

Päiväys
17.11.2009

Diaarinumero
H 342/09

Oikeusministeriö

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

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen (työryhmämietintö 2009:10).

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa kansliaistunnessaan 17.11.2009 ja esittää lausuntonaan liitteenä olevan hallintoneuvos Matti Pellonpään laatiman muistion. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että vakuutus oikeutta kehitetään osana hallintotuomioistuinjärjestelmää varmistaen näiden toiminnallinen kokonaisuus myös muutoksenhaun kannalta.

Presidentti


Pekka Hallberg

Kansliapäällikkö


Päivi Pietarinen



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Unioninkatu 16, PL 180, 00131 Helsinki
Unionsgatan 16, PB 180, 00131 Helsingfors
Unioninkatu 16, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

1. Yleistä

Vakuutusosoikeus on tärkeä tuomioistuin Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän kokonaisuudessa. Se ratkaisee vuosittain enemmän asioita kuin mikään muu tuomioistuin maassamme, minkä lisäksi vakuutusosoikeuden käsittelemät asiat ovat tavallisten ihmisten näkökulmasta hyvin tärkeitä. Näin ollen monille luottamus hallintolainkäyttöä ja koko tuomioistuinjärjestelmää kohtaan määräytyy merkittävilta osin vakuutusosoikeusprosessista saatujen henkilökohtaisten kokemusten tai niiden mielikuvien kautta, joita vakuutusosoikeudesta tuomioistuimena suurelle yleisölle syntyy. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että vakuutusosoikeuden toimintakyky säilyy ja että tuomioistuin täyttää siihen asetetut oikeusturvaodotukset. Tästä lähtökohdasta käsin korkein hallinto-oikeus esittää seuraavassa joitakin näkökohtia työryhmän konkreettisista ehdotuksista.

2. Työryhmän ehdotuksia koskevia näkökohtia

Lääkärjäsenjärjestelmän kehittäminen Kuten työryhmämietinnöstä käy ilmi, suurin osa vakuutusosoikeuden ratkaisemista asioista (vuosittain n. 6000) edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta. Sen turvaa ennen muuta vakuutusosoikeuden lääkärijäsenjärjestelmä; ratkaisukokoonpanoon kuuluu kahden lakimiesjäsenen ohella lääkärijäsen. Tällaisen kokoonpanon osalta ei ole huomauttamista sen enempää perustuslain kuin ihmisoikeussopimusten kannalta. Myöskään lääkärijäsenen kannanoton jääminen neuvottelusalaisuuden piiriin ei ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vastaista.

Lääkärijäsenjärjestelmän ongelmana on kuitenkin sitä kohtaan tunnettu epäluottamus (s. 21). Oli se oikeutettua tai ei, se on sinänsä tosiasia, joka tulee ottaa huomioon alussa mainittuihin mielikuviin tärkeällä tavalla vaikuttavana tekijänä. Lisäksi mietinnöstä käy ilmi, että nykykäytäntöön saattaa sisältyä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden kannalta arveluttavia piirteitä, erityisesti konsultoitujen lääkärijäsenten kannanottojen jääminen neuvottelusalaisuuden piiriin. (s. 22). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään julkituomien periaatteiden kannalta ongelmallisena voidaan nähdä se, että asian ratkaisukokoonpanolla on käytössään sen ulkopuolelta tullutta ratkaisun sisältöön vaikuttavaksi tarkoitettua materiaalia, jota asianosainen ei ole voinut kommentoida.

Työryhmä viittaa mahdollisuuteen jättää lääketieteellinen todistelu asianosaisten hankkiman selvityksen varaan (s. 23), mutta ei esitä tätä todellisena vaihtoehtona. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä näin on perusteltua, sillä tällainen järjestely olisi omiaan lisäämään kustannuksia ja monimutkaistamaan sekä viivästyttämään prosessia ilman että oikeusturva miltään osin välttämättä paranisi. Ulkopuolisten asiantuntijalääkäreiden varaan perustuva järjestelmä olisi sinänsä ajateltavissa, mutta myös korkeimman hallinto-oikeuden mielestä tähän vaihtoehtoon liittyisi työryhmän identifioimia ongelmia, kuten todellisen päätösvallan siirtymistä vakuutusosoikeuden ulkopuolelle (s. 25).

Kaiken kaikkiaan korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotus, joka lähtee vakuutusoikeuden nykyisen lääkärijärjestelmän kehittämisen pohjalta, on perusteltu vaihtoehto (26 s.). Lääkärivarajäsenten aseman muuttaminen niin, että heistä tulisi ratkaisukoonpanon ulkopuolisia vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, joiden tarvittaessa antaman lausunnon johdosta asianosaista kuultaisiin, lisäisi merkittävästi menettelyn läpinäkyvyyttä sekä turvaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamat vaatimukset epäilyksettä täyttävän menettelyn myös tältä osin.

Myös vakuutusoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyn osalta tehdyt ehdotukset (s. 27) ovat korkeimman hallinto-oikeuden mielestä perusteltuja.

Käsittely ja kokoonpanot, erityisesti muodollisista istunnoista luopuminen Mietinnöstä käy ilmi, että vakuutusoikeus on käytännössä luopunut muodollisten istuntojen järjestämisestä kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistavissa asioissa (s. 77). Nyt tämä käytäntö ehdotetaan tehtäväksi mahdolliseksi myös viisijäsenisissä asioissa sekä vahvistettavaksi laissa. Uudistuksen puolesta on esitetty painavia käytännöllisiä ja myös prosessin läpinäkyvyyteen liittyviä syitä (s. 65-66).

Asiaan liittyy kuitenkin myös tärkeitä periaatteellisia näkökohtia, joihin erityisesti mietintöön liitetyssä eriävässä mielipiteessä (Halila ja Heikkilä) on kiinnitetty huomiota.

Kuitenkaan istunnoista luopumista ei voida pitää perustuslain tai ihmisoikeussopimusten vastaisena, mikäli siitä säädetään laissa ja menettelyllä on rajoitettu käyttöala. Tällaisesta menettelystä on myös kansainvälisiä esimerkkejä. Mikäli päätöksenteko ilman istuntoja muodostuisi kuitenkin käytännössä poikkeuksettomaksi pääsäännöksi, saattaisi nousta kysymys, ollaanko enää tekemisissä ihmisoikeussopimusten tai perustuslain mukaisen tuomioistuimen perustunnusmerkit täyttävän elimen kanssa. Lisäksi pelkästään asiakirjojen kierrättämiseen perustuva menettely voisi luoda uusia negatiivisia mielikuvia sitä mukaa kuin vanhoja saadaan poistettua esimerkiksi lääkärijäsenjärjestelmän osalta ehdotettavilla muutoksilla.

Ehdotettujen uudistustenkin jälkeen järjestelmään kuitenkin sisältyy siinä merkittäviä rajoitteita, että ehdotettu uudistus on korkeimman hallinto-oikeuden mielestä hyväksyttävissä. Periaatteellisesti tärkeimmissä asioissa, jotka ratkaistaan joko vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa, (13 §) suullinen kollegiaalinen menettely on turvattu. Myös muissa asioissa on tarkoituksena, että epäselvissä tilanteissa olisi järjestettävä istunto. Ehdotetun 10 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan: "Asia voidaan ratkaista myös ilman erillistä istuntoa sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä."

Sanamuodon valossa ei ole välttämättä aivan selvää, tarkoittaako yksimielisyysvaatimus yksimielisyyttä itse asiaratkaisun osalta vai voisiko pääasian osalta yksimielisen kokoonpanon yksi jäsen saada suullisen istunto järjestettäväksi, mikäli hän katsoo sen tärkeäksi asian merkittävyyden vuoksi tai muusta syystä. Käytännössä asia olisi epäilemättä hoidettavissa niin, että yhden jäsenen mistä syystä tahansa halutessa istuntoa sellainen järjestetään. Kuitenkin saattaisi olla aihetta vielä enemmän korostaa sitä, että pelkästään asiakirjojen kierrätykseen perustuva menettely on sen määrällisestä yleisyydestä huolimatta

periaatteessa poikkeuksellista. Tämä voitaisiin tehdä selventämällä, että jäsenellä on aina mahdollisuus saada asia käsiteltäväksi suullisessa istunnossa käytävässä kollegiaalisessa menettelyssä. Tämä voisi tapahtua paitsi tulevan hallituksen esityksen perusteluissa myös harkitsemalla 10 §:n 1 momentin toista virkettä muutettavaksi kuulumaan esimerkiksi seuraavasti: "Asia voidaan ratkaista myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet lopputuloksen osalta yksimielisiä eikä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä."

Lisäselvityksen rajoittaminen Vakuutusoikeusmenettelyn osalta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvistanut erinäisiä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkauksia kuulemisvirheen perusteella. Taustalla on EIT:n noudattama tiukka kuulemisperiaate; asianosaista on kuultava kaikista oikeudenkäyntiaineistoon sisältyvistä lausunnoista ja selvityksistä ja hänen on itsensä voitava päättää, onko hänellä aihetta lausua niistä. Näitä vaatimuksia on joskus saatettu rikkoa pelkästä huolimattomuudesta, kun hyvin myöhään - jopa ratkaisupäivän jälkeen - tuomioistuimeen saapuneesta materiaalista ei ole kuultu asianosaista. Tähän nähden on 16 §:n momentin sisältämä säännös perusteltu: "Vakuutusoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen." Ehdotus ei rajoita kohtuuttomasti asianosaisten oikeuksia, terävöittää yhdessä 4 momentissa ehdotetun säännöksen kanssa prosessia ja helpottaa ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten noudattamista. Viimeksi mainitulta kannalta olisi suositeltavaa tehdä selväksi, että huomioon ottamatta jäävää selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon. Näin on sen vuoksi, että ongelmalliseksi ihmisoikeustuomioistuimessa on osoittautunut juuri se, että oikeudenkäyntiaineistoon ("case file") sisällytetystä materiaalista ei ole kuultu asianosaista. Harkittavaksi voitaisiin ottaa 16 §:n 3 momentin täydentäminen asiaa koskevalla täsmennyksellä (esim.: "Tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.").

3. Lopuksi

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että työryhmän ehdotukset ovat omiaan kehittämään vakuutusoikeusprosessia toiminnan tehokkuuden asettamat vaatimukset huomioon ottaen mutta oikeusturvaodotuksia unohtamatta. Itse asiassa ehdotukseen sisältyvien uudistusten voi odottaa vähitellen parantavan vakuutusoikeudesta vallitsevia mielikuvia ja näin lisäävän luottamusta tuomioistuimeen. Korkein hallinto-oikeus, jolla on yksityiskohtienkin osalta esitettävänä vain joitakin vähäisiä varauksia, kannattaa työryhmän ehdotusten mukaisia lainmuutoksia.