Olli Mäenpää

20.3.2014

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 10.3.2014 (OM/4/32/2006)

**Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta (maaliskuu 2014)**

***Luopuminen oikeudenkäynnistä vakuutusoikeuden istunnossa***

Esitysluonnoksen mukaan vakuutusoikeuslain 10 §:ään olisi perusteltua lisätä säännös, joka mahdollistaisi asian ratkaisemisen esittelystä ratkaisukokoonpanon jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella ilman erillisen istunnon järjestämistä. Tämä olisi mahdollista, jos jäsenet ilmoittaisivat pelkästään asiakirjoihin perehtymisen jälkeen olevansa yksimielisiä eikä kukaan jäsenistä vaadi istunnon järjestämistä. Ehdotus merkitsisi luopumista tuomiovallan sisältöä koskevan päätösvallan käytöstä tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon istunnossa. Ehdotettua säännöstä on paikallaan arvioida sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytysten että muutosehdotuksen asiallisten perustelujen kannalta.

*Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla takaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksenä on asian käsittely tuomioistuimessa siten, että oikeudenkäynti on julkinen. Vaikka oikeudenkäynnin yleisöjulkisuutta voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa siten että yleisöllä ei ole pääsyä tuomioistuimen istuntoon tai siten että oikeudenkäynti voi julkisen käsittelyn sijasta olla kirjallinen, olennaista on jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi oikeudenkäynnissä, joka täyttää oikeudenmukaisuuden kriteerit. Oikeudenmukainen tuomioistuinkäsittely voi siten toteutua vain oikeudenkäynnissä.

Oikeudenkäynnin luonnetta sinänsä ei ole määritelty sen paremmin ihmisoikeussopimuksessa kuin perustuslaissakaan. Joka tapauksessa oikeudenkäynnille on vakiintuneesti luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely, joka lähtökohtaisesti tapahtuu julkisessa menettelyssä. Vaikka myös yksijäseninen tuomiovallan käyttö on mahdollinen, oikeudenkäynti on yleensä tietyssä tilassa tapahtuva käsittely, jossa tuomarit ja asianosaiset ovat läsnä. Päätöksenteko ja sitä edeltävä tuomioistuimen neuvottelu tapahtuvat kuitenkin ainoastaan tuomioistuimen jäsenten ollessa läsnä. Oikeudenkäynnissä tuomiovaltaa käyttävät tuomarit, jotka ovat läsnä tuomioistuimen lakisääteisessä kokoonpanossa ja jotka perustavat päätöksensä keskinäiseen neuvotteluun.

Monijäsenisen tuomioistuimen päätöksenteko perustuu päätöksentekoon osallistuvien tuomarien arviointiin ja keskusteluun, joka on käytännössä mahdollista vain tuomarien ollessa läsnä samanaikaisesti tuomioistuimen istunnossa. Tuomarien yhteisen dialogin ja pohdinnan sekä tuomarien vuorovaikutuksessa tapahtuvan arvioinnin ja neuvottelun mahdollisuutta voidaan yleensä pitää välttämättömänä edellytyksenä sille, että tuomioistuinmenettely ja tuomioistuimen päätöksenteko ovat asianmukaisia ja toteuttavat oikeusturvan vaatimuksia. Tuomioistuimen neuvotteluun kiinteästi kohdistuvan neuvottelusalaisuuden tarkoituksena on osaltaan taata mahdollisuus vapaaseen ja luottamukselliseen keskusteluun päätöksen perusteista, sisällöstä ja lopputuloksesta. Tällainen tuomiovallan käyttöä koskeva neuvottelu mahdollistaa päätöksenteon riippumattomuuden, mielipiteiden vapaan ilmaisun ja neuvottelun monipuolisuuden. Siksi neuvottelusalaisuuden voidaan katsoa kuuluvan myös tuomioistuinten riippumattomuuden edellytyksiin (LaVL 14/1998 vp, s. 14).

Kaikkien kokoonpanoon kuuluvien tuomarien läsnäolo on edellytyksenä tällaiselle dialogille ja vuorovaikutukselle siinäkin tapauksessa, että tuomarit päätyvät yksimieliseen ratkaisuun asiassa. Ilman edeltävän dialogin ja vuorovaikutuksen mahdollisuutta on tuskin mahdollista päätyä aitoon yksimielisyyteen tai erimielisyyteen tuomiovallan käytöstä. Ilman tuomarien yhteistä neuvottelua tapahtuva päätöksenteko olisi omiaan muuttamaan merkittävällä tavalla tuomiovallan käytön perusteita ja oikeudenkäynnin luonnetta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 21 §:n kannalta. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia yhtä hyvin asian käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen (PeVL 2/2006 vp). Ennen perusoikeusuudistusta ja uutta perustuslakia perustuslakivaliokunta on katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp).

Näissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole nimenomaisesti arvioitu tuomioistuimen sellaista ratkaisukokoonpanoa tai monijäsenistä päätöksentekoa, joka ei tapahtuisi kaikkien tuomionvoipaan kokoonpanoon kuuluvien tuomarien ollessa samanaikaisesti läsnä tuomioistuimen istunnossa. Tämänluonteista monijäsenisen tuomioistuimen ratkaisumenettelyä ja päätöksentekoa tuomioistuimen istunnon ulkopuolella voidaan joka tapauksessa pitää perustuslain 21 §:n sisältämien perusvaatimusten – erityisesti tuomioistuinmenettelyn asianmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden – kannalta poikkeuksellisena. Sille olisi siksi myös oltava poikkeuksellisen painavat perusteet, joilla pyritään vahvistamaan menettelyn asianmukaisuutta, oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja tuomioistuimen riippumattomuutta.

Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ei ole arvioitu tuomioistuinmenettelyä, joka ei perustuisi tuomioistuimen istunnossa päätettävään tuomiovallan käyttöön. Myös ihmisoikeussopimuksen edellyttämän oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta tällaista tuomiovallan käyttöä voidaan kuitenkin pitää poikkeuksellisena.

Kaiken kaikkiaan ehdotettu luopuminen oikeudenkäynnistä, joka tapahtuu vakuutusoikeuden istuntoon kuuluvien jäsenten läsnä ollessa, vaikuttaa varsin ongelmalliselta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimusten kannalta. Se on siten ongelmallinen etenkin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ehdotus saattaisi muodostaa vakuutusoikeuden käsittelystä luonteeltaan lähinnä hallinnollisen virastomenettelyn. Tällä tavoin se voisi samalla heikentää asianosaisten ja yleisön luottamusta tuomioistuinmenettelyn asianmukaisuuteen sekä erityisesti siihen, että tuomiovallan käyttäminen perustuu riittävän monipuoliseen pohdintaan ja arviointiin.

On ilmeistä, että esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta olisi edellä mainituista syistä jatkovalmistelussa paikallaan arvioida erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan ja perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten kannalta. Tällainen arvio on aiheellinen myös siksi, että tällaista arviota ei aikaisemmin ole tehty.

*Menettelyyn liittyvät perustelut*

Asialliset perustelut (s. 14-15) ehdotukselle luopua päätöksenteosta tuomioistuimen istunnossa, jossa tuomioistuimen jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä, ovat kevyet ja asianmukaisen tuomioistuintoiminnan kannalta pulmalliset. Ne perustuvat lähinnä nykyisen menettelykäytännön kirjaamiseen lakiin. Perusteluina esitysluonnoksessa esitetään muun muassa seuraavia näkökohtia:

* Tuomioistuimen sivutoimiset jäsenet eivät ehdi istuntoihin: ”Erityisesti sivutoimisten lääkärijäsenten ja muiden sivutoimisten jäsenten istuntoihin käytettävissä oleva aika on rajallinen.”
* Käsittelyaikataulua ei pystytä määrittelemään tuomioistuimen tehtävien sekä asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn edellyttämällä tavalla: ”asiat saattavat asioiden lukuisuuden vuoksi jäädä odottamaan seuraavaa istuntoajankohtaa, jolloin asioiden käsittely pitkittyy tarpeettomasti”.
* Käytännössä vakiintunut menettely, joka on ongelmallinen johtaviin prosessiperiaatteisiin kuuluvan päätöksenteon välittömyyden kannalta: ”yksimielisen viisijäsenisen asian saattavat toisinaan ratkaista muodollisesti eri sivutoimiset jäsenet kuin ne, jotka ovat asiaan tosiasiassa perehtyneet.”
* Tuomiovallan käytön ja virkavastuun perusteiden vastainen menettely: ”asia tulee tosiasiassa ratkaistuksi siihen aikaisemmin perehtyneiden jäsenten kirjallisten kannanottojen perusteella, mutta muodollisesti istunnossa läsnä olevien jäsenten tekemällä ratkaisulla.”
* Tuomiovallan asianmukaisen käytön kannalta arveluttava aikataulupaine: ”Istuntopäivät pitenisivät kohtuuttomiksi, mikäli jokaisessa yksimielisessäkin asiassa istuntosalissa vaihtuisi lääkärijäsen sen mukaisesti, missä asiassa kukin lääkärijäsen on erikoisalansa perusteella antanut kirjallisen kannanottonsa”.
* Tuomioistuimen kokoonpanon ja asiantuntemuksen kannalta kyseenalainen menettely: ”nykyisen menettelyn vuoksi ratkaisukokoonpanoon osallistuva lääkäri saattaa olla erikoistunut johonkin muuhun lääketieteenalaan kuin mistä asiassa on kysymys. Asianosaisen näkökulmasta on varsin arveluttavaa, että esimerkiksi neurologisesti vaativassa asiassa ratkaisuun osallistuva lääkärijäsen on jonkin muun alan erikoislääkäri.”

Esitysluonnoksessa säädettävän lain yleisenä perusteluna esitetään näkökohta, jonka mukaan kysymys ei tältä osin ole uusien käytäntöjen luomisesta, vaan oikeudellisesti epämääräisellä pohjalla olevien, mutta vakuutusoikeudessa pitkään noudatettujen menettelytapojen tunnustamisesta lainsäädännössä (s. 20). Tarkoituksena olisi siis säädettävällä lailla mahdollistaa tuomioistuinmenettelyn kannalta arveluttavien, kyseenalaisten ja kritiikille alttiiden menettelyjen jatkaminen. Tällaisen tavoitteen asettamista säädettävälle laille edellä luetelluilla perusteilla voidaan pitää varsin erikoisena.

***Intressitahojen ja järjestöjen tehtävät vakuutusoikeuden sivutoimisten jäsenten valinnassa***

Esitysluonnoksen 5 §:ssä ei ehdoteta muutoksia intressijärjestöjä tai -tahoja edustavien asiantuntijajäsenten käyttöön vakuutusoikeudessa. Intressijärjestön tai -tahon taustaa edellyttäisi siten edelleen vakuutusoikeuslain 11 §, jonka mukaan vain säännöksessä mainitut työnantaja- ja työntekijätaho sekä yrittäjäjärjestöt saavat tehdä ehdotuksia sivutoimisiksi jäseniksi. Perustuslain säännökset eivät tule noudatettaviksi niiden päätöksenteossa.

Intressitahojen ja yrittäjäjärjestöjen ehdotuksiin perustuvaa tuomioistuinten jäsenten nimitysmenettelyä olisi riittävän korkeatasoisen ja puolueettoman asiantuntemuksen takeiden ohella paikallaan arvioida myös perustuslain kannalta. Tällaista perustuslaillisuuden arviota ei sisälly esitysluonnokseen eikä arviointia tehty myöskään vakuutusoikeuden toiminnan kehittämistyöryhmän mietinnässä (2009:10).

*Yleisten nimitysperusteiden soveltaminen*

Perustuslain 102 §:n mukaan tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Intressitahojen ja järjestöjen ehdottamien jäsenten kelpoisuusvaatimukset määriteltäisiin hyvin väljästi 5 §:n 1 momentissa. Toimivalta näiden edustajien ehdottamiseen kuuluisi yksinomaan 11 §:ssä mainituille intressitahoille ja järjestöille.

Oikeusministeriö on esityksessään sidottu kyseisten tahojen ehdotuksiin, vaikka ehdotuksen tekijällä ei ole velvoitetta noudattaa perustuslain 125 §:n 2 momentissa määriteltyjä kriteereitä. Sivutoimisten jäsenten ehdotusmenettely on siten omiaan heikentämään yleisten nimitysperusteiden laadullista merkitystä velvoittavuutta. Kun kysymys on tuomarin tehtävistä, nimitysperusteiden heikon sitovuuden ongelmallisuus korostuu. Tätä tuomarinvalinnan valmisteluvaiheen ongelmallisuutta ei sellaisenaan poista se, että vakuutusoikeuden sivutoimiset jäsenet muodollisesti määrätään tehtäväänsä viime kädessä viranomaisen – valtioneuvoston – päätöksellä.

*Intressitahot ja järjestöt julkisen hallintotehtävän hoitajina*

Valtion virkamiehen nimittämistä ja valintaa edellyttävää asian selvittämistä on perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä, jonka antaminen muulle kuin viranomaiselle on mahdollista vain perustuslain 124 §:ssä säädetyin edellytyksin. Vastaavat näkökohdat soveltuvat myös tuomioistuimen jäsenen tehtävään tapahtuvaan nimittämiseen riippumatta siitä, miten nimityspäätöstä kutsutaan. Vakuutusoikeuden sivutoimisiksi jäseniksi voidaan voimassa olevan lain mukaan esittää ja määrätä yksinomaan henkilöitä, joita vakuutusoikeuslain 11 §:ssä mainitut ei-viranomaiset ovat ehdottaneet. Näillä tahoilla on siten varsin keskeinen ja asiallisesti ratkaiseva merkitys vakuutusoikeuden sivutoimisten jäsenten valinnassa, sillä muita kuin intressitahojen ja järjestöjen ehdottamia henkilöitä ei voida esittää tai määrätä sivutoimiseksi jäseneksi. Tähän arvioon ei periaatteelliselta kannalta vaikuta olennaisesti se, että ehdotuksia on tehtävä kaksinkertainen määrä.

Vakuutusoikeuden sivutoimisen jäsenen valintaa, mukaan lukien ehdotuksen tekeminen sivutoimiseksi jäseneksi, on edellä mainituista syistä perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä, kun lisäksi otetaan huomioon, että sivutoimiset jäsenet toimivat vakuutusoikeuslain mukaan tuomioistuimen jäseninä ja heidän asemansa rinnastuu muutenkin tuomarin asemaan. Intressitahojen ja järjestöjen osallistumista valintamenettelyyn olisi tämän vuoksi välttämätöntä arvioida myös perustuslain 124 §:ssä määriteltyjen edellytysten kannalta.

Muiden kuin viranomaisten keskeistä osallistumista vakuutusoikeuden jäsenten valintaan olisi ensin arvioitava yleisesti perustuslain 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta. Muiden kuin viranomaisten keskeinen osallistuminen tuomioistuimen jäsenten valintaan saattaisi olla tarpeen valinnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, jos vain siten voidaan varmistaa parhaan asiantuntemuksen saaminen tuomioistuimen toimintaan ja samanlaista asiantuntemusta ei ole mahdollista saada viranomaismenettelyssä.

Tällainen asiantuntemus olisi kuitenkin mahdollisesti paremmin ja varmemmin saatavissa soveltamalla avointa hakumenettelyä ja määrittelemällä vaadittava sisällöllinen asiantuntemus laissa. Tällainen arvio olisi johdonmukainen myös siltä kannalta, että lääkärijäsenten valinta perustuisi julkiseen hakumenettelyyn esitysluonnoksen 4 §:n 3 momentin mukaan. Lääkärijäsenten valintaa koskevaa ehdotusta voidaan pitää asiallisesti hyvin perusteltuna. Muiden asiantuntijajäsenten valinnassa voitaisiin käyttää samaa menettelyä. Mahdollista olisi myös soveltuvin osin käyttää mallina esimerkiksi markkinaoikeuslain 6-10 §:n säännöksiä. Kyseiset säännökset määrittelevät perustuslain 124 §:n vaatimuksiin sopeutuvalla ja muutenkin modernilla tavalla ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttämistä tuomioistuimen päätöksenteossa.

Mikäli tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta koskeva valtiosääntöinen arvio kuitenkin olisi tältä osin myönteinen, muiden kuin viranomaisten tulisi noudattaa ainakin hallinto-, kieli- ja julkisuuslakia niiden osallistuessa vakuutusoikeuden jäsenten valintaan. Lisäksi laissa olisi perusteltua säätää kriteerit, jotka takaavat valittavien ehdokkaiden riittävän asiantuntemuksen tuomarin tehtävään. Myös rikosoikeudellisen virkavastuun vaatimukset tulisi ottaa huomioon tehtävän hoitamisessa.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi edellä mainituista syistä perusteltua arvioida myös perustuslain 102, 124 ja 125 §:n kannalta etutahojen ja järjestöjen ehdotuksesta määrättävien vakuutusoikeuden jäsenten nimitysmenettelyä. Menettelyä ei toistaiseksi ole arvioitu näiltä kannoilta myöskään perustuslakivaliokunnan käytännössä. Mikäli kuitenkin arvioidaan, että esitysluonnoksen mukainen menettely ei olisi ongelmallinen tuomarien nimitysperusteiden noudattamista tai julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevien perustuslain vaatimusten kannalta, myös tästä olisi paikallaan esittää perustelut valmisteltaessa hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluja.

***Tuomioistuinmenettelyyn liittyviä näkökohtia***

Esitysluonnoksen perusteluista käy ilmi ongelmallisia tietoja asioiden käsittelystä vakuutusoikeudessa. Näiden tietojen mukaan sen paremmin lääkärijäsenet kuin sivutoimisetkaan jäsenet eivät näyttäisi olevan kaikilta osin erityisen sitoutuneita tuomioistuinkäsittelyn edellyttämiin menettelyvaatimuksiin. Ongelmia näyttäisi liittyvä etenkin käsittelyaikataulujen noudattamiseen ja tuomioistuinkäsittelyyn osallistumiseen.

Esitysluonnoksen yhtenä tavoitteena näyttäisi olevan lain muuttaminen siten, että ongelmalliset menettelytavat ja käsittelykäytännöt voisivat edelleen jatkua ja mahdollisesti jopa vakiintua. Näin ollen säännöksiä joustavoittamalla ensisijaisesti mukauduttaisiin sivutoimisten jäsenten edellyttämiin menettelytapoihin, jotka poikkeavat arveluttavalla tavalla tuomioistuinmenettelyssä yleensä noudatettavista menettelytavoista. Vakuutusoikeuden toiminnan sääntelyn lähtökohtia olisi näiltä osin ilmeisesti perusteltua arvioida paitsi asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn myös johdonmukaisen ja selkeän prosessinjohdon näkökulmista siten, että sivutoimiset jäsenet noudattavat tuomioinmenettelyn asettamia vaatimuksia eikä päinvastoin.