

Oikeusministeriö
Kehittämispäällikkö Tuula Kivari
oikeusministerio@om.fi
tuula.kivari@om.fi

Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM/4/32/2006

Oikeusministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskuksen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutusosoikeuslain muuttamiseksi.

Luonnoksen perustana on ollut vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistyöryhmän mietintö (Työryhmämietintö 2009:10) sekä aikaisempi vakuutusosoikeuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 281/2010), joka raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011. Hallituksen esitysluonnosta koskeva kuulemistilaisuus oli oikeusministeriössä 27.3.2014.

Hallituksen esityksen luonnos on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä yhdessä vakuutusosoikeuden edustajien kanssa. Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa (VNK:n julkaisuja 8/2006, s. 49) todetaan, että lainvalmistelun laaja-pohjaisuuden edistämiseksi on tärkeää kytkeä sidosryhmät valmisteluun mukaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Sidosryhmät kykenevät tällöin seuraamaan suunnitteilla olevan lainsäädännön arvioituja vaikutuksia läpi koko valmisteluprosessin. Tällaista arviointimahdollisuutta ei synny, jos vaikuttaminen suunnitteilla olevaan lainsäädäntöön supistuu kuulemisvaiheeseen.

Eläketurvakeskus katsoo, että vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämisellä on tärkeä yhteiskunnallinen merkitys. Vakuutusosoikeus viimeisenä työeläkeasioiden muutoksenhakuasteena on olennainen osa työeläketurvan toimeenpanoa ja vakuutusosoikeuden ratkaisuilla on lain soveltamista ohjaava vaikutus. Ehdotetut muutokset asioiden käsittelykokoonpanoihin ja asiantuntijalääkärien asemaan ovat merkittäviä. Eläketurvakeskuksen mielestä sidosryhmillä, kuten työmarkkinoiden keskusjärjestöillä, olisi paremmen sääntelyn toimintaohjelman mukaisesti tullut olla mahdollisuus osallistua esitysluonnoksen valmisteluun.

Eläketurvakeskuksen kanta

Vakuutusosoikeuden käsittelyajat ovat viime vuosina olleet hyvin pitkiä ja tehdyistä uudistuksista huolimatta muutoksenhakuasioiden keskimääräinen käsittelyaika on tällä hetkellä kuntoutusasioissa 7,3 kuukautta ja kaikissa muissa asiaryhmissä 12,6 kuukautta. Eläketurvakeskus pitää erittäin kannatettavana, että keinoja käsittelyaikojen lyhentämiseen ja asioiden joustavaan käsittelyyn pyritään löytämään. Eläketurvakeskus painottaa kuitenkin, että vakuutusosoikeuden arvovalta ylimpänä työeläkeasioiden muutoksenhakuasteena sekä kansalaisten oikeusturva ja heidän luottamuksensa vakuutusosoikeuteen puolueet-

tomana tuomioistuimena eivät saa vaarantua tehokkaampia toimintatapoja etsittäessä.

Ehdotus ratkaisukokoonpanon muuttamiseksi

Esityksessä ehdotetaan, että vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäisiin luomalla nykyisten kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen rinnalle yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano.

Esityksen mukaan yhden tuomarin kokoonpanossa voitaisiin käsitellä vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuulumattoman asian tutkimatta jättäminen, muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian tutkimatta jättäminen, asian palauttaminen uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle, ulosmittausta koskevat asiat ja täytäntöönpanon keskeyttämistä sekä peruutettua valitusta koskevat asiat.

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa käsiteltäisiin Kelan ensias- teena ratkaisemia etuusasioita, ei kuitenkaan työkyvyttömyyseläke-, työterveyshuollon korvaus-, kuntoutusetuus- tai ammatillista kuntoutusta koskevia asioita, joissa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asiaan. Jos jäsenet eivät olisi yksimielisiä, asia siirrettäisiin käsiteltäväksi kolmijäseniseen kokoonpanoon.

Eläketurvakeskus ei näe estettä sille, että täysin teknisluonteiset asiat käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Tämä vastaisi yleisissä oikeusasteissa ja muualla hallintolainkäytössä tehtyjä muutoksia, joiden avulla teknisluontoisia asioita käsitellään aiempaa tehokkaammin pienemmissä kokoonpanoissa.

Ehdotetut yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltävät asiat eivät ole kuitenkaan kaikki laadultaan teknisluonteisia, vaan osaan niistä sisältyy harkintaa. Monijäseninen kokoonpano lisää käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja sitä kautta myös oikeusturvaa. Tämä on erityisen tärkeää vakuutusosoikeudessa, joka on työeläkeasioissa viimeinen muutoksenhakuaste. Työeläkeasioissa on myös kysymys hakijalle taloudellisesti erittäin merkittävästä päätöksestä. Siksi Eläketurvakeskuksen mielestä ehdotusta yhden tuomarin kokoonpanosta ei tule toteuttaa harkintaa edellyttävissä asioissa kuten valitusajan jälkeen saapuneiden valitusten tutkiminen tai asian palauttaminen etuuslaitokselle uuden selvityksen vuoksi. Valitusajan jälkeen saapuneisiin valituksiin liittyy harkintaa sen suhteen, onko myöhästymiseen painava syy, jolloin valitus olisi tutkittava.

Eläketurvakeskus ei myöskään pidä perusteltuna lääketieteellistä arviointia edellyttävien asioiden siirtämistä yhden tuomarin ja yhden lääkärijäsenen kokoonpanoon. Ehdotus korostaisi lääkärijäsenen asemaa liiaksi. Vakuutusosoikeuden vahvuutena on, että maallikkojäsenillä on mahdollisuus istunnossa keskustella valitusasian lääketieteellisistä seikoista ja päätöksen perustele- mista lääkärijäsenen kanssa. Työelämän tuntemus on tärkeä osa kokonaishar-

kintaa. Oikeusvarmuuden vuoksi valitusasiat tulisi käsitellä teknisluontoisia asioita lukuun ottamatta pääsääntöisesti normaalikokoonpanoissa.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärin lausunto

Vakuutusosoikeudessa on nykyisin lääkärijäseniä ja lääkäri-varajäseniä. Lääkäri-varajäsenet toimivat käytännössä yksinomaan ulkopuolisten lausuntojen antajina eivätkä osallistu ratkaisukokoonpanoon varsinaisen lääkärijäsenen ollessa estyneenä, kuten nimike antaisi ymmärtää. Asian ratkaisemiseen osallistuvaa lääkärijäsentä koskee tuomioistuimen jäsenenä neuvottelusalaisuus. Ulkopuolista asiantuntijalääkärinä se ei koske, ja hänen lausunnostaan olisi kuultava asianosaista. Esityksessä ehdotetaan, että nykyisten lääkäri-varajäsenten asema selkeytettäisiin ulkopuoliseksi lausunnon antajaksi ja nimike muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi. Esityksen mukaan vakuutusosoikeuden nykyiset lääkärijäsenet säilyisivät ratkaisukokoonpanossa, mutta tämän lisäksi lisättäisiin ulkopuolisten asianosaisjulkisten asiantuntijalääkäri-lausuntojen käyttöä.

Eläketurvakeskuksen mielestä asiaa olisi vielä perusteellisesti selvitettävä ottaen huomioon mahdollisen muutoksen vaikutukset tarpeeseen säilyttää vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanon tosiasiallinen päätöksenteon riippumattomuus, hakijan oikeusturvaan ja käsittelyaikoihin.

Muodollisista istunnoista luopuminen

Esityksessä ehdotetaan, että erillistä istuntoa ei järjestettäisi silloin, kun kaikki jäsenet ovat yksimielisiä kolmi- tai viisijäsenisissä kokoonpanossa ratkaistavasta asiasta. Kuitenkin, jos yksikin jäsen niin haluaa, on asia käsiteltävä istunnossa. Esitysluonnoksen mukaan esitetty muutos on jo kolmijäsenisten asioiden osalta vakiintunut menettelytapa vakuutusosoikeudessa.

Eläketurvakeskuksen mielestä tuomioistuimelle on ominaista, että asiat ratkaistaan istunnossa kollegiona eikä tästä menettelystä ole syytä poiketa vakuutusosoikeudessa, joka on työeläkeasioiden ylin muutoksenhakuaste. Tämä ei sitä paitsi merkittävästi lyhentäisi käsittelyaikoja, mutta saattaisi heikentää vakuutusosoikeuden arvovaltaa.

Nimittämismenettelyn ja sidonnaisuuksien ilmoittamisen muuttaminen

Vakuutusosoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämisessä ehdotetaan noudatettavaksi avointa hakumenettelyä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei enää jatkossa tekisi ehdotusta lääkärijäsenestä, vaan vakuutusosoikeus julistaisi tehtävän haettavaksi ja vain kuulisi sosiaali- ja terveysministeriötä. Oikeusministeriö tekisi esityksen valtioneuvostolle kuten nykyisinkin. Lisäksi sivutoimisten lääkärijäsenten, asiantuntijalääkäreiden ja muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelyyn liitettäisiin tuomareiden nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien esittäminen. Heidän tulee en-

nen määräämistään tehtävään esittää tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Eläketurvakeskus pitää ehdotusta nimittämismenettelystä kannatettavana. Sosiaali- ja terveysministeriön kuuleminen on tarpeen esimerkiksi siitä syystä, että voidaan varmistua lääkärijäsenen kelpoisuudesta.

Oikeusministeriön asettama Tuomioistuinlakityöryhmä on tehnyt ehdotuksen tuomioistuimia ja tuomareita koskevasta tuomioistuinlaista (työryhmämietintö 26/2014). Laki olisi kaikille tuomioistuimille yhteinen ja koskisi myös vakuutusoikeutta. Siinä säädettäisiin tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilökunnan sekä tuomioistuinten asiantuntijajäsenten nimittämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Siinä myös täsmennettäisiin tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimisääntelyä.

Eläketurvakeskus katsoo, että tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista säätää vakuutusoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten, asiantuntijalääkäreiden ja muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelystä eikä sidonnaisuuksien esittämisestä, koska valmisteilla on tätä koskeva erillislaki.

Muut muutokset

Luonnoksessa ehdotetaan päätöksen poistamisesta koskevaan 18 §:ään uutta 3 momenttia, jonka mukaan vakuutusoikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisun yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä. Esityksen perusteluissa ei ole mainintaa siitä, mihin käytännön tilanteeseen muutoksella halutaan vaikuttaa ja miten muutos vaikuttaa muutoksenhakijan oikeusturvaan tai etuuslaitosten toimintaan. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin lain jatkovalmistelussa, jotta muutoksen oikeusvaikutukset olisivat selkeämmin nähtävissä ja niiden tarkoituksenmukaisuus olisi paremmin arvioitavissa.

Vakuutusoikeuden päätoimisen yllilääkärin viran perustamista koskevia säännöksiä ei sisälly hallituksen esitysluonnokseen, mutta lausuntopyynnön mukaan oikeusministeriölle on tehty asiaa koskeva ehdotus. Eläketurvakeskus pitää vakinaisen yllilääkärin nimittämistä vakuutusoikeuteen kannatettavana asiana, jota tulisi lain jatkovalmistelussa selvittää tarkemmin. Päätoiminen yllilääkäri pystyisi sivutoimisia jäseniä paremmin valvomaan vakuutusoikeuden ratkaisulinjojen yhdenmukaisuutta ja parantamaan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Lähinnä teknisenä huomautuksena Eläketurvakeskus kiinnittää huomiota luonnoksen perustelutekstiin, siltä osin kuin se liittyy nykyisen voimassa olevan vakuutusoikeuslain 8 §:ään, jonka mukaan kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeussihteerin virkaan on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Oikeustieteen kandidaatin tutkinto on korvattu tutkintouudistuksen jälkeen oikeustieteen maisterin tutkinnolla.

LA/Carita Wuorenjuuri

24.4.2014

Yhteenveto

Eläketurvakeskus pitää hallituksen esityksen tavoitetta vakuutusoikeuden toiminnan tehostamisesta tärkeänä ja muutoksenhakijoiden oikeusturvaa parantavana. Eläketurvakeskuksen käsityksen mukaan osa ehdotuksista on omiaan tehostamaan vakuutusoikeuden toimintaa ilman, että perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuu. Osa ehdotuksista, erityisesti ratkaisukokoonpanoja koskevat, voisivat heikentää muutoksenhakijoiden oikeusturvaa. Lisäksi Eläketurvakeskus pitää tarpeellisena edellä esille nostettujen seikkojen selvittämistä hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävä työryhmä on ehdottanut lakimuutoksia, joiden avulla etuuspäätösten perusteluja parannettaisiin nykyisestä, erityisesti kielteisten päätösten osalta. Esitetyt etuuspäätöksien perusteluita parantavat muutokset todennäköisesti myös pienentävät toteutuessaan vakuutusoikeuden käsittelemiä valitusmääriä, tehostavat vakuutusoikeuden toimintaa sekä parantavat muutoksenhakijan oikeusturvaa.

Lisäksi Eläketurvakeskus kiinnittää huomiota siihen, että olisi myös selvitettävä mahdollisuudet siirtyä sähköisiin asiakirjoihin, jolloin asiakirjat voidaan antaa luettavaksi suojatussa käsittelyjärjestelmässä kaikille jäsenille yhtä aikaa. Näin käsittelyaikaa saataisiin lyhennettyä usealla viikolla ja samalla tietoturvallisuus paranisi, kun asiakirjoja ei tarvitsisi siirrellä jäseneltä toiselle.

ELÄKETURVAKESKUS


Jukka Rantala
Riitta Korpiluoma