Oikeusministeriö

oikeusministerio@om.fi

tuula.kivari@om.fi

Lausuntopyyntönne 10.3.2014/OM/4/32/2006

Luonnos hallituksen esitykseksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta

Lausunnon pääkohdat

* Akava ei kannata vakuutusoikeuslain muuttamista siten kuin luonnok­sessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan.
* Akava suhtautuu varauksella ehdotukseen, jonka mukaan ylimmän muutoksenhakuasteen ratkaisuvalta annettaisiin yhdelle henkilölle.
* Akava pitää ehdotusta yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodosta­maksi kokoonpanoksi edelleen ongelmallisena.
* Akava ei kannata muodollisista istunnoista luopumista.
* Akava ei pidä perusteltuna lääkärivarajäsenten aseman muuttamista tuomioistuimen jäsenen ja varajäsenen asemasta vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi.
* Akava pitää tärkeänä säilyttää Sosiaali- ja terveysministeriön rooli vakuu­tusoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyssä.
* Akava katsoo, että vakuutusoikeuden lääketieteellisen asiantuntemuk­sen turvaamiseksi on välttämätöntä, että nimetyillä vakuutusoikeuden lääkärijäsenillä on perehtyneisyyttä kliinisen lääketieteen osaamisen lisäksi myös vakuutuslääketieteeseen.
* Akava kannattaa ehdotusta perustaa päätoiminen ylilääkärin virka vakuu­tusoikeuteen.

Pyydettynä lausuntona otsikkoasiassa Akava ry lausuu seuraavaa:

*Yleistä*

Akava ei kannata vakuutusoikeuslain muuttamista siten kuin luonnok­sessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan. Keskeisimmät ongelmat liitty­vät sään­nösehdotuksiin, jotka koskevat vakuutusoikeuden kokoonpa­noa, lääkäriva­rajäsenten asemaa, lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkä­reiden kelpoisuus­ehtoja ja nimitysmenettelyä, työoloja tuntevien jäsen­ten asemaa ja roolia.

Vakuutusoikeuden tehokkuus, läpinäkyvyys ja käsittelyaikojen lyhentä­mi­nen ovat sinänsä kannatettavia pyrkimyksiä. Käsittelyaikojen lyhen­tämistä tai resurssien säästämistä ei kuitenkaan tule tavoitella ensisijai­sesti asioita käsittelevien tahojen määrää vähentämällä.

*Ratkaisukokoonpanojen keventäminen*

Vakuutusoikeuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että määrätyissä asioissa vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäisiin nykyisten viiden ja kolmen jäsenen kokoonpanoista yhden tuomarin ja yhden tuoma­rin ja lääkärijäsenen muodostamaksi kokoonpanoksi. Lisäksi lakia ehdote­taan muutettavaksi niin, että lainkäyttöasioita ei kaikissa tapauksissa olisi välttämätöntä ratkaista muodollisessa istun­nossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä, vaan yksimielisissä asioissa ratkaisu olisi mahdollista tehdä ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella.

*Yhden tuomarin kokoonpano*

Akava suhtautuu varauksella ehdotukseen, jonka mukaan ylimmän muutoksenhakuasteen ratkaisuvaltaa annettaisiin yhdelle henkilölle. Yhden jäsenen kokoonpanon tuominen vakuutusoikeuteen on huoles­tuttavaa, koska se on pääasiallisesti vakuutuskiistojen viimeinen oike­usaste.

Vakuutusoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen on sinänsä kannatet­tava pyrkimys, mutta käsittelyaikojen lyhentämistä tai resurssien sääs­tämistä ei tule tavoitella ensisijaisesti asioiden käsittelyyn osallistuvien tuomioistuimen jäsenten määrää vähentämällä. Ylimmän muutoksen­hakuasteen arvovalta ja hyväksyttävyys ei siedä kevennyksen aloitta­mista tästä päästä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on pyritty rajaamaan yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavien asioiden joukkoa sellaisiin asioi­hin, jotka ovat lähtökohtaisesti enemmän teknisluonteisia kuin erityistä oikeudellista arvi­ointia vaativia. Esitysluonnoksen mukaan tällaisia asioita olisivat myös valitusajan jälkeen saapuneet asiat, jotka esityksen mukaan ovat lähtö­kohtaisesti yksinkertaisia ratkaista. Akava katsoo, että nämä asiat tulee käsitellä ja ratkaista laajemmassa kokoon­panossa. Kuten esitysluonnok­sessa todetaan, valitusajan jälkeen saapuneisiin asioihin saattaa liittyä hankalia oikeudellisia ongelmia ja tapauskohtaista painavan syyn arviointia. Koska vakuutusoikeus voi ottaa valitusajan jälkeen saapuneen asian tutkittavakseen, jos myöhäs­tymiseen on ollut painavia syitä, tulee useam­man tuomioistuimen jäse­nen osallistua mahdollisten painavien syiden arvi­ointiin.

*Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpano*

Esitysluonnoksen mukaan ratkaisukokoonpanon vähimmäisvaatimusta voitaisiin supistaa sellaisissa asioissa, joissa ratkaisu painottuu nimen­omaan lääkärijäsenen erityisammattitaitoon, eikä asiaan liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman lainoppineen jäse­nen arviota. Asiaan liittyvien oikeudellisten ongelmien sitä edellyttä­essä tulisi asia kuitenkin voida siirtää ratkaistavaksi peruskokoon­panossa. Kahden jäsenen kokoonpanossa asia olisi mahdollista ratkaista vain, jos molemmat jäsenet ovat asiasta yksimielisiä. Erimie­lisyystapauksissa asia tulisi siirtää peruskokoonpanoon, jolloin asian ratkaisuun osallistuisi lisäksi yksi lakimiesjäsen.

Akava pitää ehdotusta yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodosta­maksi kokoonpanoksi edelleen ongelmallisena. Kahden jäsenen kokoonpano näyttäisi muodostavan sekavan järjestelmän siirtomenet­telyineen ja jäänee tehostusvaikutuksiltaan vähäiseksi, mutta tuo vähintään sen edestä lisävai­vaa vakuutusoikeuden tuomiovaltaisen kokoonpanon määrittelyyn. Muutok­senhakijasta saattaisi tuntua oudolta, että tuomioistuimen tuomiovaltainen kokoonpano voisi vaihdella näin paljon.

Akava ei hyväksy ehdotuksia, jotka vähentäisivät työelämän asiantun­te­musta edustavien jäsenten käyttöä vakuutusoikeuden kokoonpa­noissa. Sellaisissakin asioissa, joissa on kyse työkyvyn arvioinnista lääketieteelli­sen tiedon perusteella, työelämän tuntemus on tärkeä osa kokonaisharkin­taa. Työelämän asiantuntemus tuomioistuimen kokoon­panossa on taannut tuomioistuimen ratkaisutoiminnan ja oikeuskäytän­nön kehittymisen ottaen huomioon myös työelämän jatkuvan muutok­sen. Lisäksi työelämää edusta­vat asiantuntijajäsenet ovat tuoneet tuomioistuimeen sellaista asiantunte­musta, jota sen olisi ollut muutoin vaikea hankkia. Tämä koskee luonnolli­sesti myös muita vakuutusoikeu­den asiantuntijajäseniä. Akava korostaa myös, että työoloja ja työelä­mää tuntevat asiantuntijat ovat yleensä oikeus­tieteellisen loppututkin­non suorittaneita lakimiehiä, joilla on työelämäosaa­misen lisäksi asian­tuntemusta oikeudellisten arvioiden ja päätösten tekemi­seen.

*Asioiden ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa*

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan, että osa jutuista ratkais­taisiin ilman muodollista istuntoa. Vakuutusoikeuslakiin ehdote­taan lisättä­väksi säännös, joka mahdollistaisi asian ratkaisemisen esit­telystä ratkaisu­kokoonpanon jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella ilman erillisen istunnon järjestämistä. Tämä mahdollisuus tulisi olla myös kaikissa yksimielisissä viisijäsenisissä asioissa.

Ehdotukseen sisältyy merkittäviä periaatteellisia ongelmia, jotka koske­vat tuomioistuinta oikeudellisena instituutiona siihen kuuluvine ominais­piirtei­neen, kuten muodolliset istunnot, neuvottelusalaisuus ja päätök­sentekome­nettely. Yksimielisten asioiden ratkaiseminen muodollisessa istunnossa tuskin viivästyttää asian ratkaisua siinä määrin, että siitä saatava hyöty vastaisi tuomioistuimen arvovallalle ja yleiselle hyväk­syttävyydelle mahdol­lisesti aiheutuvaa vahinkoa.

Esitysluonnoksen mukaan yksimielisten asioiden ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa on havaittu välttämättömiksi vakuutusoikeuden laajalti sivutoimisiin jäseniin nojautuvan erityisen kokoonpanon ja suuren asiamää­rän vuoksi. Lisäksi todetaan, että vakuutusoikeudessa on jo käytännössä luovuttu muodollisten istuntojen järjestämisestä yksimielisissä kolmen jäse­nen kokoonpanoissa ja että omaksutusta käytännöstä luopuminen ei olisi mahdollista ilman vakuutusoikeuden käsittelyaikojen pidentymistä. Tältä osia Akava kiinnittää huomiota tarpeeseen kehittää vakuutusoikeuden toimintaprosesseja siten, että toiminnan tehostamisella saadaan käsittely­ajat hallintaan.

*Lääketieteellinen asiantuntemus vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpa­noissa*

Lakiluonnoksessa esitetään, että lääkärivarajäsenten asema muuttuisi tuomioistuimen jäsenen ja varajäsenen asemasta vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi. Varsinaisen jäsenen ja asiantuntijajäsenen asema poikkeaisi muutoksen jälkeen muun muassa siten, että varsinai­sen jäsenen tuomioistuimen neuvottelun yhteydessä ilmaisema kanta ei ole julkinen, mutta asiantuntijalääkärin lausunto olisi. Asiantuntijalau­suntojen laatimisen vaatima työmäärä kasvaisi huomattavasti ja lausunnoista tultaisiin kuule­maan muutoksenhakijaa. Muutoksenhakija voisi edelleen pyytää uuden lausunnon esimerkiksi omalta hoitavalta lääkäriltään. Tämä lausunto- ja kuulemismenettely olisivat omiaan pitkittämään prosessia.

Esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota jännitteisiin hoitavan lääkä­rin ja vakuutuslääkärin näkemysten välillä. Lausuntomenettelyn myötä ristiriitati­lanteet hoitavan lääkärin ja vakuutusoikeuden asiantuntijalää­kärin välillä olisivat väistämättömiä. Asiantuntijalääkäristä lausuntoineen tulisi keskei­nen arvostelun kohde.

Vakuutusoikeuden lääkärijäsentä sitoo tuomarinvala, ja hänen osuu­tensa asioiden käsittelyssä on ollut tuomareiden neuvottelusalaisuuden piirissä. Tämä ei ole ehkä ymmärrettävästikin mainittuja jännitteitä vähentänyt. Jos vakuutusoikeuden nykyisten lääkärivarajäsenten asema muutettaisiin asiantuntijalääkäreiksi, menetettäisiin heidän osal­taan neuvottelusalaisuus, mikä olisi omiaan vähentämään vakuutuslää­käreiden kiinnostusta ko. tehtäviin ja lisäämään vuorostaan jännitteitä asiantuntijalääkäreiden ja tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluvien varsinaisten lääkärijäsenten välillä. Todennäköistä on, että halukkaiden lääkärien määrä asiantuntijalää­kärin tehtäviin ei tulisi olemaan suuri. Ehdotettu muutos ei ole perusteltu eikä sitä siksi tulisi tehdä.

*Lääkärijäsenten nimitysmenettely*

Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten nimitysmenettelyä ehdotetaan muutetta­vaksi. Ehdotuksen mukaan vakuutusoikeus julistaisi lääkäri­jäsenten ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreiden tehtävät haetta­vaksi ennen kulu­van toimikauden päättymistä. Vakuutusoikeudella olisi mahdollisuus hank­kia hakijoista lausunto tai muuta selvitystä. Vakuu­tusoikeus myös kuulisi sosiaali- ja terveysministeriötä ennen kuin se tekisi oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin. Oikeusministeriö tekisi esityksensä valtioneu­vostolle saatuaan vakuutusoi­keudelta edellä mainitun ehdotuksen. Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten tulee olla tuomarin tehtävään kelpaavia ja siksi em. sosiaali- ja terveysmi­nisteriön kuuleminen on välttämätöntä, jotta vältettäisiin tilanteet, joissa esim. oltaisiin nimittä­mässä vakuutusoikeuden lääkärijäseneksi henkilöä, jonka ammatin­harjoittamisen edellytykset ovat Valvirassa tutkittavana.

*Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuudet ja esteettömyys*

Esitysluonnoksessa lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoi­suus­ehtoina on todettu vain laillistetun lääkärin oikeudet ja kotimaisten kielten hallinta. Vakuutusoikeuden lääketieteellisen asiantuntemuksen turvaami­seksi on kuitenkin välttämätöntä, että nimetyillä vakuutusoikeu­den lääkäri­jäsenillä on perehtyneisyyttä kliinisen lääketieteen osaami­sen lisäksi myös vakuutuslääketieteeseen. Akava katsoo, että tehtäviä täytettäessä merki­tystä tulisi olla myös vakuutuslääketieteen osaami­sella, joka olisi osoitetta­vissa esimerkiksi vakuutuslääketieteen erityis­pätevyyden suorittamisella. Lääketieteellisen ja erityisesti vakuutuslää­ketieteellisen asiantuntemuksen laatua vakuutusoikeudessa ei tule heikentää. Lakia olisi syytä tältäkin osin täsmentää.

Esityksen mukaan lääkärijäsenen ja vakuutusoikeuden asiantuntijalää­kärin tehtävään määrättäväksi esitettävän olisi ennen nimittämistä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidon­naisuuksistaan. Lisäksi olisi ilmoitettava viivytyksettä sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oike­usministeriön tai vakuu­tusoikeuden sitä pyytäessä.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kiinnittyy oikeudenmukaisen oikeuden­käynnin ja erityisesti ratkaisujen puolueettomuuden periaatteisiin ja turvaa siten osaltaan kansalaisten luottamusta tuomioistuimen puolu­eettomuu­teen. Akavalla ei ole huomautettavaa ehdotuksesta.

*Ehdotus päätoimisen ylilääkärin viran perustamiseksi vakuutusoikeu­teen*

Lausuntopyynnössä todetaan, että oikeusministeriölle on tehty ehdotus päätoimisen ylilääkärin viran perustamiseksi vakuutusoikeuteen. Sään­nösehdotuksia asiasta ei ole esitysluonnoksessa. Akava pitää ehdo­tusta kannatettavana sekä ratkaisujen tasalaatuisuuden että vakuutus­lääkärijär­jestelmän ongelmia selvittäneen hankeraportin (STM 1/2014) havaitseman koulutustarpeen näkökulmasta.

Lopuksi Akava toteaa, että vakuutusoikeuden tulee kehittää omia proses­sejaan, päätösten perustelemista ja työn organisointia siten, että se edistää käsittelyaikojen lyhentymistä ja on omiaan lisäämään kansalaisten luotta­musta vakuutusoikeuden toimintaan.

Akava ry

Sture Fjäder Maria Löfgren

puheenjohtaja johtaja