kannanotto. Myös Mielenterveyden keskusliitto toteaa, että vakuutusosoikeuden lääketieteellisten asiantuntijalausuntojen on oltava muutoksenhakijalle avoimia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotus siitä, että vakuutusosoikeuden ulkopuolisia lääkärinlausuntoja pyydetäisiin aiempaa useammin, on ongelmallinen lähinnä käsittelyaikojen pidentymisen ja muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta sekä siitä syystä, että tuomiovalta voisi siirtyä pois vakuutusosoikeudelta.

EK ilmoittaa, ettei se voi kannattaa ehdotusta siitä, että varalääkärijäsenen asema muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi. Myöskään Akava ei pidä ehdotusta perusteltuna ja KT ilmoittaa suhtautuvansa ehdotukseen varauksellisesti.

STTK ilmoittaa, että se ei voi kannattaa kahden erilaisen menettelytavan luomista vakuutusosoikeuteen hankittaessa lääketieteellistä selvitystä, koska se asettaa valittajat eriarvoiseen asemaan ja voi johtaa todellisen päätöksentekovallan siirtymiseen tuomioistuimen ulkopuolelle.

ETK tuo esiin, että asiaa tulisi vielä perusteellisesti selvittää ottaen huomioon mahdollisen muutoksen vaikutukset tarpeeseen säilyttää vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanon tosiasiallinen päätöksen teon riippumattomuus, hakijan oikeusturvaan ja käsittelyaikoihin.

EOK toteaa, ettei oikeusvarmuuden turvaaminen tuomioistuinkäsittelyssä edellytä lääkärijäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoon, vaan asia voidaan hoitaa asiantuntijalääkärilausunnoilla.

Samalla kannalla on myös Näkövammaisten keskusliitto, joka katsoo, että vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoon tulisi kuulua vain tuomareita, eikä lainkaan lääkärijäseniä ja että lääketieteellinen asiantuntemus voidaan hankkia ulkopuolisilla lääkärinlausunnoilla. VELPE ilmoittaa myös kantanaan, että vakuutus- eli asiantuntijalääkärit pitäisi jättää pois ratkaisukokoonpanosta ja kuulla heitä vain valan velvoittamina asiantuntijatodistajina. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten asema tulisi saada avoimeksi ja kaikkien ymmärtämäksi. Vakuutusosoikeuteen tulee saada paras mahdollinen lääketieteellinen asiantuntemus kliiniseltä puolelta käyttöön. VELPE katsoo, että Vakuutusosoikeuden ulkopuolisina jäseninä toimivat asiantuntevat lääkärit olisivat paras tae ratkaisukäytännön oikeudenmukaisuudelle, kun kustakin valitustapauksesta lausuntonsa antaisi asianomaisen valittajan parhaiten tunteva erikoisalan lääkäri.

## 4.4 Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettely (luonnoksen 4 § 2 ja 3 mom.)

Luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet ja asiantuntijalääkärit määrättäisiin avoimen hakumenettelyn kautta siten, että vakuutusosoikeus julistaisi tehtävät haettavaksi ja antaisi STM:tä kuultuaan oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin.

Yksikään lausunnonantajista ei vastusta nimittämismenettelyn muuttamista avoimeen hakuun perustuvaksi. Sen sijaan STM:n kuuleminen jakaa mielipiteitä. STM ilmoittaa itse, ettei pidä kuulemismenettelyä tarpeellisena katsoen, ettei sillä ole mitään sellaista tietoa, joka vaikuttaisi asiaan. Myös TELK on sillä kannalla, ettei STM:n kuuleminen ole tarpeen. Akava puolestaan katsoo, että STM:n kuuleminen on tarpeen mm. sen seikan selvittämiseksi, onko ko. henkilön ammatinharjoittamisen edellytykset Valvirassa tutkittavana. Myös ETK ja TELA pitävät STM:n kuulemista tarpeellisena.

Lausunnoissa otetaan kantaa myös siihen, pitäisikö vakuutusosoikeuden lääkärijäsenellä ja asiantuntijalääkärillä olla vakuutuslääketieteen pätevyys. Apulaisoikeuskansleri ehdottaa harkittavaksi, että vakuutusosoikeuslakiin otettaisiin säännös siitä, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenellä ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärillä tulisi olla perehtyneisyys vakuutuslääketieteeseen. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että on tärkeää, että vakuutuslääketieteellisiä johtopäätöksiä tekevillä lääkäreillä on riittävä alan asiantuntemus. Samalla kannalla on myös Akava, joka katsoo, että tehtäviä täytettäessä merkitystä tulisi olla myös vakuutuslääketieteen osaamisella, joka olisi osoitettavissa esimerkiksi vakuutuslääketieteen erityispätevyyden suorittamisella. TELA katsoo, että lääkärijäsenellä tulee olla hyvä kokemus myös vakuutuslääketieteestä ja Invalidiliitto toteaa, että vakuutuslääketieteellinen osaaminen on varmistettava vakuutusosoikeudessa. SAK puolestaan on sillä kannalla, että vakuutuslääketieteen muodollisen pätevyyden ei tarvitse olla välttämättä edellytys asiantuntijalääkärinä toimimiselle, mutta sen sisältyminen asiantuntijalääkäriksi hakeutuvien osalta voitaneen toki katsoa eduksi. Asianajajaliitto toteaa, ettei vakuutuslääketieteen perehtyneisyyden tule olla pätevyysvaatimus, koska se rajoittaisi hakijoiden piiriä, jolloin parasta asiantuntemusta ei välttämättä saataisi.

Lisäksi lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että vakuutusosoikeuteen on saatava lääkäriasiantuntijoiksi eri alojen parhaat asiantuntijat. Muun muassa Tamla kiinnittää tähän huomiota pohtien samalla myös sitä, miten menetellään, jos hakumenettelyssä ei tule sellaisia hakijoita, joiden asiantuntemuksen tasoa voidaan pitää riittävänä oikeuskäytäntöä luovaan oikeusistuimeen.

#### **4.5 Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden sekä muiden sivutoimisten asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien ilmoittaminen (luonnoksen 4 §:n 4 mom. ja 5 §:n 4 mom.)**

Luonnoksessa esitetään, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten, asiantuntijalääkäreiden sekä muiden sivutoimisten jäsenten (työoloja- ja yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet) tulee ilmoittaa sidonnaisuuksistaan vastaavalla tavalla kuin tuomareidenkin.

Lähes kaikki tästä asiasta lausuneet kannattavat ehdotusta, koska se lisää avoimuutta ja luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaa kohtaan. Esiin tuodaan myös se, että ko. jäsenet toimivat vakuutusosoikeudessa tuomarin vastuulla ja siitä syystä heidän tulee ilmoittaa sidonnaisuutensa vastaavalla tavalla kuin tuomareidenkin. Osa asiasta lausuneista kuitenkin katsoo, että asia vaatii vielä jatkoselvittelyä.

STM katsoo, että sidonnaisuuksien ilmoittamisesta tulisi säätää vakuutusosoikeudessa ja muutoksenhakulautakunnissa yhdenmukaisesti ja että sidonnaisuusilmoituslomakkeen tulisi olla tarkempi, kuin tuomareita koskevan sidonnaisuusilmoituslomakkeen, koska sivutoimisten jäsenten tilanne on erilainen kuin päätoimisten tuomareiden.

STTK, EK ja VELPE ilmoittavat sidonnaisuuksien ilmoittamisen vaativan vielä jatkovalmistelua. Sekä EK että KT toteavat menettelyn sopivan huonosti sivutoimisille jäsenille.

#### **4.6 Sivutoimisten jäsenten eroamisikä (luonnoksen 6 § 2 mom.)**

Luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen ja muun sivutoimisen jäsenen, lukuun ottamatta sotilasvamma-asioita tuntevaa jäsentä, eroamisikä nostetaan 67 vuodesta 68 vuoteen. Tältä osin lausuneista tahoista yksikään ei vastustanut ehdotusta.

## 4.7 Suullisen käsittelyn toimittaminen (luonnoksen 16 § 2 mom.)

Luonnoksessa ehdotetaan, että lakiin otetaan maininta siitä, että yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosoikeudessa siten kuin siitä säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Vakuutusosoikeus ja Asianajajaliitto katsovat, ettei ehdotettua lisäystä ole pidettävä lakiteknisesti tarpeellisena.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vaikka vakuutusosoikeusprosessin kirjallinen luonne on perusteltua säilyttää, vakuutusosoikeudella on oltava valmiudet suullisten käsittelyjen pitämiseen, jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset tätä edellyttävät.

Apulaisoikeuskanslerilla, TELK:llä, KT:lla, EK:lla, Tuomariliitolla, TVL:llä, Arajärvelä, Mielen terveyden keskusliitolla ja Reumaliitolla ei ole huomautettavaa tähän ehdotukseen tai ko. lausunnonantajat ilmoittavat kannattavansa ehdotusta.

SAK lausuu, että lakiin tulisi tältä osin kirjata, että mikäli valittajalla on asian käsittelyn osalta huomattava taloudellinen tai muu intressi (ml. ennakkopäätösintressi) ja suullisella käsittelyllä on todennäköisesti saatavissa merkittävää uutta selvitystä asian ratkaisemiseksi, tulisi vakuutusosoikeuden lähtökohtaisesti myöntää lupa suulliseen käsittelyyn. SAK toteaa myös, että tietyissä tilanteissa, mikäli asiakirjoista ja muusta valitusaineistoista on selkeästi todettavissa mahdollisen suullisen käsittelyn tarpeellisuus, tulisi tuomioistuimen myös ”omatoimisesti” päättää asiassa järjestettävän suullinen käsittely.

Allergia- ja astmaliitto sekä Invalidiliitto toteavat, että säännöstä tulee selventää ja kirjata lakiin tosiasiallinen pääsy suulliseen käsittelyyn sekä suullisen käsittelyn edellytykset. Pelkkä viittaus hallintolainkäyttölakiin ei riitä. Samalla kannalla on myös VELPE.

## 4.8 Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ja asian käsittelystä tiedottaminen (luonnoksen 16 § 3 ja 4 mom.)

Luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusosoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutusosoikeuden tulee asian tultua vireille antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet mahdollisen lisäselvityksen toimittamiseksi.

---

Lähes kaikki, jotka ovat lausuneet tästä, kannattavat ehdotusta. Vakuutusosoikeus toteaa jo lähettävänsä ko. ilmoituksen muutoksenhakijalle. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ehdottaa pohdittavaksi voisiko muutoksenhakijalle varata tilaisuuden antaa vastaselityksensä vakuutuslaitoksen vastineesta ja antaa informaatio valituksen käsittelystä vakuutusosoikeudessa yhdellä kirjeellä.

Kansaneläkelaitos toteaa, että lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ratkaisupäivään on selkeä ajankohta ja se järkevöittää vakuutusosoikeuden työtä. Se voi kuitenkin olla ongelmallinen muutoksenhakijan kannalta, koska muutoksenhakija ei tiedä etukäteen sitä päivää, jolloin hänen asiansa on ratkaistavana.

Lakimiesliitto toteaa, että lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen on perusteltua, mutta tarkoituksenmukaisempi ajankohta olisi joko valituksen toimittamisen määräaika tai tietty aikamäärä siitä lukien (esim. 2 kuukautta), josta vakuutusosoikeus voi tarvittaessa poiketa, mikäli katsoo lisäselvityksen antavan siihen aiheen.

Mielenterveyden keskusliitto korostaa, että hakijalle tulee antaa riittävä informaatio asian käsittelystä. Myös Muistiliitto korostaa ohjeiden selkeyttä ja toteaa, että uuden selvityksen vastaanottamisen rajoittamisessa tulisi olla joustoa, jos selvityksen toimittamisen viivästymiseen on ollut painava syy. VELPE korostaa tiedottamisen tärkeyttä. SAK toteaa, että tämä asia tulisi ottaa vielä uudelleen harkittavaksi.

## 4.9 Päätöksen poistaminen (luonnoksen 18 § 3 mom.)

Luonnoksessa esitetään, että sen lisäksi mitä ko. pykälän 1 momentissa on säädetty päätöksen poistamisesta, vakuutusosoikeus voi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Vain muutama lausunnonantajista otti tähän kohtaan kantaa. Ne, jotka ottivat tähän kantaa, kannattivat ehdotusta lukuun ottamatta ETK:ta, joka totesi, että asiaa tulisi selvittää tarkemmin asian jatkovalmistelussa, jotta muutoksen oikeusvaikutukset olisivat selkeämmin nähtävissä ja niiden tarkoituksenmukaisuus paremmin arvioitavissa.

## 5

# YLILÄÄKÄRIN VAKINAINEN VIRKA

Luonnokseen ei ole kirjoitettu säännöksiä ylilääkärin vakinaisen viran perustamiseen vakuutusoikeuteen. Kuulemistilaisuudessa ja lausunnoissa oli kuitenkin jo mahdollista esittää tältä osin kannanottoja, jotka otetaan huomioon päätettäessä siitä, jatketaanko asian valmistelua vai ei.

Vakuutusoikeus ja STM pitävät ylilääkärin vakinaisen viran perustamista edelleen tarpeellisena.

Osa lausunnonantajista ei halunnut ottaa asiaan tässä vaiheessa kantaa, koska luonnoksessa ei ollut tästä säännöksiä eikä tarkempia perusteluja. Asiaa tulisi näiden lausujien mielestä jatkovalmistelussa selvittää lisää.

Apulaisoikeuskansleri ja Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitävät ehdotuksia perusteltuina. TELK, Akava, SAK, FK, Tuomariliitto, TVL, TELA sekä Allergia- ja astmaliitto kannattavat ehdotusta. Vakinaisen ylilääkärin katsottiin mm. vahvistavan lääketieteellistä näkemystä vakuutusoikeudessa ja olevan tarpeellinen ratkaisujen tasalaatuisuuden ja koulutustarpeen näkökulmasta.

Asianajajaliitto puolestaan suhtautuu epäillen päätoimisen lääkärin viran perustamiseen ja Invalidiliitto toteaa, että vakinainen ylilääkäri voisi tuoda lääkeopillista osaamista ja linjauksia vakuutusoikeuden toimintaan, mutta toisaalta siihen liittyy kuitenkin riski, että vakuutusoikeuden ylilääkäri voisi omilla tulkinnoillaan kaventaa vakuutusoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten harkintavaltaa yksittäistapauksissa.

## 6

## PYKÄLÄKOHTAISIA HUOMAUTUKSIA

ETK toteaa, että VakOLain 8 §:ään tulisi kelpoisuusvaatimuksen osalta tehdä muutos oikeustieteen kandidaatin tutkinnosta oikeustieteen maisterin tutkinnoksi tutkintouudistuksen johdosta.

KELA toteaa, että 10 b §:n 1 mom. ei ole tarpeen mainita erikseen ammatillista kuntoutusta, koska ammatillinen kuntoutus on kuntoutusetuus.

PLM esittää, että ehdotukseen lisättäisiin 11 §:ää koskeva muutos, jossa nykyisen lain 11 §:n 1 mom. kohdasta 1 b) sotilastapaturma-asiat erotettaisiin muista tapaturma-asioista uudeksi kohdaksi ”puolustusministeriön ja edustavimpien työntekeijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kyse sotilastapaturma-asioista”. Invalidiliiton mielestä lain 11 §:ää tulee muuttaa siten, että VakO:ssa käsiteltävissä sotilastapaturma- ja palvelussairausasioissa osallistuu kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Asevelvollisena vammautuneiden tuki toteaa, että 12 §:ää pitäisi muuttaa siten, että siinä mainittaisiin sotilasvamman lisäksi erillisenä asiana sotilastapaturma-asiat.



## OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO 27.3.2014

Mikko Nisula

### **KUULEMISTILAISUUS LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA**

Aika 27.3.2014 klo 13.00 - 14.30  
Paikka Oikeusministeriö, julkisuussali

Kuulemistilaisuuteen oli kutsuttu samat tahot, jotka oli kutsuttu aikaisempaan keväällä 2011 rauenneen hallituksen esityksen osalta pidettyyn kuulemistilaisuuteen lokakuussa 2010. Lisäksi kolme tahoa oli kutsuttu erillisen pyynnön perusteella.

Osastopäällikkö Kari Kiesiläinen avasi tilaisuuden ja toivotti osallistujat tervetulleiksi. Kiesiläinen esitteli vireillä olevan hallituksen esityksen taustoja.

Siirryttiin kuulemiseen, jossa kehittämisspäällikkö Tuula Kivari esitteli luonnosta hallituksen esitykseksi sen keskeisten ehdotusten mukaisessa järjestyksessä. Lopuksi keskusteltiin vielä oikeusministeriölle tehdystä ehdotuksesta perustaa vakuutusoikeyteen ylilääkärin vakinainen virka.

#### **Ratkaisukokoonpanot (10 a §, 10 b § ja 13 §)**

##### **Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velp), Petri Salo:**

Velpe tiedusteli aikaisemman hallituksen esityksen kaatumisen syytä. Lisäksi Velpe viittasi alustuksessa esille tulleeseen Sote-uudistukseen, joka tulee vaikuttamaan tähän lakiin. Velpen mukaan vireillä oleva laki huonontaa oikeusturvaa.

##### **Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Timo Koskinen:**

SAK totesi, että aikaisemmassa hallituksen esityksessä mukana ollut ehdotus sivutoimisten asiantuntijajäsenten karsimisesta vaikutti esityksen kaatumiseen. SAK:n mukaan työelämän tuntemusta ei saa poistaa.

##### **Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK totesi, että vanha esitys olisi tuonut enemmän muutoksia nykytilaan.

**Sotainvalidien Veljesliitto, Martti Kuivala:**

Yhden tuomarin kokoonpano on järkevä, se vapauttaa kapasiteettia muihin asioihin. Sotainvalidien veljesliitto totesi, että nopeampi käsittely on heille parempi.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK totesi olevansa samaa mieltä yhden tuomarin kokoonpanosta. EK suhtautuu kuitenkin kriittisemmin yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanoon.

**Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Timo Koskinen:**

SAK ilmoitti olevansa samalla kannalla kuin EK. Kahden jäsenen kokoonpanon osalta SAK viittasi siihen, että muutoksenhakujärjestelmän luotettavuutta tulisi kehittää. SAK huomautti tältä osin, että vakuutusosoikeuden asioista valtaosa on lääketieteellisiä asioita.

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

Ratkaisukokoonpanojen osalta ASBA lausui olevansa samaa mieltä SAK:n kanssa. ASBA totesi, että lääkärijäsenen kannanotolla on suuri vaikutus asiassa annettavaan ratkaisuun.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK:n mukaan yhden tuomarin kokoonpanon käyttö teknisluonteisissa asioissa olisi hyväksyttävää. On kuitenkin määrittelykysymys, mikä on teknisluonteisena pidettävä asia. STTK totesi, että asia vaatii jatkovalmistelua eikä se ole tällaisenaan toteuttamiskelpoinen. Kahden jäsenen kokoonpanoon STTK suhtautuu varauksella eikä kannata ehdotusta.

**Akava, Paula Ilveskivi:**

Akava lausui olevansa yhden tuomarin kokoonpanon osalta STTK:n kannalla. Ehdotusta ei ole syytä vastustaa teknisluonteisten asioiden osalta. Akava totesi kuitenkin, että muutoksenhakuajan jälkeen tullessiin asioihin saattaa liittyä tapauskohtaisia erityispiirteitä, minkä vuoksi laajempi kokoonpano olisi tältä osin tarpeen. Lisäksi Akava epäili sitä, onko kahden jäsenen kokoonpanosta saatavissa hyötyä ja totesi, että tätä kannattaisi vielä harkita. Akava kiinnitti tältä osin huomiota myös siihen, miltä kahden jäsenen kokoonpanon käyttäminen vaikuttaa ulkopuolisen näkökulmasta.

**KT Kuntatyöntajat, Jouko Hämäläinen:**

KT totesi yhden tuomarin kokoonpanon olevan hyväksyttävä, mutta toi esille myöhästyneiden asioiden saattavan vaatia keskustelua. Kahden jäsenen kokoonpanoon KT suhtautui varauksella.

**Metallityöväen Työttömyyskassa, Irene Niskanen:**

Metallityöväen Työttömyyskassa kannattaa yhden tuomarin kokoonpanoa, jos jäsenten oikeusturva ei kärsi siitä. Käsittelyaikojen lyheneminen olisi tärkeää. Metallityöväen Työttömyyskassa huomautti kuitenkin, että vakuutusosoikeuden päätös on lopullinen ja sillä on merkitystä heidän soveltamiskäytäntönsä.

**Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK), Olli Puustinen:**

TELK toi esille, että yhden tuomarin kokoonpano on toiminut muutoksenhakulautakunnissa ja totesi, että se lyhentää käsittelyaikoja merkittävästi.

**Vakuutusosoikeus, Juha Pystynen:**

Asiat, jotka eivät ole yksimielisiä, voidaan siirtää laajemman kokoonpanon käsiteltäväksi. Vakuutusosoikeuden kokoonpanoja tulisi yhdenmukaistaa muihin tuomioistuimiin nähden. Ehdotetut uudet kokoonpanot tehostaisivat vakuutusosoikeuden toimintaa.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK tiedusteli sitä, onko asian siirtäminen laajempaan kokoonpanoon vain kahden jäsenen päätettävissä.

**Kehittämispäällikkö Tuula Kivari:**

Hallituksen esitykseen ei ole otettu laajempaan kokoonpanoon siirtämisen osalta erillistä tarkistusvaihetta. Laajemman kokoonpanon tarvetta voidaan harkita myös vielä vakuutusosoikeuden laamannin toimesta tämän suorittaessa ratkaisujen yhdenmukaisuuden valvontaa.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK:n mukaan kahden jäsenen kokoonpano on liian suppea harkitsemaan laajemman kokoonpanon tarvetta. Kokoonpano tulisi arvioida jo etukäteen.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK totesi, että suppeampi kokoonpano voi lisätä vakuutusosoikeuteen kohdistettavaa kritiikkiä.

**Vakuutusosoikeus, Juha Pystynen:**

Suppeampien kokoonpanojen käyttäminen on hallituksen esityksessä jätetty oikeuden harkintaan.

**Invalidiliitto ry, Henrik Gustafsson:**

Invalidiliiton mielestä toinen lakimiesjäsen tulisi säilyttää. Lisäksi kokemusta ja asiantuntijuutta tulisi nostaa esimerkiksi sotilasasioissa.

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velve), Petri Salo:**

Velve tiedusteli sitä, ovatko lääkärijäsenten lausumat tulossa julkisiksi, muussa tapauksessa järjestelmä on suljettu.

**Kehittämispäällikkö Tuula Kivari:**

Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpideohjelma vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi koski vain etuuslaitoksia ja muutoksenhakulautakuntia. Vakuutusosoikeuden osalta lääkärijäsenjärjestelmä on tarkoitus säilyttää ennallaan.

## **Yksimielisten asioiden ratkaiseminen (10 §)**

### **Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK suhtautui kriittisesti ehdotukseen. Muodolliset istunnot ja kollegiaalisuus ovat omi-  
naisia tuomioistuimelle. Muutoksenhakulautakunnissa puheenjohtajat yksilöivät ja to-  
teavat erikseen ratkaistuiksi myös yksimieliset asiat. Kyseessä on tärkeä periaate.

### **Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Timo Koskinen:**

SAK totesi olevansa EK:n kannalla. Muutos voisi johtaa siihen, että jäsenet merkitsevät  
asioita varmuuden vuoksi keskusteltaviksi. Tällöin erimielisiä asioita voisi jopa tulla  
aikaisempaa enemmän. On myös ajateltava sitä, millaisen vaikutuksen muodollisista  
istunnoista luopuminen antaa kansalaisille. Ehdotus saattaa johtaa myös siihen, että is-  
tuntoja järjestetään aiempaa harvemmin, jotta istuntoon saadaan tarpeeksi asioita.

### **Vakuutusosikeus, Juha Pystynen:**

Vakuutusosikeuteen saapuu noin 7.000 valitusasiaa vuodessa. Ratkaisut on perusteltava  
hyvin. Lääkeopillisiin asioihin toimitetaan runsaasti lisäselvitystä, nykyään myös säh-  
köisessä muodossa. Lisäselvityksestä aiheutuu kuulemisia, jotka lisäävät käsittelyaika.  
Lisätyön määrää ei ole vakuutusosikeuden sisäisin keinoin voitu kompensoida. Asiat  
kiertävät kaikilla kokoonpanon jäsenillä jo ennen ratkaisua. Ehdotettu menettely olisi  
kaikkien kannalta kätevämpää, koska ratkaisu on tosiasiallisesti päätetty jo aikaisemmin.  
Muodollisista istunnoista luopuminen lisääsi käsittelyn joutuisuutta. Istuntoilaisuudet  
saattavat nykyisin kestää hyvin pitkään. Lääketieteellisen harkinnan avoimuuden lisää-  
minen tulee pidentämään käsittelyaikoja, tämä muutos kompensoisi lyhentämällä niitä.  
Vakuutusosikeus kannattaa ehdotusta.

### **Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK näkee muodollisista istunnoista luopumisen ongelmallisena periaatteellisista syis-  
tä. Yksimielisten asioiden ratkaiseminen istunnossa ei vie paljon aikaa. Jos ehdotus to-  
teutuu, tulee vähäisenkin yksittäisen vastustamisen johtaa asian käsittelemiseen varsi-  
naisessa istunnossa.

### **Sotainvalidien Veljesliitto, Martti Kuivala:**

Sotilasvamma-asioissa asiakirjoja ei kierrätetä etukäteen sivutoimisilla jäsenillä. Niiden  
osalta jäsenille tulee varata riittävästi aikaa tutustua asioihin ennakolta. Sotainvalidien  
Veljesliiton käsityksen mukaan istunnot eivät kestä kauan.

### **Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK), Olli Puustinen:**

TELK kannattaa esitystä. Ehdotus ei vaaranna oikeusturvaa.

### **Sosiaali- ja terveysministeriö STM, Erik Strömberg:**

Nykyisessä järjestelmässä on ongelmana se, että asian saattaa istunnossa ratkaista eri  
jäsen. Asiaan tutustuneiden jäsenten tulisi ottaa vastuu ratkaisusta. STM pitää ehdotusta  
hyvänä.

**Invalidiliitto ry, Henrik Gustafsson:**

Muodolliset istunnot olisi syytä säilyttää. Lääketieteelliset asiat edellyttävät välitöntä keskustelua.

**Asianajajaliitto, Kai Kuusi:**

Kyse on viraston työtehtäviin liittyvästä asiasta. Istunto voi olla hyvin nopea ja muodolliset istunnot eivät välttämättä anna enempää.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

Istunnoissa on aina mukana myös keskusteltavia asioita. Tällöin ei vie paljoa aikaa jos myös yksimieliset asiat otetaan mukaan varsinaiseen istuntoon.

**Vakuutusoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen, nimittämismenettely, sidonnaisuudet ja eroamisikä (2 a §, 4 §, 5 § ja 6 §)**

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

ASBA tiedusteli kuuluuko asiantuntijalääkäriksi valitsemisen edellytyksiin vakuutuslääketieteen tutkinto.

**Kehittämispäällikkö Tuula Kivari:**

Säännöksen mukaan lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin tulee olla laillistettu lääkäri. Lääkärijäsenellä tulee olla suomen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

**Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö STM, Erik Strömberg:**

Myös STM:n hankkeessa kannatettiin sidonnaisuuksista ilmoittamista. Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkärin tehtävien julistaminen avoimesti haettaviksi on kannatettavaa. STM:n näkemyksen mukaan vakuutusoikeus kykenee arvioimaan ketkä hakijoista olisivat parhaat tehtäviin. Ehdotettu STM:n kuuleminen viivästyttäisi nimittämistä eikä sitä STM:n mukaan tarvittaisi.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK totesi, että lääkäriarajäsenen nimikkeen muuttamisessa asiantuntijalääkäriksi voi taustalla olla hyvä tarkoitus. Ulkopuolisen asiantuntijalääkärin käyttäminen voi kuitenkin johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Jos ulkopuolisen lääkärin lausunto on myönteinen, tuomioistuimen voi olla vaikea päätyä sen vastaiseen ratkaisuun. Lisäksi jos lausunnosta poikkeavaan ratkaisuun päädytään, voi vakuutusoikeuteen kohdistuva kritiikki lisääntyä. EK:n mielestä on tärkeää, että vakuutusoikeudessa ja muutoksenhakulautakunnissa on asiantuntevia lääkäreitä sen sijaan, että käytettäisiin ulkopuolisia.

**Akava, Paula Ilveskivi:**

Akavan mukaan lääkärivarajäsenen nimikkeen muuttamisessa asiantuntijalääkäriksi on vaara kahden kastin lääkärijäsenjärjestelmästä, jossa toinen olisi neuvottelusalaisuuden piirissä. Akava totesi epäilevänsä sitä, löytyykö asiantuntijalääkäriksi halukkaita. Lääkärien pätevyysvaatimuksissa pitäisi olla myös vakuutuslääketieteen tuntemus, mikä edellyttää oikeudellista osaamista.

**Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Timo Koskinen:**

Lääkärien ja sivutoimisten jäsenten sidonnaisuuksista ilmoittaminen on kannatettava muutos. Se lisää kansalaisten luottamusta. SAK ei pitänyt vakuutuslääketieteen tutkimusta välttämättömänä. Lääkärien tehtävien julistaminen julkisesti haettavaksi on kannatettavaa.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK ei kannata ehdotusta, koska se muodostaa lääkäreille kaksi eri reittiä. Sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta esitys ei STTK:n mielestä ole valmis päätettäväksi.

**Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, Seppo Kettunen:**

Vakuutuslääkärien asema on keskeinen. Jos lääkärivarajäsenet poistetaan, pitää huolehtia, että lääkärijäsenten osaaminen on kattavaa. Eri lääketieteen erikoisaloja tulee olla riittävästi edustettuna. Lisäksi tulisi olla vakuutuslääketieteen tuntemusta. Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistyksen mukaan asiantuntijalääkärien lausuntojen liittämistä neuvottelusalaisuuden piiriin tulisi harkita.

**KT Kuntatyöntajat, Jouko Hämäläinen:**

KT:n mielestä lääkärijäsenten asema tulisi säilyttää. Jos vakuutusosoikeus päättyy eri ratkaisuun kuin ulkopuolinen lausunnon antanut lääkäri, tämä ei vähentäisi vakuutusosoikeuden kohdistuvaa kritiikkiä.

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velpe), Petri Salo:**

Velpen mukaan sidonnaisuuksista ilmoittamisen pitäisi toteutua mahdollisimman laajasti.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK totesi olevansa samaa mieltä Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistyksen kanssa. Käytettävissä tulisi olla eri lääketieteen alojen erikoisasiantuntemusta, jota lääkärivarajäsenillä voisi olla. EK:n mukaan lääkärivarajäsenten asemaa ei pitäisi muuttaa. Lisäksi sidonnaisuuksien ilmoittamista tulisi vielä selvittää. Päätoimisten tuomarien kaltaista sidonnaisuuksista ilmoittamista ei sellaisenaan voida soveltaa sivutoimisiin jäseniin.

**Työeläkevakuuttajat TELA, Eero Lankila:**

Esimerkiksi kuntoutusasiat ovat vain osittain lääketieteellisiä ja hyvä kokemus vakuutuslääketieteestä on siitä syystä tarpeen.

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

ASBA totesi, että vakuutuslääkärien lausunnoilla on vahva vaikutus ja katsoi, että ne heikentävät oikeusturvaa.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK tarkensi, että se suhtautuu varauksella sidonnaisuuksista ilmoittamiseen.

**KT Kuntatyönantajat, Jouko Hämäläinen:**

KT katsoi, että sivutointen ilmoittaminen vaatisi vielä selvittämistä työryhmässä.

**Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK), Olli Puustinen:**

Jos ulkopuolisia lääkärinlausuntoja pyydetäisiin 600 kpl vuodessa lisääntyisivät kirjeenvaihto ja kuulemiset huomattavasti. Vakuutusosoikeuden käsittelyajat ovat jo nyt yli vuoden pituiset ja tämä aiheuttaisi niiden kasvamista edelleen. TELK:n mukaan ulkopuolisten lausuntojen hankkimista tulisi kokeilla varovasti.

**Akava, Paula Ilveskivi:**

Akava totesi, että asiantuntijalääkärijärjestelmä venyttää asian ratkaisemista. Päätösten perustelemisen tulisi olla ensiarvoinen asia.

**Asianajajaliitto, Kai Kuusi:**

Jos lääkäri ei kuulu ratkaisukokoonpanoon, lausunnot eivät voi olla salassapidettäviä.

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

ASBA:n mukaan vakuutuslaitosten käytäntönä on hylätä hakemukset, joten niiden pitäisi perustella päätöksensä paremmin.

**Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK), Olli Puustinen:**

TELK totesi, että ylimmässä muutoksenhakuasteessa käsitellään vain murto-osa asioista. Ylimpään asteeseen panostamisen sijaan asia pitäisi selvittää jo alemmissa asteissa.

**Vakuutusosoikeus, Juha Pystynen:**

Vakuutusosoikeus on saanut kritiikkiä lääketieteellisen arvioinnin avoimuuden puutteesta. Kaikista asioista ei ole mahdollista pyytää ulkopuolista lausuntoa. Vakuutusosoikeuden mielestä 600 ulkopuolisen lausunnon pyytäminen on varsin suuri määrä ja se voi johtaa käsittelyaikojen pitenemiseen. Vakuutusosoikeus huomautti lisäksi, että sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta tuomioistuineläkeyöryhmässä oltiin yksimielisiä.

**Sosiaali- ja terveysministeriö STM, Erik Strömberg:**

STM:n hankkeessa päädyttiin varovaiseen suositukseen lisätä ulkopuolisten asiantuntijalääkärien käyttöä, mihin on alemmassakin asteessa kiinnitetty huomiota. Parhaillaan valmistellaan substanssilainsäädäntöä koskevaa HE:tä, jossa on tarkoitus lisätä lakiin säännökset siitä, mitä perustelujen tulee pitää sisällään.

**Suomen tuomariliitto ry, Olli Olanterä:**

Tuomariliitto totesi, että sivutoimiset jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Liiton mukaan ei ole mitään perusteita, miksi heidän ei tulisi ilmoittaa sidonnaisuuksistaan.

**Sotainvalidien Veljesliitto, Martti Kuivala:**

Sotainvalidien Veljesliitto piti oikeana, että sidonnaisuuksista kerrotaan. Oikeiden ratkaisujen tekemiseen vaaditaan monipuolinen otos eri alojen lääkäreitä.

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velve), Petri Salo:**

Velve kiinnitti huomiota vakuutusosoikeuden käyttämään liitepäätösmentelyyn ja tiedusteli sitä, onko vakuutusosoikeudella vielä voimassa käytäntö, jossa alemman asteen perustelut hyväksytään.

**Kehittämispäällikkö Tuula Kivari:**

Vakuutusosoikeus käyttää muutoksenhakulautakuntien päätöksiä liitteinä. Lautakuntien perustelujen lisäksi vakuutusosoikeus perustelee sille esitettyjä seikkoja.

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

ASBA toi esille, että liitepäätösten käyttäminen on edelleen vakiintunut käytäntö vakuutusosoikeudessa.

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Juha Niemelä:**

Liitepäätösten käyttäminen on sinänsä hyväksyttävää, jos päätös on asianmukaisesti perusteltu ja esitetystä uudesta selvityksestä on lausuttu.

**Suullisen käsittelyn toimittaminen, lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ja asian käsittelystä tiedottaminen, päätöksen poistaminen (16 § ja 18 §)**

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velve), Petri Salo:**

Velve tiedusteli montako suullista käsittelyä vakuutusosoikeus pitää vuosittain.

**Vakuutusosoikeus, Juha Pystynen:**

Vakuutusosoikeus totesi, että suullisia käsittelyjä toimitetaan alle 10 vuodessa.

**Kehittämispäällikkö Tuula Kivari:**

STM:n hankkeessa suositeltiin, että suullisten käsittelyjen määrää lisättäisiin. Tähän tulisi pyrkiä myös vakuutusosoikeudessa, minkä lisäksi käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on, että muutoksenhakijat huomaisivat, että heillä on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista.

**Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Timo Koskinen:**

SAK viittasi STM hankkeeseen ja totesi, että olisi hyvä asettaa jopa jonkinlaisia velvoitteita tai edellytyksiä järjestää omatoimisesti suullisia käsittelyjä.

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velve), Petri Salo:**

Velve kiinnitti huomiota suullisesta käsittelystä annettaviin hylkääviin päätöksiin tilanteissa, joissa asialla on suuri merkitys muutoksenhakijalle.



**Asianajajaliitto, Kai Kuusi:**

Asianajajaliitto totesi EIT:n käytännön olevan tiukka suullisten käsittelyjen osalta. Asianajajaliiton mukaan lainkohta tulisi kirjoittaa sillä tavalla kuin sitä aiotaan soveltaa.

**Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö STM, Erik Strömberg:**

STM:n hankkeessa suullisia käsittelyjä haluttiin lisätä. Esitetty kirjaus ei tuo mitään lisää voimassaolevaan lakiin. Jos asiaan halutaan puuttua, siitä pitäisi todeta enemmän.

**Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (TELK), Olli Puustinen:**

TELK esitti harkittavaksi säännöstä, jonka nojalla perustoimeentuloa koskevat asiat voitaisiin käsitellä kiireellisinä. Vakuutusosoikeudessa noin puolet asioista olisi tällaisia.

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

ASBA kiinnitti huomiota vakuutusosoikeuden päätöksiin, joissa suullista käsittelyä koskevan pyynnön hylkäämistä ei ole perusteltu.

**Invalidiliitto ry, Henrik Gustafsson:**

Invalidiliiton näkemyksen mukaan suullisen käsittelyn osalta kyseessä on kosmeettinen lisäys, jota ei tarvitse kirjata lakiin.

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velpo), Petri Salo:**

Velpo ehdotti koko käsittelyketjuun parannusta, jossa päätöksiin yksilöittäisiin kaikki asiakirjat, joihin ratkaisu perustuu. Velpo totesi, että esimerkiksi hallintotuomioistuimissa ja käräjäoikeuksissa asiakirjoista saa riittävän selvityksen. Tämä lisäisi oikeusvarmuutta ja läpinäkyvyyttä sekä vähentäisi järjestelmään kohdistuvaa kritiikkiä.

## **Ylilääkärin vakinainen virka**

**Vakuutusosoikeus, Juha Pystynen:**

Kyseessä on vakuutusosoikeudesta tullut ehdotus. Vakuutusosoikeuden kaikki lääkärijäsenet ovat sivutoimisia. Tällä hetkellä vakuutusosoikeudessa ei ole ollenkaan ylilääkäreitä, jonka toimenkuva ei ole tähän mennessä poikennut sivutoimisen lääkärin roolista. Vakinaisen ylilääkärin olisi mahdollista panostaa tehokkaammin lääketieteelliseen arviointiin ja sen kehittämiseen.

**Akava, Paula Ilveskivi:**

Akava kannattaa vakinaisen ylilääkärin viran perustamista, koska se lisäisi ratkaisujen tasalaatuisuutta.

**Työeläkevakuuttajat TELA, Eero Lankila:**

TELA kannattaa vakinaisen ylilääkärin viran perustamista.

**Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Anja Lahermaa:**

STTK totesi, ettei se ota tässä vaiheessa kantaa vakinaisen ylilääkärin viran perustamiseen.

**Finanssialan keskusliitto, Lea Mäntyniemi:**

Finanssialan keskusliitto kannattaa vakinaisen ylilääkärin viran perustamista.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Johan Åström:**

EK totesi, ettei se ota kantaa vakinaisen ylilääkärin viran perustamiseen, koska tältä osin ei vielä ole valmista esitystä.

**Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys, Seppo Kettunen:**

On tärkeää, että lääketieteellinen johto olisi hyvin resursoitu vakuutusosoikeudessa. Se vastaisi vakuutusosoikeutta kohtaan esitettyyn kritiikkiin.

**Asbestialtistuneiden liitto ry ASBA, Lauri Lönn:**

ASBA ei kannata vakinaisen ylilääkärin viran perustamista, koska vakuutusosoikeus ei ole hoitanut heidän asioitaan. Ylipäätään tällaiset erityistuomioistuimet, kuten vakuutusosoikeus, pitäisi lakkauttaa ja asioiden käsittely siirtää käräjäoikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin.

**Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry (Velve), Petri Salo:**

Velve totesi kannattavansa ASBA:n ehdotusta. Jo vakuutusyhtiöiden tulisi perustella päätökset, hyvin, jolloin valitustarve mahdollisesti vähenisi.





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-382-5 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.om.fi](http://www.om.fi)