Oikeusministeriö Dnro 07/2014

 11.4.2014 1(4)

oikeusministerio@om.fi

tuula.kivari@om.fi

**Lausuntopyyntönne 10.3.2014 OM/4/32/2006 HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA**

Pyydettynä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) esittää seuraavaa:

**Yleistä**

Hallituksen esitys on ollut pitkään vireillä, jäänyt edelliseltä eduskunnalta käsittelemättä ja on nyt luonnosteltu uudelleen. Asianajajaliitto on joulukuussa 2009 antanut lausunnon vakuutusoikeuden kehittämistä koskevasta mietinnöstä (työryhmämietintö 2009/10) ja 2010 sen perusteella laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta. Asianajajaliitto viittaa tähän lausuntoon (liite 1).

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa 2013–2025 esitetään, että pitkällä aikavälillä on mahdollista siirtää vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Asianajajaliitto yhtyy tähän käsitykseen. Liiton mielestä vakuutusoikeuden käsiteltäviä sosiaalivakuutus- ja toimeentuloturva-asioita ei ole tarpeen käsitellä erityistuomioistuimissa, vaan ne voidaan siirtää käsiteltäviksi yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lausunnossaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta Asianajajaliitto lausui, että hyvälläkään valmistelulla ja päätösten perusteluilla ei täytetä legitimiteettivajetta, jollei selvitetä itse ratkaisujen oikeellisuutta ja yhteiskunnallista vaikutusta. Tyytymättömyys ratkaisuihin vähenee ratkaisuilla, jotka ovat lopputuloksiltaan yleisesti hyväksyttäviä. Myös ratkaisujen lopputulosten empiirinen tutkimus on siten tarpeen.

Hallituksen esitysluonnoksessa olevat ehdotukset ovat pääosin oikeansuuntaisia, mutta eivät kuitenkaan riittäviä. Liiton mielestä näillä toimenpiteillä ei vielä saavuteta riittävästi luottamusta vakuutusoikeuden lainkäyttöön. Työsarkaa on edelleen paljon ja selvityksen olisi kohdistuttava myös päätösten lopputuloksiin eikä pelkästään menettelyyn.

Asianajajaliiton mielestä viimeisen valitusasteen tehtävänä tulee olla alemmassa asteessa tapahtuvan ratkaisutoiminnan ohjaus. Viimeinen valitusaste ei voi jäädä odottamaan sitä, että ensi asteessa menettely muuttuu hyväksyttävämmäksi, jolloin viimeiselle valitusasteelle ei enää jäisi kovin merkittävää roolia. Liiton käsityksen mukaan tilanne on nykyisin juuri tällainen.

**Lääkärijäsenet**

Ehdotukseen päätoimisen lääkärin viran perustamisesta vakuutusoikeuteen Asianajajaliitto suhtautuu epäillen. Toisaalta ei ole huono asia, että lääkäritoimintaa johdetaan, mutta ottaen huomioon pyrkimyksen asioiden siirtämisestä yleisiin hallinto-oikeuksiin, ratkaisujen keskittäminen lääkärien käsiin ei ole kannatettavaa.

OM:ssä pidetyssä kuulemistilaisuudessa esitettiin lääkärien pätevyysvaatimuksiin perehtyneisyyttä vakuutuslääketieteeseen, mikä tarkoittaa käytännössä vakuutuslääkärin erityispätevyyttä. Kun tähän erityispätevyyskoulutukseen kuuluu määräajan palveleminen vakuutuslaitoksessa, tällainen koulutus ja pätevyysvaatimus ei Asianajajaliiton mielestä takaa riittävän hyvin jäsenten puolueettomuutta. Ainakaan sen ei tule olla pätevyysvaatimuksena. Erityisesti tämä koskee vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta pyydetään lausunto erikoisasiantuntemusta vaativissa tapauksissa. Näiden asiantuntijalääkäreiden on tarkoitus edustaa eri lääketieteen alan korkeinta osaamista ja heidän lausuntojaan pyydetään tarvittaessa. Vaadittava vakuutuslääkärin erityispätevyys rajoittaisi ehdokkaiden piiriä niin, ettei parasta erityisalojen asiantuntemusta saataisi käyttöön.

**Asianosaisjulkisuus**

Hankitun asiantuntijalääkärin lausunto olisi asianosaisjulkinen ja asianosainen saisi siitä lausua. Tämä on edistystä ja näin menettelyn tuleekin toimia. Tosin kustannussyistä vain noin 10 prosentissa lääketieteellisiä tapauksia lausunto hankittaisiin.

Perusteluissa selostetaan tilanteita, joissa asian valmistelussa vakuutusoikeuden lääkärijäsen kirjoittaa oman lausumansa asian lääketieteellisestä puolesta, mutta ratkaisukokoonpanoon kuuluu joku toinen asiantuntijalääkäreistä. Tämä johtuu siitä, että joko asiassa tarvitaan useamman erityisalan tietämystä – tai sitten istuntopäivä sopii jollekin toiselle lääkärille, joka ei edes ole kyseisen alan asiantuntija. Esitysluonnoksessa tähän ongelmaan kiinnitetään huomiota muun muassa virkavastuun johdosta, mutta asia pelkästään todetaan. Asianajajaliiton käsityksen mukaan tällainen lausuma on ja sen tulee olla asianosaisjulkinen. Ainoastaan ratkaisukokoonpanoon kuuluvan jäsenen lausuma täyttää neuvottelusalaisuuden edellytykset.

**Intressi- tai asiantuntijajäsenet, sidonnaisuuksien ilmoittaminen**

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 tuomioistuinten riippumattomuuteen, joten myös sivutoimisilta jäseniltä sekä lääkärijäseniltä on tarpeen vaatia ilmoitusta. Sama koskee vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä.

**Ratkaisukokoonpanot**

Ratkaisukokoonpanoja keventämällä pystyttäneen 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 esitykseen kirjatusta kaksijäsenisestä kokoonpanosta, johon kuuluisi vakuutusoikeuden lakimiesjäsen ja lääkäri eräissä helpoiksi katsottavissa lääketieteellisissä asioissa.

**Suullisen käsittelyn toimittaminen**

Tarkoitus lienee, että suullisen käsittelyn osalta sovelletaan hallintolainkäytön määräyksiä. Käsityksemme mukaan on siten tarpeetonta lisätä 16 §:n 2 momenttiin virke yksityisen asianosaisen oikeudesta pyytää suullista käsittelyä, koska asia on HLL:n mukaan selvä ja täsmennys vain herättää kysymyksen, poikkeaako säännöksen sisältö jotenkin siitä.

**Lisäselvitysten toimittaminen**

On selvää, että jossain vaiheessa on katkaistava lisäselvitysten tulva ja ratkaistava asia. 16 §:n 3 momentissa olisi kuitenkin määrättävä, että vakuutusoikeuden on ilmoitettava edeltä käsin lisäselvitysten toimittamisen viimeinen määräpäivä. Vastaava säännös on myös hallintolainkäytön prosessityöryhmän mietinnössä (51 §).

**Lopuksi**

Asianajajaliiton mielestä uudistusten toteuduttua ei ole syytä katsoa, että vakuutusoikeuden lainkäyttö olisi ”järjestyksessä.” Selvitystyötä vakuutusoikeuden kehittämiseksi on jatkettava.

Helsingissä 11. päivänä huhtikuuta 2014

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Risto Sipilä

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATIJA

Asianajaja Kai Kuusi, Asianajotoimisto Kai Kuusi, Helsinki

LIITE Asianajajaliiton lausunto OM 4/32/2006 vakuutusoikeuden kehittämistä koskevasta mietinnöstä (työryhmämietintö 2009/10)

*Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu vakuutus- ja vahingonkorvausoikeuden asiantuntijaryhmässä.*

Liite 1

**Oikeusministeriölle**

**Lausuntopyyntönne OM 4/32/2006 vakuutusoikeuden kehittämistä koskevasta mietinnöstä (työryhmämietintö 2009/10)**

Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää vakuutusoikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusoikeuden muita menettelytapoja vakuutusoikeuden toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi.

**Lääketieteellinen arviointimenettely ja lääkärien asema**

Vakuutusoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn aiheuttama luottamusvaje on muodostunut jonkinlaiseksi ikuisuusongelmaksi. Kysymys on noussut tämänkin työryhmän mietinnössä varsin keskeiseksi, vaikka sitä sellaiseksi tuskin on toimeksiannossa tarkoitettu. Työryhmä on etsinyt syitä siihen pääosin itse arvioinnin ulkopuolella olevista tekijöistä. Sisältö- ja linjakysymykset eivät luonnollisesti ole kuuluneetkaan työryhmälle.

Työryhmä on pohtinut lääketieteellisen asiantuntemuksen käytölle erilaisia malleja, mm. mahdollisuutta kokonaan ratkaisukokoonpanon ulkopuolisiin lääkäreihin. Nykyisin vakuutusoikeuden lääkärijäsenet osallistuvat ratkaisuntekoon sekä ratkaisukokoonpanoon kuuluvina että sen ulkopuolella, mutta arviointi kuuluu kokonaan neuvottelusalaisuuden piiriin, mitä työryhmäkin pitää epäkohtana. Käsitellessään mahdollisuutta käyttää ulkopuolisia asiantuntijalääkäreitä työryhmä toteaa (s. 25): ”Tämä siirtäisi lääketieteellisissä asioissa todellisen päätösvallan vakuutusoikeudelta sen käyttämille ulkopuolisille asiantuntijalääkäreille.” Työryhmä näyttää alistuneen sille, että ratkaisun tekee tosiasiassa lääkäri eikä kollegio. Onkin asetettava kyseenalaiseksi, ovatko kaikki lääketieteellisiksi katsotut asiat loppujen lopuksi niin lääketieteellisiä kuin nykyisessä ratkaisukäytännössä on vallalla.

Vakuutusoikeus tekee usein ratkaisun vastoin sille esitettyä hyvinkin korkealaatuista, perusteellisiin tutkimuksiin perustuvaa lääketieteellistä ja moniammatillista asiantuntijatodistelua. Tämä on jatkuvan kritiikin kohteena, mutta sellaista keskustelua, mikä on luonnollista lähes kaikilla muilla oikeudenkäytön aloilla, ei vain ole. Osin tämä johtuu salaisuusvaatimuksesta ja vaikeudesta julkaista näistä asioista tapausselostuksia. Avoimuutta voisi merkittävästi lisätä tuomalla lääketieteellinen arviointi asianosaisjulkiseksi.

Työryhmä esittää, että nykyisin vain muutaman lausunnon vuosittain antavien lääkärivarajäsenten nimike muutetaan vakuutusoikeuden asiantuntijajäseneksi, heitä lisätään ja heidän rooliaan muutetaan niin, että heidän lausuntoaan pyydettäisiin vaikeimmissa asioissa, arvion mukaan noin kymmenennessä lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa tapauksissa. Asianosainen saisi myös lausua niistä käsityksensä.

Ehdotus on asianajajaliiton mielestä oikeansuuntainen. Mietinnössä ei tule kuitenkaan esiin sitä, että ilmeisesti edelleenkin ratkaisukokoonpanon ulkopuolella olevat asiantuntijalääkärit osallistuisivat ratkaisuntekoon silloin, kun kysymyksessä ei ole kokoonpanoon kuuluvan lääkärin erikoisalaan kuuluva asia. Tämä kuuluisi edelleenkin neuvottelusalaisuuden piiriin. Asianajajaliiton mielestä päätöksenteon tulee olla avoin; arvion tekijä tulee lukea ratkaisukokoonpanoon ja vastattava ratkaisusta tai häntä on pidettävä asiantuntijatodistajana.

Asianajajaliiton mielestä olisi siirryttävä kokonaan ratkaisukokoonpanon ulkopuolisten asiantuntijalääkäreiden käyttöön, millainen on mietinnössä esitellyissä muiden maiden järjestelmissä. Jos käytettäisiin ulkopuolisia asiantuntijalääkäreitä, heidän arvionsa olisi muodollisesti todisteena muiden lausuntojen joukossa. Tällöin vakuutusoikeus joutuisi myös päätöksensä perusteluissa punnitsemaan, mitä painoa se millekin arviolle antaa.

Vakuutusoikeuden lääketieteellinen arviointi on asiantuntijavaltaa, johon puuttuminen on ollut jonkinlainen tabu, ikään kuin kysymyksessä olisi asian ainoa oikea ratkaisu. Huolta on lähinnä kannettu siitä, miten asianosaiset ja muu yhteiskunta saataisiin hyväksymään tehdyt ratkaisut, kyseenalaistamatta sitä, voisiko ratkaisu olla toinen. Demokraattinen yhteiskunta ei perustu asiantuntijavaltaan, vaan paljolti sopimuksiin ja kompromisseihin. Niin myös oikeudenkäyttö. Ainoaa oikeaa ratkaisua ei ole. Jos ratkaisut ovat vastoin yleistä oikeustajua, linjaa on voitava tarkistaa.

Työryhmä esittää lääkäreiden hakumenettelyn muuttamista avoimeksi ja että valmisteluvastuu siirrettäisiin STM:ltä OM:lle. Lääkärijäsenet nimittäisi edelleen valtioneuvosto. Heidän tulisi antaa sidonnaisuuksistaan selvitys. Sikäli kun nykyinen tai esitetty lääkärijärjestelmä toteutuu, asianajajaliitto kannattaa esitystä

**Intressiedustus vakuutusoikeudessa**

Työmarkkinajärjestöillä, jotka pääosin miehittävät asiantuntija- tai intressijäsenten paikat, on sekä lainsäädännön valmistelussa että sosiaaliturvalaitosten hallinnossa keskeinen osa. Lainkäytön itsenäisyys kärsii, jos järjestöillä on edustus vallanjaon joka osa-alueella. Näiden jäsenten asiantuntemuksen tuoma lisäarvo ratkaisunteossa lienee vähäinen. Kuten lääkärijäsentenkin kohdalla on edellä esitetty, näiden asiantuntemusta edustavien jäsenten käyttämisessä ratkaisukokoonpanossa voitaisiin luopua ajanoloon kokonaan. Näiden asiantuntijoiden sijaan voitaisiin käyttää tarvittaessa asiantuntijatodistelua esimerkiksi eri työelämän aloilta vastaavalla tavalla, kuten edellä lääkäriasiantuntemuksen kohdalla on esitetty. Sikäli kun asiantuntijajäseniä tarvitaan, heidän hakumenettelyn osalta Asianajajaliitto yhtyy eriävään mielipiteeseen, jonka mukaan olisi siirryttävä avoimeen hakuun työmarkkinajärjestöjen ehdotusten sijasta.

**Ratkaisukokoonpanon keventäminen ja yhden jäsenen ratkaistavat asiat**

Asianajajaliitto ei näe estettä siihen, että tietyt asiat voitaisiin ratkaista kevennetyssä kokoonpanossa ja rutiininomaisimmat yhden jäsenen kokoonpanossa. Olisi kuitenkin esitettävä ehdotetun 10 a §:n perusteluissa, miksi siinä luetellut asiat ovat rutiininomaisia. Esimerkiksi valitus muutoksenhakulautakunnan poistoasiassa antamasta päätöksestä tai vakuutusoikeudessa ratkaistun asian poistoasia voi olla muutakin kuin rutiinijuttu. Poistoasiat ovat siirtyneet vakuutusoikeudelta muutoksenhakulautakunnille ja niitä on enää vakuutusoikeuden käsiteltävinä vähän. Poistoista tehdyissä valituksissa on usein kysymyksessä aito muutoksenhaku, eikä pelkästään viivästys- tai kverulointimielessä tehty valitus tai hakemus.

**Muodollisista istunnoista luopuminen**

Työryhmä esittää, että jo tosiasiassa käytössä olevasta menettelystä yksimielisten ratkaisujen tekemisessä ilman muodollista istuntoa säädettäisiin laissa. Menettelyn tarkoitus lienee toisaalta nopeuttaa käsittelyä, mutta sillä ei haluttane oikeusvarmuuden heikentymistä. Se, miten tuomioistuinneuvottelu käydään, on lähinnä viraston ja kokoonpanon sisäinen asia. Jos muodollisesta istunnosta jää pois asioita, jotka eivät muutenkaan synnyttäisi keskustelua, se vapauttaa aikaa neuvotteluille asioissa, joissa oikeusturvanäkökohdat vaativat neuvottelemista.

**Esittelijän kelpoisuus toimia jäsenenä**

Työryhmä esittää, että nykyisin asetuksella säädetty esittelijän kelpoisuus toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä säädettäisiin laintasoisena. Kuten eriävässä mielipiteessä todetaan perustuslaki- ja lakivaliokunnan kannanottoihin tukeutuen, asia olisi ratkaistava osana laajempaa kokonaisuutta kaikkien tuomioistuinten kohdalla yhtenäisesti.

**Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen**

Vakuutusoikeus esittää lisäselvitysten vastaanottamista rajoitettavaksi ainoastaan ratkaisupäivän jälkeiseen aikaan. Tämä lienee kohtuullista. Tosin voidaan epäillä, että niissä tapauksissa, joissa vastaanotto evätään, löydetään taakse jätetty asia kuitenkin jossain tapauksissa edestä. Tietotekniikan ja käsittelymenettelyjen kehittyessä ihmetyttää se, että istunnon jälkeisten jälkitöiden aika ei pystytä lyhentämään; se on edelleen sama noin neljä viikkoa kuin kymmeniä vuosia sitten!

**Muita toiminnan kehittämisnäkökohtia**

Sosiaaliturvalaitosten valituksista antamat lausunnot ovat usein varsin niukkoja ja ylimalkaisia. Ne antavat usein sellaisen käsityksen valittajalle, ettei lausuntoa edes tarvitse perustella, kun ei ole vaaraa päätöksen muuttumisesta. Asiaa olisi syytä pyrkiä korjaamaan pyytämällä tarvittaessa laitoksilta täsmällisempiä vastauksia esitettyihin vaatimuksiin ja perusteluihin.

Mietinnössä tuodaan esiin myös joitain pikkuparannuksia asiakaspalveluun, kuten ilmoittamista asianosaiselle vireille tulosta ja arvioidusta käsittelyajasta. Muutakin tiedottamista, esimerkiksi asian viivästymisestä ja ennakoidusta ratkaisuajankohdasta voisi harjoittaa harkinnan mukaan.

Asianosaisten, asiamiesten ja vakuutusoikeuden elämää helpottaisi myös asian käsittelyssä olevien asiakirjojen luettelointi. Nykyisellään samassa asiakirjanipussa saattaa olla lukemattomia kappaleita samaa asiakirjaa, kun niitä toimitetaan sinne eri tahoilta koordinoimattomasti. Asianosainen ja hänen asiamiehensä saisivat heti asian tultua vireille tietää, millaiseen nippuun ratkaisu on tulossa perustumaan ja voisivat täydentää sitä tarvittaessa ja olla täydentämättä sitä turhaan. Luettelo olisi laadittavissa jo ensivalituksen vireille tullessa etuuslaitoksessa ja sitä täydennettäisiin lisäselvitysten tullessa. Luettelo edistäisi oikeusvarmuutta ja luottamusta, kun asianosaisella on tieto, että kaikki hänen haluamansa selvitykset ovat ratkaisun perustana. Vastaavasti todisteina käytettävät asiakirjat luetteloidaan myös yleisissä tuomioistuimissa.