



Oikeushallinto-osasto  
Tuomioistuinyksikkö  
Tuula Kivari

LAUSUNTO

4.12.2014

OM 4/32/2006

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kutsu kuulemistilaisuuteen 5.12.2014

## **EHDOTUS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA (HE 104/2014 vp)**

Arvoisa perustuslakivaliokunta,

Keskeisimmät tavoitteet vakuutuslainsäädännön muuttamisessa ovat oikeusturvan takaaminen, prosessin avoimuuden lisääminen ja viivytyksettömän käsittelyn turvaaminen.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on verrattuna vuonna 2011 rauenneeseen hallituksen esitykseen (HE281/2010 vp) luovuttu työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten ratkaisukokoonpanon osallistumisen vähentämisestä muilta osin kuin yhden tuomarin kokoonpanon osalta. Kysymystä esittelijän kelpoisuudesta toimia jäsenenä ei myöskään ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä, koska asia on kaikkien tuomioistuinten esittelijöiden osalta käsiteltävänä tuomioistuinlakityöryhmässä, jossa muun muassa asetustasolla annetut säädökset on tarkoitus nostaa laintasolle. Merkittävimmät uudet ehdotukset ovat ylilääkärin viran perustaminen vakuutuslainsäädäntöön, josta aloite on tullut sosiaali- ja terveysministeriöltä ja vakuutuslainsäädäntöä sekä sotilastapaturma-asoiden ratkaisukokoonpanoon liittyvä uudistus, johon aloite on tullut puolustusministeriöltä.

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten hallituksen esityksessä olevaa ehdotusta muodollisista istunnoista luopumisesta on arvioitava Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan ja perustuslain 21 §:n kannalta. Lisäksi perustuslakivaliokunnalta on pyydetty lausuntoa siitä, miten työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten määräämiseen liittyviä säännöksiä on arvioitava perustuslain 102, 124 ja 125 §:n kannalta.

### **Yksimielisten asioiden ratkaiseminen (muodollisista istunnoista luopuminen)**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että mikäli kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet olisivat kirjallisessa menettelyssä olleet ratkaisusta yksimielisiä, ei lainkäyttöasioita olisi välttämätöntä ratkaista istunnossa, jossa kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet olisivat samanaikaisesti läsnä. Puheenjohtaja voisi nähtyään muiden ratkaisukokoonpanon jäsenten kirjalliset kannanotot päättää, että asian ratkaisu kirjataan pöytäkirjaan ilman muodollisen istunnon järjestämistä. Muodollisista istunnoista luopuminen nopeuttaisi yksimielisten asioiden käsittelyä. Se myös poistaisi nykyisessä prosessissa todetun epäkohdan siitä, että kirjallisessa prosessissa asiasta lausunut lääkärijäsen taikka intressijäsen ei aina ole ollut sama kuin asian ratkaissut jäsen. Virkavastuu selkiintyisi ja ratkaisumenettely tulisi läpinäkyvämmäksi. Lisäksi vapautuvia resursseja voitaisiin kohdentaa entistä paremmin vaativien asioiden käsittelyyn. Kyseessä on lähinnä tuomioistuimen sisäisiin työtapoihin kuuluva menettely, joka halutaan nyt lainmuutoksella tuoda läpinäkyväksi. Vakuutusosoikeudessa on menetelty vastaavalla tavalla jo joissakin kolmijäsenissä asioissa.

Vakuutusosoikeudessa asian käsittely perustuu, kuten muissakin kollegiaalisissa tuomioistuimissa siihen, että jokainen ratkaisukokoonpanoon kuuluva jäsen tutustuu itsenäisesti asiakirjoihin ja merkitsee asiakirjoihin kirjallisesti oman kannanottonsa. Mikäli ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asian ratkaisusta yksimielisiä kirjallisessa menettelyssä, ei asiaa ole käsitelty vakuutusosoikeuden istunnossa muutoin kuin toteamalla sen olleen yksimielinen. Keskustelua on käyty ainoastaan niissä asioissa, jotka on kirjallisen kierron aikana jonkun ratkaisukokoonpanoon kuuluvan jäsenen toimesta merkitty keskusteluun. Näin ollen istunto ei ole tuonut, eikä tuo yksimieliseen asiaan uutta lisäarvoa. Ratkaisukokoonpanon jäsenten vuorovaikutus voidaan varmistaa myös kirjallisessa menettelyssä, eikä kollegiaalisuus välttämättä tarkoita sitä, että ratkaisukokoonpanon jäsenet kokoontuvat saman pöydän ääreen. Jäsenten on mahdollista tuoda esiin oma näkemyksensä asian ratkaisusta ja oikeuskäytännön kehittämisestä sekä päätöksen perusteluista jo kirjallisessa vaiheessa, koska asiakirjamateriaaliin, johon jäsenet tutustuvat, kuuluu aina myös ratkaisuehdotus perusteluineen. Lisäksi nykyaikainen tekniikka mahdollistaa ratkaisukokoonpanon jäsenten keskinäisen kommunikoinnin myös muulla tavoin kuin kokoontumalla fyysisesti istuntoon.

Oikeusministeriö ei näe ehdotuksessa Euroopan Ihmisoikeussopimuksen eikä myöskään perustuslain kannalta ongelmaa. Oikeusturva ei vaarannu ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tunnusmerkit täyttyvät myös kirjallisessa menettelyssä. Kysymys ei myöskään ole tuomioistuimen arvovaltaa heikentävästä seikasta, koska suurin merkitys tuomioistuimen arvovaltaan on ratkaisun sisällöllä ja sen perusteluilla. Oikeusministeriö korostaa, että tarkoituksena on edelleen säilyttää pääsääntönä se, että viisijäseniset asiat ratkaistaan istunnossa, jossa myös työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevat asiantuntijajäsenet ovat läsnä. Yksittäisen jäsenen ei myöskään tarvitse perustella millään tavoin sitä, että hän haluaa asian istuntokäsittelyä. Riittävää on, että hän tekee sitä koskevan merkinnän asiakirjoihin.

Mikäli kaikki asiat tulisi ratkaista saman pöydän ääreen kokoontumalla, merkitsisi se merkittävää resurssien lisäystä, etenkin jos vallitsevaa käytäntöä pitäisi muuttaa myös kolmijäsenisten asioiden osalta. Lääkärijäsenten osa-aikaisuus pitäisi arvioida uudelleen ja työaikaa lisätä. Lisäksi muodollisten istuntojen järjestäminen kaikissa asioissa pidentäisi käsittelyaikoja merkittävästi muutoksenhakijan oikeusturvan kuitenkään lisääntymättä. Vaikka hallituksen esityksessä tuodaan esiin myös se seikka, että istuntojen järjestäminen on toisinaan ollut vaikeaa siitä syystä, että lääkärijäsenten sekä työoloja, yritystoimintaa tai sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten istuntoihin käytettävissä

oleva aika on rajallinen ja esimerkiksi sivutoimisen asiantuntijajäsenen varajäsenen saaminen istuntoon jääviystilanteissa on ollut joissakin tapauksissa vaikeaa, eivät ne kuitenkaan ole ainoat syyt joiden vuoksi yksimielisten asioiden tuomisesta muodolliseen istuntoon halutaan luopua. Perusajatuk- sena on toiminnan tehostaminen sekä oikeusturvan ja läpinäkyvyyden lisääminen.

Kyseessä ei myöskään olisi pelkästään vakuutusosoikeutta koskeva asia, vaan kaikkia kollegiaalisia tuomioistuimia koskeva asia. Myös tuomioistuinten toiminnan kehittäminen nykyaikaista tekniikkaa hyödyntäen asioiden ratkaisemissa ei olisi mahdollista, mikäli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin katsottaisiin vaativan saman pöydän ääreen kokoontumisen. Oikeusministeriö haluaa myös tuoda esiin, että työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta säädetyn lain (677/2005) 8 §:n 3 momen- tin mukaan muutoksenhakulautakunnan jaosto on päätösvaltainen myös silloin, kun jaoston kokouk- sessa ovat läsnä puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä, jos asian käsittelyyn 2 momentin mukaan vaadittavat jäsenet ovat kirjallisesti ennen kokousta yhtyneet esittelijän esitykseen ja tällä kannalla ovat myös läsnä olevat jäsenet. Nyt ehdotetussa menettelyssä olisi vakuutusosoikeuden koh- dalla kysymys lähes vastaavasta menettelystä.

### **Työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten määrää- minen**

Ehdotuksessa ei ole katsottu tarpeelliseksi puuttua työoloja, yritystoimintaa tai sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten määräämismenettelyyn. Ehdotettuun lakitekstiin on tehty voimassa olevaan lakiin verrattuna tarkennukset muiden sivutoimisten jäsenten määräämistä koskevan 5 §:n 2 ja 3 momenttiin (2 momentissa sana ”heidän” on muutettu muotoon ”edellä 1 momentissa tarkoi- tettujen sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten” ja 3 momentissa sanamuotoa on tarkennettu lisää- mällä sana ”sivutoimiset” sanan ”jäsenet” eteen. Lisäksi 5 §:ään on ehdotettu säädettäväksi uusi 4 momentti sidonnaisuuksien ilmoittamisesta.

Varsinaiseen työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten ja heidän varajäsentensä määräämismenettelyyn eli siihen, että ehdotukset tehtäviin määrättävistä henkilöistä tulevat oikeusministeriölle työmarkkinajärjestöjen tai muiden intressijärjestöjen toimes- ta, ei ole tässä lakiehdotuksessa puututtu, vaan säännökset ovat voimassa olevasta laista. Määrää- mismenettelyyn liittyviä seikkoja ei ole käsitelty hallituksen esityksen valmistelussa eikä esitykseen sisälly määräämismenettelyä koskevaa muutosta. Voimassa oleva vakuutusosoikeuslaki on vuodelta 2003 (132/2003) ja jo sitä edeltäneessä laissa säädettiin maallikkojäsenistä. Tältä osin viitataan myös lakivaliokunnan mietintöön LaVM 23/2002 vp, jossa puolestaan viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVL 35/2001 vp, jossa on katsottu, ettei asiantuntijajäsenten kuulumiselle tuomistuimi- en kokoonpanoon ole valtiosääntöoikeudellista estettä kunhan vain ratkaisijan puolueettomuudesta kussakin yksittäisessä tapauksessa voidaan vakuuttua. Vakuutusosoikeuden toimintaa ajatellen asian- tuntijajäsenten puolueettomuus olisi mahdollista jatkossa varmistaa entistä paremmin ehdotetun sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyn kautta.

Myöskään tämä asia ei koske yksin vakuutusosoikeutta, vaan myös työtuomioistuimessa on vastaavia intressijäseniä. Mikäli asiaan katsotaan tarpeelliseksi puuttua perustuslain näkökulmasta, tulisi se ottaa kokonaisuutena valmisteltavaksi, jolloin voitaisiin ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat ja tahot.

## Muut keskeiset ehdotukset

**Ratkaisukokoonpanojen keventäminen** nopeuttaisi asian käsittelyä ja lyhentäisi käsittelyaikoja. Lisäksi lainkäyttöhenkilökunnalle jäisi enemmän aikaa keskittyä vaativien asioiden käsittelyyn, mikä puolestaan mahdollistaisi päätösten laadun parantamisen. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan, että määrättyissä asioissa vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäisiin luomalla nykyisten kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen rinnalle yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärjäsenen muodostama kokoonpano.

**Yhden tuomarin kokoonpanossa** käsiteltäisiin vain yksinkertaisia ja teknisluontoisia asioita eli asioita, jotka ovat selkeitä eivätkä juurikaan vaadi oikeudellista harkintaa, kuten vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuulumattoman asian tai muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian tutkimatta jättäminen taikka asia, joka uuden selvityksen johdosta palautetaan tai siirretään kokonaisuudessaan takaisin etuuslaitokselle tutkittavaksi. Laissa olisi tyhjentävä luettelo niistä asioista, jotka voitaisiin ratkaista yksijäsenisessä kokoonpanossa. Asian laadun sitä vaatiessa, tulisi se siirtää normaaliin eli joko kolmi- tai viisijäseniseen kokoonpanoon ratkaistavaksi. Viimekädessä valvonta tästä olisi osaston laamannilla / osaston johtajalla, jonka tehtäviin kuuluu ratkaisukäytännön yhtenäisyyden valvonta osastollaan.

**Kahden jäsenen kokoonpanossa** voitaisiin ratkaista esimerkiksi kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemia vammaisetuus- ja sairausvakuutusasioita, mutta ei työkyvyttömyyseläkeasioita, työterveyshuollon korvausta koskevia asioita eikä myöskään kuntoutusetuutta koskevia asioita. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistaisiin siis asioita, joissa ratkaisu painottuu pääsääntöisesti lääkärjäsenen erityisammattitaitoon, eikä asiaan liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman kuin yhden lainoppineen jäsenen arviota. Laissa olisi tyhjentävästi lueteltu ne Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena käsittelemät asiat, joita ei voisi ratkaista kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Mikäli kaksijäsenisen kokoonpanon jäsenet olisivat ratkaisusta erimielisiä, tulisi asia aina siirtää normaaliin kolmijäseniseen kokoonpanoon ratkaistavaksi. Myös silloin kun asian laatu sitä edellyttäisi, tulisi se siirtää normaaliin kokoonpanoon ratkaistavaksi. Viimekätinen valvontavastuu olisi näissäkin asioissa osaston laamannilla / osaston johtajalla.

Ehdotuksen mukaan vakuutusosoikeuden **täysistunnon kokoonpanoa supistettaisiin** siten, että jatkossa siihen ei enää kuuluisi määräaikaisessa virkasuhteessa olevat vakuutusosoikeustuomarit.

Edelleen lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös **lisäselvityksen rajoittamisesta ratkaisupäivään**, mikä sekä selkeyttäisi että nopeuttaisi asioiden käsittelyä. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asioissa on pääsääntöisesti kyse asioista, jotka on jo käsitelty jossakin muutoksenhakulautakunnassa. Yksityisellä asianosaisella on aina myös oikeus saada asiansa uuden selvityksen johdosta uudelleen vireille etuuslaitoksessa. Asian kokonaiskäsittelyaika voisi pidentyä, kun asia palautuisi etuuslaitokselle. Etuudenhakijan oikeusturvan kannalta on kuitenkin otettava huomioon, että hänellä olisi tällöin käytössään normaalit muutoksenhakutiet, jotka puuttuisivat silloin, jos vakuutusosoikeus käsitelisi uuden selvityksen ensimmäisenä ja useimmissa tapauksissa myös viimeisenä asteena. Oikeusturvan ei siten voida katsoa vaarantuvan.

Lakiin tulisi myös säännökset **vakuutusosoikeuden velvollisuudesta antaa muutoksenhakijalle tiedot** asian vireille tulosta, arvioidusta käsittelyajasta, kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta sekä ohjeista lisäselvityksen toimittamiseksi sekä selkeämpi säännös siitä, että **yksityisellä asi-**

**anosaisella on mahdollisuus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista** vakuutusosoikeudessa hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla. Suullisten käsittelyjen määrää tulisi myös lisätä. Nämä muutokset lisäisivät omalta osaltaan vuorovaikutteisuutta ja käsittelyn avoimuutta.

**Lääketieteellisten asioiden ratkaisemisessa** on oikeusturvan toteutumisen ja myös taloudellisten syiden johdosta perusteltua pysyä järjestelmässä, jossa vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu lääkärijäsen. Tämä lisää ratkaisujen oikeusvarmuutta, kun ratkaisukokoonpanon jäsenet voivat kommunikoida ratkaisuun vaikuttavista lainopillisista ja lääketieteellisistä seikoista keskenään.

Vakuutusosoikeuteen ehdotetaan perustettavaksi **vakinaisen ylilääkärin tehtävä**. Ylilääkäri toimisi lääkärijäsenenä ja sen lisäksi hänen tehtäviinsä kuuluisi muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön seuraaminen ja lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen vakuutusosoikeudessa sekä muiden lääkärijäsenten toiminnan ja työmäärän valvomista. Käytännössä tämä tarkoittaisi sen valvomista, että työmäärä jakautuu lääkärijäsenten kesken tasaisesti ja että lääkärijäsenet suorittavat työtehtävänsä muutoinkin sisäisiä työtapoja noudattaen ja kohtuullisessa ajassa. Lakiehdotusta kirjoitettaessa on mielletty se, että jokainen ratkaisukokoonpanoon kuuluva jäsen, myös lääkärijäsen, ratkaisee asian itsenäisesti tuomarin vastuulla.

Vakuutusosoikeuden lääkäriarajäsenen nimike ehdotetaan muutettavaksi **vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi**. Asiantuntijalääkäreiltä olisi mahdollista pyytää asianosaisjulkisia asiantuntijalääkärilausuntoja ja niistä kuultaisiin muutoksenhaun osapuolia vastaavalla tavalla kuin tälläkin hetkellä menetellään lääkäriarajäseniltä tai muilta tahoilta pyydettyjen asiantuntijalääkärilausuntojen kanssa. Tältä osin ei siis tulisi muutosta aiempaan käytäntöön. Asiantuntijalääkärit eivät kuitenkaan voisi toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä, kuten lääkäriarajäsenet ovat nykyisen lainsäädännön mukaan voineet toimia. Tätä mahdollisuutta ei ole käytännössä lainkaan käytetty ja siitä syystä siitä voidaan luopua. Asiantuntijalääkärilausuntojen määrää tulisi myös lisätä verrattuna aikaisempaan, koska niiden kautta lääketieteellinen arviointimenettely tulee avoimemmaksi.

**Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyä** ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että se perustuisi avoimeen hakuun. Lisäksi vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten, asiantuntijalääkäreiden sekä muiden sivutoimisten jäsenten nimittämiseen ehdotetaan liitettäväksi **sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely** siten, kuin tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa on säädetty. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen on tärkeää, jotta esteettömyys voidaan myös yksittäisissä asioissa varmistaa. Nämä uudistukset lisäisivät avoimuutta ja vaikuttaisivat siihen, miltä vakuutusosoikeuden jäsenistön puolueettomuus ja riippumattomuus näyttää ulospäin. Vastaava asia on käsiteltävänä kaikkien tuomioistuinten osalta hallituksen esityksessä, joka koskee lakia sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (HE 224/2014 vp).

**Sotilastapaturma-asioiden ratkaisukokoonpanon** osalta ehdotetaan, että työnantajatahon sivutoiminen jäsen määrättäisiin jatkossa puolustusministeriön ehdotuksesta. Tämä ehdotus lisäisi ratkaisukokoonpanon asiantuntemusta sotilaallisista palvelusolosuhteista ja vaikuttaisi siten parantavasti oikeusvarmuuteen. Lakivaliokunnalle on toimitettu Asevelvollisena vammautuneiden tuki ry:n lausunto, jossa todetaan, että sotilastapaturma-asioissa työntekijäpuolen jäsen tulisi määrätä joko Invalidiiton tai Asevelvollisena Vammautuneiden tuki ry:n esityksestä. Myös joissakin muissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, miten työntekijäpuolen jäsen määräytyy. Oikeusministeriö ei näe estettä sille, että käsiteltävänä olevan hallituksen ehdotuksen 11 §:n 1 momentin 6 kohta kirjoi-

tetaan seuraavasti: *puolustusministeriön ja edustavimpien korvauksensaajien oloja tuntevien järjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys sotilastapaturma-asioista.*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vakuutusoikeus voi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä **poistaa siihen liittyvän päätöksen** ilman hakemusta tai esitystä. Tällainen tilanne voisi tulla eteen esimerkiksi takaisinperintäasiaa käsiteltäessä, jossa takaisinperintäpäätöstä edeltävää etuuspäätöstä rasittaa prosessivirhe. Etuuspäätös voitaisiin poistaa viran puolesta ja asia palauttaa uudelleen käsiteltäväksi etuuslaitokselle.

**Kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeussihteerin virkaan liittyvän kelpoisuusvaatimukseen** ehdotetaan tehtäväksi tutkintouudistuksesta johtuva tarkennus.

Lisäksi **ylilääkärin, lääkärijäsenen, asiantuntijalääkärin sekä työoloja tai yritystoimintaa tuntevan sivutoimisen jäsenen eroamisikä** ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n (682/2004) kanssa.

**Laki ehdotetaan tulemaan voimaan** noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Lakiehdotus sisältää sekä vakuutusoikeuden toimintaa sujuvoittavia ehdotuksia, mutta myös ehdotuksia, jotka lisäävät vakuutusoikeuden työmäärää, kuten esimerkiksi asiantuntijalääkärilausuntojen määrän lisääminen sekä suullisten käsittelyjen määrän lisääminen. Näin ollen olisi tärkeää, että ne myös ne ehdotukset, jotka sujuvoittavat vakuutusoikeuden toimintaa ja vapauttavat resursseja hyväksyttäisiin. Muutoin on vaarana, että tämän hetkinen tilanne huomioon ottaen, että vakuutusoikeuden toiminta ruuhkautuu ja käsittelyajat vain pitenevät.