

Päiväys
17.4.2014

Diaarinumero
H 95/14

Oikeusministeriölle

Viite: OM:n lausuntopyyntö 10.3.2014, Dnro OM/4/32/2006

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen oikeusministeriössä valmistellusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta. Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Taustaa

Nyt lausunnolla olevan esitysehdotuksen perustana on vakuutuslainsäädännön kehittämistyöryhmän mietintö (työryhmämietintö 2009:10) sekä sittemmin rauennut hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE 281/2010 vp). Luonnos on pääosin samansisältöinen kuin aiemmin rauennut hallituksen esitys. Aikaisempaan hallituksen esitykseen verrattuna esitysluonnos ei sisällä työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistumisen vähentämistä, koska asiaa selvitetään oikeusministeriön asettamassa työryhmässä (tuomioistuintyöryhmä)

Korkein hallinto-oikeus on antanut oikeusministeriölle lausunnon edellä mainitusta työryhmämietinnöstä, ja korkeimman hallinto-oikeuden edustaja on ollut kuultavana lakivaliokunnassa hallituksen esityksestä (HE 281/2010 vp).

Yleistä

Vakuutuslainsäädännön ratkaisu vuosittain lukumääräisesti enemmän asioita kuin mikään muu maamme hallintotuomioistuinten toiminta. Lisäksi vakuutuslainsäädännön ratkaisemat asiat ovat kansalaisten näkökulmasta hyvin tärkeitä. Koska vakuutuslainsäädännön lainkäyttötoiminta koskettaa monia henkilökohtaisesti, vakuutuslainsäädännön toiminnalla on suuri merkitys sille, miten luotettavaksi tuomioistuinten toiminta koetaan.



Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että vakuutusoikeuden toimintakykyä parannetaan ja että tuomioistuin täyttää oikeusturvaodotukset. Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan niihin säännösehdotuksiin, jotka ovat keskeisiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta (PL 21 §, ihmisoikeussopimus 6 artikla, perusoikeuskirja 47 artikla).

Lääkärjäsenjärjestelmän kehittäminen

Kuten esitysehdotuksesta (s. 7) käy ilmi, suurin osa vakuutusoikeuden ratkaisemista asioista edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta. Se turvataan ennen muuta sitä kautta, että ratkaisukokoonpanoon näissä asioissa kuuluu yhden lakimiesjäsenen asemesta lääkärijäsen.

Kuten esitysehdotuksesta lisäksi käy ilmi, nykykäytäntöön sisältyy eräitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta arveluttavia piirteitä, erityisesti konsultoitujen lääkäriarajäsenten, samoin kuin eräissä tapauksissa sellaisten sivutoimisten jäsenten, jotka asiassa aikaisemmassa vaiheessa mukana oltuaan eivät osallistu muodolliseen päätöksentekoon, kirjallisten kannanottojen jääminen neuvottelusalaisuuden piiriin (esitysehdotus s. 7, 14-15).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, että asian ratkaisukokoonpanolla on käytössään ulkopuolelta tullutta ratkaisun sisältöön vaikuttavaksi tarkoitettua aineistoa, jota asianosainen ei ole saanut tietoonsa ja josta asianosainen ei ole voinut lausua.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että esitysehdotukseen sisältyvät korjausehdotukset ovat perusteltuja. Lääkäriarajäsenten aseman muuttaminen niin, että heistä tulee ratkaisukokoonpanon ulkopuolisia vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, ja näiden asiantuntijalääkäreiden lisääntyvä käyttö (jonka voi olettaa vähentävän tarvetta konsultoida muita kuin ratkaisukokoonpanoon kuuluvia lääkärijäseniä edellisessä kappaleessa mainituin tavoin) parantavat menettelyn läpinäkyvyyttä ja myötävaikuttavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen tältä osin.

Myös vakuutusoikeuden lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden määräämismenettelyyn ehdotettavat muutokset (lakiluonnoksen 4 §) ovat perusteltuja. Sidonnaisuuksien selvittämistä koskevan ehdotetun uuden 4 momentin voi odottaa osaltaan lisäävän luottamusta vakuutusoikeutta ja erityisesti sen lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan.

Ratkaisukokoonpanot

Perustuslakivaliokunta on esitysehdotuksessa selostetuin tavoin korostanut tuomioistuinten kokoonpanon merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ja katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (s. 13). Kuitenkin myös käsittelyn joutuisuus on tärkeää, kuten EIT:n viime vuosien käytäntö on osoittanut, joten tietyt kompromissit ovat välttämättömiä. Esitysehdotuksessa tähän tarpeeseen vastataan esittämällä ratkaisukokoonpanojen pienentämistä siten, että ratkaisukokoonpano vastaisi kulloinkin laajuudeltaan asian vaikeusastetta ja laatua. Pienin kokoonpano olisi yhden lainoppineen jäsenen kokoonpano.

Lakiluonnoksen 10 a §:n mukaan yksijäseninen kokoonpano voi ainoastaan päättää myöhästyneen valituksen tai vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta, täytäntöönpanon keskeyttämisestä sekä tehdä päätöksiä eräistä näihin rinnastettavista asioista, mikäli asioiden laatu ei vaa di laajempaa kokoonpanoa. Tällä tavoin rajatuilla valtuuksilla toimivaa yksijäsenistä kokoonpanoa ei voida pitää ongelmallisena perustuslain eikä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön kannalta.

Ehdotettujen uudistusten jälkeen vakuutusosoikeus 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.

Oikeusturvan lisätakeena voidaan pitää myös sitä, että lainkäyttöpäätökset tehdään esittelystä. Monijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavien asioiden osalta tämä käy suoraan ilmi lakiluonnoksesta (10 § 1 mom.), kun taas yksijäsenisen ja kaksijäsenisen kokoonpanon osalta mainitaan perusteluissa, että asian esitteli si ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää oikeusministeriön huomiota siihen, että päätöksen tekeminen esittelystä on olennainen seikka kokoonpanon laillisuuden arvioinnissa. Tämän vuoksi laista tulee ilmetä päätösten tekeminen esittelystä nyt ehdotettua selkeämmin, olipa esittelijä sitten jäsen tai vakuutusosoikeuden esittelijä.

Istunnoista luopuminen

Vakuutusosoikeudessa on esitysehdotuksessa viitatuin tavoin jo jonkin aikaa noudatettu käytäntöä, jonka mukaan kolmijäsenisissä kokoonpanoissa ei järjestetä varsinaista istuntoa, mikäli jäsenet ovat tulleet pääasiasta yksimielisiksi siinä vaiheessa, kun he ovat tutustuneet päätettävään asiaan ja merkinneet oman käsityksensä asian ratkaisemisesta näkyville, jolloin puheenjohtaja voi todeta ratkaisun sisällön ja sen syntymisen ilman, että asiasta enää keskustellaan erikseen istunnossa.

Nyt tämä käytäntö ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin (10 §:n 2 mom.), ja samalla tehtäisiin mahdolliseksi istunnosta luopuminen myös viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavissa asioissa. Viimeksi mainituilta osin tosin hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”tarkoituksena olisi säilyttää lähtökohtana asioiden ratkaiseminen istunnossa, jossa kaikki jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä” (s. 29).

Tämänkaltainen uusi järjestely on periaatteellisesti merkittävä asia. 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 poikkeuksettomaksi pääsäännöksi, saattaisi nousta jopa kysymys siitä, onko tällaista menettelyä soveltava tuomioistuimien enää ihmisoikeussopimuksen tai perustuslain mukaisen tuomioistuimen tunnusmerkit täyttävä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kolmijäsenisessä kokoonpanossa olisi jokaisella aina halutessaan oikeus saada istunto järjestettäväksi, ja näin riippumatta siitä, onko hän asiaratkaisun osalta eri mieltä vai haluaako muusta syystä asiasta keskusteltavan (ks. 10 §:n 2 mom.: ”eikä jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä”). Tämä osaltaan korostaa sitä, että 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. Nykytilaan verrattuna menettely, jossa päätös muotoutuu jutun kierrossa, on sikäli läpinäkyvämpi kuin istunnossa syntyvä ratkaisu, että ratkaisukokoonpano muodostuu kierrossa mielipiteensä ilmaisseista jäsenistä eikä istuntokokoonpanosta, jossa erityisesti lääkärijäsen saattaa olla eri kuin asiasta jo lausunut. Viimeksi mainittua vakuutusosoikeuden menettelyä ei voida monessaan mielessä pitää nykyiseen oikeusturvajärjestelmään soveltuvana.

Lisäselvityksen rajoittaminen

Vakuutusosoikeusmenettelyn osalta EIT on vahvistanut eräitä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkauksia kuulemisvirheen perusteella. Myös korkein hallinto-oikeus on EIT:n oikeuskäytäntöön viitaten purkanut eräitä vakuutusosoikeuden päätöksiä tällaisen menettelyvirheen perusteella (KHO 2008:44 ja 2008:45). Taustalla on EIT:n noudattama kuulemissääntö, jonka mukaan asianosaista on kuultava periaatteessa kaikesta – myös tuomioistuimen mielestä ehkä asiaan vaikuttamattomasta – tuomioistuimelle oikeudenkäyntiin liittyen toimitetusta materiaalista ja hänen itsensä on voitava päättää, onko hänellä aihetta lausua aineistosta.

Lakiluonnoksen 16 §:n 3 momenttiin sisältyvää säännöstä voidaan pitää perusteltuna. Ehdotettu säännös ei rajoita kohtuuttomasti asianosaisten oikeuksia, se terävöittää yhdessä pykälän 4 momentin kanssa prosessia ja samalla helpottaa ihmisoikeussopimukseen ja perustuslakiin kiinnittyvien menettelyvaatimusten noudattamista. Ihmisoikeussopimukseen kiinnittyvien vaatimusten kannalta on tärkeää, että säännökseen sisällytetään ehdotetun 3 momentin se säännös, jonka mukaan tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon. Ongelmalliseksi EIT:ssä on osoittautunut juuri se, että oikeudenkäyntiaineistoon sisällytetystä materiaalista ei ole kuultu asianosaista. Pykälän 16 ehdotettujen 3 ja 4 momentin järjestyksen muuttaminen korostaisi enemmän sitä, että vakuutusosoikeuden asiakkaat tietävät ennalta, että tällainen rajoittaminen on mahdollista.

Oikeudenkäyntiasiakirja määrittää oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa. Mainitun lain säännöksiä soveltamalla jo nyt mahdollista, että oikeudenkäyntiaineistoon ei sisällytetä asiaan kuulumatonta aineistoa.

Siirtymäsäännökset

Koska esitysluonnoksen mukaan vahvennetun istunnon ja täysistunnon järjestämisestä koskevat säännökset muuttuisivat tietyiltä osin, hallituksen esitysluonnoksessa on tarpeen säätää myös siitä, mitä säännöksiä noudatetaan asiaan, joka on määrätty tällaiseen istuntoon ennen lain voimaan tuloa, mutta jossa istuntoa ei ole vielä järjestetty. Luonteva lähtökohta on lain voimaan tullessa voimassa olleet säännökset.

Lopuksi

Ehdotettujen muutosten voi odottaa tehostavan vakuutusoikeuden toimintaa, myötävaikuttavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden toteutumiseen vakuutusoikeusprosessissa 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 vakuutusoikeusprosessin pääasiassa kirjallinen luonne on perusteltua säilyttää, vakuutusoikeudella on oltava valmiudet lain (uuden ja ehdotetun) 16 §:n mukaisien suullisten käsittelyjen pitämiseen, jos oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset tätä edellyttävät (vrt. Kaura v. Suomi, EIT 23.6.2009).

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Outi Suviranta sekä hallintoneuvos Eija Siitari. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 14.4.2014.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Ann-Mari Pitkäranta