**Tapaturma-asioiden 14.4.2014 Asianumero**

**muutoksenhakulautakunta Laus 2/2014**

**Oikeusministeriölle**

**Viite:** OM/4/32/2006

**Asia** Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.3.2014 luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalta lausuntoa vakuutusoikeuslain muuttamista koskevasta hallituksenesitysluonnoksesta. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta lausuu asian johdosta seuraavaa:

Ehdotuksessa esitettäisiin muutoksia vakuutusoikeuslakiin (132/2003), joiden pääasiallisena tarkoituksena olisi nopeuttaa asioiden käsittelyä vakuutusoikeudessa muun muassa keventämällä vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoja ja yksinkertaistamalla asioiden käsittelyä. Lisäksi toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pyrittäisiin lisäämää mm. nimittämällä lääkärivarajäsenet lääkäriasiantuntijoiksi, joiden antamat lausunnot eivät olisi neuvottelusalaisuuden piirissä. Tämä mahdollistaisi sen, että näistä lausunnoista voitaisiin kuulla asianosaisia ennen asian ratkaisemista.

**Käsittelyn nopeuttaminen**

Esityksen tavoitetta vakuutusoikeuden käsittelyn nopeuttamiseksi voidaan pitää hyvänä ja tarpeellisena. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevissa valitusasioissa toimivan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan näkökulmasta vakuutusoikeuden ratkaisut tulisi yleisesti ottaen saada selvästi nykyistä nopeammassa ajassa. Huomioon 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. Mitä pitempään ratkaisujen saaminen vakuutusoikeudessa kestää, sitä pitempään toimeenpanevat vakuutuslaitokset ehtivät tehdä ”vääriä ratkaisuja”, jotka muutoksenhaussa myöhemmin muuttuvat. Tästä seuraisi paljon ”tarpeetonta” muutoksenhakua. Ongelmia aiheutuu yleensä myös, kun ratkaisu vakuutusoikeudessa käsiteltävänä olevassa valitusasiassa viipyy ja muutoksenhakulautakunnassa vireillä olevaa toista siihen liittyvää valitusasiaa ei voida ratkaista ennen vakuutusoikeuden antamaa ratkaisua.

Yhtenä keinona asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi voisi vielä harkita vakuutusoikeuteen tulevien valitusasioiden vähentämistä rajaamalla valitusoikeutta muutoksenhakulautakuntien päätöksistä sellaisissa asioissa, joissa taloudellinen intressi on objektiivisestikin arvioiden vähäinen ja käsittelykustannukset ylittäisivät monin kerroin valituksen kohteena olevan intressin.

**Lääkäriasiantuntijat**

Esityksessä ehdotetaan, että vakuutusoikeuden lääkärivarajäsenten asema muutettaisiin asiantuntijalausuntoja antaviksi lääkäriasiantuntijoiksi ja heidän antamistaan lausunnoista kuultaisiin valittajaa ennen asian ratkaisua. Esityksen mukaan on ilmeisesti tarkoitus, että asian ratkaisevaan kokoonpanoon vakuutusoikeudessa lääketieteellisissä valitusasioissa kuuluisi kuitenkin edelleenkin lääketieteellisestä arvioinnista asiaa päätettäessä vastaava lääkärijäsen. Hän olisi myös ratkaisukokonpanoon osallistuvana jäsenenä juridisessa vastuussa tällaisen ratkaisukokoonpanoon kuulumattoman asiantuntijan antaman lausunnon perusteella tehtävästä ratkaisusta. Sen sijaan asiantuntijalausunnon antava asiantuntijalääkäri ei ilmeisesti olisi juridisesti vastuussa lausuntonsa perusteella tehdystä ratkaisusta.

Toisaalta kynnys tällaisen asemaltaan legitimoiduksi muodostuvan asiantuntijan lausunnosta poikkeamiseen tulisi muodostumaan korkeaksi, vaikka lausunto selvästi poikkeaisi esimerkiksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä. Sitä vaikeampaa poikkeaminen olisi, mitä heikompi ratkaisuun osallistuvan lääkärijäsenen oma erityisasiantuntemus yksittäisessä asiassa on. Lääkärijäseneltä edellytettäisiin tällaisessa tapauksessa yhtä asiantuntevia ja laadukkaita perusteluja asiantuntijalääkärin kannasta poikkeavaan ratkaisuun kuin asiantuntijalääkäriltä edellytetään. Joka tapauksessa vakuutusoikeuden oman asiantuntijan lausunnosta poikkeaminen johtaisi lähtökohtaisesti aina myös julkiseen kritiikkiin siitä, ettei vakuutusoikeus luota edes ”omiin asiantuntijoihinsa”.

Lisäksi on muistettava, että usein lakisääteisen tapaturmavakuutuksen asioissa, erityisesti ammattitautiasioissa, korvausedellytykset eivät ole pelkästään puhtaasti lääketieteellisten seikkojen perusteella arvioitavissa, vaan lääkäri joutuu lausuntoa antaessa ottamaan samalla kantaa myös juridisten edellytysten täyttymiseen. Näin ollen lääkäriasiantuntijan lausunto voi saada puhdasta lääketieteellistä arviota laajemman merkityksen asian ratkaisussa.

Riski siihen, että asiantuntijalääkärin kannanotto poikkeaa aikaisemmasta vakiintuneesta tulkintakäytännöstä kasvaa, kun tällainen asiantuntijalääkäri ei itse jatkuvasti osallistu asiaa ratkaistaessa istunnossa käytäviin keskusteluihin eikä hänen kantansa näin ollen tule vuorovaikutteisen arvioinnin kohteeksi. Asiantuntijalääkäri olisi lisäksi aivan erilailla kuin nykyisin, valittajan yhteydenottojen ja julkisen kritiikin ja painostuksen kohteena kuin osallistuessaan päätöksentekoon kollegion jäsenenä. Tästä syystä herää epäilys saadaanko asiantuntijoiksi riittävän laadukkaita eri erikoisalojen asiantuntijoita.’

Mikäli asiantuntijan lausunto olisi epäselvä tai puutteellinen, olisi ratkaisevan kokoonpanon ainoana mahdollisuutena pyytää asiantuntijalta kirjallinen tarkennus tai uusi lausunto, josta olisi jälleen kuultava asianosaisia. Samoin kaikki myöhemmin tulevat lisäselvitykset pitäisi lähettää asiantuntijan kommentoitaviksi ja sen jälkeen asianosaisille.

Myöskään keskustelu lääkäriasiantuntijan kanssa esim. tämän kannan tarkentamiseksi tai perustelujen saamiseksi asiaa ratkaisevan kokoonpanon käsittelyssä ei olisi mahdollista. Jos asiantuntija antaisi vastauksia tai lisäperusteluja suullisesti jäsenten esittämiin tarkentaviin kysymyksiin ratkaisevan kokoonpanon käsittelyssä, kysymys olisi sellaisesta uudesta ratkaisuun vaikuttavasta aineistosta, josta ei olisi kuultu asianosaista.

Edellä todettujen seikkojen vuoksi asiantuntijalääkärin kannanotto näyttäisi saavan suuren merkityksen asioita ratkaistaessa. Näin ollen syntyy todellinen pelko päätösvallan siirtymisestä asian ratkaisevan kokoonpanon ja juridisen ratkaisuvastuun ulkopuolelle. Jos tällaiseen muutokseen kuitenkin päädytään, tulisi ainakin varmistaa mahdollisuus tarvittaessa pyytää lausunto useammalta saman alan lääkäriasiantuntijalta.

Myös lääkäreiden nimittämismenettelyyn ehdotetaan muutoksia. Ehdotuksesta ei ilmene, miten toimitaan siinä tilanteessa, jossa hakijoiksi ei saada riittävästi lääkäreitä, joiden asiantuntemuksen tasoa voidaan pitää riittävänä oikeuskäytäntöä luovaan oikeusistuimeen. Onko tällöin mahdollista järjestää uusi haku, vai onko nimitysmenettelyssä sidottu vain paikkaa hakeneisiin lääkäreihin.

Ehdotuksessa ei myöskään tuoda esille, miten ehdotetuilla muutoksilla ratkaistaisiin suurin käytännön ongelma eli se, miten lääkäriasiantuntijoiksi saataisiin eri alojen parhaimpia asiantuntijoita. Tämän kysymyksen ratkaisu olisi keskeinen erityisesti oikeuskäytäntöön ratkaisuilla vaikuttavassa vakuutusoikeudessa, kun tällä hetkelläkään kaikkia tarvittavia lääkärijäseniä ei ole sinne pystytty palkkaamaan.

Tapaturmavakuutuksen näkökulmasta ongelmallisimpia ovat korvausratkaisut, joissa ratkaisu perustuu sellaisiin lääketieteellisiin seikkoihin, joiden tulkinnan suhteen on erilaisia lääketieteellisiä näkemyksiä edustavia koulukuntia. Ei olisi oikein, että tällaisissa asioissa yhden asiantuntijan kanta voisi muodostaa jatkossa noudatettavan tulkintakäytännön, vaikka se olisi vastoin lääketieteessä yleisesti vallitsevaa tulkintaa ja jonka perusteella esim. potilaan hoito hoitavissa yksiköissä määrittyy. Tällaisten ratkaisujen tulisi perustua mieluummin asianomaisen erityisalan asiantuntijoiden laajaan konsensukseen kuin yksittäisen lääkäriasiantuntijan näkemykseen. Tähän kysymykseen ollaan ilmeisesti hakemassa ratkaisua STM:ssä.

Esityksen yhtenä perusteena on tuotu esiin valittajien tyytymättömyys siihen, etteivät he saa tietoonsa ratkaisuun osallistuneen lääkärin mielipidettä, joka kuuluu neuvottelusalaisuuden piiriin. Tämä tilanne ei jatkossa muuttuisi silloin, jos ratkaisuun osallistuvan lääkärijäsenen kannan mukaisesti poikettaisiin asiantuntijalääkärin lausunnosta. Lääkärijäsenen kannanotto olisi tällöin kuitenkin edelleen neuvottelusalaisuuden piirissä.

Toisaalta voidaan todeta, ettei se, ettei valittaja saa lääkärijäsenen kannanottoa tietoonsa, ole keskeinen ongelma, jos ratkaisuun on kirjattu lääketieteelliset perustelut huolellisesti ja kattavasti. Lääketieteellisten perustelujen tasoa on yritetty viime vuosina parantaa. Suurimpana syynä siihen, ettei tässä ole kaikilta osin onnistuttu, lienee se, ettei lääkärijäseniltä edellytetä riittävän laajoja perusteluita sellaisessa muodossa, että ne voidaan kirjata päätökseen. Laadukkaiden lääketieteellisten perusteiden laatiminen vie samalla lailla aikaa sekä ulkopuoliselta asiantuntijalta että lääkärijäseneltä. Kysymys on siitä, kuinka paljon lääketieteellisen asiantuntijan lausuntoon, oli tämä sitten lääkäriasiantuntija tai lääkärijäsen, varataan resursseja.

Lopuksi voi vielä todeta, että sillä päätetäänkö asiasta pyytää asiantuntijan lausunto, tulisi olemaan suuri merkitys valittajalle, koska tällöin hänelle syntyisi aivan erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa asian käsittelyyn kuin muutoin.

**Lisäselvityksen rajoittaminen**

Ehdotus lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamiseen on kannatettava ja lyhentää käsittelyaikaa.

**Kokoonpanojen keventäminen**

Yhden tuomarin kokoonpano on ollut pääosin ehdotetun kaltaisessa muodossa käytössä jo muutoksenhakulautakunnissa eikä siinä ole ainakaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa havaittu ongelmia.

Ehdotettu lakimiespuheenjohtajan ja lääkärijäsenen muodostama kahden jäsen kokoonpano ei ehdotuksen mukaan koske tapaturmavakuutukseen liittyviä asioita. Niissä sitä ei voisikaan pitää perusteltuna.

Esityksestä ei suoranaisesti ilmene, miten ja kuinka paljon ratkaisukokoonpanojen supistamiset lyhentäisivät käsittelyaikaan. Joka tapauksessa lienee niin, ettei asioita saada vakuutusoikeudessa käsiteltyä nopeammin kuin niitä pystytään esittelemään. Tämän vuoksi myös esittäjäkapasiteetin riittävyyden varmistaminen uudistusten yhteydessä on tärkeää.

**Istunnoista luopuminen**

Ehdotuksen mukaan muodollisista istunnoista luovuttaisiin asioissa, joissa jäsenet ovat etukäteen ilmoittaneet kirjallisesti olevan esityksen kannalla. Asioiden ratkaisu muodollisesti asian päättävän kokoonpanon istunnossa, jossa ratkaisuun osallistuvat pääsääntöisesti ovat läsnä, kuitenkin vahvistaa ratkaisutoiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta ja kuvaa siitä, että asia on ratkaistu kollegiaalisessa menettelyssä eikä vain papereita etukäteen kierrättämällä. Ehdotettu menettely muodostaisi prosessina äärimmäisen vastakohdan asian ratkaisemiselle välittömässä suullisessa käsittelyssä.

Puheenjohtaja Jaakko Hannula

Esittelijä Petteri Immonen