

*Vakuutusosoikeuden
toiminnan kehittäminen*

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2009:10

*Vakuutusoikeuden
toiminnan kehittäminen*



OIKEUSMINISTERIÖ



Painotuote

ISSN 1458-6452

ISBN 978-952-466-859-0 (nid.)

ISBN 978-952-466-860-6 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

Edita Prima Oy

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: Niilo Jääskinen Sihteeri: Martta Plathin		Toimielimen asettamispäivä 10.4.2008	
Julkaisun nimi Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen			
Julkaisun osat Työryhmän muistio, luonnos hallituksen esitykseksi			
Tiivistelmä			
<p>Vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asioissa on kysymys henkilön perustoimeentulon kannalta keskeisistä etuuksista, minkä vuoksi nämä asiat olisi käsiteltävä erityisen kiireellisesti. Tämä tavoite ei ole kuitenkaan viime vuosina toteutunut vakuutusosoikeudessa riittävän hyvin. Lisäksi vakuutusosoikeuden lääkärijäsenjärjestelmää on useaan otteeseen arvosteltu julkaisuudessa. Asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ja oikeusvarmuuden säilyttämiseksi korkealla tasolla vakuutusosoikeuden toimintaedellytyksiä tulee parantaa.</p> <p>Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja ehdotetaan kevennettäväksi. Vakuutusosoikeus olisi edelleen päätösvaltainen kolmen ja viiden jäsenen kokoonpanoissa, mutta laissa erikseen säädetyissä asioissa se olisi päätösvaltainen myös muussa kokoonpanossa. Uusia ratkaisukokoonpanoja olisivat yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Lisäksi työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoihin ehdotetaan vähennettäväksi tietyissä asiaryhmissä. Ratkaisutoiminnan joustavoittamiseksi lainmuutoksella mahdollistettaisiin lainkäyttöasioiden ratkaiseminen myös ilman muodollisen istunnon järjestämistä.</p> <p>Lisäksi vakuutusosoikeuslaskia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakuutusosoikeuden täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanoja supistetaan ja nykyisin asetuksen tasolla säännelty lainkäyttö- ja hallintoasian siirtäminen sekä säännökset hallintoistunnossa käsiteltävistä asioista nostetaan lain tasolla säännellyiksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös nykyisin asetuksen tasolla säädetty esittelijän kelpoisuus toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä.</p> <p>Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta ratkaisupäivään sekä vakuutusosoikeuden velvollisuudesta toimittaa muutoksenhakijalle tiedot asian vireille tulosta, arvioidusta käsittelyajasta, kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet lisäselvityksen toimittamisesta. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutusosoikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.</p> <p>Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi. Lääkärijäsenten ja vakuutusosoikeuden muiden asiantuntijajäsenten nimittämiseen ehdotetaan liitettäväksi tuomareiden nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Lisäksi nykyisten lääkäriarajäsenten nimike muutettaisiin heidän tehtävänsä paremmin kuvaavaksi. Uusi nimike olisi vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäri.</p> <p>Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä on kokoontunut yhteensä 23 kertaa.</p> <p>Mietintöön sisältyy kaksi eriävää mielipidettä.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Vakuutusosoikeus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 4/32/2006, OM016:00/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:10		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-859-0 (nid.) 978-952-466-860-6 (PDF)
Kokonaissivumäärä 120	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 20.8.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen för utveckling av försäkringsdomstolen Ordförande: Niilo Jääskinen Sekreterare: Martta Plathin		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 10.4.2008	
Publikation (även den finska titeln) Utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet (Vakuutusoiikeuden toiminnan kehittäminen)			
Publikationens delar Arbetsgruppens betänkande, utkast till regeringsproposition			
<p>Referat</p> <p>I de ärenden som försäkringsdomstolen behandlar är det fråga om förmåner av central betydelse för den grundläggande utkomsten för de personer ärendena gäller. Dessa ärenden bör därför behandlas i särskilt brådskande ordning. Försäkringsdomstolen har dock inte under de senaste åren kunnat uppfylla detta mål i tillräcklig utsträckning. Dessutom har försäkringsdomstolens system med läkarledamöter ofta kritiserats i offentligheten. Verksamhetsförutsättningarna för försäkringsdomstolen måste förbättras för att behandlingen av ärenden ska kunna påskyndas och rättssäkerhetens höga nivå upprätthållas.</p> <p>Försäkringsdomstolens sammansättning vid avgöranden föreslås bli lättare. Försäkringsdomstolen kommer enligt förslaget att vara domför också i fortsättningen i en sammansättning med tre eller fem ledamöter, men i ärenden som särskilt anges i lagen är den domför också i andra sammansättningar. Nya sammansättningar vid avgörande är endomarsammansättningar och sammansättningar med en domare och en läkarledamot. Dessutom föreslås att ledamöter som är förtroga med arbetsförhållanden, företagsverksamhet och militärskadeärenden ska ingå i sammansättningen i mindre utsträckning än tidigare i vissa ärendegrupper. Genom att ändra lagen så att avgörandena kan ske smidigare blir det möjligt att avgöra rättskipningsärenden även utan att hålla ett formellt sammanträde.</p> <p>Dessutom föreslås att lagen om försäkringsdomstolen ändras så att antalet deltagare i plenum och förvaltningsammansåttnar minskas samt att överföringen av rättskipnings- och förvaltningsärenden och bestämmelserna om ärenden som ska behandlas vid förvaltningsammansåttnar, som för närvarande regleras i förordning, ska regleras i lag. Också föredragandes behörighet att delta som ledamot i sammansättningen vid avgörande ska tas in i lagen i stället för att som nu ingå i förordning.</p> <p>Enligt förslaget ska i lagen skrivas in bestämmelser om begränsning av mottagningen av tilläggsutredningar den dag avgörandet sker samt försäkringsdomstolens skyldighet att meddela den ändringssökande uppgift om att ärendet har blivit anhängigt, den beräknade behandlingstiden, beaktandet av skriftliga och muntliga utredningar vid behandlingen av ärendet och anvisningar om lämnande av tilläggsutredningar. Dessutom föreslås att försäkringsdomstolen i samband med avgörandet av ett anhängigt ärende ska kunna undanröja ett beslut i anslutning till det utan ansökan eller framställning.</p> <p>Systemet för utnämning av läkarledamöterna i försäkringsdomstolen föreslås bli ändrat. Läkarledamöter och andra sakkunnigledamöter som utnämns i försäkringsdomstolen föreslås bli skyldiga att på samma sätt som vid utnämningen av domare anmäla sina bindningar. Dessutom föreslås den nuvarande benämningen läkarledamot bli ändrad så den bättre beskriver deras uppgift. Den nya benämningen ska enligt förslaget vara försäkringsdomstolens sakkunnigläkare.</p> <p>Arbetsgruppen för utveckling av försäkringsdomstolen har sammanträtt sammanlagt 23 gånger.</p> <p>I betänkandet ingår två avvikande meningar.</p>			
Nyckelord Försäkringsdomstolen			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 4/32/2006, JM016:00/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2009:10		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-859-0 (häft.) 978-952-466-860-6 (PDF)
Sidoantal 120	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 10.4.2008 työryhmän vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää edelleen vakuutusosoikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusosoikeu-

den muita menettelytapoja vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi. Työryhmän tuli ottaa kantaa erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- luodaanko joihinkin vakuutusosoikeuden asiaryhmiin niiden oikeusturvatarpeisiin vastaava erityinen nopeutettu valmistelumenettely,
- rajataanko lisäselvityksen vastaanottaminen johonkin määräaikaan,
- mitkä ovat oikeusturvan takaavat ratkaisukokoonpanot erityyppisissä asioissa,
- asiantuntijajäsenten tarve ja esteettömyyden varmistaminen,
- mitkä ovat hallintoistunnon ja täysistunnon kokoonpanot ja toimivaltuudet ja
- mitkä ovat esittelijöiden ja valmistelijoiden kelpoisuusvaatimukset ja tehtävät.

Työryhmätyön yhteydessä tuli toteuttaa Lappeenrannan teknillisen yliopiston logistiikan laitoksen kanssa logistiikkaprojektikokeilu, jossa oli tarkoitus arvioida mahdollisuudet vakuutusosoikeuden työskentelyn nykyistä pitkäjänteisempään aikataulusuunnitteluun.

Työryhmän tuli tehdä vakuutusosoikeuden kehittämiseksi tarvittavat, tehokkaan oikeussuojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset huomioon ottavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi ja laatia siltä osin ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmällä oli oikeus kuulla asiantuntijoita työnsä aikana.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Niilo Jääskinen korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja jäseniksi ylituomari Timo Havu vakuutusosoikeudesta, lainsäädäntöneuvos Leena Halila oikeusministeriöstä, kehittämisspäällikkö Liisa Heikkilä oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Katriina Alaviuhkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, laamanni Juha Pystynen vakuutusosoikeudesta, vakuutusosoikeustuomari Olli Olanterä vakuutusosoikeudesta, kansliapäällikkö Timo Tervonen vakuutusosoikeudesta ja notaari Maarit Hinkkanen vakuutusosoikeudesta. Työryhmän päätoimisena sihteerinä toimi ylitarkastaja Martta Plathin oikeusministeriöstä ja sivutoimisena sihteerinä toimi työryhmän jäsen Tervonen.

Työryhmän tuli esittää ehdotuksensa 30.6.2009 mennessä.

Työryhmä, joka otti nimekseen vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä, on kokoontunut 23 kertaa. Työryhmä on järjestänyt yhteensä seitsemän kuulemistilaisuutta toimeentulojärjestelmän eri osapuolten sekä asiantuntijoiden kuulemiseksi.

Työryhmä ehdottaa vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäväksi siten, että nykyisten kolmen ja viiden jäsenen kokoonpanojen lisäksi luotaisiin yhden tuomarin sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Vakuutusosoikeuden täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanoja myös supistettaisiin. Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten osallistumista vähennettäisiin siten, että suurin osa nykyisin viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavista lainopillisista asioista siirtyisi kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi. Lainkäyttöasiat voitaisiin ratkaista esittelystä myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä. Esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä säädettäisiin laissa. Lisäselvityksen vastaanottaminen rajattaisiin ratkaisupäivään. Vakuutusosoikeuden olisi toimitettava asian käsittelyä ja lisäselvityksen toimittamista koskevat tiedot muutoksenhakijalle. Vakuutusosoikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyä muutettaisiin. Lääkärijäsenten ja vakuutusosoikeuden muiden asiantuntijajäsenten nimittämiseen liitettäisiin sidonnaisuuksien

ilmoittaminen. Nykyisten lääkärivarajäsenten nimikkeet muutettaisiin vakuutusosoikeuden asi-
antuntijalääkäreiksi, joiden käyttöä ehdotetaan samalla lisättäväksi.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti
oikeusministeriölle.

Mietintöön on liitetty kaksi eriävää mielipidettä.

Helsingissä 22.6.2009



Niilo Jääskinen



Timo Havu



Leena Halila



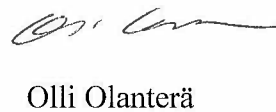
Liisa Heikkilä



Katriina Alaviuhkola



Juha Pystynen



Olli Olanterä



Timo Tervonen



Maarit Hinkkanen



Martta Plathin

TYÖRYHMÄN MIETINNÖN OSAT

I	TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO JA SEN TOTEUTTAMINEN; KESKEISET EHDOTUKSET	13
II	LÄÄKETIETEELLINEN ARVIOINTIMENETTELY VAKUUTUSOIKEUDESSA.....	17
III	TYÖOLOJA, YRITYSTOIMINTAA JA SOTILASVAMMA-ASIOITA TUNTEVIEN ASIANTUNTIJAJÄSENTEN TARVE VAKUUTUSOIKEUDESSA.....	29
IV	LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA	35

SISÄLLYS

IV LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	35
YLEISPERUSTELUT.....	36
1 JOHDANTO.....	36
2 NYKYTILA.....	36
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	36
Vakuutusosoikeuden asema ja tehtävät.....	36
Henkilöstö ja organisaatio.....	38
Ratkaisukokoonpanot.....	40
Asioiden vireilletulo ja käsittely.....	42
Asiamäärät, asiaryhmät ja käsittelyajat.....	45
2.2 Muutoksenhakulautakunnat.....	48
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta.....	48
Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta.....	49
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta.....	50
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta.....	51
Opintotuen muutoksenhakulautakunta.....	52
2.3 Kansainvälinen vertailu.....	53
Ruotsi.....	53
Norja.....	54
Tanska.....	55
Saksa.....	55
Alankomaat.....	56
2.4 Nykytilan arviointi.....	57
Käsittelyn joutuisuus.....	57
Erilaisten asioiden samanlainen käsittely.....	58
Kuulemisperiaatteen toteutuminen vakuutusosoikeudessa.....	59
Lisäselvityksen toimittaminen.....	64
Muodollisten istuntojen järjestäminen.....	65
Lääkärijäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten tarve.....	66
Lääkärijäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten esteettömyyden varmistaminen.....	67
Vahvennetun istunnon, täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanot.....	68
Esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimukset.....	68

3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	69
3.1	Tavoitteet	69
3.2	Toteuttamisvaihtoehdot	69
	Valituslupajärjestelmä, seulonta ja nopeutettu valmistelumenettely	69
	Muutoksenhakulautakuntien antamiin poistopäätöksiin liittyvä valituskielto	70
	Oikeusturvan takaavat ratkaisukokoonpanot	71
	Viisijäsenisten kokoonpanojen keventäminen	72
	Yhden tuomarin kokoonpano	73
	Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpano	75
	Esittelijän kelpoisuus toimia jäsenenä	76
	Täysistunto ja hallintoistunto	76
	Muodollisista istunnoista luopuminen	77
	Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen	77
	Käsittelyjärjestys työkyvyttömyyseläkeasioissa	79
	Sähköinen asianhallinta	79
3.3	Keskeiset ehdotukset	79
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET	82
5	ASIAN VALMISTELU	84
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto	84
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	84
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	85
1	Lakiehdotuksen perustelut	85
2	Tarkemmat säännökset ja määräykset	91
3	Voimaantulo	91
4	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	92
	LAKIEHDOTUS	94
	Laki vakuutuslain muuttamisesta	94
	LAGFÖRSLAG	102
	ERIÄVÄT MIELIPITEET	110

1. TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO JA SEN TOTEUTTAMINEN; KESKEISET EHDOTUKSET

Oikeusministeriö asetti 10.4.2008 työryhmän vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää edelleen vakuutusosoikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusosoikeuden muita menettelytapoja vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi.

Työryhmän tuli ottaa kantaa erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- luodaanko joihinkin vakuutusosoikeuden asiaryhmiin niiden oikeusturvatarpeisiin vastaava erityinen nopeutettu valmistelumenettely,
- rajataanko lisäselvityksen vastaanottaminen johonkin määräaikaan,
- mitkä ovat oikeusturvan takaavat ratkaisukokoonpanot erityyppisissä asioissa,
- asiantuntijajäsenten tarve ja esteettömyyden varmistaminen,
- mitkä ovat hallintoistunnon ja täysistunnon kokoonpanot ja toimivaltuudet ja
- mitkä ovat esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimukset ja tehtävät.

Työryhmätyön yhteydessä tuli toteuttaa Lappeenrannan teknillisen yliopiston logistiikan laitoksen kanssa logistiikkaprojektikokeilu, jossa oli tarkoitus arvioida mahdollisuudet vakuutusosoikeuden työskentelyn nykyistä pitkäjänteisempään aikataulusuunnitteluun.

Työryhmän tuli tehdä vakuutusosoikeuden kehittämiseksi tarvittavat, tehokkaan oikeus-suojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset huomioon ottavat ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi ja laatia siltä osin ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Työryhmällä oli oikeus kuulla asiantuntijoita työnsä aikana.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Niilo Jääskinen korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja jäseniksi ylituomari Timo Havu vakuutusosoikeudesta, lainsäädäntöneuvos Leena Halila oikeusministeriöstä, kehittämispäällikkö Liisa Heikkilä oikeusministeriöstä, sittemmin hallinto-oikeustuomari Helsingin hallinto-oikeudesta, hallintoneuvos Katriina Alaviuhkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, laamanni Juha Pystynen vakuutusosoikeudesta, vakuutusosoikeustuomari Olli Olanterä vakuutusosoikeudesta, kansliapäällikkö Timo Tervonen vakuutusosoikeudesta ja notaari Maarit Hinkkanen vakuutusosoikeudesta. Työryhmän päätoimisena sihteerinä toimi ylitarkastaja Martta Plathin oikeusministeriöstä ja sivutoimisena sihteerinä toimi työryhmän jäsen Tervonen.

Työryhmän tuli esittää ehdotuksensa 30.6.2009 mennessä.

Työryhmä, joka otti nimekseen vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä, on kokoontunut 23 kertaa.

Työryhmä on järjestänyt yhteensä seitsemän kuulemistilaisuutta, joissa on kuultu seuraavia tahoja ja asiantuntijoita:

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
 Tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta
 Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
 Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
 Opintotuen muutoksenhakulautakunta
 Kansaneläkelaitos
 Valtiokonttori
 Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
 OP-Pohjola
 Metallityöväen työttömyyskassa
 Akava
 Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK
 Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
 Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry
 Vakuutusongelmaisten liitto ry
 Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry
 Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
 Eläketurvakeskus
 Työeläkevakuuttajat TELA ry
 Vakuutusvalvontavirasto
 Tohtori Pentti Arajärvi
 Hallintoneuvos Matti Pellonpää
 Professori Raija Huhtanen
 Professori Olli Mäenpää
 Professori Jaakko Husa
 Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
 Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Kuultavia pyydettiin ottamaan kantaa erityisesti työryhmän asettamispäätöksessä esitettyihin seuraaviin asioihin:

- luodaanko joihinkin vakuutusosoikeuden asiaryhmiin niiden oikeusturvatarpeisiin vastaava erityinen nopeutettu valmistelumenettely,
- rajataanko lisäselvityksen vastaanottaminen johonkin määräaikaan,
- mitkä ovat oikeusturvan takaavat ratkaisukokoonpanot erityyppisissä asioissa,
- asiantuntijajäsenten tarve ja esteettömyyden varmistaminen,
- mitkä ovat hallintoistunnon ja täysistunnon kokoonpanot ja toimivaltuudet ja
- mitkä ovat esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimukset ja tehtävät.

Nopeutetun valmistelumenettelyn luomista pitivät kannatettavana Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen, Vakuutusongelmaisten liitto ry, Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry, tohtori Arajärvi ja apulaisoikeuskansleri Puumalainen. Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry katsoi, että vaarana voi kuitenkin olla, että nopeutettuun menettelyyn joutuu myös sellaisia juttuja, jotka vaativatkin tarkempaa perehtymistä. Valituslupajärjestelmän luomista pidettiin yleisesti ongelmallisena, mutta poistoasioihin sen katsoivat käyttökelpoiseksi Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, Akava, Eläketurva-

keskus, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Vakuutusvalvontavirasto, tohtori Arajärvi ja professori Mäenpää. OP-Pohjolan mukaan valituslupajärjestelmä voisi soveltua vakuutusosoikeudessa uudelleen vireille tulleisiin asioihin. Hallintoneuvos Pellonpään mukaan valituslupajärjestelmän käyttöönotto vakuutusosoikeudessa ei olisi Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen kannalta ongelmallinen.

Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, SAK, Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry, Vakuutusongelmaisten liitto ry, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Akava, Eläketurvakeskus, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Työeläkevakuuttajat TELA ry, professori Husa, eduskunnan oikeusasiamies Paunio ja apulaisoikeuskansleri Puumalainen näkivät mahdollisena rajata lisäselvityksen vastaanottamisen johonkin määräaikaan. Valtiokonttori, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen ja Eläketurvakeskus katsoivat, ettei lisäselvitystä voisi rajata kuitenkaan työkyvyttömyyseläkeasioissa. Lisäselvityksen rajaamista eivät kannattaneet tohtori Arajärvi ja professori Mäenpää. Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen ja Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry katsoivat lisäselvityksen rajoittamisen vaarantavan oikeusturvaa.

Muodollisista istunnoista luopumisen näkivät mahdollisena Akava, SAK, STTK, professori Husa, tohtori Arajärvi ja apulaisoikeuskansleri Puumalainen. Hallintoneuvos Pellonpää totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei ilmene, että muodollisista istunnoista luopuminen olisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteiden vastaista; ihmisoikeustuomioistuin ratkaisee itse osan asioista ilman muodollista istuntoa. Professori Mäenpää piti muodollisista istunnoista luopumista ongelmallisena.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten osallistumista asioiden käsittelyyn voitaisiin vähentää Kansaneläkelaitoksen, Valtiokonttorin, Keskinäisen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen, OP-Pohjolan, Vakuutusongelmaisten liitto ry:n, Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry:n, professori Huhtasen, professori Husan, professori Mäenpään ja apulaisoikeuskansleri Puumalaisen mielestä. Professori Mäenpään mukaan vakuutusosoikeuden osalta olisi syytä pohtia myös yhden tai kahden jäsenen kokoonpanojen luomista. Myös apulaisoikeuskansleri Puumalainen katsoi, että yhden jäsenen kokoonpano voisi soveltua tiettyihin vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin asioihin. Asiantuntijajäsenistä luopumista vastustivat Akava, SAK, STTK, Eläketurvakeskus, EK, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto sekä tohtori Arajärvi.

Vakuutusongelmaisten liitto ry:n ja Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliitto ry:n esittämässä kannanotoissa katsottiin, että kansalaisten luottamus vakuutusosoikeuden toimintaan on heikkoa ja että vakuutusosoikeuden puolueettomuus ja riippumattomuus eivät näy ulospäin. Ratkaisuksi he esittivät avoimuuden lisäämistä erityisesti lääkärijäsenten osalta. Myös eduskunnan oikeusasiamies Paunio mukaan vakuutusosoikeudessa suurena ongelmana on kansalaisten luottamuksen puute vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärijärjestelmää kohtaan. Paunio korosti, että kaikki toimet avoimuuden lisäämiseksi lääketieteellisen selvityksen arvioinnissa olisivat tarpeellisia. Myös apulaisoikeuskansleri Puumalainen katsoi, että lääkärijäsenten asemaa tulisi kehittää selkeämmäksi ja avoimemmaksi. Puumalaisen mukaan vielä pulmallisempaa on muiden asiantuntijajäsenten vaikutus ratkaisutoimintaan. Selkiytymätöntä on, ovatko he intressiedustajia vai asiantuntijoita ja miten he valikoituvat tehtävänsä. Puumalaisen mukaan olisi mahdollista, että

asiantuntijalausuntoja hankittaisiin muilla keinoin kuin, että asiantuntijat ovat jäseninä ratkaisukokoonpanoissa.

Vakuutusosoikeuden esittelijöiden ja valmistelijoiden kelpoisuusvaatimukseen ei Akavan mukaan pitäisi puuttua. Vakuutusongelmaisten liitto ry:n mukaan vakuutusosoikeuden esittelijöillä ja valmistelijoilla pitäisi olla myös käytännön kokemusta.

Asian valmistelussa kuultujen tahojen kannanotot on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon työryhmän ehdotusta laadittaessa.

Työryhmän keskeiset ehdotukset käyvät ilmi työryhmämietinnön 4. luvussa olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vakuutusosoikeuslain muuttamisesta. Työryhmä on mietinnössään lisäksi tarkastellut laajemmin vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten ja työelämää tuntevien asiantuntijajäsenten asemaan liittyviä kysymyksiä.

Esitysehdoituksessaan työryhmä ehdottaa vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäväksi siten, että nykyisten kolmen ja viiden jäsenen kokoonpanojen lisäksi luotaisiin yhden tuomarin sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Vakuutusosoikeuden täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanoja myös supistettaisiin. Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten osallistumista vähennettäisiin siten, että suurin osa nykyisin viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavista lainopillisista asioista siirtyisi kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaviksi. Lainkäyttöasiat voitaisiin ratkaista esittelystä myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä. Esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä säädettäisiin laissa. Lisäselvityksen vastaanottaminen rajattaisiin ratkaisupäivään. Vakuutusosoikeuden olisi annettava asian käsittelyä ja lisäselvityksen toimittamista koskevat tiedot muutoksenhakijalle. Vakuutusosoikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyä muutettaisiin. Lääkärijäsenten ja vakuutusosoikeuden muiden asiantuntijajäsenten nimittämiseen liitettäisiin sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Nykyisten lääkäriarajäsenten nimikkeet muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiksi, joiden käyttöä ehdotetaan samalla lisättäväksi.

Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmän ohella on toiminut Lappeenrannan teknillisen yliopiston logistiikan laitoksen toteuttama logistiikkaprojekti, jossa on arvioitu mahdollisuuksia vakuutusosoikeuden työskentelyn pitkäjänteisempään aikataulusuunnitteluun. Logistiikkaprojektin myötä vakuutusosoikeudessa on kiinnitetty huomiota käsittelyn viipymisen syihin eri työvaiheissa ja arvioitu keinoja käsittelyn jouduttamiseksi. Vuoden 2009 alussa vakuutusosoikeudessa on otettu käyttöön menettely kiireellisten kuntoutusasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi ja kehitetty erityismenettely vaativimpien asioiden käsittelyn tehostamiseksi.

2. LÄÄKETIETEELLINEN ARVIOINTIMENETTELY VAKUUTUSOIKEUDESSA

Vakuutusosoikeus ratkaisee vuosittain noin 6000 sellaista asiaa, joiden asianmukainen ratkaiseminen edellyttää oikeustieteellisen asiantuntemuksen lisäksi myös lääketieteellistä asiantuntemusta. Lääketieteellinen asiantuntemus on turvattu siten, että lääketieteellisissä asioissa vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu lääkärijäsen. Vakuutusosoikeus voi pyytää lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja myös ulkopuolisilta asiantuntijoilta kuten sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolta (Valvira), mutta tätä mahdollisuutta on käytetty harvoin.

Vakuutuslääkärijärjestelmä on ollut jatkuvan arvostelun kohteena, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan arvostelua myös vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan. Tämän vuoksi vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä on katsonut tarpeelliseksi käsitellä laajemmin vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä sekä sen kehittämismahdollisuuksia. Työryhmä on arvioinut, voisiko vakuutusosoikeus hankkia tarvittavan lääketieteellisen asiantuntemuksen muilla tavoin ja voitaisiinko vakuutusosoikeuden lääketieteellistä asiantuntemusta kohtaan tunnettua luottamusta tällä tavoin parantaa.

Vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan kohdistuu suuria odotuksia. Merkittävänä osatekijänä tähän on se luottamusvaje, joka toimeentuloturvaetuuksien hakijoille on ehtinyt syntyä jo etuushakemuksen vakuutusosoikeutta edeltävän käsittelyn aikana. Tämän luottamusvajeen paikkaaminen on vakuutusosoikeuden lääketieteelliselle arviointimenettelylle haastava tehtävä. Asian ymmärtämiseksi tämän vakuutusosoikeudesta riippumattoman luottamusvajeen aiheuttavia tekijöitä on tarpeen tarkastella lähemmin.

Luottamusvajetta aiheuttavia tekijöitä

Työryhmän arvion mukaan luottamusvajeeseen syntyyn suhteessa vakuutusosoikeuden lääketieteelliseen arviointimenettelyyn voivat vaikuttaa muun muassa hoitavien lääkäreiden rooli, vakuutusosoikeutta edeltävä asiankäsittely etuuslaitoksissa sekä etuuslainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön vaikeaselkoisuus.

Etuudenhakijoiden hoitavat lääkärit vastaavat ensisijaisesti etuushakemuksiin vaadittavasta lääketieteellisestä selvityksestä. Hoitava lääkäri on tavannut potilaansa ja yleensä heidän välillään on pitkään hoitosuhde. Hoitavalla lääkäriellä on siten yleensä hoitosuhteeseen perustuva käsitys potilaansa käytännön toimintakyvystä. Tästä huolimatta hoitavat lääkärit eivät aina voi olla puolueettomia asiantuntijoita potilaansa asioissa. He eivät välttämättä tunne toimeentuloturvaetuuden saamisen edellytyksiä, etenkin muita kuin lääketieteellisiä edellytyksiä. Hoitava lääkäri saattaa joskus jopa omaksua potilaansa asianajajan roolin. Hoitavien lääkäreiden tavassa laatia lääketieteellistä selvitystä toimeentuloturvaetuushakemuksia varten on myös suuria yksilöllisiä eroja. Etuudenhakijoita tulee kuitenkin kohdella yhdenvertaisesti riippumatta siitä, kuka on hänen hoitava lääkäriensä. Sen vuoksi toimeentuloturvaetuuksien myöntämistä ei voida perustaa yksinomaan hoitavien lääkäreiden kannanottoihin.

Potilaan ja häntä hoitavan lääkärin välillä vallitsee lähtökohtaisesti vahva luottamus, mistä seuraa, että potilas luottaa myös hoitavan lääkärin toimeentuloturvaetuuksia koskeviin arviointeihin. Usein hoitava lääkäri saattaa myös ohjata potilaansa hakemaan jotakin toimeentuloturvaetuutta.

Etuudenhakijoilla on yleensä vankat ennakko-odotukset myönteisestä ratkaisusta. He tuntevat subjektiivisesti olevansa oikeutettuja hakemaansa etuuteen, minkä on myös hoitava lääkäri asiantuntemuksellaan vahvistanut. Kun toimeentuloturvaetuuden hakijaa hoitanut lääkäri on laatinut hakemuksen tueksi etuuden myöntämistä puoltavan lausunnon, etuudenhakija saattaa mieltää hakemuksensa käsittelyn enää pelkäksi muodollisuudeksi. Kun etuuslaitoksen ensimmäinen, viimeinen ja ainoa yhteydenotto hakijaan voi olla etuuslaitoksen nimissään antama, joskus niukasti perusteltu hylkäävä päätös, on ymmärrettävää, että etuudenhakija saattaa olla yllättynyt hakemuksensa hylkäämisestä ja kokee epäluottamusta etuusjärjestelmää kohtaan.

Hylkäävän päätöksen saaneet etuudenhakijat ilmaisevat yleisesti epäluulonsa ihmettellemällä, kuinka on mahdollista, että etuuslaitos on voinut häntä näkemättä päätyä toiselle kannalle kuin hänet perusteellisesti tutkinut ja hänen sairautensa parhaiten tunteva hoitava lääkäri. Erityisen vaikeaa etuuslaitoksen hylkäävän päätöksen ymmärtäminen on silloin, kun etuuslaitokselle on toimitettu useiden erikoislääkäreiden etuuden myöntämistä puoltavia lausuntoja.

Useat toimeentuloturvaetuuden saamisen edellytyksiä koskevat lainsäädännökset ovat niukkoja ja lainsäätäjä on jättänyt lain soveltajalle hyvin laajan harkintavallan. Monien etuuksien saamisen edellytykset perustuvat pääosin soveltamiskäytäntöön. Ongelmallista on, että etuudenhakijoilla ei ole useinkaan mahdollisuutta saada siitä tietoa. Tämän vuoksi heillä ei ole myöskään mahdollisuutta arvioida etuuspäätöksensä lainmukaisuutta.

Kuvaava esimerkki on työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytyksiä koskeva yli 200 pykälää sisältävän työntekijän eläkelain (399/2006) 35 §. Mainittu pykälä käsittää kolme tiivistä momenttia, joissa on tyhjentävästi säännelty kaikki työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytykset. Työkyvyttömyyseläkepäätöksiä annetaan vuosittain noin 70 000, joista hylkääviä päätöksiä on noin 15 prosenttia eli noin 10 000. Kun eri tahoilla työkyvyttömyyseläkeasioita ratkaisevat päätyvät samankaltaisissa tapauksissa lähes samanlaisiin ratkaisuihin, on selvää, että työkyvyttömyyseläkkeiden osalta on muodostunut laaja ja vakiintunut soveltamiskäytäntö. Työkyvyttömyyseläkkeen hakijalla ei ole kuitenkaan juuri mahdollisuuksia saada tietoa tästä vakiintuneesta, mutta vaikeasti selostettavasta ja koottavasta oikeuskäytännöstä.

Edellä kerrotuista syistä muutoksenhakijoille on jo ennen vakuutusosoikeutta voinut syntyä luottamusvaje toimeentuloturvajärjestelmän sekä sen myötä myös siihen kuuluvan muutoksenhakujärjestelmän oikeudenmukaisuutta kohtaan. Tätä saattaa vielä lisätä asioiden käsittely ensi asteen muutoksenhakueliminä toimivissa muutoksenhakulautakunnissa. Niitä ei aina mielletä aidosti riippumattomiksi ja puolueettomiksi lainkäyttöelimeksi.

Kun vakuutusosoikeus ylimpänä oikeusasteena hylkää lääketieteellistä asiaa koskevan valituksen, muutoksenhakijan epäluottamus kulminoituu helposti vakuutusosoikeuden lääkärijäseniin. Muutoksenhakijat vaativatkin usein saada tiedon vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten kannanotoista. Syynä tähän on epäily siitä, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen kannanotto on sisältänyt jotakin sellaista ratkaisevaa muutoksenhakijalle epäedullista tietoa, josta tämä ei tiedä. Lääketieteelliset toimeentuloturvaetusasiat ovat muutoksenhakijoille usein erittäin tärkeitä ja henkilökohtaisia. Kun muutoksenhakijoille on jo ennen vakuutusosoikeusvaihetta voinut muodostua vahva usko siihen, että he ovat oikeutettuja hakemaansa etuuteen, vakuutusosoikeuden hyvin perustellunkin hylkäävän päätöksen hyväksyminen ja ymmärtäminen on heille vaikeaa.

Työryhmän arvion mukaan lääketieteelliseen arviointimenettelyyn vakuutusosoikeudessa kohdistuu aina suuria paineita ja sitä tullaan toteuttamistavasta riippumatta jatkossakin arvioimaan kriittisesti.

Vakuutusosoikeuden nykyinen lääketieteellinen arviointimenettely

Jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa vakuutusosoikeudessa käsiteltävän asian ratkaisuun, asian käsittelyyn osallistuu kolmen lakimiesjäsenen sijasta kaksi lakimiesjäsentä ja lääkärijäsen. Lääkärijäsenet vannovat tuomarivalan ja toimivat vakuutusosoikeuden jäsenenä tuomarinvastuulla. Lääkärijäsenten kannanotot kuuluvat oikeuden neuvottelusalaisuuden piiriin, eivätkä ne siten ole asianosaisille julkisia.

Lääkärijäsenet ovat erikoistuneet vakuutusosoikeudessa yleisimmin esiintyville lääketieteen erikoisaloille. Varsinaisten lääkärijäsenten asiantuntemusta täydentävät lääkärivarajäsenet, jotka ovat erikoistuneet harvemmin esiintyvien kysymysten erikoisaloille. Käytännössä lääkärivarajäsenet eivät osallistu varsinaisten lääkärijäsenten ollessa estyneinä vakuutusosoikeuden istuntoihin, vaikka tämä olisi tarvittaessa mahdollista. Lääkärivarajäsenten tehtävänä on toimia oikeuden ulkopuolisina asiantuntijoina, jotka antavat pyydettyä kirjallisia asiantuntijalausuntoja vakuutusosoikeudelle. Näistä asiantuntijalausunnoista kuullaan asianosaisia.

Muissa asiaryhmissä paitsi työeläkelakien mukaisissa työkyvyttömyyseläkeasioissa oikeuden jäsenistä lääkärijäsen perehtyy ensimmäisenä jutun asiakirjoihin. Työkyvyttömyyseläkeasioissa menettely perustuu Maija Sakslinin 9.9.2003 esittämään selvitykseen oikeusturvan toteutumisesta vakuutusosoikeudessa. Näiden asioiden osalta vakuutusosoikeudessa on kuitenkin harkittu palaamista samanlaiseen menettelyyn kuin muissakin lääketieteellisissä asioissa. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsen voi hankkia tarpeelliseksi katsomaansa lääketieteellistä lisäselvitystä. Lääkärijäsen konsultoi usein myös vakuutusosoikeuden muita lääkärijäseniä. Sen jälkeen lääkärijäsen laatii esittelijää ja oikeuden muita jäseniä varten alustavan kirjalliseen kannanottonsa. Myös muut lääkärijäsenet, joita on konsultoitu, laativat kirjallisen kannanottonsa, joka on osa tuomioistuimen neuvottelua.

Epäkohtana voidaan pitää sitä, että vakuutusosoikeudessa asian lopulta ratkaisevaan kokoonpanoon saattaa osallistua eri lääkärijäsen kuin asiaan aiemmin perehtynyt. Tämä on ongelmallista paitsi oikeuden jäsenenä toimivien lääkäreiden virkavastuun osalta, myös

siinä mielessä, että ratkaisuun on todellisuudessa vaikuttanut sellainen henkilö, joka ei kuitenkaan kuulu asian lopulliseen ratkaisukokoonpanoon. Asiaa aiemmin käsitelleen lääkärijäsenen kannanotto pidetään kuitenkin neuvottelusalaisuuden piirissä.

Vakuutusosikeudelle toimitetaan uutta selvitystä eniten lääketieteellisissä asioissa. Tämä selvitys sekä asian asiakirjat toimitetaan ensin lääkärijäsenelle, joka esittää alustavan lisäkannanottonsa sen osalta. Yksittäisten asioiden osalta näin voi tapahtua lukuisia kertoja. Esittelijä ja muut jäsenet saattavat pyytää lääkärijäseniltä lisäkannanottoja vielä ennen istuntoa.

Asia viedään istuntoon sen jälkeen, kun ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja katsoo asian ratkaisukelpoiseksi. Mikäli on ilmennyt tarvetta keskustella asiasta laajemmin, oikeuden jäseneksi istuntoon pyritään saamaan aina se lääkärijäsen, jonka erikoisalaan asia pääasiallisesti kuuluu.

Istunnossa jäsenet keskustelevat lääkärijäsenen kanssa siinä laajuudessa kuin asia edellyttää. Istunnossa lääkärijäsenten suulliset kannanotot voivat olla hyvinkin laajoja ja perusteellisia. Keskustelun perusteella voidaan vielä päätyä siihen, että asian käsittelyä lykätään lääketieteellisen lisäselvityksen hankkimista varten.

Vakuutusosikeuden lääkärijäsenten esteellisyydet

Vakuutusosikeuden lääkärijäsenet toimivat vakuutusosikeuden ulkopuolella vain käytännön hoitotyössä. Lääkärijäseniä rekrytoitaessa on pidetty tärkeänä, että he ovat mahdollisimman kokeneita ja yleisesti arvostettuja klinikoita. Vakuutusosikeuden lääkärijäsenet eivät saa toimia etuuslaitosten asiantuntijoina eikä heillä saa olla muitakaan kytköksiä etuuslaitoksiin. Esteellisyystilanteita ilmenee toisinaan, mutta lähinnä vain siitä syystä, että muutoksenhakija on ollut lääkärijäsenen potilas.

Vakuutusosikeuden lääkärijäsenjärjestelmän kustannukset

Vuonna 2008 vakuutusosikeus ratkaisi yhteensä 6031 lääketieteellistä asiaa. Vuonna 2008 vakuutusosikeuden palveluksessa oli yhdeksän varsinaista lääkärijäsentä. Yksi lääkärijäsen osallistuu vuosittain keskimäärin 600 asian ratkaisuun. Vuonna 2008 lääkärijäsenet antoivat lausuntoja ja lisälausuntoja yhteensä 8126 kertaa. Samana vuonna lääkärijäsenten palkat olivat yhteensä 390 000 euroa. Yhtä ratkaistua lääketieteellistä asiaa kohden kustannukset olivat noin 65 euroa.

Vuonna 2008 vakuutusosikeudella oli käytettävissään yhdeksän lääkärivarajäsentä. Näiltä pyydettiin yhteensä kymmenen lausuntoa. Lausuntopalkkiot olivat yhteensä 2700 euroa eli palkkio yhdestä lausunnosta oli keskimäärin 270 euroa. Sivukuluineen lausunnon hinta oli keskimäärin 330 euroa.

Vakuutusoikeuden lääkärijäsenjärjestelmän edut

Vakuutusoikeudessa käsiteltävissä asioissa lääketieteen ja juridiikan välinen raja ei ole selväpiirteinen ja yksiselitteinen. Asioiden ratkaisu perustuu osaksi oikeudelliseen ja osaksi lääketieteelliseen arviointiin. Juridiikan ja lääketieteen rajamaasto, jossa niiden täydellinen erottaminen ei ole enää mahdollista, on vakuutuslääketieteen ydinaluetta. Vakuutuslääketieteen hallinta edellyttää siten sekä oikeudellista että lääketieteellistä erityisasiantuntemusta.

Vakuutusoikeus on toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvia asioita lukuun ottamatta ainoa varsinainen tuomioistuin, johon pääsee suoraan valittamalla. Tämän vuoksi vakuutusoikeus tutkii kaikissa käsittelemissään asioissa muutoksenhaun edellyttämässä laajuudessa asiaan liittyvät tosiasia- ja oikeuskysymykset.

Yli 60 prosenttia vakuutusoikeudessa vuosittain käsiteltävistä asioista on lääketieteellistä erityisasiantuntemusta vaativia. Lääketieteellisen erityisasiantuntemuksen tarve on siten vakuutusoikeudessa huomattavan suuri.

Oikeusvarmuuden turvaaminen edellyttää, että vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu myös lääkärijäsen. Tämä takaa vakuutusoikeudelle sen käsittelemissä asioissa riittävän asiantuntemuksen. Tällöin lääketieteellinen arviointi tapahtuu viime kädessä aina tuomioistuimen sisällä ja tuomarinvastuulla.

Nykyinen lääkärijäsenjärjestelmä mahdollistaa sekä lääketieteen että juridiikan osalta vakuutusoikeuden lääkärijäsenten ja lakimiesjäsenten välisen välittömän keskustelun. Vakuutusoikeustuomareilla ja esittelijöillä tulee olla tietämystä myös lääketieteestä ja lääkärijäsenillä vastaavasti toimeentuloturvalainsäädännöstä. Lääkärijäsenten, vakuutusoikeustuomareiden ja esittelijöiden välisen kiinteän vuorovaikutuksen kautta vakuutusoikeuden jäsenille ja esittelijöille karttuu huomattavasti omaa koulutusta laajalaisempi asiantuntemus, samoin lääkärijäsenille.

Vakuutusoikeuden lääkärijäsenjärjestelmä on tehokas ja joustava. Lääkärijäseniltä voidaan pyytää tarvittaessa nopeasti ja vaivattomasti täydentäviä arvioita ja heitä voidaan muutoinkin aina tarpeen tullen konsultoida. Lääketieteen eri osa-alueet ovat monipuolisesti edustettuina. Tämä mahdollistaa myös vakuutusoikeudelle toimitettavan lisäselvityksen joutuisan käsittelyn.

Vakuutusoikeuden lääkärijäsenjärjestelmä on kustannuksiltaan edullinen.

Lääkärijäsenjärjestelmän haitat

Merkittävin lääkärijäsenjärjestelmän haitta on sitä kohtaan tunnettu epäluottamus. Epäluottamus johtuu osaksi siitä, että se on osa toimeentuloturvajärjestelmään kuuluvasta vakuutuslääkärijärjestelmästä, johon ei luoteta, ja osaksi siitä, että sitä ei pidetä myöskään riittävän läpinäkyvänä. Viimeksi mainittu liittyy siihen, että lääkärijäsenten kan-

nanotot jäävät tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden vuoksi asianosaisjulkisuuden ulkopuolelle.

Toisaalta asiantuntijajäsenten kannanottojen jäämistä neuvottelusalaisuuden piiriin ei ole koettu samalla tavalla ongelmalliseksi muissa hallintotuomioistuimissa, joissa asiantuntijajäseniä osallistuu muun muassa mielenterveys-, lastensuojelu-, ympäristönsuojelu-, kilpailu- ja patenttiasioiden käsittelyyn. Tämä viittaa siihen, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten toimintaan kohdistuvaa epäluottamusta selittää nimenomaan kytkentä toimeentuloturvajärjestelmään liittyvään vakuutuslääkäri-instituutioon. Julkisessa keskustelussa ei aina tehdä eroa vakuutuslääketieteen eri tehtävien välillä, jolloin esimerkiksi yksityisoikeudellisiin vakuutussopimuksiin perustuva henkilövahinkojen korvauskäytäntö, lakisääteisen toimeentuloturvan etuuslaitosten menettelytavat ja toimeentuloturvan muutoksenhaku voidaan samaistaa yhdeksi kokonaisuudeksi.

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävän lääketieteellisen asian käsittelyyn osallistuu useampi lääkärijäsen silloin, kun asian ratkaiseminen vaatii lääketieteen monen erityisalan tuntemusta. Tällöinkin ratkaisukokoonpanoon osallistuu vain yksi lääkärijäsen, vaikka asian ratkaisuun on ottanut kantaa useampi lääkäri. Näiden konsultoitujen lääkärijäsenten kannanotot jäävät neuvottelusalaisuuden piiriin, eikä heidän myötävaikutuksensa asian ratkaisuun ilmene päätöksestä.

Vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittämisvaihtoehdot

1. Ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä

Monessa maassa toimeentuloturvan oikeussuojajärjestelmässä tarvittava lääketieteellinen asiantuntemus hankitaan ulkopuolisten asiantuntijalääkärien eikä ratkaisuelimiin kuuluvien lääkärijäsenten kautta.

Esimerkiksi Ruotsissa toimeentuloturva-asioiden käsittelyssä tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon ei kuulu lääkärijäsentä, vaan tuomioistuin voi pyytää asiaan tarvittaessa asiantuntijalausunnon valtioneuvoston erikseen määräämältä asiantuntijalääkäriltä.

Norjassa toimeentuloturvan muutoksenhaku tapahtuu pääasiassa hallinnon sisäisenä muutoksenhakuna. Norjassa muutoksenhaku tapahtuu valittamalla *Trygderettenin*, joka on tuomioistuimen kaltainen riippumaton hallinnon sisäinen valituselin. Trygderettenin päätöksestä voi valittaa edelleen yleisiin tuomioistuimiin, mutta tämä on käytännössä harvinaista. Norjan yleisissä tuomioistuimissa ei ole lääkärijäseniä, mutta *Trygderettenissä* ratkaisukokoonpanoon kuuluu pääsääntöisesti lainoppineen puheenjohtajan lisäksi toinen jäsen, joka voi olla esimerkiksi lääketieteeseen perehtynyt henkilö. *Trygderetten* voi hankkia tarvittaessa myös ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin lausunnon, mutta näin tapahtuu vain harvoin.

Myös Tanskassa toimeentuloturvan muutoksenhaku on pääasiassa hallinnon sisäistä. Ylimmän hallinnollisen valituselimen päätöksen voi periaatteessa saattaa yleiseen tuomioistuimeen, mutta tämä on harvinaista. Yleisissä tuomioistuimissa ei ole erityiskokoonpanoa toimeentuloturva-asioissa. Hallinnollisissa muutoksenhakuelimissä kokoon-

panoon kuuluu etutahojen esittämiä jäseniä. Lääketieteellisissä kysymyksissä *Retslægerådet* -niminen lääkäreistä koostuva neuvosto antaa lääketieteellisiä ja farmaseuttisia lausuntoja yleisille viranomaisille.

Saksan sosiaalityöntekijöissä on maallikkotuomareita, jotka voivat olla myös lääkäreitä. Lääkärit osallistuvat kuitenkin vain sellaisten asioiden käsittelyyn, jotka koskevat lääkäreiden toimintaa. Lääkärit ovat siten intressijäseninä eivätkä lääketieteellistä asiantuntemusta tuovina jäseninä. Toimeentuloturva-asioissa sosiaalityöntekijät saavat lääketieteellisen selvityksen osapuolten esittämän todistelun ja ulkopuolisten asiantuntijalausuntojen kautta.

Alankomaissa toimeentuloturva-asoiden käsittelyyn tuomioistuimissa ei osallistu lääkärijäseniä, vaan asian osapuolet esittävät tarvittavan lääketieteellisen selvityksen. Tuomioistuin voi kuitenkin tarvittaessa määrätä asiantuntijalääkärin suorittamaan asianosaiselle lääketieteellisen tutkimuksen, jonka perusteella asiantuntijalääkäri kirjoittaa lausunnon tuomioistuimelle.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän soveltuvuus vakuutusoikeuteen

On selvää, että vakuutusoikeus tarvitsee lääketieteellistä erityisasiantuntemusta. Mikäli nykyisestä lääkärijäsenjärjestelmästä luovutaan, eikä lääketieteellistä todistelua haluta jättää pelkästään asianosaisten hankkiman selvityksen varaan, ainoa vaihtoehto tuomioistuimelle olisi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Koska menettely vakuutusoikeudessa on pääasiassa kirjallista, tämä toteutettaisiin käytännössä siten, että vakuutusoikeus pyytäisi ulkopuolisilta lääketieteen asiantuntijoilta kirjallisen asiantuntijalausannon. Nämä lausunnot eivät kuuluisi oikeuden neuvottelusalaisuuden piiriin, vaan niistä kuulutaisiin asianosaisia.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän käytännön toteutukselle on olemassa erilaisia vaihtoehtoja. Vakuutusoikeudella voisi olla pysyvät omat asiantuntijalääkärit, jotka toimisivat vakuutusoikeuden yhteydessä. Toinen mahdollisuus olisi, että vakuutusoikeus käyttäisi esimerkiksi Valviran asiantuntijalääkäripalveluita.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän vaikutukset riippuvat siitä, kuinka paljon ulkopuolisia asiantuntijalääkäreitä käytettäisiin. Vakuutusoikeus voisi käyttää näitä joko kaikissa tai vain osassa asioita.

Mikäli vakuutusoikeus ei pyytäisi ulkopuolisen asiantuntijalääkärin lausuntoa kaikissa lääketieteellisissä asioissa, osa näistä asioista ratkaistaisiin kokonaan ilman lääketieteellistä erityisasiantuntemusta. Korkein oikeus (KKO) toimii näin työtaturma-asioissa valituslupavaiheessa. Vuosittain noin 200 vakuutusoikeuden ratkaisemaan työtaturma-asiaan haetaan valituslupaa KKO:lta, jossa ei ole lääkärijäseniä. Niissä lääketieteellisissä asioissa, joissa KKO antaa valitusluvan, se on hankkinut asiantuntijalausannon. Asioissa, joissa valituslupaa ei anneta, asiantuntijalausuntoa ei yleensä hankita.

Valituslupajärjestelmä ei ole käytössä vakuutusoikeudessa, eikä työryhmä sellaista myöskään ehdota. Vakuutusoikeus ei näin ollen voisi toimia KKO:n tapaan. Koska va-

kuutusosoikeus on ainoa varsinainen valitustuomioistuun toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä, lähtökohtana tulee olla, että vakuutusosoikeus tutkii kaikki sille tehdyt valitukset kaikilta osin, näin myös lääketieteellisten seikkojen osalta. Tämän vuoksi lääketieteellistä asiantuntemusta tarvitaan kaikissa lääketieteellisissä asioissa. Muutoin vakuutusosoikeudella ei olisi todellista mahdollisuutta tutkia kaikissa lääketieteellisissä asioissa alempien asteiden ratkaisujen oikeellisuutta eikä arvioida saapuvan lisäselvityksen merkitystä. Lääketieteellisten asioiden käsitteleminen kokonaan ilman lääketieteellistä asiantuntemusta vaarantaisi oikeusvarmuuden. Kun otetaan huomioon vakuutusosoikeuden lääketieteellisten asioiden suuri määrä, tämä olisi omiaan aiheuttamaan nykyistä laajempaa epäluottamusta vakuutusosoikeutta kohtaan.

Edellä kerrotuista syistä ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä, jota vakuutusosoikeus käyttäisi vain osassa asioita, olisi vaikea toteuttaa. Tämän vuoksi vakuutusosoikeus joutuisi pyytämään ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin lausunnon vuosittain noin 6000 (vuonna 2008 6031) asiassa. Kun vakuutusosoikeudelle toimitettavalla uudella lääketieteellisellä selvityksellä saattaa olla usein ratkaiseva merkitys valitusasian kannalta, vakuutusosoikeus joutuisi pyytämään asiantuntijoilta lisäselvityksen vuoksi vielä noin 2000 (vuonna 2008 2095) lisälausuntoa. Monissa asioissa jouduttaisiin pyytämään asiantuntijalausuntoja myös useammalta lääketieteen eri erikoisalan asiantuntijalääkäriltä.

Kustannukset

Ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin palkkion määräksi voidaan arvioida noin 330 euroa. Tällä perusteella ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän palkkioiden kokonaismääräksi voidaan arvioida noin 2 700 000 euroa vuodessa, kun lausuntoja arvioidaan annettavan noin 8000. Ulkopuoliseen asiantuntijalääkärijärjestelmään siirtyminen vaikuttaisi myös vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoihin kustannuksia lisäävästi.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän edut

Ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä on yleisesti käytössä useassa Suomeen verrattavassa maassa.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin lausunto olisi asianosaisille julkinen. Tämä lisäisi menettelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Järjestelmä lisäisi myös asianosaisen kannalta oikeudenkäynnin vuorovaikutteisuutta. Ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä johtaisi todennäköisesti suullisten käsittelyiden tarpeen ja myös määrän lisääntymiseen. Lähtökohtaisesti näiden seikkojen voidaan otaksua lisäävän luottamusta vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän etu olisi näin ollen se, että se voisi parantaa vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä sekä samalla myös koko vakuutusosoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän haitat

Merkittävin haitta olisi se, että ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä voi siirtää tosiasiallista päätösvaltaa tuomioistuimen ulkopuolelle. Ilman omaa lääketieteellistä erityisasiantuntemusta vakuutusoikeudella ei olisi välttämättä edellytyksiä ratkaista lääketieteellisiä asioita lääkäriasiantuntijoiden kannanotoista poikkeavalla tavalla. Tämä siirtäisi lääketieteellisissä asioissa todellisen päätösvallan vakuutusoikeudelta sen käyttämille ulkopuolisille asiantuntijalääkäreille. Kun otetaan huomioon vakuutusoikeuden vuosittain käsittelemien lääketieteellisten asioiden suuri määrä, tämä tapahtuisi laajamittaisesti.

Myös oikeuden käymä sisäinen keskustelu voisi vähentyä, koska vakuutusoikeuden esittelijöillä ja tuomareilla ei olisi enää joustavaa mahdollisuutta esittää lääketieteen asiantuntijoille täydentäviä kysymyksiä tai keskustella muuten heidän kanssaan. Esille nousseista lääketieteellisistä kysymyksistä olisi pyydettävä ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin lisälausunto, josta olisi vielä kuultava asianosaisia. Vakuutusoikeustuomarien ja esittelijöiden lääketieteellinen tietämys saattaisi vähentyä. Ulkopuolisilla asiantuntijalääkäreillä ei olisi mahdollisuutta hankkia samantasoista oikeustieteellistä tietämystä toimeentuloturvalainsäädännöstä kuin vakuutusoikeuden lääkärijäsenille on karttunut. Lisäksi ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden valvonta vaikeutuisi. Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten tiivis keskinäinen yhteistyö sekä yhteistyö vakuutusoikeustuomareiden ja esittelijöiden kanssa mahdollistaa nykyisin tehokkaasti ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden.

Niissä asioissa, joissa ulkopuolisten asiantuntijalääkäreiden lausunnot olisivat valittajien edun vastaisia, monet valittajat hankkisivat hoitavilta lääkäreiltä uusia lausuntoja valituksensa tueksi. Tämä tosin edistäisi oikeudenkäynnin vuorovaikutteisuutta, mutta lisäksi entisestään vakuutusoikeudelle toimitettavan uuden selvityksen määrää ja aiheuttaisi tarpeen pyytää lisälausuntoja ulkopuolisilta asiantuntijalääkäreiltä. Keskustelua voisi herättää myös se, miten ulkopuoliset asiantuntijalääkärit valitaan. Olisi ymmärrettävää, että vakuutusoikeudesta hylkäävän päätöksen saanut muutoksenhakija saattaisi katsoa, että päätös on virheellinen sen vuoksi, että vakuutusoikeus on käyttänyt väärää tai epäpätevää ulkopuolista asiantuntijalääkäriä.

Vakuutusoikeus hylkää vuosittain noin 5000 lääketieteellistä asiaa koskevaa valitusta. Todennäköistä on, että osa näistä muutoksenhakijoista kokee epäluottamusta myös ulkopuolista asiantuntijalääkärimenettelyä kohtaan.

Koska ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin lausunto on asianosaisille kokonaan julkinen, se asettaa lausuntojen sisällölle suuremmat vaatimukset kuin vakuutusoikeuden lääkärijäsenen pelkästään vakuutusoikeuden muita jäseniä varten antamille lausunnoille. Koska vakuutusoikeuden jäsenet perehtyvät asian asiakirjoihin ja tuntevat vakiintuneen korvauskäytännön, vakuutusoikeuden lääkärijäsenten vain oikeuden muita jäseniä varten antamat lausunnot voivat olla melko suppeitakin. Ulkopuolinen asiantuntija taas joutuu laatimaan lausuntonsa myös asianosaisia varten. Tämä edellyttää, että lausunnonantaja käy lausunnossaan läpi lääketieteellistä selvitystä, analysoi sitä ja perustelee kannanottonsa myös asianosaisille ymmärrettävällä tavalla. Ulkopuolinen asiantuntija-

lausunto vaatii siten sen antajalta aikaa, mikä edellyttää lääkäriresursseja merkittävästi enemmän kuin nykyinen lääkärijäsenjärjestelmä.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet käsittelivät vuonna 2008 kukin noin 600 asiaa. Sivutoimisella ulkopuolisella asiantuntijalääkärillä ei olisi edellytyksiä käsitellä vuosittain näin suurta asiamäärää. Tämän vuoksi asiantuntijalääkäreitä tarvittaisiin paljon enemmän kuin vakuutusosoikeuden lääkärijäseniä. Lisäksi on mahdollista, että hylkäävän päätöksen saaneet muutoksenhakijat mieltäisivät ulkopuolisen asiantuntijalääkärin olevan pääasiallisessa vastuussa tehdystä ratkaisusta. Kun asiantuntijalääkäreihin kohdistuisi jatkuvaa painetta hylkäävän päätöksen saaneiden muutoksenhakijoiden taholta, olisi todennäköisesti vaikeaa saada rekrytoituksi riittävä määrä päteviä asiantuntijalääkäreitä.

2. Vakuutusosoikeuden nykyisen lääkärijäsenjärjestelmän kehittäminen

Ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän käyttöönotosta tavoiteltavien etujen toteutuminen on epävarmaa. Nykyinen lääkärijäsenjärjestelmä näyttää myös turvaavan paremmin oikeusvarmuuden kuin ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä.

Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä katsoo, että nykyisestä lääkärijäsenjärjestelmästä ei tule luopua, vaan sitä tulisi kehittää ja sen läpinäkyvyyttä tulisi lisätä. Tämä tapahtuisi muuttamalla vakuutusosoikeuden nykyisten lääkäriarajäsenten nimike, lisäämällä merkittävästi heidän lukumääräänsä ja erityisosaamisalueitaan sekä vakiinnuttamalla heidän tehtävänsä ainoastaan oikeuden ulkopuolisina asiantuntijoina toimimiseen. Lisäksi tulisi muillakin keinoin, kuten perusteluja kehittämällä ja tiedotusta lisäämällä, parantaa vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan tunnettavaa luottamusta. Tällöin saavutettaisiin ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän etuja nykyisen lääkärijäsenjärjestelmän etuja kuitenkin menettämättä.

Vakuutusosoikeuden nykyiset lääkäriarajäsenet muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiksi. Tämä selkeyttäisi heidän asemaansa oikeuden ulkopuolisina asiantuntijoina, jotka eivät enää voisi osallistua jäsenenä ratkaisukokoonpanoon.

Vakuutusosoikeus käsitelisi edelleen kaikki lääketieteelliset asiat nykyiseen tapaan kokoonpanossa, johon kuuluu lääkärijäsen. Sillä olisi kuitenkin lisäksi käytössään mahdollisuus tätä perusteellisempaan ja avoimempaan lääketieteelliseen arviointimenettelyyn asian sitä edellyttäessä. Sen lisäksi, että asian käsittelevään ratkaisukokoonpanoon kuuluisi lääkärijäsen, vakuutusosoikeus pyytäisi tällaisissa asioissa vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunnon, josta kuultaisiin asianosaisia.

Ratkaisukokoonpanoon osallistuva lääkärijäsen vahvistaisi vakuutusosoikeuden mahdollisuutta asiantuntijalääkärin kannanotosta poikkeavan ratkaisun tekemiseen, jolloin todellinen päätösvalta säilyisi vakuutusosoikeudella kaikissa lääketieteellisissä asioissa. Ratkaisukokoonpanoon kuuluva lääkärijäsen mahdollistaisi myös lääketieteellisen lisäselvityksen sujuvan käsittelyn, koska vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lisälausunto olisi tarpeen vain silloin, kun vakuutusosoikeuden lääkärijäsen niin arvioi.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunto pyydetäisiin asioissa, joissa esitetty näyttö on ristiriitaista tai tulkinnanvaraista, ja joilla on huomattavan suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Edelleen vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunto pyydetäisiin asioissa, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys. Asiantuntijalääkärin lausunto pyydetäisiin kaikissa muissakin lääketieteellisissä asioissa, joissa voidaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen sitä edellyttävän.

Epäluottamus vakuutusosoikeuden lääkärijärjestelmää kohtaan ilmenee pääasiassa työkyvyttömyyseläke- ja työtapaturma-asioissa, joten menettelyä tultaisiin käyttämään pääasiassa näissä asioissa.

Vakuutusosoikeus pyytäisi vuosittain vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunnon arviolta noin 600 asiassa. Tällä määrällä voitaisiin avata lääketieteellistä arviointimenettelyä niissä asioissa, joissa siihen on eniten tarvetta. Samaan suuntaan vaikuttaisi myös se, että menettely mitä ilmeisimmin lisäisi suullisten käsittelyiden määrää näissä asioissa. Vakuutusosoikeuden nykyisen lääkärijäsenjärjestelmän edut eivät olennaisesti vähenisi eivätkä lääketieteellisten asioiden keskimääräiset käsittelyajat ilmeisestikään vielä pitenisi liikaa.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunnon hankkimisesta päätettäisiin samoin kuin muunkin lisäselvityksen hankkimisesta. Käytännössä lausunto pyydetäisiin, kun lääkärijäsen, esittelijä tai vakuutusosoikeustuomari sitä esittäisi. Viimekädessä ratkaisun asiasta tekisi asiaa käsittelevä ratkaisukokoonpano.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärijärjestelmän kustannukset

Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiden palkkioiden määräksi voidaan arvioida noin 200 000 euroa vuodessa. Lisääntyneestä kuulemismenettelystä sekä tarvittavasta muusta lisätyöstä aiheutuisi lisähenkilöstön tarvetta. Tästä aiheutuvien lisäkustannusten määräksi voidaan arvioida noin 50 000 euroa vuodessa, joten kustannusten kokonaismääräksi voidaan arvioida yhteensä noin 250 000 euroa vuodessa.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettely

Nykyisin sosiaali- ja terveysministeriö tekee oikeusministeriölle esityksen vakuutusosoikeuden lääkärijäsenestä. Tämän jälkeen oikeusministeriö esittelee asian valtioneuvostolle, joka määrää esitetyn lääkärin toimimaan vakuutusosoikeuden sivutoimisena lääkärijäsenenä määräjän. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten virkoja täytettäessä ei ole noudatettu avointa hakumenettelyä.

Työryhmä esittää lääkärijäsenten nimittämismenettelyä muutettavaksi siten, että nimityksen valmistelusta vastaisi yksinomaan oikeusministeriö. Oikeusministeriö pyytäisi lausunnon vakuutusosoikeudelta sekä muilta tarpeelliseksi katsomiltaan tahoilta. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämisessä tulisi noudattaa avointa hakumenettelyä. Lisäksi vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten tulisi antaa sidonnaisuuksistaan tuomareiden

antamaa selvitystä vastaava selvitys. Tällainen selvitys edellytettäisiin myös vakuutus-
oikeuden asiantuntijalääkäreiltä. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen lisäisi nimittämisme-
nettelyn avoimuutta ja omalta osaltaan luottamusta vakuutusoikeuden lääkärijäseniä
kohtaan.

3. TYÖOLOJA, YRITYSTOIMINTAA JA SOTILASVAMMA-ASIOITA TUNTEVIEN JÄSENTEN TARVE VAKUUTUSOIKEUDESSA

Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenjärjestelmällä on historiallinen taustansa, joka liittyy ansioperusteisen sosiaaliturvan rakentamiseen kolmikantamallin pohjalta. Voimassa olevan vakuutusosoikeuslain 11 ja 12 §:ssä määritellyissä asiaryhmissä ratkaisukokoonpanoon osallistuu kolmen jäsenen lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä. Eläkeasioiden, tapaturmavakuutusasioiden, työttömyysturva-asioiden ja palkkaturva-asioiden ratkaisemiseen osallistuu kaksi työoloja tai yritystoimintaa tuntevaa asiantuntijajäsentä, ja sotilasvamma-asioiden käsittelyyn osallistuu kaksi niitä tuntevaa jäsentä. Valtioneuvosto nimittää oikeusministeriön esityksestä vakuutusosoikeuden sivutoimiset jäsenet sekä heidän varajäsenensä viideksi vuodeksi kerrallaan. Työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet määrätään edustavimpien työnantajapuolen ja työntekijäpuolen järjestöjen ehdotuksesta. Sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet määrätään korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja sotilasjäsenet puolustusministeriön ehdotuksesta. Vakuutusosoikeudessa on työoloja ja yritystoimintaa tuntevia sivutoimisia jäseniä yhteensä 24 ja heille valittuja varajäseniä 40. Sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä on neljä ja heillä on viisi varajäsentä.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten tarvetta on aiemmin tarkasteltu toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (komiteamietintö 2001:9) ja tuomioistuineläinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (komiteamietintö 2003:3).

Vakuutusosoikeuslakia on uudistettu 1.5.2003 lukien komiteamietinnön 2001:9 pohjalta. Hallituksen esityksen (HE 101/2002) tavoitteiden mukaisesti työoloja tuntevien asiantuntijajäsenten osallistumista vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoihin vähennettiin siten, että voimassa olevan lain mukaan nämä kuuluvat ratkaisukokoonpanoon vain niissä asioissa, joissa erityisasiantuntemuksen turvaaminen sitä edellyttää.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea piti aiheellisena, että muutoksenhakuelimissä turvataan tarvittava työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemus. Lainsäädännössä ei kuitenkaan enää käytettäisi järjestöjen edustukseen suoraan viittaavia ilmaisuja. Mietinnön 2001:9 mukaan toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä muiden kuin lakimiesjäsenten osallistumista päätöksentekoon voidaan perustella käytännön asiantuntemuksella. Toisaalta mietinnössä on todettu myös, että tuomioistuimena toimivaan vakuutusosoikeuteen eivät lautamiestyypiset jäsenet sovellu samalla tavoin kuin muutoksenhakulautakuntiin. Tämä johtuu siitä, että vakuutusosoikeus toimii käytännössä yleensä toisena ja samalla ylimpänä muutoksenhakuasteena, minkä vuoksi sen ratkaisutoiminnassa painottuvat oikeudelliset näkökohdat. Muiden kuin lakimiesjäsenten asiantuntemuksella voi kuitenkin olla vakuutusosoikeudessakin merkitystä asioiden ratkaisemisessa. Mietinnössä on tarkasteltu erikseen vakuutusosoikeuden eri asiaryhmiä ja katsottu, että esimerkiksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteiden tuntemuksella olisi merkitystä ansioeläke-, tapaturmavakuutus- ja työttömyysturva-asioiden käsittelyssä.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintöön 2001:9 eriävän mielipiteen kirjoittaneen professori Raija Huhtasen mukaan edunvalvontajärjestöjen edustus muutoksenhakuelimissä merkitsee poikkeusta pääsäännöstä, jonka mukaan tuomioistuinten

ja muiden lainkäyttöelinten jäsenet rekrytoidaan pitäen silmällä erityisesti heidän oikeudellista asiantuntemustaan. Huhtanen on katsonut, että asiantuntijajäsenten edustus ratkaisukokoonpanossa ei ole lainkäyttöelimen riippumattomuuden osalta ongelmaton ja että komitean ehdotuksen mukaisesti lainsäädännössä tunnustettaisiin edelleen työmarkkinajärjestöjen oikeus edunvalvontaan toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. Tämä ilmenee selvästi myös niin sanottua pariteettiperiaatetta ilmentävistä säännöksistä, joiden mukaan määräytyissä asioissa käsittelyyn osallistuvista jäsenistä toisen tulee olla työnantajatahon ja toisen työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen. Kyseistä periaatetta sovelletaan tavallisesti työmarkkinajärjestöjen edunvalvontaan liittyvässä toiminnassa. Koska tuomiovallan käytössä on kysymys oikeusturvan antamisesta yksittäisessä tapauksessa ja tätä tavoitetta palvelevasta oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta, intressiperusteinen päätöksenteko soveltuu tähän toimintaan huonosti.

Vaikka lainkäytössäkin joudutaan usein nojautumaan erilaisiin arvopäämääriin ja moraaliperiaatteisiin, ne eivät kuitenkaan tyhjenny työelämän eri osapuolia edustavien järjestöjen valvomiin intresseihin taikka jäsenyyteen niiden mukaisesti. Sama koskee faktakysymyksiä, jotka ovat niin monipuolisia ja vaihtelevia, etteivät niiden riittävä selvittäminen ja tasapuolinen arviointi tule sillä turvatuksi, että muutoksenhakuelimeen kuuluu työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen ehdottamia jäseniä.

Huhtasen mukaan lainsäädäntöön ei tule ottaa määräyksiä, joiden mukaan osa vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien jäsenistä määrättäisiin eri intressitahojen ehdotuksesta, vaan jäsenet tulisi nimetä yhdenmukaisessa menettelyssä muutoksenhakuelimien muiden jäsenten määräämisen kanssa. Vakuutusosoikeuden osalta tämä tarkoittaisi asiantuntijajäsenten määräämistä samoin kuin vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet eli valtioneuvosto määräisi jäsenet oikeusministeriön esityksestä.

Huhtasen mukaan olisi aiheellista pohtia, pitäisikö asiantuntemuksen olla vielä komitean ehdottamaa laajempaa ottaen huomioon vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden kirjo. Vaihtoehtona Huhtanen on katsonut, että asiantuntijajäsenistä olisi luovuttava kaikissa asiaryhmissä. Lähtökohtana hän piti joka tapauksessa sitä, että vakuutusosoikeuteen tulevia asioita ei tulisi erotella toisistaan perusteettomasti niihin liittyvään erityisasiantuntemuksen tarpeeseen nähden. Asiantuntijajäsenistä luopumista voitaisiin perustella sillä komitean esiin tuomalla seikalla, että vakuutusosoikeuden toimiessa yleensä toisena ja ylimpänä muutoksenhakuasteena, sen ratkaisutoiminnassa painottuvat oikeudelliset näkökohdat.

Professori Kaarlo Tuori on yhtynyt Huhtasen eriävään mielipiteeseen. Tuori on tuonut esiin intressiedustuksen historiallisen kolmikantamalliin perustuvan taustan, joka on johtanut lainkäyttöön huonosti soveltuvaan intressiedustukseen toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. Tuorin mukaan komitean ehdotus merkitsee olennaisesti tämän edustuksen säilyttämistä, vaikka ehdotus onkin verhoiltu asiantuntemuksen kaapuun.

Tuomioistuineläimien kehittämiskomitean mietinnön (KM 2003:3) mukaan vakuutusosoikeuden sivutoimisten jäsenten asiantuntemuksen sisältö ja heidän nimittämismenettelynsä huomioon ottaen nämä jäsenet on katsottavissa pikemmin intressijäseniksi kuin maallikkojäseniksi, jota termiä on käytetty komiteanmietinnössä 2001:9. Komiteanmietinnön 2003:3 mukaan tähän arvioon on vaikuttanut vakuutusosoikeuslain säännökset niin

sanotusta pariteettiperiaatteesta. Mietinnön mukaan käsite intressijäsen ei kuitenkaan tarkoita, että näiden jäsenten katsottaisiin ratkaisutoiminnassaan edustavan tiettyä tahoa.

Mietinnön mukaan vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluvien muiden sivutoimisten jäsenten kuin lääkärijäsenten tarjoama asiantuntemus voitaisiin hankkia tuomioistuimen käyttöön muillakin tavoin. Kysymys on pitkälti asioista, joissa ammattituomari voi erikoistumalla ja lisäkoulutuksella saavuttaa riittävän asiantuntemuksen. Oikeudellisen asiantuntemuksen lisäksi tuomarit voisivat tarvittaessa hankkia muunlaistakin tietämystä esimerkiksi työoloista. Mietinnössä on nostettu esille myös todistelun lisääminen oikeudenkäynnissä, jolloin tarvittavan asiantuntemuksen hankkisivat pääsääntöisesti asianosaiset itse. Samoin asiantuntevien todistajien ja asiantuntijoiden kuulemista voidaan lisätä. Nämä toimenpiteet parantaisivat oikeudenkäytön läpinäkyvyyttä.

Komitea on katsonut, että vakuutusosoikeuden intressijäsenten mukanaoloa ratkaisukokoonpanoissa voitaisiin perustella, jos järjestelmä parantaisi tuomitsemistoiminnan kontrollia tai avoimuutta. Komitea ei ole kuitenkaan nähnyt vakuutusosoikeuden intressijäsenten osalta tällaisia etuja, vaan päinvastoin se on katsonut, että järjestelmä on periaatteellisella tasolla kyseenalainen tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta. Riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat eivät niinkään kohdistu vakuutusosoikeuden rakenteeseen, mutta ongelmat voivat ilmetä yksittäisten asioiden ratkaisun yhteydessä. Tässä kohden komitea on viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun Langborger 22.6.1989 A 155. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä maallikkojäsenten tai intressitahojen mukanaoloa ratkaisutoiminnassa ei ole sellaiseen pidetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaisena. Komitea on korostanut, että joka tapauksessa kysymys on siitä, miten riippumattomalta tuomitsemistointa näyttää asianosaisten kannalta kussakin yksittäistapauksessa.

Komitea on katsonut, että vakuutusosoikeuden kokoonpanoja tulisi kehittää siten, että intressitahojen ehdotuksiin pohjautuvista sivutoimisista jäsenistä luovutaan.

Vakuutusosoikeuden lausunnossa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä KM 2003:3 on viitattu perustuslakivaliokunnan markkinaoikeuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 105/2001) antamaan lausuntoon, jossa on todettu, että asiantuntijajäsenten osallistuminen tuomareiden ohella asian käsittelyyn tuomioistuimessa ei sinänsä ole ongelmallista valtiosäännön näkökulmasta (PeVL 35/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan lisäksi, että puolueettomuuteen kohdistuvista epäilyistä ei markkinaoikeuden tapauksessa ole kysymys, kun otetaan huomioon, että asiantuntijat eivät ainakaan lähtökohtaisesti ole intressisidonnaisia ja että heitä joka tapauksessa voi kuulua markkinaoikeuden päätösvaltaiseen kokoonpanoon enintään saman verran kuin lainoppineita jäseniä. Työoloja tuntevat asiantuntijajäsenet muodostavat vakuutusosoikeudessa aina kokoonpanon vähemmistön.

Vakuutusosoikeuden lausunnon mukaan vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenet toimivat yleensä päätoimisesti työmarkkinajärjestöissä. Tämän vuoksi heillä on hyvä työoikeuden tuntemus, asiantuntemusta työpaikkojen ja työelämän olosuhteista sekä tietämystä työelämässä kulloinkin vallitsevista asenteista, näkemyksistä, mielipiteistä ja uskomuksista. Tämä laaja asiantuntemus tuo mukaan vakuutusosoikeuden ratkaisutoimintaan työntekijöiden ja työnantajien näkökulman. Myös vakuutusosoikeustuomareilla on mahdolli-

suus hankkia tämäntyyppistä asiantuntemusta, mutta asiantuntemuksen pitäminen ajan tasalla jatkuvien työelämän olosuhteiden muutosten vuoksi saattaa olla hankalaa.

Vakuutusosoikeuden lausunnossa on kiinnitetty huomiota toimeentuloturvan etuuslakien sisältämiin erilaisiin yleislausekkeisiin ja joustaviin normeihin, jotka jättävät tuomioistuimelle laajan harkintavallan. Tällaisten oikeusnormien tulkintaa ohjaa tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ratkaisuihin vaikuttavat aina juridisten seikkojen lisäksi ratkaisukoonpanoon osallistuvien jäsenten näkemykset, moraalikäsitteet ja elämäkokemus. Tällaisten seikkojen huomioon ottamista mahdollisimman monipuolisesti ratkaisua tehtäessä voidaan pitää tärkeänä kansalaisten luottamuksen rakentumisen kannalta. Vakuutusosoikeuden lausunnon mukaan niin sanotulla intressiedustuksella pyritäänkin takaamaan eri tahojen ja yhteiskuntaryhmien mielipiteiden huomioon ottaminen päätöksenteossa ja turvaamaan monipuolisuutta.

Vakuutusosoikeuden lausunnon mukaan asiantuntijajäsenten tarpeellisuutta voidaan tarkastella myös samoista näkökulmista kuin lautamiesten tarpeellisuutta käräjäoikeuksissa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on katsonut, että keskeisin peruste lautamiesjärjestelmän säilyttämiselle on tarve pitää yllä tuomioistuinten luottamus pohjaa yhteiskunnassa. Vakuutusosoikeuden lausunnon mukaan sen asiantuntijajäsenistä ei ole tarpeen luopua, mikäli nykyinen asiantuntijajäsenjärjestelmä parantaa vakuutusosoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Ainakaan toistaiseksi (lausunto annettu vuonna 2004) vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenistä ei tule luopua, vaan asiantuntijajäsenjärjestelmän tarpeellisuutta tulee seurata ja selvittää tutkimuksella. Ottaen huomioon, että toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnissa on jo vastaava asiantuntijaedustus, saataisi olla perusteltua selvittää, missä laajuudessa tämä edustus on enää tarpeen säännömukaisesti ylimpänä muutoksenhakuelimenä toimivassa vakuutusosoikeudessa.

Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmän arvio työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten tarpeesta ja määräämismenettelystä

Vakuutusosoikeuden viisijäseniseen kokoonpanoon kuuluvien asiantuntijajäsenten tarvetta on selvitetty vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmässä kuulemalla eri tahoja. Asiassa kuultujen kannanotot ovat olleet vaihtelevia. Yhtäältä on korostettu vakuutusosoikeutta kohtaan koettua luottamusta ja asiantuntemuksen mukanaolon tärkeyttä ratkaisutoiminnassa ja toisaalta taas asiantuntijajäsenet on nähty tarpeettomina asiantuntemuksen ollessa mukana jo lautakuntavaiheen päätöksenteossa. Mikäli asiantuntijajäsenistä ei voida kokonaan luopua, on kuitenkin syytä arvioida, missä määrin heidän osallistumistaan asioiden käsittelyyn voidaan vähentää.

Vakuutusosoikeuden käsittelemistä toimeentuloturva-asioista osa on sellaisia, että lääketieteellisen asiantuntemuksen lisäksi myös muulla erityisasiantuntemuksella on merkitystä ratkaisutoiminnassa. Tällaista erityisasiantuntemusta on esimerkiksi työelämän ja työmarkkinoiden sekä yrittäjä- ja maatalousyrittäjätoiminnan olosuhteiden tuntemus. Samoin merkitystä on korvauksensaajien olosuhteiden tuntemuksella sotilasvamma-asioissa. Asiantuntemuksen tasapuolisuus on työeläke- ja työtapaturma-asioissa sekä työttömyysturva-asioissa varmistettu sillä, että edustettuna on sekä työntekijä- että työnantajapuolen näkemys kunkin ratkaistavan asian kohdalla. Koska yrittäjä- ja maata-

lousyrittäjäeläkeasioissa ei ole kysymys työsuhteesta tapahtuvasta työskentelystä, saadaan tarvittava yrittäjä- ja maatalousyrittäjätoiminnan asiantuntemus mainittuihin yrittäjyysmuotoihin perehtyneiden jäsenten kautta. Erityisasiantuntemuksen välityksellä vakuutusosoikeuden tuomareilla on mahdollisuus saada selkeämpi kuva muun muassa

- työelämän erityispiirteistä eri ammattialoilla,
- työ- ja työehtosopimuksista ja niihin liittyvistä erilaisista käytännöistä,
- yrittäjä- ja maatalousyrittäjätoiminnasta käytännössä sekä
- sotilasvammakorvauksen piiriin kuuluvien henkilöiden erityisolosuhteista.

Ratkaisutoiminnan sujumisen kannalta on olennaista, että erityisasiantuntemusta edustavilla jäsenillä on myös kysymyksessä olevan korvausjärjestelmän tuntemusta.

Vakuutusosoikeuden tehokkaan toiminnan kannalta arvioiden nykyinen järjestelmä on kokonaisuutena ottaen tarkoituksenmukainen. Asiakaspalvelussa saatujen kokemusten perusteella työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta määrättyjen jäsenten kuuluminen ratkaisukokoonpanoon on ollut omiaan lisäämään muutoksenhakijoiden luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan. Asiantuntijatahojen kritiikki intressijäsenyydestä perustuu siihen tosiasiaan, että jäsenet määrätään työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta. Näiden järjestöjen intressissä on, että toimeentulojärjestelmä toimii etuuslajeittain ja etuuksien yhteensovituksen kannalta laissa säädetyin tavoin ja että mahdolliset uudistustarpeet tulevat selville mahdollisimman joutuisasti ja luotettavasti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole nähnyt tämän tyyppisessä intressijäsenjärjestelmässä perustavaa laatua olevia ongelmia. Myös esimerkiksi Saksassa on kaikissa kolmessa sosiaalituomioistuimasteessa työntekijäjärjestöjen ja työnantajajärjestöjen ehdotuksesta nimitettyjä sivutoimisia jäseniä.

Punnittuaan asiantuntijajäsenjärjestelmän etuja ja haittoja vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä katsoo, että asiantuntijajäsenistä ei tule kokonaan luopua. On kuitenkin syytä harkita, missä määrin heidän osallistumisensa asioiden käsittelyyn voidaan kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin.

Vakuutusosoikeuslain 11 ja 12 §:ssä on säädetty, minkä tahojen ehdotuksista asiantuntijajäsenet määrätään. Valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuteen riittävän määrän työoloja tai yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä sekä heidän varajäseniään oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin siihen asti, kunnes he saavuttavat vakuutusosoikeuslain 6 §:ssä säädetyin iän, joka on nykyisin 67 vuotta. Työoloja, työmarkkinoita ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten määräämistä varten edustavimmat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt tai yrittäjäjärjestöt tekevät ehdotukset oikeusministeriölle. Sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimittämistä varten korvauksensaajien edustavimmat keskusjärjestöt tekevät ehdotukset oikeusministeriölle ja sotilasjäsenten kohdalla ehdotukset oikeusministeriölle tekee puolustusministeriö. Nimittämismenettelystä seuraa, että kaikille on avointa, mikä taho on vaikuttanut kunkin jäsenen määräämiseen, ja että ratkaisukokoonpanot voidaan muodostaa tasapuolisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön viitoittamalla tavalla.

Työryhmä ei edellä lausutun perusteella ehdota muutoksia sivutoimisten jäsenten määräämistä koskevaan menettelyyn. Työryhmä ehdottaa kuitenkin, että vakuutusosoikeuden

sivutoimiseksi asiantuntijajäseneksi määrättävä antaa tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitetun selvityksen sidonnaisuuksistaan.

Vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi asiantuntijajäsenten käyttö pitäisi työryhmän näkemyksen mukaan kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin vain niihin tilanteisiin, joissa se on muutoksenhakijan kokonaisuokeusturvan kannalta perusteltua. Tämä olisi tarpeen silloin, kun tehdään muutoksenhakijan kannalta perustavaa laatua olevia ratkaisuja, jotka voivat olla pohjana myös tuleville ratkaisuille, tai kun asia on muutoksenhakijan kannalta muutoin merkittävä. Nämä tilanteet on säänneltävä asiaryhmäkohtaisesti. Asiantuntijajäsenet jäisivät pois lähinnä niistä nykyisin viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavista asioista, jotka ovat puhtaasti lainopillisia tai joissa on kyse etuuden määrästä.

Työeläkeasioissa viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistaisiin kysymys siitä, onko asianosainen työkyvytön, minkä tasoista työkyvyttömyys on sekä kysymykset työkyvyttömyyden alkamis- ja päättymisajankohdasta. Myös ammatilliset kuntoutusasiat ratkaistaisiin viisijäsenisessä kokoonpanossa. Tapaturma-asiat ratkaistaisiin viisijäsenisessä kokoonpanossa kysymyksen ollessa siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain (608/1948), sotilastapaturmalain (1211/1990) tai maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) mukaiseen korvaukseen, tai kun kyse on ammatillisesta kuntoutuksesta. Tältä osin palattaisiin aikaisemmin voimassa olleen lain mukaiseen käytäntöön. Edellä mainitut asiat olisivat osin samat, josta tapaturmavakuutuslain 53 b §:ssä on säädetty valitusoikeus korkeimpaan oikeuteen. Mainitun pykälän mukaan valitusoikeus on lisäksi asioissa, joissa on kyse siitä, kenen on korvaus suoritettava, sekä vakuutusosoikeuden perustevalitukseen antamasta päätöksestä. Työttömyysturva-asioissa ratkaistaisiin viisijäsenisessä kokoonpanossa asiat, joissa on annettu työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapoliittinen lausunto.

Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmän jäsenten Halilan ja Heikkilän eriävän mielipiteen mukaan työelämää, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimittämismenettelyä tulisi kehittää siten, että etujärjestöjen ehdotusmenettelystä luovutaisiin. Pitkällä aikavälillä vakuutusosoikeuden organisaation kehittämistä tulisi voida jatkaa niin, että muista sivutoimisista jäsenistä kuin lääkärijäsenistä voidaan vähitellen luopua kokonaan. Työryhmän puheenjohtaja Jääskinen on yhtynyt eriävään mielipiteeseen asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyn kehittämisen osalta.

4. LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI VAKUUTUSOIKEUSLAIN MUUTTAMISESTA

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Vakuutuslainsäädännön ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakuutuslainsäädännön ratkaisukokoonpanoja kevennetään luomalla kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen lisäksi yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Kevennetyissä kokoonpanoissa käsiteltävistä asioista säädettäisiin laissa. Lisäksi viisijäsenisiä kokoonpanoja kevennettäisiin vähentämällä työoloja, yritystoimintaa ja sotilasma- asioita tuntevien jäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoihin.

Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että lainkäyttöasioita ei kaikissa tapauksissa olisi välttämätöntä ratkaista muodollisessa istunnossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä. Yksimielisissä asioissa ratkaisu olisi mahdollista tehdä ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Tarkoituksena olisi kuitenkin säilyttää pääsääntönä asioiden ratkaiseminen varsinaisessa istunnossa.

Ehdotuksen mukaan vakuutuslainsäädännön täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanoja supistettaisiin. Lainkäyttö- ja hallintoasian siirtämisestä koskevat vakuutuslainsäädännöstä annetun valtioneuvoston asetuksen säännökset nostettaisiin lain tasolle.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi nykyisin asetuksen tasolla säädetty esittelijän kelpoisuus toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta ratkaisupäivään ja vakuutuslainsäädännön velvollisuudesta antaa muutoksenhakijalle tiedot asian vireille tulosta, arvioidusta käsitte- lyajasta, kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta sekä ohjeet lisäselvi- tyksen toimittamiseksi. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutuslainsäädännön voimassa olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Vakuutuslainsäädännön lääkärijäsenten nimittämismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi. Lääkärijäsenten ja vakuutuslainsäädännön muiden asiantuntijajäsenten nimittämiseen ehdote- taan liitettäväksi sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Lääkäriarvostuksen nimike muutettaisiin vakuutuslainsäädännön asiantuntijalääkäriksi ja asema selkeytettäisiin asiantuntijana toimimiseen.

Uudistuksen tavoitteena on nopeuttaa ja joustavoittaa asioiden käsittelyä vakuutuslainsäädännössä, lisätä toiminnan avoimuutta ja varmistaa oikeusvarmuuden säilyminen korkealla tasolla.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 20 .

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat ovat yleensä tärkeitä muutoksenhakijoiden toimeentulon kannalta, minkä vuoksi päätösten antaminen kyseisissä asioissa pitäisi tapahtua nopeasti. Vakuutusosoikeudessa asioiden keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin viime vuosina ollut yli 12 kuukautta. Kun vakuutusosoikeuden käsittelyaikaan lasketaan lisäksi käsittelyaika asian ensimmäisenä asteena ratkaisseessa laitoksessa sekä muutoksenhakulautakunnassa, tätä kokonaiskäsittelyaikaa voidaan pitää kohtuuttoman pitkänä.

Vakuutusosoikeuden osalta tehostamistoimia on tehty 2000-luvulla muun muassa kehittämällä vakuutusosoikeuden organisaatiota ja menettelytapoja sekä lisäämällä henkilöresursseja. Uudistustoimenpiteistä huolimatta käsittelyaikoja ei ole saatu käsiteltävien asioiden luonteen vaatimalle tasolle.

Vakuutusosoikeuteen saapuvien asioiden määrät ovat vuosien 2007 ja 2008 aikana vähentyneet. Tästä ja tehdyistä tehostamistoimista johtuen vakuutusosoikeuden käsittelyaikoja on jo saatu lyhennettyä. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä asiamäärien mahdolliseen kasvuun, jonka voidaan ennakoida tapahtuvan esimerkiksi taloudellisen taantumun ja väestön ikääntymisen vuoksi. Näin ollen nykyisten tehostamistoimien lisäksi on syytä kiinnittää huomiota myös vakuutusosoikeuden prosessikysymyksiin ja muihin lainsäädäntömuutosta vaativiin seikkoihin.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Vakuutusosoikeuden asema ja tehtävät

Vakuutusosoikeus on Suomen tuomioistuinjärjestelmään kuuluva riippumaton ja puolueeton toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Vakuutusosoikeudessa käsitellään muun muassa työeläkeasioita, kansaneläkeasioita, opintotukiasioita, asumistukiasioita, tapaturma-asioita, palkkaturva-asioita, rikosvahinkoasioita, työttömyysturva-asioita, vammais- ja hoitotukiasioita, sotilasvamma-asioita, sairausvakuutuslain mukaisia asioita, palkkaturva-asioita ja kuntoutusasioita. Vakuutusosoikeudessa on käsitelty vuosittain noin 10 000 - 11 000 asiaa.

Vakuutusosoikeus on muodostettu vakuutusneuvostosta, joka oli vakuutettujen oikeusturvan takaamiseksi vuonna 1917 tapaturmavakuutuslain uudistamisen yhteydessä perustettu viranomainen. Vakuutusneuvostolle oli alistettava vaikeampien tapaturmien korvausratkaisut, ja vakuutusneuvosto toimi samalla muutoksenhakuasteena. Jos asiassa oli kyse oikeudesta korvaukseen, vakuutusneuvoston hylkäävään päätökseen sai hakea muutosta Senaatin oikeusosastolta, joka muutettiin vuonna 1918 korkeimmaksi oikeudeksi. Vuonna 1919 vakuutusneuvoston toimivalta laajeni koskemaan myös sotilasvamma-asioita. Vakuutusneuvosto oli sosiaaliministeriön alainen viranomainen.

Vakuutusneuvosto muutettiin vakuutusoikeudeksi vuonna 1943. Vakuutusneuvoston muuttamisella tuomioistuimeksi pyrittiin selkeyttämään sen oikeudellista asemaa ja samalla vahvistamaan lainkäytön itsenäistä asemaa. Vakuutusoikeuden tehtävät ovat sittemmin lisääntyneet etuusjärjestelmien laajentumisen myötä. Vakuutusoikeuteen on myös siirretty asiaryhmiä toisista viranomaisista. Edelleen valitustie vakuutusoikeuteen avattiin uusissa asiaryhmissä Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen vuoksi.

Vakuutusoikeuden toimintaympäristön kehittyessä sitä sääntelevää lainsäädäntöä on useaan otteeseen uudistettu vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Nykyisin vakuutusoikeuden toiminnasta säädetään toukokuussa 2003 voimaan tulleessa vakuutusoikeuslaissa (132/2003) ja valtioneuvoston asetuksessa vakuutusoikeudesta (237/2003). Vuoden 2003 uudistuksella kehitettiin erityisesti vakuutusoikeuden organisaatiota. Vakuutusoikeuden käytännön toimintaa ohjaa lisäksi vakuutusoikeuden 30.11.2007 vahvistama työjärjestys. Vakuutusoikeus toimii oikeusministeriön hallinnonalalla ja käy tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa. Vakuutusoikeuden toiminta-ajatuksen mukaan sen tehtävänä on antaa laadukasta ja tehokasta oikeusturvaa toimeentuloturvan muutoksenhakijalle.

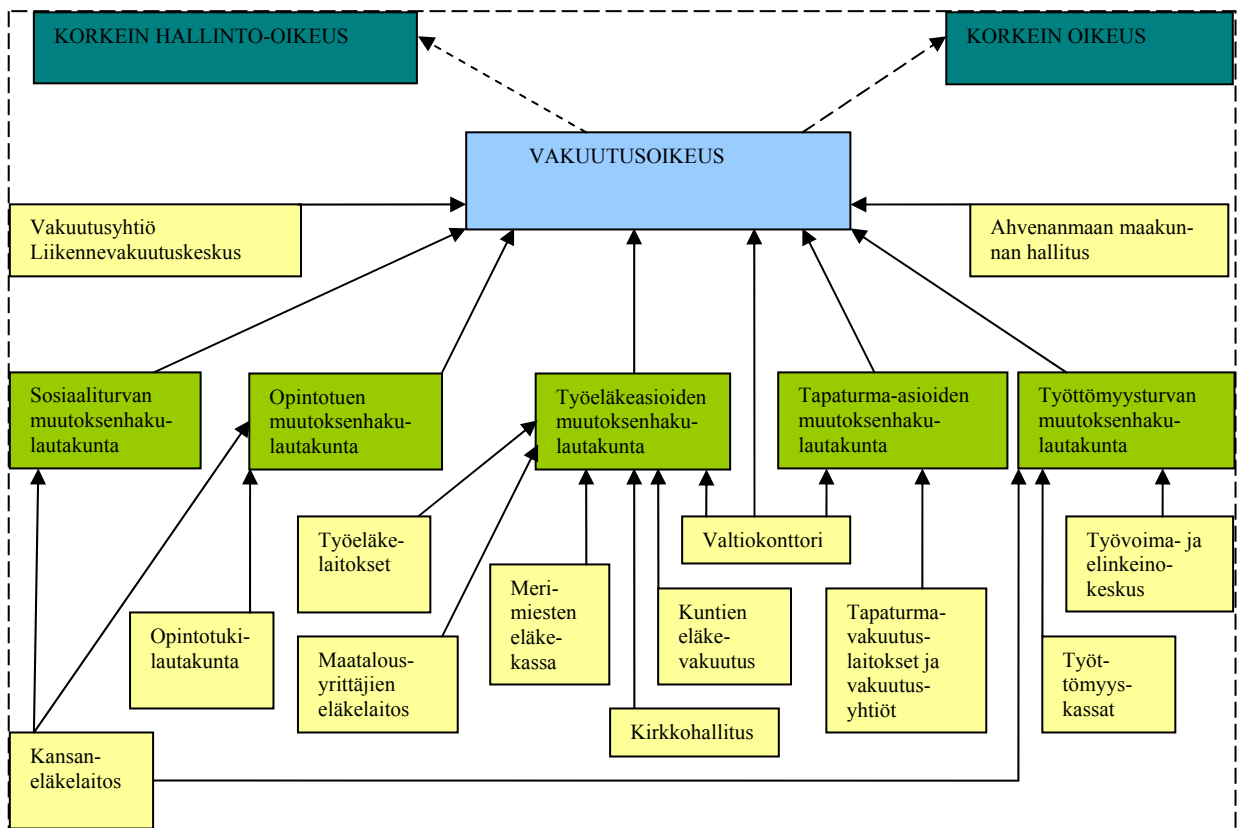
Lainkäyttöasian käsittelyyn vakuutusoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä. Myös asioiden ratkaisemisessa sovellettavat erityislait sisältävät säännöksiä, jotka vaikuttavat vakuutusoikeuden toimintaan. Oikeudenkäynnin julkisuudesta vakuutusoikeudessa on voimassa, mitä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) säädetään.

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. Vakuutusoikeudessa käsiteltäviä asioita ratkaisevat ensimmäisenä asteena muun muassa Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, Kuntien eläkevakuutus ja muut vakuutuslaitokset sekä lakisääteisiä vakuutuksia hoitavat vakuutusyhtiöt. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden antamiin päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivilta viideltä lautakunnalta, jotka ovat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Vakuutusyhtiön tai liikennevakuutuskeskuksen liikennevakuutuslain mukaiseen kuntoutuspäätökseen, Valtiokonttorin rikosvahinkolain ja sotilasvammalain mukaisissa asioissa antamiin päätöksiin sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen eläkeasioissa tekemään päätökseen haetaan muutosta suoraan vakuutusoikeudelta.

Useimmissa tapauksissa vakuutusoikeus toimii toisena ja samalla ylimpänä muutoksenhakuasteena, eikä vakuutusoikeuden päätöksiin siten tavallisesti saa enää hakea muutosta. Kuitenkin tapaturmavakuutuslain (608/1948), ammattitautilain (1343/1988), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981), sotilastapaturmalain (1211/1990) sekä urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (575/2000) mukaisissa asioissa on mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta silloin, kun vakuutusoikeuden päätöksellä on ratkaistu kysymys oikeudesta korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus suoritettava. Korvauksen suuruudesta ei ole mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen. Näissä asioissa ja lisäksi rikosvahinko- ja sotilasvamma-asioissa on vakuutusoikeuden päätökseen mahdollista hakea oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 31 luvussa tarkoitetuilla ylimääräisillä muutoksenhakuasteilla muutosta korkeimmalta

oikeudelta. Muissa kuin edellä mainituissa asioissa voidaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta hakea vakuutusoikeuden päätöksen purkua menettelyvirheen perusteella.

Vakuutusoikeuden asema muutoksenhakujärjestelmässä:



Henkilöstö ja organisaatio

Vakuutusoikeus toimii jakaantuneena kolmeen osastoon. Osastot ovat erikoistuneet tiettyihin asiaryhmiin. Suurimmista asiaryhmistä osastolle 1 kuuluvat tapaturma-asiat, osastolle 2 työeläkeasiat ja osastolle 3 työttömyysturva-asiat. Kunkin osaston johdossa on laamanni. Laamaneita avustavat vanhimpina esittelijöinä asessorit, joita on yksi kullakin osastolla. Asessori avustaa laamannia osaston töiden järjestämisessä, ohjaa osaston esittelijöitä ja jakaa esiteltävät asiat esittelijöille. Osaston henkilökuntaan kuuluvat lisäksi vakuutusoikeustuomarit, vakuutusoikeussihteerit ja notaarit. Vakuutusoikeustuomareista osa toimii ratkaisukokoonpanoissa puheenjohtajina ja osa niin sanotuin tarkastavina jäseninä. Myös esittelijät toimivat jäseninä ratkaisukokoonpanoissa.

Lainkäyttöasioiden esittelijöinä toimivat kansliapäällikkö, asessorit ja vakuutusoikeussihteerit. Myös vakuutusoikeustuomarit voivat toimia esittelijöinä. Esittelijöinä toimivi-

en tulee olla oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Vakuutusoikeudella on mahdollisuus määrätä esittelijäksi myös muu virkamies, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto. Käytännössä esittelytehtäviä ovat tähän mennessä hoitaneet vain oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneet virkamiehet, ja he ovat tällöin toimineet samalla jäsenenä niissä esittelemissään kolmi- ja viisijäsenisissä asioissa, joiden ratkaisemiseen osallistuu kolme lakimiesjäsentä. Vakuutusoikeuslain 2 §:n 1 momentin mukaan lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Vakuutusoikeuden kullakin osastolla on oma valmisteluyksikkönsä, johon kuuluvat notaarit. Valmisteluyksikön työskentelyä ohjaa vastaava notaari. Asian saavuttua vakuutusoikeuteen valmisteluyksikössä tarkastetaan asiakirjat sekä hankitaan asian ratkaisemista varten tarvittavat asiakirjat, vastineet ja lausunnot. Notaareiden päätehtäviin kuuluu asian esivalmistelusta, esitellyn asian ratkaisumerkinnöistä ja asiakirjojen sitomisesta huolehtiminen. Lisäksi notaarit osallistuvat asiakaspalveluun ja suorittavat vakuutusoikeuden työjärjestyksessä heille määrättyt muutkin tehtävät. Kukin notaari valmistelee tämän tehtäväkuvan mukaisesti useampien esittelijöiden asioita. Vakuutusoikeuden notaareista suurin osa on nykyisin korkeakoulututkinnon suorittaneita.

Vakuutusoikeuden hallinto- ja toimistopalveluyksikköön kuuluvat informaattikko, tietohallinnon asiantuntija, kirjaaja, taloussihteeri, henkilöstösihteeri, toimistosihiteereitä ja virastomestareita.

Vakuutusoikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa ylituomari. Ylituomarin apuna vakuutusoikeuden toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä toimii johtoryhmä, johon kuuluvat osastojen laamannit ja kansliapäällikkö. Hallintoistunnossa, jonka kokoonpanoon kuuluvat ylituomari, vakinaiset laamannit ja vakuutusoikeustuomarit, ratkaistaan eräitä nimitysasioita sekä ylituomarin mahdollisesti muutoin sinne käsiteltäväksi määräämiä asioita. Kansliapäällikkö ratkaisee ylituomarin hänelle siirtämät asiat sekä valmistelee ja esittelee hallintoistunnon ja vakuutusoikeuden ylituomarin ratkaistaviksi kuuluvat hallinto- ja talousasiat sekä nimitysasiat.

Ylituomarin, laamannin ja vakuutusoikeustuomarin nimittää tasavallan presidentti tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) mukaisesti. Vakuutusoikeuden hallintoistunto nimittää kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeussihteerin. Muun henkilöstön nimittää tai ottaa ylituomari.

Vuodesta 2004 vuoteen 2007 vakuutusoikeuden henkilöstömäärä on kasvanut 15 henkilötyövuotta (12 %). Samaan aikaan ratkaistujen asioiden määrät ovat pysyneet suunnilleen samalla tasolla ja keskimääräinen käsittelyaika pidentynyt 13,1 kuukaudesta 15 kuukauteen. Vuonna 2008 vakuutusoikeuden päätoimiseen henkilökuntaan kuuluivat ylituomari, kolme laamannia, 29 vakuutusoikeustuomaria, kansliapäällikkö, kolme asessoria, 29 vakuutusoikeussihteerää, kolme vastaavaa notaaria, 20 notaaria, informaattikko, tietohallinnon asiantuntija, kirjaaja, taloussihteeri, henkilöstösihteeri, 14 toimistosihiteeriä ja kaksi virastomestaria. Valtioneuvoston tuottavuusohjelman edellyttämällä tavalla vakuutusoikeuden työjärjestyksen mukaan vakuutusoikeuden tulee vuonna 2009 vähentää viisi henkilötyövuotta.

Vakuutusosoikeuden kullakin osastolla ratkaisutoimintaan osallistuu vakuutusosoikeustuomarien ja esittelijöiden lisäksi vakuutusosoikeuden sivutoimisia jäseniä. Sivutoimisia jäseniä ovat lääketieteen eri aloja edustavat lääkärijäsenet, työelämän, työmarkkinoiden ja yritystoiminnan olosuhteita tuntevat jäsenet sekä sotilasvamman asioita tuntevat jäsenet. Valtioneuvosto nimittää oikeusministeriön esityksestä vakuutusosoikeuden sivutoimiset jäsenet sekä heidän varajäsenensä viideksi vuodeksi kerrallaan. Työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet määrätään edustavimpien työnantajapuolen ja työntekijäpuolen järjestöjen ehdotuksesta. Lääkärijäsenten ja lääkäriarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle. Lääkärijäsenen ja lääkäriarajäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Vakuutusosoikeudessa on yhdeksän sivutoimista lääkärijäsentä ja tarpeellinen määrä varajäseniä. Lisäksi vakuutusosoikeudessa on työoloja ja yritystoimintaa tuntevia sivutoimisia jäseniä yhteensä 24 ja heille valittuja varajäseniä 40. Sotilasvamman asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä on neljä ja heillä on viisi varajäsentä.

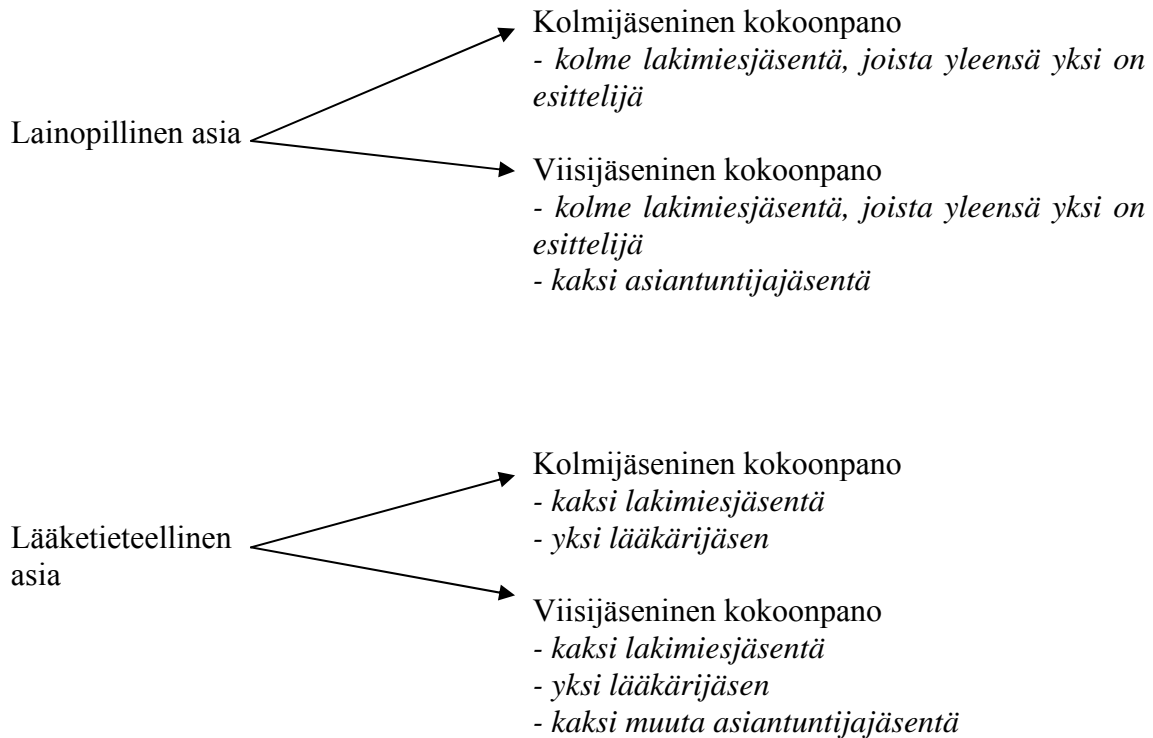
Ratkaisukokoonpanot

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoista säädetään vakuutusosoikeuslain 10, 11 ja 12 §:ssä. Lainkäyttöasiat ratkaistaan vakuutusosoikeudessa joko kolmi- tai viisijäsenisessä kokoonpanossa.

Lainkäyttöasiat ratkaistaan vakuutusosoikeuden istunnossa, jossa on puheenjohtajana ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Lainopilliset asiat ratkaistaan vakuutusosoikeuden kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtajan lisäksi vakuutusosoikeustuomari ja asian esittelijä (kolmijäseninen lainopillinen kokoonpano). Kolmijäsenisissä lainopillisissa asioissa ratkaisukokoonpanoon ei osallistu lainkaan vakuutusosoikeuden sivutoimisia jäseniä. Mikäli lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, kokoonpanoon osallistuu esittelijän sijasta vakuutusosoikeuden sivutoiminen lääkärijäsen (kolmijäseninen lääketieteellinen kokoonpano).

Vakuutusosoikeuslain 11 ja 12 §:ssä määritellyissä asiaryhmissä ratkaisukokoonpanoon osallistuu kolmen jäsenen lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä. Eläkeasioiden, tapaturmavakuutusasioiden, työttömyysturva-asioiden ja palkkaturva-asioiden ratkaisemiseen osallistuu kaksi työoloja tai yritystoimintaa tuntevaa asiantuntijajäsentä, ja sotilasvamman asioiden käsittelyyn osallistuu kaksi niitä tuntevaa asiantuntijajäsentä. Asian esittelijä on viisijäsenisessä lainopillisessa ratkaisukokoonpanossa mukana yhtenä kolmesta lakimiesjäsenestä. Lääketieteellisessä viisijäsenisessä kokoonpanossa esittelijän tilalla on lääkärijäsen. Noin puolet vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä asioista ratkaistaan viisijäsenisissä kokoonpanoissa. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä kaikista asioista, mukaan lukien sekä viisi- että kolmijäseniset asiat, noin 42 prosenttia on lainopillisia ja noin 58 prosenttia on lääketieteellisiä asioita. Vakuutusosoikeus voi päättää kaikissa asioissa muista toimenpiteistä kuin lopullisesta pääasiasratkaisusta ilman sivutoimisia jäseniä.

Vakuutusoikeuden kokoonpanot lainkäyttöasioissa:



Jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, ylituomari tai laamanni voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen vahvennettuun istuntoon. Samoin edellytyksin ylituomari voi määrätä asian siirrettäväksi täysistuntoon. Vahvennetussa istunnossa puheenjohtajana toimii ylituomari tai laamanni. Muina jäseninä ovat asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet sekä lisäksi kaikki muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit ja osaston laamanni. Täysistunnossa puheenjohtajana toimii ylituomari ja muina jäseninä ovat vakuutusoikeuden laamannit ja vakuutusoikeustuomarit. Vahvennettuun istuntoon ja täysistuntoon osallistuu lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Ansoeläke-, työttömyysturva-, tapaturmavakuutus- ja sotilasvamma-asioissa vahvennettuun istuntoon ja täysistuntoon osallistuvat lisäksi kaksi muuta sivutoimista jäsentä asian laadun mukaisesti.

Vahvennettu istunto ja täysistunto ovat päätösvaltaisia, kun kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Vahvennettuun istuntoon kuuluu nykyisin 10-15 jäsentä, joten se on päätösvaltainen, kun 7-10 jäsentä on läsnä. Täysistuntoon kuuluu yli 30 jäsentä, joten sen päätösvaltaisuuden tarviin yli 20 jäsenen läsnäolo. Vuonna 2008 ei järjestetty yhtään täysistuntoa; sen sijaan vuonna 2007 niitä järjestettiin kaksi. Vahvennettuja istuntoja järjestettiin yhdeksän vuonna 2008 ja neljä vuonna 2007.

Vakuutusosoikeuden hallinto- ja talousasioita käsittelevässä hallintoistunnossa puheenjohtajana on ylituomari ja muina jäseninä ovat vakinaiset laamannit ja vakuutusosoikeustuomarit, joista vähintään neljän tulee olla saapuvilla. Hallintoistuntoon voi osallistua nykyisin enimmillään lähes 30 jäsentä.

Asioiden vireilletulo ja käsittely

Useimmat muutoksenhakulautakuntien päätöksistä tehtävät valitukset tulevat vakuutusosoikeuteen etuuslaitoksen kautta. Etuuslaitoksiksi kutsutaan vakuutuslaitoksia, Kansaneläkelaitosta ja muita ensimmäisen asteen päätöksentekijöitä toimeentuloturva-asioissa. Valittaja toimittaa valituksen etuuslaitokseen mahdollista itseoikaisua varten, mutta varsin pieni osuus päätöksistä muutetaan itseoikaisun kautta. Etuuslaitos voi oikaista suoraan valituksen kohteena olevan päätöksensä, mikäli se hyväksyy valituksen kaikilta osin. Tämän vuoksi valituskirjelmä jätetään etuuslaitokseen eikä vakuutusosoikeuteen. Jos etuuslaitos ei muuta päätöstään tai se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset vain osittain, se toimittaa asianosaisen tekemän valituksen liitteineen, valituksen johdosta antamansa lausunnon sekä asian käsittelyssä aikaisemmin olleet asiakirjat vakuutusosoikeuteen asian käsittelyä varten. Asiakirjat on toimitettava vakuutusosoikeuteen 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Lisäselvityksen hankkimisen vuoksi määräajasta voidaan kuitenkin poiketa siten, että asiakirjat on toimitettava viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Joissakin asiaryhmissä valitus tulee suoraan vakuutusosoikeuteen. Asianosainen saattaa toisinaan toimittaa myös etuuslaitokselle osoitettavan valituksen suoraan vakuutusosoikeuteen, jolloin vakuutusosoikeus toimittaa valituksen etuuslaitokselle mahdollista itseoikaisua varten.

Valitukseen sidottu itseoikaisu tulee erottaa sellaisesta asian uudelleen käsittelystä, jonka etuuslaitos tekee silloin, kun vakuutusosoikeus on muuttanut sen antamaa päätöstä ja palauttanut asian etuuslaitokselle toimenpiteitä varten. Tavallisesti vakuutusosoikeuteen toimitettu uusi selvitys koskee uudempaa aikaa kuin, mistä on ollut kyse etuuslaitoksen ja muutoksenhakulautakunnan käsitellessä asiaa. Vakuutusosoikeus ei kuitenkaan ensimmäisenä asteena ratkaise asiakysymyksiä, jolloin se siirtää asian etuuslaitokselle ensimmäisenä asteena ratkaistavaksi. Tämä on tyypillistä esimerkiksi tapaturma-asioissa. Kuitenkin esimerkiksi työkyvyttömyyseläkeasioissa uuden selvityksen perusteella vakuutusosoikeus voi vahvistaa työkyvyttömyyden alkamaan tietyistä ajankohdasta lukien taikka takautuvasti. Asianosainen voi aina uuden selvityksen perusteella laittaa asian uudelleen vireille etuuslaitoksessa. Etuuslaeissa on säännöksiä muuttuneiden olosuhteiden johdosta tapahtuvasta oikaisusta. Etuuslaitos voi siten oikaista päätöstään myös asian ollessa vireillä vakuutusosoikeudessa.

Asia diarioidaan sen tultua vireille vakuutusosoikeudessa. Diarionnin jälkeen notaari suorittaa asian esivalmistelun, johon kuuluvat muun muassa asiakirjojen tarkistaminen, osapuolten kuuleminen ja käsittelymuistion laatiminen. Lääketieteellisissä asioissa notaari hankkii lääkärijäsenen kannanoton. Asian osapuolille varataan tilaisuus tutustua mahdollisesti toimitettuun uuteen selvitykseen ja antaa selityksensä tai lausuntonsa sen johdosta. Vakuutusosoikeudelle voidaan toimittaa uutta selvitystä valituksen yhteydessä ja sen jälkeenkin asian vireilläoloaikana. Vakuutusosoikeuden tulee myös omasta aloitteestaan hallintolainkäyttölain puitteissa hankkia lisäselvitystä. Muutoksenhakijalla ja hänen

vastapuolellaan on oikeus saada tieto kaikesta asiaa koskevasta selvityksestä. Mikäli asianosainen toimittaa vakuutusosikeudelle uutta lääketieteellistä tai muuta selvitystä, vakuutusosikeus toimittaa sen asianomaiselle etuuslaitokselle, jolta pyydetään asiassa lisälausunto. Etuuslaitos toimittaa lisälausuntonsa samalla myös muutoksenhakijalle, jolle varataan tilaisuus antaa oma selityksensä.

Valmistelun jälkeen asessori jakaa asiat esittelijöille. Esittelijä tekee päätösesityksen ja tarpeen vaatiessa keskustelee ratkaisukokoonpanoon osallistuvien kanssa asian sisällöstä ja tarpeellisista toimenpiteistä. Asia voi myös palautua esivalmisteluun eli notaarille toimenpiteitä varten. Kun asia jaetaan esittelijälle, määräytyy samalla pitkälti myös asian lopullinen ratkaisukokoonpano. Asian käsittelyvaiheet määräytyvät asiaryhmien mukaan. Viisijäsenisten lääketieteellisten asioiden käsittelyssä lääkärin ottaa kantaa asiaan ennen esittelijää ja asiantuntijajäsenet esittelijän jälkeen paitsi työeläkelakien mukaisissa työkyvyttömyyseläkeasioissa. Viisijäsenisten lainopillisten asioiden käsittelyssä asiakirjat siirtyvät esittelijän jälkeen asiantuntijajäsenille kannanottoa varten. Kolmijäsenisissä lääketieteellisissä asioissa lääkärin kannanotto on ennen esittelijävaihetta. Kolmijäsenisissä lainopillisissa asioissa asia siirtyy esittelijältä suoraan vakuutusosikeustuomarille (tarkastavalle jäsenelle). Tarkastavan jäsenen kannanoton jälkeen asia siirretään puheenjohtajalle kannanottoa ja istuntopäivän määräämistä varten. Asiantuntijajäsenten kannanotolle menevät asiat lähetetään nykyisin niin sanotulla puolissäköisellä kierrolla. Aikaisemmin kaikki asiakirjat kiersivät asiantuntijajäsenillä lähetin avulla.

Oikeuden jäsenet perehtyvät kukin vuorollaan asiakirjoihin ennen asian ratkaisemista ja merkitsevät asiakirjoihin oman kantansa asiasta. Sen jälkeen, kun kaikki jäsenet ovat perehtyneet asiakirjoihin ja merkinneet oman kantansa, puheenjohtaja määrää asialle istuntopäivän.

Nykyisin yksimielisissä kolmijäsenisissä asioissa ei järjestetä muodollista istuntoa, vaan ne ratkaistaan tekemällä ratkaisusta pöytäkirjamerkintä sen jälkeen, kun puheenjohtaja on antanut kannanottonsa ja todennut asian yksimieliseksi.

Kolmijäseniset keskustelua vaativat asiat ratkaistaan tavallisesti ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten kokouksessa. Asian esittelijä on aina mukana kokouksessa. Asia ratkaistaan kokouksessa keskustelun jälkeen siten, että puheenjohtaja toteaa asian ratkaistuksi ja esittelijä huolehtii ratkaisumerkintöjen tekemisestä pöytäkirjaan. Kolmijäsenisissä asioissa järjestetään kokous aina, kun asiasta on vähänkin syytä keskustella ennen ratkaisun tekemistä. Kokouksia järjestetään myös ratkaisun lopputuloksen osalta sinänsä yksimielisissä asioissa, jos esimerkiksi päätöksen perusteluista halutaan keskustella. Viisijäsenisissä asioissa järjestetään aina varsinainen istunto, jossa tehdään päätös yhdessä läsnä ollen. Kolmijäsenisessä asiassa pidettävän kokouksen ja viisijäsenisen asian istunnon merkittävin ero on, että kokouksessa ratkaistavista asioista ei laadita istuntolistaa ennen kokouksen pitämistä.

Asiat käsitellään vakuutusosikeudessa pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä. Asian monimuotoisuus, oikeudenkäyntiaineiston poikkeuksellinen laajuus tai käsittelyn aikana toimitettu uusi selvitys saattavat kuitenkin viivyttää asian käsittelyä.

Vakuutuslaki 16 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelyssä vakuutuslaitoksessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan mitä hallintolainkäyttölain (586/1996) 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-oikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimitamista vakuutuslaitoksessa. Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, viranomaisia, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan kuitenkin jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Oikeudenkäynti vakuutuslaitoksessa on pääasiallisesti kirjallista. Vakuutuslaitoksessa suullinen käsittely toimitetaan yleensä silloin, jos sen avulla voidaan arvioida saatavan asiaan lisäselvitystä. Suullista käsittelyä pyydetään arviolta noin 200 asiassa vuosittain. Suullista käsittelyä koskevissa pyynnöissä on monesti kysymys siitä, että asianosaiset haluavat saattaa terveydentilansa tutkittavaksi suullisessa käsittelyssä. Vakuutuslaitosten lääkärijäsenen tehtäviin ei kuitenkaan kuulu suorittaa asianosaiselle lääkärintutkimusta, vaan hän ainoastaan arvioi vakuutuslaitokselle esitettyä lääketieteellistä selvitystä.

Vuonna 2006 vakuutuslaitoksessa toimitettiin kuusi suullista käsittelyä ja vuonna 2007 niitä oli yksi. Vuonna 2008 suullinen käsittely toimitettiin neljässä asiassa. Aikaisemmin suullisia käsittelyjä on toimitettu enemmän, jopa 30-40 vuodessa. Vakuutuslaki on nojannut käytännössään varsinkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen 16.5.2006 Pirinen, jossa on todettu, että monet sosiaaliturvaa koskevat tapaukset voidaan käsitellä paremmin kirjallisessa kuin suullisessa menettelyssä, koska ne ovat yleensä varsin teknisiä ja niiden lopputulos riippuu tavallisesti kirjallisista lääkärintutkimuksista.

Vakuutuslaki antaa asiassa kirjallisen päätöksen, jonka esittelijä kirjoittaa valmiiksi asian ratkaisemisen jälkeen. Päätöksen tarkastaa tarkastava jäsen ja puheenjohtaja. Tarkastuksen jälkeen esittelijä huolehtii, että päätös kirjoitetaan puhtaaksi, monistetaan ja allekirjoitetaan. Valmiin päätöksen allekirjoittaa vain esittelijä, mutta päätöksestä ilmenee ratkaisuun osallistuneiden jäsenten nimet. Esittelijän allekirjoittamisen jälkeen päätös toimitetaan oikeuskäytännön seuraamista varten laamannille, joka toimittaa sen lähettämöön postitettavaksi muutoksenhakijalle. Päätös päivätään istuntopäivälle (*ratkaisupäivä*), mutta päätöksen sisällöstä voidaan antaa tieto vasta postituksen jälkeen.

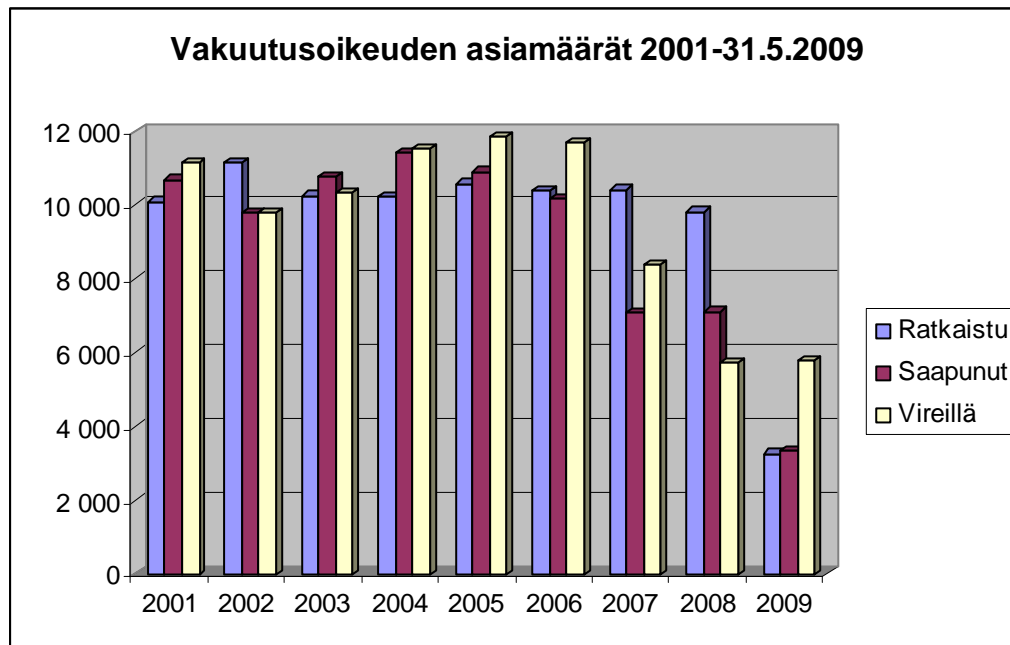
Asian ratkaisemisen, siis ratkaisupäivän, jälkeen tehtävät toimet kestävät keskimäärin noin 27 päivää ja päätös postitetaan yleensä kuukauden kuluessa siitä, kun asia on ratkaistu vakuutuslaitoksessa. Asiaan kuuluva oikeudenkäyntiaineisto arkistoidaan vakuutuslaitoksessa, mutta alkuperäiset asiakirjat palautetaan asian ensimmäisenä asteena ratkaisulle etuuslaitokselle.

Vakuutusoikeus ei peri käsittelymaksuja, mutta asianosaiselle voi kuitenkin aiheutua muita kuluja esimerkiksi asiamiehen käytöstä, todistelusta tai mahdolliseen suulliseen käsittelyyn saapumisesta.

Asiamäärät, asiaryhmät ja käsittelyajat

Vakuutusoikeuden asiamäärät 2001-31.5.2009:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1.1.- 31.5.2009
Ratkaistu	10 089	11 128	10 259	10 234	10 580	10 391	10 415	9 816	3262
Saapunut	10 684	9 777	10 782	11 411	10 903	10 181	7 087	7 116	3332
Vireillä 31.12.	11 134	9 791	10 330	11 526	11 868	11 688	8 383	5 716	
Vireillä 31.5.2009									5800



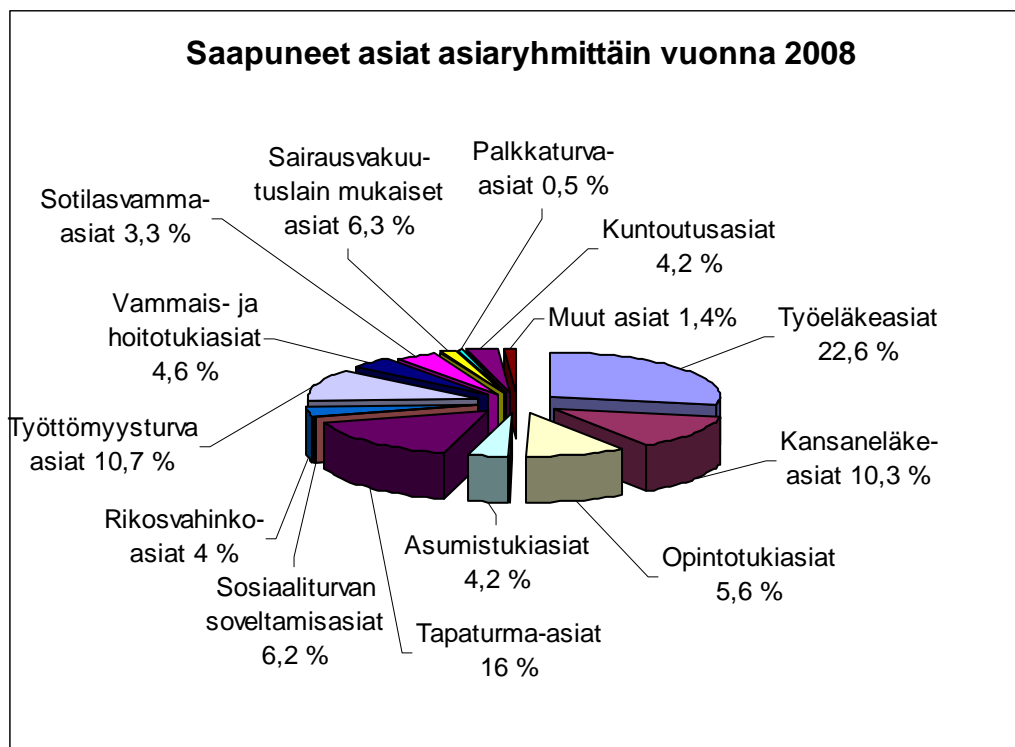
Saapuneiden asioiden kokonaismäärä väheni selvästi vuonna 2007. Vähentymä selittyy ensinnäkin sillä, että toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää uudistettiin vuoden 2007 alussa, mikä aiheutti asioiden ruuhkautumisen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Tältä osin vakuutusoikeuteen saapuneiden asioiden vähentymä on tilapäistä, koska muutoksenhakulautakuntien purkaessa ruuhkia on valitusasioita on odotettavissa runsaasti vakuutusoikeuteen. Toiseksi vakuutusoikeuden toimivaltaan aikaisemmin kuuluneet niin sanotut päätösten poistoasiat, jotka muodostivat noin 20 prosenttia vakuutusoikeuden asiamäärästä, siirrettiin pääosin muutoksenhakulautakuntien ratkaistaviksi. Muutoksenhakulautakuntien poistoasioissa tekemistä päätöksistä on valitusmahdollisuus vakuutusoikeuteen, mutta näitä valituksia on tehty melko vähän.

Asiamäärän voidaan ennakoida kasvavan jatkossa myös yleisistä syistä, lähinnä väestön ikääntymisen ja taloussuhdanteiden vuoksi. Vakuutusoikeuden tulostavoiteasiakirjan 2009 mukaan vuonna 2009 vakuutusoikeuteen arvioidaan saapuvan 8 500 asiaa. Saapuvien asioiden määrän arviointi on vaikeaa, mutta arviossa on lähdetty siitä, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta saapuvien asioiden määrä nousee nykyisestä.

Vuoden 2007 alkaessa vakuutusoikeudessa oli 11 711 ratkaisematonta asiaa, ja 31.12.2007 ratkaisematta oli 8 383 asiaa. Ratkaisemattomien asioiden määrä on edelleen vähentynyt siten, että vuoden 2008 lopussa niitä oli 5 716.

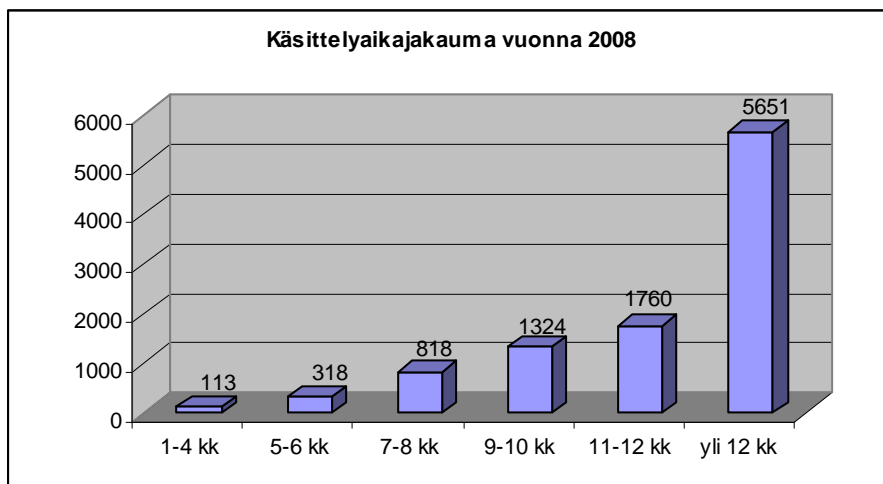
Yli vuoden vireillä olleita asioita oli 31.12.2007 ratkaisematta noin 2100, mutta määrä on vähentynyt siten, että 31.12.2008 yli vuoden vireillä olleita asioita oli 651 ja 31.5.2009 niitä oli 527.

Vireille tulleista asioista suurimman ryhmän muodostavat eri työeläkelakien mukaiset asiat, joita oli vuonna 2008 kaikista vakuutusoikeuteen saapuneista asioista 22,6 prosenttia. Suuria asiaryhmiä ovat myös tapaturma-asiat, kansaneläkeasiat ja työttömyysturva-asiat. Vuonna 2008 saapuneista asioista tapaturma-asioita oli 16 prosenttia, kansaneläkeasioita 10,3 prosenttia ja työttömyysturva-asioita 10,7 prosenttia. Sairausvakuutuslain mukaisia asioita oli 6,3 prosenttia, sosiaaliturvan soveltamisasioita 6,2 prosenttia, opintotukiasioita 5,6 prosenttia, vammais- ja hoitotukiasioita 4,6 prosenttia, asumistukiasioita 4,2 prosenttia, kuntoutusasioita 4,2 prosenttia, rikosvahinkoasioita 4 prosenttia, kuntoutusasioita 4,2 prosenttia, rikosvahinkoasioita 4 prosenttia, sotilasvammasoitoja 3,3 prosenttia, palkkaturva-asioita 0,5 prosenttia ja muita asioita yhteensä 1,4 prosenttia.



Vakuutusosoikeuden käsittelyajat (kk) (Käsittelyaikaan on laskettu muutoshakemuksen vakuutusosoikeuteen saapumispäivän ja päätöksen lähettämispäivän välinen aika. Myös etuuslaitoksen itseoikaisu-aika luetaan mukaan käsittelyaikaan.):

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	31.5.2009
12,9	13,9	12,6	13,1	14,0	14,5	15	13,7	11,1



Asiaryhmittäin pisimmät käsittelyajat (n. 16 kk tai yli) ovat alkuvuoden 2008 tilaston mukaan seuraavissa pienissä asiaryhmissä: Ahvenanmaan maakunnanhallituksen eläkkeet, maahanmuuttajien erityistukiasiat, merimieseläkelain (1290/2006) ja maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaiset kuntoutusasiat, merimieseläkeasiat ja sosiaaliturvan soveltamisasiat. Pitkiä käsittelyaikoja on myös seuraavissa suuremmissa asiaryhmissä: kansaneläkekuntoutusasiat, rikosvahinkoasiat, työeläkeasiat ja yrittäjien eläkeasiat.

Vakuutusosoikeuden keskimääräiset käsittelyajat eri asiaryhmissä ovat olleet edelleen pitkiä. Vuoden 2009 tavoitteeksi on asetettu 11,5 kuukauden keskimääräinen käsittelyaika. Tämäkin aika on varsin pitkä toimeentuloturvan koko muutoksenhakuprosessin käsittelyaika huomioon ottaen.

Vakuutusosoikeudessa käsitellyissä valitusasioissa vuonna 2007 muutosprosentti on ollut keskimäärin noin 17 prosenttia (vuonna 2006 se oli 19). Suuremmista jutturyhmistä eniten päätöksiä on muutettu rikosvahinkoasioissa. Myös työeläkeasioissa, vammaistukiasioissa, lapsen hoitotukiasioissa ja opintotukiasioissa muutosprosentit ovat ylittäneet keskimääräisen. Asumistukiasioissa, julkisissa eläkeasioissa, työtapaturma- ja maatalousyrittäjien tapaturma-asioissa, työttömyysturva-asioissa sekä sotilasvamma-asioissa muutosprosentit ovat olleet keskiarvoa pienemmät. Vuonna 2007 päätöksen poistamista tarkoittavista hakemuksista hyväksyttiin 85 prosenttia (vuonna 2006 80 prosenttia).

Vuonna 2008 valitusasioissa muutosprosentti oli 15,68. Keskimääräisen muutosprosentin lasku johtuu juttukannan nuortumisesta, jolloin olosuhdemuutoksia ei ehdi tulla käsittelyn aikana niin paljon kuin ennen. Päätöksen poistamista koskevien hakemusten hyväksymisprosentti vuonna 2008 oli 74,6. Poistohakemusten hyväksymisprosentin

lasku johtuu osaltaan siitä, että toimivalta päätösten poistoasioissa on siirtynyt muutoksenhakulautakunnille.

Vuonna 2008 vakuutusosoikeudessa ratkaistiin henkilötyövuotta kohden 85 asiaa (vuonna 2007 88 asiaa). Vuonna 2008 vakuutusosoikeuden nettomenot ratkaistua asiaa kohti olivat 743 euroa (vuonna 2007 673 euroa).

2.2 Muutoksenhakulautakunnat

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Valtioneuvosto asettaa muutoksenhakulautakunnan sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan toiminnasta säädetään laissa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006) ja valtioneuvoston asetuksessa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1418/2006).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä valitusasteena valtaosassa Kansaneläkelaitoksen antamia päätöksiä. Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä on mahdollista valittaa vakuutusosoikeuteen kaikissa valitusasioissa.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on kaikkiaan 45 vakinaista virkaa. Muutoksenhakulautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, päätoiminen varapuheenjohtaja ja neljä sivutoimista varapuheenjohtajaa. Lisäksi sivutoimisina on kuusi lääkärijäsentä, kuusi lakimiesjäsentä ja kaksitoista muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä sekä kullekin määrätty henkilökohtainen varajäsen. Muutoksenhakulautakunnassa on lisäksi lautakuntasihteerin, 20 esittelijän, 12 notaarin, 9 toimistosihteerin virkaa ja kirjaajan virka. Lisäksi määräaikaisissa viroissa on 11 henkilöä, joista 4 toimii esittelijöinä, 6 notaareina ja 1 toimistosihteerinä.

Lainkäyttöasiat käsitellään niiden laadun mukaan viiden, kolmen tai yhden jäsenen kokoonpanossa. Viisijäsenisessä kokoonpanossa käsitellään asiat, joissa on kyse oikeudesta etuuteen tai jos asialla on muutoin hakijan toimeentulon tai lain soveltamisen kannalta erityisen suuri merkitys. Kolmijäsenisessä kokoonpanossa käsitellään muut kuin viisijäsenisinä käsiteltävät asiat. Yhden jäsenen kokoonpanossa käsitellään yksinkertaisemmat asiat, kuten esimerkiksi valitusten peruutukset ja myöhästymiset sekä asiat, joissa on kyse ainoastaan tiettyjen sairausvakuutuslain mukaisten korvausten määrästä. Yhden jäsenen ratkaistavat asiat voidaan käsitellä myös kolmen jäsenen kokoonpanossa. Päätösten poistoasiat käsitellään joko kolmen tai viiden jäsenen kokoonpanossa asian laadun mukaan.

Lääkärijäsen osallistuu asian käsittelyyn niissä asioissa, joiden ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä. Viisijäsenisessä jaostossa on puheenjohtajana muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja jäsenenä lakimiesjäsen, lääkärijäsen ja kaksi muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsentä. Kolmijäsenisessä jaostossa asian käsittelyyn osallistuu puheenjohtajana muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja kaksi lakimiesjäsen-

tä tai lakimiesjäsen ja lääkärijäsen. Yhden jäsenen kokoonpanossa asiat ratkaisee päätoiminen puheenjohtaja, päätoiminen varapuheenjohtaja tai sivutoiminen varapuheenjohtaja. Asiat ratkaistaan tavallisesti esittelijän esittelystä, mutta yksijäsenisissä asioissa notaari voi myös esitellä asian. Esittelijä ei ole koskaan ratkaisukokoonpanossa jäsenenä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa vireille tulevia asioita on vuodessa noin 22 000. Keskimääräinen käsittelyaika on noin 16 kuukautta. Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä noin 10 prosentissa valitetaan vakuutusosoikeuteen. Lautakunnan poistoasiassa tekemistä päätöksistä noin 2 prosentissa valitetaan vakuutusosoikeuteen. Suullinen käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on harvinaista.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan tehtävistä, kokoonpanosta ja toiminnasta säädetään tapaturmavakuutuslain 53 §:ssä (526/1981). Muutoksenhakulautakunta on ensimmäisen asteen muutoksenhakuelin, joka käsittelee lakisääteisen tapaturmavakuutuksen piiriin kuuluvia valitusasioita, jotka koskevat lähinnä työtapaturmia, ammattitaitauteja, maatalousyrittäjien työvahinkoja sekä varusmiesten sotilastapaturmia ja palvelussairauksia. Muutoksenhakulautakunnan päätöksiin voi hakea muutosta vakuutusosoikeudelta.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa, kolme lakimiesjäsentä, kolme lääkärijäsentä sekä kuusi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä, joista puolet on työnantajyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ja puolet työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksen perusteella nimitettyjä jäseniä. Lisäksi muutoksenhakulautakunnassa on kolme maatalousyrittäjien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta nimettyjä jäseniä. Valtioneuvosto nimittää puheenjohtajan, varapuheenjohtajat, muut jäsenet ja heidän varajäsenensä sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimistossa työskentelee päätoimisina 25 henkilöä. Valitusasioiden esittelystä vastaavat muutoksenhakulautakunnan 12 esittelijää, jotka ovat oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneita. Asioiden valmistelusta vastaavat notaarit, joita on kuusi. Muutoksenhakulautakunnassa on lisäksi toimistopäällikkö, kolme toimistosihteerä ja kolme tekstinkäsittelijää.

Asiat käsitellään kolmessa jaostossa, jotka kokoontuvat kuusijäsenisissä kokoonpanoissa viikoittain. Jokaiseen jaostoon kuuluu lakimieskoulutuksen saanut puheenjohtaja, lääkärijäsen, lakimiesjäsen, maatalousyrittäjien edustaja ja kaksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä, joista toinen on työnantajien ja toinen työntekijöiden ja toimihenkilöiden edustaja. Päätökset tehdään jaoston istunnossa esittelijän esityksestä. Esittelijät eivät ole jäseninä esittelemissään asioissa.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa käsiteltävissä asioissa lääkärijäsen on keskeisessä asemassa. Noin 75 prosentissa asioista ratkaisu perustuu lääketieteelliseen

selvitykseen. Näissä asioissa asiakirjat toimitetaan valmistelun jälkeen lääkärijäsenelle, joka vastaa asian valmistelussa laadittuihin kysymyksiin. Vasta tämän jälkeen esittelijä tekee asiassa esityksen. Lääkäri ottaa vielä kantaa esittelijän esitykseen ja päätösehdotuksen lääketieteellistä arviointia sisältävään osaan. Asioiden käsittelyssä voidaan myös pyytää ulkopuolisilta asiantuntijalääkäreiltä lausuntoja. Näitä pyyntöjä tehdään vuosittain noin 200 asiassa.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan saapuu vuosittain noin 5000 - 5500 asiaa. Vuonna 2007 käsitellyistä asioista 35 prosentissa oli kyse siitä, oikeuttaako vahinkotapahtuma korvaukseen, 24 prosenttia oli päiväraha-asioita, 16 prosenttia sairaanhoitoasioita, 8 prosenttia tapaturmaeläkeasioita, 8 prosenttia haittaraaha-asioita ja 9 prosenttia muita asioita. Poistoasioita on vuosittain vain noin 20 kappaletta. asiat käsitellään saapumisjärjestyksessä ja käsittelyaika on keskimäärin 7 kuukautta. Suullisia käsittelyjä todistajien kuulemiseksi ei järjestetä lainkaan. Vuonna 2007 tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisuihin hylättyjä oli 85 prosenttia, muutettuja 10 prosenttia ja palautettuja tai tutkimatta jätettyjä 5 prosenttia.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan toiminta rahoitetaan lakisääteistä tapaturmavakuutusmaksutoimintaa harjoittavilta vakuutuslaitoksilta perittävillä oikeushallintomaksuilla. Oikeushallintomaksun suuruuden vahvistaa vakuutusvalvontavirasto, ja se perustuu vakuutuslaitosten lakisäätöisen tapaturmavakuutuksen maksutuloon. Oikeushallintomaksu perittiin ensimmäistä kertaa vuonna 2006. Aiemmin kustannukset perittiin vakuutuslaitoksilta niiden päätöksistä muutoksenhakulautakunnalle saapuneiden valitusten mukaisessa suhteessa.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnasta säädetään työttömyysturvain (1089/2006) 12 a luvussa ja työttömyysturvalautakunnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1178/2006).

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteen valitettaessa työttömyyskassan, Kansaneläkelaitoksen toimiston, Koulutusrahaston tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen antamasta päätöksestä, joka koskee ansioon suhteutettua työttömyyspäivärahaa, työttömyysturvan peruspäivärahaa, työmarkkinatukea, koulutuspäivärahaa, työttömyyskassan jäsenyyttä, työvoimapolitiittisen aikuiskoulutustuen opintososiaalisia etuuksia, matka-avustusta, aikuiskoulutustukea, ammattitutkintostipendiä, vuorottelukorvausta tai palkkaturvaa. Lisäksi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta haetaan valittamalla muutosta työvoimatoimiston päätökseen, joka koskee työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen hakeutuvalla myönnettävää korvausta matka- ja muista ylläpitokustannuksista.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa on puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa, lakimiesjäseniä, lääkärijäseniä sekä työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä. Valtioneuvosto määrää puheenjohtajan, varapuheenjohtajat, muut jäsenet ja heidän varajäsenensä viideksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenet ovat sivutoimisia. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toimistossa on 33 vakinaista virkaa.

Toimistopäällikön lisäksi henkilökuntaan kuuluu 16 esittelijää, 7 notaaria ja 9 toimistohenkilöä.

Asiat käsitellään kolmessa jaostossa, joista kuhunkin kuuluu puheenjohtaja, kaksi työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä sekä kolme lakimiesjäsentä. Mikäli asian ratkaiseminen olennaisesti riippuu lääketieteellisestä kysymyksestä, on yhden lakimiesjäsenen tilalla lääkärijäsen. Asiat ratkaistaan jaostossa esittelijän esittelystä. Esittelijä ei ole jäsenenä esittelemissään asioissa.

Käsiteltävistä asioista noin 10 prosenttia on lääketieteellisiä. Lääketieteellisissä asioissa lääkärijäsen vastaa asian valmisteluvaiheessa laadittuihin kysymyksiin ja ottaa asiassa uudelleen kantaa esittelijän esitykseen ja päätösehdotukseen.

Työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan tulee vuosittain vireille noin 8000 - 9000 asiaa. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika on noin 5,5 kuukautta. Poistoasioita on noin 1200 kappaletta vuodessa. Suullisia käsittelyjä ei ole järjestetty. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksistä noin 10 prosentissa valitetaan vakuutus-oikeuteen.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta on ensimmäinen muutoksenhakuaste työeläketurvaa koskevissa asioissa. Lautakunnan toiminnasta säädetään laissa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005) sekä muutoksenhakulautakunnan täysistunnon hyväksymässä työjärjestyksessä.

Lautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, kuusi sivutoimista varapuheenjohtajaa ja 32 sivutoimista jäsentä sekä heidän 32 henkilökohtaista varajäsentään. Valtioneuvoston viideksi vuodeksi kerrallaan nimittämä jäsenistö muodostuu lääkärijäsenistä, työeläkeasioihin perehtyneistä jäsenistä sekä työelämän olosuhteita tuntevista jäsenistä. Muutoksenhakulautakunnan toimistossa on 46 päätoimista työntekijää, joista 17 on esittelijöitä.

Muutoksenhakulautakunta toimii jakautuneena seitsemään jaostoon. Jokaisessa jaostossa ratkaisuun osallistuu puheenjohtaja, työeläkkeisiin perehtynyt jäsen, kaksi työelämän olosuhteita tuntevaa jäsentä ja lääkärijäsen. Tarvittaessa ratkaisuun osallistuu maatalousyrittäjien tai yrittäjien olosuhteita tunteva jäsen. Asiat ratkaistaan istunnossa esittelijän esittelystä. Esittelijä ei ole ratkaisukokoonpanossa jäsenenä. Jaoston istuntoja on viidestä seitsemään viikossa ja jokaisessa istunnossa ratkaistaan keskimäärin 25 asiaa. Asiat pyritään ratkaisemaan saapumisjärjestyksessä.

Lääketieteelliseen selvitykseen perustuvissa asioissa muutoksenhakulautakunnan lääkärijäsen ottaa kantaa asiaan vasta jaostovaiheessa esittelijän tekemän esityksen jälkeen.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa tulee vuosittain vireille 6000 – 6500 asiaa. Vireille tulevien asioiden määrän on kuitenkin ennustettu kasvavan vuoteen 2011 mennessä 7000 – 7500 asiaan vuodessa, koska Eläketurvakeskus toimittaa jokaiselle eläkeotteen, jonka johdosta on oikeus hakea muutosta. Työeläkeasioiden muutoksenha-

kulautakunnassa asioiden käsittelyajat ovat vähän yli viisi kuukautta. Käsiteltävistä asioista noin 78 prosenttia on työkyvyttömyyseläkeasioita. Vuonna 2007 käsitellyistä asioista ratkaisua muutettiin 11,9 prosentissa asioista ja asia palautettiin 5 prosentissa asioista. Poistoasioita on noin 50 kappaletta vuodessa. Lainopillisissa asioissa järjestetään muutama suullinen käsittely vuodessa.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta

Opintotuen muutoksenhakulautakunta ratkaisee ensimmäisenä valitusasteena opintotukea tai koulumatkatukea koskevat valitukset, jotka kohdistuvat kansaneläkelaitoksen tai korkeakoulun opintotukilautakunnan antamaan päätökseen. Opintotuen muutoksenhakulautakunta kuuluu opetusministeriön hallinnonalaan. Lautakunnasta säädetään opintotukilain (65/1994) 32 §:ssä ja asetuksessa opintotuen muutoksenhakulautakunnasta (272/1994).

Lautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja, sivutoiminen varapuheenjohtaja ja neljä muuta sivutoimista jäsentä. Varapuheenjohtajalla ja jokaisella jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Valtioneuvosto nimittää opetusministeriön esityksestä päätoimisen puheenjohtajan toistaiseksi ja muut jäsenet sekä varajäsenet kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on tuomarin viran hoitamiseen oikeuttava kelpoisuus. Muista jäsenistä kahdella on korkeakouluopintojen ja kahdella peruskoulun jälkeisten yleissivistävien tai ammatillisten opintojen hyvä tuntemus. Opintotuen muutoksenhakulautakunnassa työskentelee päätoimisesti 10 henkilöä: puheenjohtaja, viisi lakimiestä, kaksi notaaria ja kaksi toimistosihiteeriä.

Opintotuen muutoksenhakulautakunta toimii jakaantuneena kahteen jaostoon, joista ensimmäisessä käsitellään pääsääntöisesti korkeakouluopiskelijoiden opintotukea koskevat valitukset ja toisessa pääsääntöisesti lukioissa, ammatillisissa oppilaitoksissa ja kansanopistoissa opiskelevien opintotukea koskevat valitukset sekä koulumatkatukea koskevat valitukset. Molemmissa jaostoissa on yksi lainoppinut jäsen ja kaksi asiantuntijajäsentä.

Opintotuen muutoksenhakulautakuntaan tulee vireille 3000 – 4000 asiaa vuodessa. Poistoasiat muodostavat suuren asiaryhmän. Lääketieteelliseen selvitykseen perustuvia asioita ei ole opintotuen muutoksenhakulautakunnassa. Asioiden käsittelyajat ovat keskimäärin 7 kuukautta. Asioiden käsittely on kirjallista, mutta asian selvittämiseksi voidaan tarvittaessa toimittaa suullinen käsittely. Suullisia käsittelyjä ei kuitenkaan ole järjestetty.

2.3 Kansainvälinen vertailu

Ruotsi

Ruotsissa toimi aikaisemmin kaksiportainen vakuutusoikeusjärjestelmä, joka oli perustettu vuonna 1979. Alempiasteiset vakuutusoikeudet lakkautettiin vuonna 1992 ja vakuutusylioikeus vuonna 1995. Toimeentuloturvan muutoksenhaku siirtyi pääosin yleisiin hallintotuomioistuimiin. Päätöksen ensimmäisenä asteena antaneelle hallintoelimelle tehdään aluksi oikaisuvaatimus, jonka jälkeen asia voidaan viedä valitusasiana hallintotuomioistuimiin.

Ruotsissa hallintotuomioistuinten järjestelmässä on kolme oikeusastetta. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat lääninoikeudet (*länsrätt*), toisena asteena kamarioikeudet (*kammarrätt*) ja ylimpänä asteena korkein hallinto-oikeus eli *Regeringsrätten*. *Regeringsrätteniin* valittaminen edellyttää aina valitusluvan saamista. Valituslupa tarvitaan myös kamarioikeuteen useissa asiaryhmissä, joihin kuuluvat muun muassa sosiaalivakuutus- ja sosiaaliapuasiat.

Vakuutuskassa (*Försäkringskassan*) on viranomainen, joka käsittelee muun muassa sosiaalivakuutusasioita, työtapaturma-asioita, elinkorkoasioita, sairausvakuutusasioita, vammaistukiasioita ja hoitotukiasioita. Tässä viranomaisessa päätöksen tekee yksittäinen virkamies. Tietyt päätökset tekee niin kutsuttu erityinen päätöksentekijä (*särskild beslutsfattare*), jonka jäsenillä pitää olla juridinen pätevyys. Aiemmin tämä viranomainen oli nimeltään sosiaalivakuutuslautakunta. Vakuutuskassassa on apuna vakuutuslääkäri lääketieteellistä asiantuntemusta vaativia asioita varten. Vakuutuslääkäri on vakuutuskassan palveluksessa oleva virkamies. Vakuutuslääkärillä on neuvoa-antava tehtävä lääketieteellisissä kysymyksissä, eikä hän ota asiassa kantaa kysymykseen oikeudesta korvaukseen. Vakuutuslääkärin neuvoa-antava tehtävä käsittää sen, että hänen tehtäväänsä on arvioida vakuutetun terveydentila ja terveydentilan vaikutus tämän työkykyyn. Vakuutuslääkäri ei koskaan tee vakuutetulle lääketieteellistä tutkimusta, vaan vakuutuslääkärin lääketieteellinen arvio perustuu hoitavan lääkärin laatiin todistuksiin ja lausuntoihin. Ei kuitenkaan ole välttämätöntä hankkia vakuutuslääkärin arviota.

Vakuutuskassan päätöksestä voi valittaa lääninoikeuteen. Lääninoikeuden päätöksestä voi valittaa kamarioikeuteen, jossa siis tavallisesti tarvitaan valituslupa. Valituslupa myönnetään, jos asian ratkaiseminen ylemmässä tuomioistuimessa on lain soveltamisen kannalta tärkeä, jos lääninoikeuden ratkaisun muuttamiselle on perusteita tai valitusasian tutkittavaksi ottamiseen on muu erityinen syy. Kamarioikeudessa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lautamiesjäseniä, mikäli lautamiehet ovat osallistuneet asian ratkaisuun myös lääninoikeudessa. Lautamiehet kuuluvat pääsääntöisesti kokoonpanoon lääninoikeudessa. Viimeinen valitusaste, johon vakuutettu voi saattaa asiansa on *Regeringsrätten*, joka myöntää valitusluvan vain, jos asia on lain soveltamisen kannalta tärkeä tai asian tutkittavaksi ottamiseen on erityinen syy. Tässä ylimmässä oikeusasteessa ei ole lautamiehiä.

Kun sosiaalivakuutusasia käsitellään tuomioistuimessa, ratkaisukokoonpanoon ei kuulu lääkärijäsentä. Sen sijaan tuomioistuin voi pyytää lausunnon kysymykseen, joka vaatii

tiettyä asiantuntemusta. Ei ole harvinaista, että tuomioistuimien pyytää asiantuntijalausunnon valtioneuvoston erikseen määräämältä asiantuntijalääkäriltä.

Yleistä sosiaaliturvaa täydentävää sopimusvakuutusta koskevat asiat voidaan viedä ryhmäsairausvakuutusta, työvahinkovakuutusta, perhe-eläkevakuutusta, erorahavakuutusta ja työpaikan ryhmähenkivakuutusta varten perustettuun vahinkolautakuntaan, joka antaa asian ratkaisemisesta suosituksen. Mikäli asiakas ei tyydy lautakunnan suosituksen perusteella annettuun ratkaisuun, hän voi viedä asian erityiseen välityslautakuntaan. Välityslautakunnan ratkaisu on lopullinen. Sopimusvakuutusjärjestelmään kuuluvassa vahinkolautakunnassa on mukana etutahojen edustajia.

Norja

Norjassa ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku on pääasiassa hallinnon sisäistä muutoksenhakua. Hallintopäätösten muutoksenhaku tapahtuu hallintoasioita varten muodostettujen toimielinten järjestelmässä.

Toimeentuloturva-asiassa annettuun päätökseen haetaan ensin muutosta hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimusmenettelyn läpikäynti on varsinaisen muutoksenhaun edellytys. Oikaisuvaatimukseen tehdystä kielteisestä päätöksestä voidaan valittaa *Trygderettenin*, joka on tuomioistuimen kaltainen riippumaton hallinnon sisäinen valituselin. *Trygderettenissä* käsittely on pääasiassa kirjallista, mutta asianosaisia voidaan kuulla myös suullisesti. Alemmissa päätöksentekokeleimissä käsittely on myös kirjallista. *Trygderettenin* päätöksen voi saattaa yleiseen tuomioistuimeen valittamalla suoraan ylempään tuomioistuimeen (*lagmannsretten*). *Trygderetten* voidaan siten nähdä erityistuomioistuimena, joka korvaa tuomioistuinkäsittelyssä käräjäoikeuden. *Trygderettenin* päätöksistä valittaminen on kuitenkin käytännössä harvinaista.

Norjan yleisissä tuomioistuimissa ei ole erityiskokoonpanoa toimeentuloturva-asioissa. Hallinnon sisäisissä alemmissa päätöksentekokeleimissä on lääkäreitä, jotka eivät osallistu ratkaisun tekemiseen, vaan heillä on ainoastaan neuvoa-antava tehtävä. Sen sijaan *Trygderettenissä* ratkaisukokoonpanoon kuuluu pääsääntöisesti lainoppineen puheenjohtajan lisäksi toinen jäsen, joka voi olla lainoppinut tai lääketieteeseen tai kuntoutukseen perehtynyt. *Trygderetten* voi periaatteessa hankkia myös asiantuntijalausunnon ulkopuoliselta asiantuntijalääkäriltä, mutta käytännössä näin tapahtuu harvoin. Vaikeammissa asioissa kokoonpano voi olla kolmi- tai viisijäseninen, jolloin siihen voi kuulua enintään kaksi maallikkojäsentä. Puolet maallikoista on nimettävä sellaisista henkilöistä, joilla on käsiteltäviin asioihin liittyvää asiantuntemusta. Puhtaasti lainopillisissa asioissa ratkaisukokoonpanossa on vain lainoppineita jäseniä. Kaikissa kokoonpanoissa puheenjohtajana on aina lainoppinut jäsen.

Julkisessa keskustelussa on esitetty kannanottoja, joiden mukaan lääkäreiden ei tulisi olla jäseninä *Trygderettenissä*, vaan heidän roolinsa pitäisi olla asiantuntijoina toimiminen. Kuitenkin tällä hetkellä vallalla olevana kantana on ollut, että lääkärijäsenet tarjoavat *Trygderettenissä* pysyvän lääketieteellisen pätevyyden ja heidän toimintansa on nähty hyvänä asiana.

Tanska

Tanskassakaan ei ole erillisiä hallintotuomioistuimia ja toimeentuloturvan muutoksenhaku on lähinnä hallinnon sisäistä. Tanskan tuomioistuinjärjestelmä koostuu yleisistä tuomioistuimista. Lisäksi on erityistuomioistuimia, mutta ei kuitenkaan vakuutusoikeyttä vastaavaa tuomioistuinta. Hallinnolliset viranomaiset tekevät päätökset sosiaaliturvaa koskevissa asioissa. Paikallisen lautakuntatyypin sosiaalitoimielimen (*det sociale utvalg*) päätökseen tyytymättömän on ensin haettava oikaisua toimielimeltä itseltään. Oikaisuvaatimukseen tehdystä päätöksestä voi valittaa alueelliseen lautakuntatyypin valituselimeen (*det sociale naevn*). Ylimpänä valituselimenä toimii *Sociale Ankestyrelse*, jossa käsitellään lähinnä laintulkintaan liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Hallintoviranomaisen päätös voidaan periaatteessa saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi, mutta käytännössä näitä asioita käsitellään lähes yksinomaan hallinnon sisäisissä muutoksenhakuelimissä.

Tanskan yleisissä tuomioistuimissa ei ole erityiskokoonpanoa toimeentuloturvasasioissa. Ensi asteen valituselimen (*det sociale naevn*) kokoonpanoon kuuluu hallinnon, työmarkkinatahojen sekä vammaisjärjestöjen esittämiä jäseniä. Ylimmässä muutoksenhakuasteessa (*Sociale Ankestyrelse*) ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja on tavallisesti lainoppinut henkilö, ja hänen lisäksi kokoonpanoon kuuluu kaksi etutahojen ehdotuksesta nimettyä jäsentä.

Yksityishenkilöä koskevissa asioissa *Retslægerådet* –niminen neuvosto antaa lääketieteellisiä ja farmaseuttisia asiantuntijalausuntoja yleisille viranomaisille. Lausuntoja voidaan antaa esimerkiksi isyysasioissa, psykiatrisissa asioissa tai liikenneasioissa. *Retslægerådet* antaa myös lausuntoja asioissa, joissa käsitellään potilasvalituksia sekä lakiehdotuksiin liittyvien kuulemisten yhteydessä koskien lääketieteellistä ja farmaseuttista alaa. Neuvosto koostuu 12 lääkäristä. Neuvosto antaa vain lausuntoja, eikä sillä ole toimivaltaa antaa sitovia päätöksiä.

Saksa

Saksan tuomioistuinlaitos on jaettu yleisiin tuomioistuihin, yleisiin hallintotuomioistuihin, työtuomioistuihin, sosiaalituomioistuihin ja verotuomioistuihin. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku tapahtuu oikaisumenettelyn jälkeen sosiaalituomioistuimissa kolmiportaisesti. Esimerkiksi vakuutuskassojen (*Krankenkassen*), työvoimaviranomaisten (*Bundesanstalt für Arbeit*), ammattikuntayhdistysten (*Berufsgenossenschaften*) ja vakuutuslaitosten (*Bundesversicherungsanstalten für Angestellte, Landesversicherungsanstalten*) päätöksiin voidaan hakea muutosta ensimmäisen asteen sosiaalituomioistuimelta (*Sozialgericht*). Menettely muistuttaa hallinnollista muutoksenhakua, jossa noudatetaan muun muassa virallisperiaatetta. Tuomioistuin ei ole sidottu asianosaisten väitteisiin ja todisteisiin, vaan se voi hankkia näyttöä myös viran puolesta. Sosiaalituomioistuimessa on useita jaostoja, jotka käsittelevät yhteen tai useampaan sosiaalioikeuden alaan kuuluvia asioita. Jokaisessa jaostossa puheenjohtajana on ammattituomari. Kun asiassa järjestetään suullinen käsittely, ratkaisukokoonpanoon osallistuu puheenjohtajan lisäksi kaksi maallikkotuomaria. Niissä tapauksissa, joissa suullista kuu-

lemista ei järjestetä, päätöksen tekee puheenjohtaja yksin. Ilman suullista kuulemista käsitellään lähinnä yksinkertaisimpia asioita.

Sosiaalituomioistuimen päätökseen voi hakea muutosta osavaltion sosiaalituomioistuimelta (*Landessozialgericht*). Usealla osavaltiolla voi olla yhteinen *Landessozialgericht*. Muutoksenhaku osavaltion sosiaalituomioistuimeen on rajoituksetta mahdollista vain, jos asian intressi on yli 500 euroa. Muussa tapauksessa muutoksenhaun edellytyksenä on muutoksenhakulupa. Muutoksenhakulupa voidaan myöntää, jos asialla on periaatteellista merkitystä oikeuskäytännön kannalta tai jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe. Osavaltion sosiaalituomioistuimessa käsittely tapahtuu samojen periaatteiden mukaan kuin ensimmäisen asteen sosiaalituomioistuimessa. Aiemman oikeudenkäyntiaineiston lisäksi tuomioistuimen on otettava huomioon mahdolliset uudet tosiseikat ja todisteet. Asianajajan käyttö ei ole pakollista tässä oikeusasteessa. Kuten ensimmäisen asteen sosiaalituomioistuimessa myös osavaltion sosiaalituomioistuimessa voidaan esittää uusia todisteita, kuulla todistajia ja esittää uusia asiantuntijalausuntoja. Jokaisessa osavaltion sosiaalituomioistuimessa on useita osastoja, jotka käsittelevät yhteen tai useampaan sosiaalioikeuden alaan kuuluvia asioita. Jokaisella osastolla ratkaisukokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria ja kaksi maallikkotuomaria. Yksi ammattituomari toimii puheenjohtajana.

Osavaltion sosiaalituomioistuimen ratkaisuun voi hakea muutosta liittovaltion sosiaalituomioistuimelta (*Bundessozialgericht*). Edellytyksenä on osavaltion sosiaalituomioistuimen myöntämä muutoksenhakulupa. Jos muutoksenhakulupaa ei ole myönnetty, tästä päätöksestä voi myös hakea muutosta liittovaltion sosiaalituomioistuimelta. Liittovaltion sosiaalituomioistuimen käsittelyssä ei enää oteta huomioon uusia oikeustositseikkoja tai todisteita, vaan ne on pitänyt esittää jo alemmissa sosiaalituomioistuimissa. Liittovaltion sosiaalituomioistuimessa on useita osastoja, jotka käsittelevät yhteen tai useampaan sosiaalioikeuden alaan kuuluvia asioita. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria ja kaksi maallikkotuomaria. Ammattituomari on puheenjohtajana. Sekä osavaltion että liittovaltion sosiaalituomioistuimessa ratkaisu voidaan tehdä ilman maallikkotuomareita silloin, kun asiassa ei järjestetä suullista kuulemista. Liittovaltion tuomioistuimessa yksityisen asianosaisen on käytettävä edustajaa.

Vakuutettujen ja työnantajien edustajat toimivat sosiaalituomioistuimissa maallikkotuomareina toimeentuloturva-asioissa. Maallikkotuomareina toimivat myös lääkäreiden edustajat, mutta vain asioissa, joissa on kysymys lääkäreihin liittyvistä asioista esimerkiksi vakuutuskassalääkäreiden toimintaan liittyvistä asioista. Lääkärit eivät siten ole jäseninä lääketieteellisen erityisasiantuntemuksen tarjoamiseksi toimeentuloturva-asioissa, vaan heidän roolinsa on kuvattavissa intressiedustukseksi lääkäreitä koskevissa asioissa. Tuomioistuin voi kuitenkin hankkia tarvittaessa asiantuntijalausuntoja.

Alankomaat

Alankomaiden tuomioistuinlaitos koostuu 19 alueellisesta alioikeudesta, viidestä muutoksenhakutuomioistuimesta ja kahdesta muusta erityisestä muutoksenhakutuomioistuimesta. Lisäksi on korkein oikeus (*Hoge raad*) ja korkein hallinto-oikeus (*Raad van Staten* lainkäyttöosasto). Alioikeuksissa on aina neljä osastoa, jotka ovat hallintoasioi-

den osasto, siviiliasioiden osasto, rikosasioiden osasto sekä osasto, joka käsittelee yksityisten henkilöiden välisiä riita-asioita, kuten esimerkiksi vuokra- ja työriita-asioita.

Toimeentuloturva-asioissa sosiaalilautakunnan päätökseen tyytymättömän henkilön on ensin tehtävä sosiaalilautakunnalle oikaisuvaatimus. Sosiaalilautakunnan oikaisuvaatimukseen antama päätös on mahdollista viedä alioikeuteen, jonka päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus on ylin tuomioistuin sosiaaliturva-asioissa ja virkamiehiä koskevissa työriita-asioissa.

Vuoteen 1991 asti alioikeuden ratkaisukokoonpanossa oli sekä tuomareita että maallikojäseniä niissä asioissa, joista oli mahdollista valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nykyisin alioikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ainoastaan ammattituomareita. Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpano koostuu tavallisesti kolmesta tuomarista.

Alankomaiden tuomioistuimissa ei ole lääkärijäseniä. Asian osapuolten tehtävänä on esittää riittävä lääketieteellinen selvitys, jotta oikeus voi ratkaista asian parhaalla mahdollisella tavalla. Mikäli alioikeus tai korkein hallinto-oikeus katsoo asiassa olevan epäselvyyttä jostakin lääketieteellisestä kysymyksestä, oikeus voi valtuuttaa lääketieteen asiantuntijan suorittamaan tutkimuksen henkilölle, jota asia koskee. Asiantuntijalääkäri kirjoittaa tutkimuksen perusteella lausunnon, josta kuullaan molempia osapuolia. Asiantuntijalääkäri voi hankkia tutkimuksen suorittamisen kannalta tarvittavaa tietoa henkilön hoitavalta lääkäriltä, vakuutuslääkäriltä ja lääkäriltä, joka toimii hallinnollisia viranomaisia konsultoivana lääkärimäisenä. Asiantuntijalääkäreiden lausunnot ovat hyvin tärkeitä oikeudenkäynnissä. Useimmissa tapauksissa nämä lausunnot ovat lääketieteellisten kysymysten osalta ratkaisevia.

Alankomaissa on nykyisin paljon keskustelua lääketieteen ja muiden alojen asiantuntijoiden asemasta oikeusprosessissa. Keskustelu sai alkunsa erään rikosasian oikeudenkäynnistä, jossa virheelliseksi osoittautunut tuomio perustui DNA-testien perusteella annettuun asiantuntijalausuntoon. Tämän tapauksen pohjalta Alankomaissa on valmisteltu kesällä 2009 voimaan tuleva laki, jonka mukaan rikosprosessissa tuomari voi valita asiantuntijaksi ainoastaan erityiseen rekisteriin rekisteröidyn luotettavan, pätevän ja puolueettoman asiantuntijan. Suunnitteilla on saada myös siviili- ja hallintoprosessia varten vastaavanlainen säännös. Hallintoprosessissa tuomari määrää asiantuntijan. Tuomioistuimella on tähän asti ollut lista mahdollisista asiantuntijoista, joista tuomari valitsee yhden.

2.4 Nykytilan arviointi

Käsittelyn joutuisuus

Oikeusturvan keskeisiin osatekijöihin kuuluu, että tuomioistuimet ratkaisevat asiat joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Vakuutuslainsäädännössä tämä vaatimus ei kuitenkaan ole toteutunut riittävällä tavalla. Vakuutuslainsäädännössä käsiteltäville asioille on ominaista, että niissä on kysymys henkilön perustoimeentulon kannalta keskeisistä etuuksista, minkä vuoksi asioilla on useimmiten suuri merkitys yksittäiselle asianosaiselle. Tällai-

sia asioita koskevat valitukset tulisi käsitellä erityisen kiireellisesti. Vakuutusosoikeudessa asioiden keskimääräinen käsittelyaika on viime vuosina ollut yli vuoden. Tilannetta on jo 2000-luvulla pyritty korjaamaan uudistamalla vakuutusosoikeuden johtamisorganisaatiota, kehittämällä menettelytapoja ja lisäämällä henkilöstöresursseja.

Vakuutusosoikeuden keskimääräiset tuottavuus- ja taloudellisuusluvut ovat korkeat. Uudistustoimenpiteistä huolimatta asianosaisten kannalta tärkeintä vaikuttavuuslukua eli käsittelyaikoja ei kuitenkaan ole saatu kohtuulliselle tasolle. Tehokkuuden lisäämistä yksinomaan uusilla voimavaroilla ei voida pitää enää tarkoituksenmukaisena. Ensisijaisesti toimintaa tulee tehostaa puuttamalla ruuhkautumista aiheuttaviin prosessuaalisiin rakenteisiin ja vakuutusosoikeuden käytännön toimintaedellytyksiä tulee parantaa. Asioiden käsittelyä on pyrittävä nopeuttamaan kuitenkin siten, että oikeusvarmuus säilyy korkealla tasolla.

Henkilöstön lisääminen ei ole lyhentänyt käsittelyaikoja toivotulla tavalla muun muassa siksi, että henkilöstön erityisesti esittelijöiden vaihtuvuus on ollut jatkuvaa. Uusien esittelijöiden opastamiseen on kulunut voimavaroja eikä uusien esittelijöiden työpanos luonnollisesti ole voinut olla samaa luokkaa kuin kokeneempien. Vuodesta 2005 vuoteen 2008 on rekrytoitu 42 esittelijää. Uusia tuomareita on tullut vastaavana aikana 16. Esittelijät ovat siirtyneet vakuutusosoikeudesta muun muassa ammattiliittoihin, vakuutuslaitoksiin ja muihin tuomioistuimiin. Esittelijöiden vaihtuvuus näyttää nyt pienentyneen.

Erilaisten asioiden samanlainen käsittely

Yksi tarkastelua vaativa asia on vakuutusosoikeudessa käsiteltävien erilaisten asioiden samanlainen käsittely. Valittajan oikeusturva ei edellytä, että kaikissa asioissa noudatetaan samanlaisia menettelytapoja, vaan rajallisia voimavaroja tulee voida kohdistaa asioiden edellyttämällä tavalla. Vakuutusosoikeudessa käsitellään henkilön toimeentulon kannalta erittäin tärkeitä asioita, jotka vaativat laajaa perehtymistä tosiasioihin ja erityistä lääketieteellistä tai lainopillista asiantuntemusta. Toisaalta vakuutusosoikeudessa käsitellään myös asioita, joissa asianosaisten intressi ei ole erityisen suuri, sekä sellaisia yksinkertaisia asioita, joiden ratkaiseminen ei vaadi laajaa perehtymistä tai erityisasiantuntemusta.

Vakuutusosoikeudessa lainkäyttöasioiden ratkaisukokoonpanot ovat yleensä kolmi- tai viisijäsenisiä. Vakuutusosoikeudessa asioita käsitellään nykyisin menettelyllisesti lähes yhtä seikkaperäisesti riippumatta asian vaikeusasteesta ja merkityksellisyydestä asianosaiselle. Menettely läpikäydään myös sellaisissa asioissa, joista olisi jo käsittelyn alkuvaiheessa nähtävissä, etteivät ne vaadi laajaa perehtymistä. Tällaisten asioiden käsitteleminen istunnossa vie aikaa ja siten saattaa viivyttää muiden asioiden käsittelyä.

Vakuutusosoikeutta koskevat säännökset sallivat kokoonpanojen harkinnanvaraisen laajentamisen siten, että asian ratkaisu siirretään vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon. Vakuutusosoikeus ei kuitenkaan voi ratkaista pääasiaa peruskokoonpanoja suppeammassa kokoonpanossa, vaikka se asian laadun tai sen merkityksen perusteella olisi mahdollista oikeusturvan vaarantumatta, koska vakuutusosoikeuslaissa ei ole säännöksiä yhden tai kahden jäsenen kokoonpanosta. Tältä osin vakuutusosoikeuslaki poikkeaa useimmista

muista kollegiaalisista tuomioistuimista, joissa on otettu käyttöön vaihtoehtoisia ja joustavia kokoonpanoja. Vakuutusosoikeudessa on tosin mahdollistettu eräänlainen kevennetty kokoonpano asetuksentasoisin säännöksin (valtioneuvoston asetus vakuutusosoikeudesta 5 §). Tällöinkin ratkaisukokoonpanossa on vähintään kolme jäsentä, mutta vakuutusosoikeuden esittelijä voi toimia yhtenä jäsenenä. Tämä kokoonpano on samankaltainen kuin hovioikeuslain (56/1994) 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu kokoonpano.

Muiden tuomioistuinten osalta voidaan todeta, että markkinaoikeuslain (1527/2001) 9 § 1 momentissa säädetään yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanosta, hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 § 2 momentissa, 12 a §:ssä ja 12 b §:ssä säädetään yhden ja kahden jäsenen kokoonpanosta sekä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 2 luvun 8 §:ssä säädetään hovioikeuden yhden jäsenen kokoonpanosta. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) mukaan korkeimman hallinto-oikeuden suppein ratkaisukokoonpano on kolme jäsentä. Ulkomaalaislain (301/2004) 199 §:n 3 momentissa säädetään, että korkein hallinto-oikeus voi ratkaista ulkomaalaisasioissa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden jäsenen kokoonpanossa esittelystä. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 9 ja 10 §:n mukaan korkeimmassa oikeudessa tietyt asiat voidaan käsitellä yhden jäsenen kokoonpanossa.

Kuulemisperiaatteen toteutuminen vakuutusosoikeudessa

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jäljempänä EIS) 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Pykälän 3 momentin mukaan rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen.

Käytännössä vakuutusosoikeudessa kuulemismenettely on seuraavanlainen. Asia tulee tavallisesti vakuutusosoikeudessa vireille siten, että etuuslaitos toimittaa sille osoitetun valituskirjelmän liitteineen, oman lausuntonsa ja kaikki asian aikaisemmissä käsittelyvaiheissa olleet asiakirjat vakuutusosoikeudelle. Vakuutusosoikeudelle voidaan toimittaa uutta selvitystä valituksen yhteydessä ja sen jälkeenkin asian koko vireilläoloaikana. Vakuutusosoikeuden tulee myös omasta aloitteestaan hallintolainkäyttölain puitteissa hankkia lisäselvitystä. Asian käsittelyn edetessä vakuutusosoikeudessa, asian esittelijä sekä ratkaisukokoonpanoon kuuluva tarkastava jäsen ja puheenjohtaja pitävät huolen siitä, että kaikesta asian vireillä ollessa toimitetusta uudesta selvityksestä kuullaan asianmukaisesti osapuolia.

Asianosaisilla on oikeus saada tieto ja mahdollisuus lausua kaikesta asiaa koskevasta selvityksestä. Jos esimerkiksi etuuslaitos toimittaa vakuutusosoikeuteen asiakirjoja, muutoksenhakijalle varataan tilaisuus lausua niistä. Mikäli taas muutoksenhakija toimittaa vakuutusosoikeudelle uutta lääketieteellistä tai muuta selvitystä, vakuutusosoikeus toimittaa sen etuuslaitokselle, jolta pyydetään asiassa lisälausunto. Etuuslaitos toimittaa lisälausuntonsa vakuutusosoikeuteen ja samalla myös muutoksenhakijalle varaten tälle tilaisuuden lausua sen johdosta. Vakuutusosoikeudessa varmistetaan vielä asiakirjoista, että etuuslaitos on varannut muutoksenhakijalle tilaisuuden lausua lisälausunnosta. Muutoksenhakijalle varataan aina viimeiseksi tilaisuus lausua asiasta ennen ratkaisun tekemistä.

Tarkasteltaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) Suomelle antamia vakuutusosoikeutta koskevia tuomioita, neljässä tapauksessa on ollut kyse vastapuolen kuulemisvelvoitteen laiminlyönnistä.

Tapauksessa Kerojärvi v. Suomi (19.7.1995 EIT:A-322) EIS 6 artiklan 1 kohtaa katsottiin rikotun. Kysymys oli oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta, kun vakuutusosoikeus oli ratkaissut sotilasvammalain mukaisia korvauksia koskeneen valituksen antamatta viranomaisten sille lähettämiä asiakirjoja tiedoksi valittajalle ja kun korkein oikeus oli hylännyt vakuutusosoikeuden päätöksestä tehdyn valituksen ryhtymättä mihinkään tiedoksiantoa tarkoittaneeseen toimenpiteeseen.

Tapauksessa K.P. v. Suomi (31.5.2001) EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu kontradiktorisen oikeudenkäynnin ja osapuolten kuulemisen osalta. Kysymys oli siitä, että vakuutusosoikeus ei ollut antanut valittajalle tiedoksi hänen päiväraha- ja eläkeasioissa tehtyjen valitusten johdosta hankittuja vakuutusyhtiöiden ja sosiaaliturvalaitoksen lausuntoja. EIT katsoi, että lausunnot olivat valittajan tekemien valitusten asiakysymyksistä esitetyjä perusteltuja käsityksiä, joilla selvästi oli tarkoitettu vaikuttaa valituksia käsitelleiden viranomaisten ja vakuutusosoikeuden päätöksiin, kun niissä oli vaadittu valitusten hylkäämistä. Riippumatta lausuntojen tosiasiallisesta vaikutuksesta vakuutusosoikeuden päätöksiin juuri valittajan asiana oli ollut arvioida sitä, vaativatko ne huomautuksia hänen taholtaan. Näin ollen lausunnoista olisi tullut antaa tieto valittajalle riippumatta siitä, olisiko niillä voinut olla vaikutusta lopputulokseen.

Tapauksessa K.S. v. Suomi (31.5.2001) oli kyse EIS 6 artiklan 1 kohdan rikkomuksesta kontradiktorisen oikeudenkäynnin ja osapuolten kuulemisen osalta, kun työttömyysturvalautakunta ja vakuutusosoikeus eivät olleet antaneet valittajalle tiedoksi lausuntoja, jotka ne olivat hankkineet viran puolesta. EIT katsoi, että työttömyysturva-asiassa tehdyn

valituksen johdosta viran puolesta hankituista lausunnoista olisi tullut antaa tieto valittajalle riippumatta siitä, olisiko niillä voinut olla merkitystä lopputulokseen.

Myös varsin tuoreessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antamassa tuomiossa (S.H. v. Suomi 29.7.2008) oli kyse oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja osapuolten tasa-arvon periaatteen rikkomisesta, kun oikeudelle jätettyjä asiantuntijalausuntoja ei annettu toiselle osapuolelle tiedoksi. Valittajalle ei ollut annettu tiedoksi vakuutusyhtiön vakuutusosoikeudelle jättämää kahta asiantuntijalääkärintlausuntoa, jotka olivat olleet tuoreimmat selvitykset valittajan terveydentilasta ja ne olivat relevantteja jutun harkinnan kannalta. EIT totesi, että oikeudenmukaisuutta täytyy arvioida koko oikeudenkäynnin valossa. Oikeudenmukaisuuteen kuuluu osapuolten tasa-arvon periaate, joka edellyttää, että osapuolelle annetaan kohtuullinen tilaisuus asiansa ajamiseen edellytyksin, joilla häntä ei aseteta vastapuoleensa nähden olennaisesti huonompaan asemaan. Siten osapuolilla on oikeus saada tietoonsa kaikki oikeuden päätökseen vaikuttamista varten esitetyt todisteet ja lausumat sekä esittää niistä käsityksensä. Näin on asia myös silloin, kun lausumat ovat neutraaleja päätettävien kysymysten kannalta tai kun asianomaisen oikeuden mielestä niistä ei ole ilmennyt mitään sellaista seikkaa tai perustelua, joka ei jo näkyisi valituksenalaisesta päätöksestä. Vain asian osapuolet voivat päättää tuosta kysymyksestä ja heidän asiansa on ilmoittaa, vaatiiko asiakirja huomautuksia heidän taholtaan. EIT pani merkille, että kyseiset lääkärintlausunnot koskivat valituksen asiakysymyksiä. Siitä riippumatta, olivatko ne ehkä vaikuttaneet vakuutusosoikeuden päätökseen, valittajan asiana oli ollut harkita, edellyttivätkö ne lausumaa hänen taholtaan. Niin ollen vakuutusosoikeuden olisi tullut antaa hänelle tilaisuus esittää niistä huomautuksiaan ennen päätöksen tekemistä. Koska näin ei ollut tehty, EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.

Tässä yhteydessä on myös syytä mainita tapaus H.A.L. v. Suomi (27.1.2004), jossa oli kyse oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, kontradiktorisesta menettelystä ja perusteluvollisuudesta, mutta asiassa ei ollut kysymys vakuutusosoikeuden toiminnasta, vaan asian oli viimeisenä valitusasteena käsitellyt tarkastuslautakunta. EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu, koska valittajalle ei ollut annettu riittävästi tietoja voidakseen osallistua asianmukaisesti oikeudenkäyntiin. Valittajalle ei ollut varattu tilaisuutta saada tietoonsa asiassa kuultujen asiantuntijalääkäreiden lausuntoja, eikä hänellä siten ollut tilaisuutta tehdä niistä huomautuksia. EIT katsoi myös, että päätöstä ei ollut perusteltu asianmukaisesti. Sosiaalivakuutuslautakunta, jonka perusteluihin viimeisenä valitusasteena ollut tarkastuslautakunta yhtyi, pääasiassa vain kuvasi soveltuvaa lainsäädäntöä ja totesi valittajan esittämästä selvityksestä, mutta ei perustellut sitä, miksi selvitystä oli pidettävä riittämättömänä.

Vertailun vuoksi voidaan vielä mainita tapaus Kukkonen v. Suomi (7.6.2007), jossa EIS 6 artiklan 1 kohtaa ei ollut rikottu. EIT:n mukaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta täytyi arvioida koko oikeudenkäyntiä silmälläpitäen. Osapuolten tasa-arvon periaate edellyttää, että asian osapuoli saa kohtuullisen mahdollisuuden esittää asiansa edellytyksin, joilla häntä ei aseteta vastapuoleensa nähden olennaisesti huonompaan asemaan. Siten osapuolilla tulee olla tilaisuus saada tietoonsa kaikki todisteet ja lausumat, joita on esitetty oikeuden päätökseen vaikuttamista silmälläpitäen. Samoin osapuolilla tulee olla tilaisuus tehdä niistä huomautuksia. Näin on asia myös silloin, jos lausumat ovat neutraaleja ratkaistavien kysymysten kannalta tai että oikeuden mielestä lausumassa ei ole

esitetty seikkoja tai väitteitä, jotka eivät ole jo ilmenneet riitautetusta päätöksestä. Osapuolten asiana on päättää siitä, edellyttääkö jokin asiakirja heidän huomautuksiaan. EIT totesi, että valittaja oli yksilöinyt yhden asiakirjan, jota ei ollut lähetetty hänelle vakuutusosoikeuden toimesta. EIT pani merkille, että kyseinen asiakirja oli puolen sivun mittainen henkilökohtainen muistiinpano, jota ei ollut nimenomaisesti osoitettu vakuutusosoikeudelle eikä allekirjoitettu. Asiakirjan päiväyksestä ei ilmennyt, minä vuonna se oli laadittu. Kun siinä mainittiin, että valittaja on parhaillaan odottamassa vakuutusosoikeuden päätöstä, EIT piti todennäköisenä, että asiakirja oli kirjoitettu sinä aikana, jolloin valittajan asia oli ollut vakuutusosoikeudessa. Myös se oli epäselvää, milloin ja miten muistio oli otettu asian aineistoon. Mitä todennäköisimmin se oli ollut aineistossa jo ennen kuin vakuutusosoikeus oli tehnyt päätöksen. Asiakirjoista tai vakuutusosoikeuden päätöksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että vakuutusyhtiö olisi nojautunut kyseiseen asiakirjaan. EIT:n mukaan käsillä oleva tapaus oli erotettava tietyistä muista Suomea koskeneista tapauksista, joissa EIT oli todennut rikkomuksesta, kun valittajalle ei ollut annettu tiedoksi vastapuolen lausumaa. Näissä tapauksissa asiakirjat olivat käsittäneet ilmeisesti oikeuden päätökseen vaikuttamista varten jätettyjä perusteltuja lausumia jutuisa tehtyjen valitusten asiakysymyksiin. Kyseinen asiakirja ei ollut perusteltu lausuma valittajan valituksen asiakysymyksistä eikä todiste, jonka vakuutusyhtiö olisi jättänyt vakuutusosoikeudelle sen päätökseen vaikuttamista varten. Se, että valittaja ei ollut tiennyt asiakirjasta, ei ollut vaikuttanut haitallisesti hänen kykyynsä riitauttaa vakuutusyhtiön ja tapaturmalautakunnan päätöksiä vakuutusosoikeudessa.

Korkein hallinto-oikeus on antanut kaksi päätöstä, joissa on ollut kyse kuulemisperiaatteen toteutumisesta vakuutusosoikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu vakuutusosoikeuden päätöksen purkamisen asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi.

Tapauksessa KHO:2008:44 oli kyse siitä, että vakuutusosoikeus oli pyytänyt asumistukea koskevaa valitusasiaa käsitellessään valittajan vastaselityksestä vielä Kansaneläkelaitoksen selityksen. Valittajalle ei varattu tilaisuutta antaa pyydetyistä selityksestä vastaselitystä. Kansaneläkelaitoksen lisälausunnossa oli ainoastaan viitattu sen antamaan aikaisempaan lausuntoon. KHO katsoi, että ratkaistaessa menettelyvirheeseen perustuvaa purkihakemusta oli otettava huomioon myös EIS 6 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. EIS 6 artiklaa koskevassa soveltamiskäytännössä on korostettu osapuolten kuulemisperiaatteen tärkeyttä. Kuulemisperiaatteen noudattamiseen kuuluu se, että kaikki asian ratkaisuun vaikuttava oikeudenkäyntiaineisto saatetaan osapuolten tietoon ja varataan heille tosiasiallinen mahdollisuus reagoida siihen. Osapuolten itsensä tulee lähtökohtaisesti saada päättää, onko jokin lausuma tai selvitys sen luonteinen, että se edellyttää hänen kannanottoaan. Näin ollen tuomioistuin voi poiketa kuulemisvelvoitteesta vain hyvin poikkeuksellisesti. KHO katsoi, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 ja 2 momentin sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, että vaikka Kansaneläkelaitoksen asiassa antama lisälausunto oli suppea, ei asiassa ollut sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat katsomaan, että valittajaa ei tullut kuulla lausunnon johdosta. Asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa oli tältä osin menetelty virheellisesti. Hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan päätös voidaan purkaa, jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kyseistä säännöstä menettelyvirheen vaikutuksesta päätökseen ei tullut tulkita ahtaasti, kun kysymys oli perus- ja ihmisoikeuksien noudat-

tamisesta. Tämän vuoksi KHO purki vakuutusosoikeuden päätöksen ja palautti asian vakuutusosoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Tapauksessa KHO:2008:45 oli kyse siitä, että vakuutusosoikeus ei ollut hoitotukiasiaa käsitellessään toimittanut asiassa valittajan vaatimaa suullista käsittelyä eikä varannut tälle tilaisuutta antaa vastaselitystä Kansaneläkelaitokselta pyytämästään kahdesta lausunnosta. Kansaneläkelaitoksen antamassa ensimmäisessä lausunnossa oli muun muassa viitattu Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin mielipiteeseen ja toisessa lausunnossa oli esitetty näkemys valittajan toimintakyvystä ja arvioitu hänen oikeuttaan hoitotukeen. Valittaja haki vakuutusosoikeuden päätöksen purkamista asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa tapahtuneiden menettelyvirheiden vuoksi. Suullisen käsittelyn osalta KHO katsoi, että vakuutusosoikeus oli voinut ottaa huomioon hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin ja EIS 6 artiklan, jättää suullisen käsittelyn toimittamatta päätöksessään mainituilla perusteilla ja kun otetaan huomioon asian laatu sosiaalivakuutusjärjestelmän mukaista etuutta koskevana lääketieteellisen selvityksen nojalla arvioitavana riitana. Asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa ei ollut tämän vuoksi tapahtunut menettelyvirhettä. Sitä vastoin KHO katsoi, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 34 §:n 1 ja 2 momentin sekä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, että sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joissa vakuutusosoikeus olisi voinut ratkaista asian varaamatta valittajalle tilaisuutta lausua kansaneläkelaitoksen lausunnoista, ei ollut. Asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa oli tältä osin menetelty virheellisesti. Hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 1 kohdan säännöstä menettelyvirheen vaikutuksesta päätökseen ei tullut tulkita ahtaasti, kun kysymys oli perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisesta. Tämän vuoksi KHO purki vakuutusosoikeuden päätöksen ja palautti asian vakuutusosoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Vilén v. Suomi 17.2.2009 oli kysymys siitä, loukattiinko oikeudenkäynnin osapuolten tasa-arvoa sen johdosta, että tuomioistuimelle toimitettuja lääkärinlausuntoja ei annettu tiedoksi valittajalle, kun kuitenkin niiden sisältö oli otettu olennaisilta osiltaan toisen osapuolen lausumaan, josta valittaja sai tehdä huomautuksiaan. Asiassa ylimpänä muutoksenhakuasteena oli tarkastuslautakunta. EIT totesi, että oikeudenkäyntiä oli tarkasteltava kokonaisuutena harkittaessa sen oikeudenmukaisuutta. Osapuolten tasa-arvon periaatteen mukaan asian osapuolelle tuli antaa kohtuullinen tilaisuus asiansa ajamiseen edellytyksin, joilla häntä ei pantu vastapuoleensa nähden olennaisesti huonompaan asemaan. Näin ollen osapuolilla täytyi olla tilaisuus saada tietoonsa kaikki oikeudelle sen päätökseen vaikuttamista silmälläpitäen esitetyt todisteet ja lausumat sekä esittää niistä oma käsityksensä. Näin oli tehtävä silloinkin, kun lausumalla ei otettu tiettyä kantaa päätettävään kysymykseen tai kun oikeuden mielestä lausumalla ei ollut esitetty seikkaa tai väitettä, josta ei olisi jo mainittu valituksenalaisessa päätöksessä. Vain asian osapuolet kykenivät päättämään asianmukaisesti siitä, oliko niin asia tai edellyttikö tietty asiakirja heidän huomautuksiaan. EIT pani merkille, että kyseisissä lääkärinlausunnoissa oli esitetty perusteltu käsitys valittajan valituksen asiakysymyksistä. Lausunnot oli toimitettu tarkastuslautakunnalle. Merkityksellistä ei ollut se, että lausuntojen käsittämä tieto oli otettu kansaneläkelaitoksen lausumaan tai että lausunnot olivat sisäisiä valmisteluasiakirjoja. Myöskään ei ollut merkitystä sillä, oliko niillä ollut vaikutusta tarkastuslautakunnan päätökseen. Kun ne oli otettu oikeudenkäyntiasiakirjoihin, valittajan asiana oli arvioida, edellyttivätkö ne

hänen huomautuksiaan. Hänelle ei kuitenkaan ollut annettu tilaisuutta esittää niistä käsitkiään ennen päätöksen tekemistä. Siten EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.

Vakuutusosoikeudessa noudatettu kuulemismenettely vaikuttaisi sinänsä olevan osapuolten kuulemista koskevan lainsäädännön, Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen. EIT:n vakuutusosoikeutta koskevissa tuomioissa osapuolten kuulemis- ja tasa-arvon periaatteen rikkomukset ovat olleet niin ilmeisiä, että kysymyksessä voi pikemminkin olla vakuutusosoikeudessa tapahtunut huolimattomuus kuin sen noudattamien käytäntöjen puutteellisuus. Kuulemisperiaatteen rikkomuksia on kuitenkin tapahtunut, vaikka osapuolten kuulemisen toteutuminen yleensä tarkistetaan vakuutusosoikeudessa useaan kertaan. Syynä saattaa olla nimenomaan vakuutusosoikeudessa viime vuosina vallinnut työtilanne, jossa henkilövoimavaroja ei ole riittävällä tavalla kyetty kohdistamaan yksittäisten asioiden käsittelyyn. Lisäselvitystä saapuu jatkuvasti vakuutusosoikeuteen ja jokaisesta asiakirjasta on kuultava osapuolia. Tällainen järjestelmä on altis inhimillisille virheille ja erehdyksille. Vakuutusosoikeuteen toimitetaan myös paljon sellaista selvitystä, jolla ei ole asian ratkaisun kannalta merkitystä.

Lisäselvityksen toimittaminen

Hallintolainkäyttölaki mahdollistaa sen, että vakuutusosoikeudelle voidaan toimittaa uutta selvitystä valituksen yhteydessä ja sen jälkeenkin asian vireilläoloaikana. Vakuutusosoikeuden tulee myös omasta aloitteestaan hallintolainkäyttölain puitteissa hankkia lisäselvitystä. Osapuolia kuullaan kaikesta asiaan toimitetusta selvityksestä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on hyvin selkeä siinä mielessä, että kaikista tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista, joilla on tarkoitettu vaikuttaa asian ratkaisuun, on kuultava vastapuolta siitä huolimatta, vaikka asiakirja ei tosiasiasa voisi vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian osapuolen päätettävissä on se, onko hänen tarpeen lausua asiakirjan johdosta. Lisäselvityksen toimittaminen kuulemismenettelyineen pidentää asian käsittelyaikaa vakuutusosoikeudessa. Useissa tapauksissa käsittelyaika pitenee huomattavasti, vaikka kuulemisessa noudatetaan yleensä lyhyitä määräaikoja. Tavallisesti laitoksille varataan 14 päivää ja muutoksenhakijalle 30 päivää vastineen antamiseen. Uuden selvityksen vastaanottaminen saattaa aiheuttaa käsittelyn viivästyksen lisäksi kaksinkertaista työtä. Mikäli uusi selvitys saapuu vasta asiantuntijajäsenkierron jälkeen, selvitys on toimitettava uudelleen jäsenten arvioitavaksi. Vakuutusosoikeudessa joissain tapauksissa asia on avattu uuden selvityksen vuoksi vielä sen jälkeenkin, kun asia on jo ratkaistu istunnossa. Tällaisessa tapauksessa asian esittelijä tekee uuden esityksen, asia kiertää ratkaisukokoonpanoon kuuluvilla jäsenillä ja asiassa järjestetään uusi istunto.

Edellä mainituista syistä johtuen uuden selvityksen toimittaminen valituskirjelmän yhteydessä tai ainakin mahdollisimman pian asian vireille tulon jälkeen olisi asian joutuisan käsittelyn vuoksi suotavaa. Tämä ei kuitenkaan ole asianosaisen kannalta aina mahdollista, koska etenkin lääketieteelliseen arvioon perustuvissa asioissa uutta selvitystä toimitetaan sen mukaisesti kuin ratkaisun perusteena oleva henkilön terveydentila muuttuu asian käsittelyn kestäessä. Lääketieteelliseen arvioon perustuvissa asioissa toimitte-

taan runsaasti terveydentilaa koskevaa uutta selvitystä, esimerkiksi lääkärinlausuntoja ja tutkimustuloksia.

Vakuutusosoikeudessa käsitellään toisinaan myös sellaisia tapauksia, joissa muutoksenhakija toimittaa vakuutusosoikeudelle jatkuvasti uusia asiakirjoja tai muuta selvitystä, joka ei liity käsiteltävänä olevaan asiaan. Kuulemisperiaatteen toteuttamiseksi vakuutusosoikeus kuulee etuuslaitoksia kaikesta asiaan liittymättömästäkin aineistosta, jonka asianosainen on toimittanut tarkoituksenaan vaikuttaa asiansa ratkaisuun. Tällaisissa tapauksissa kuulemismenettely saattaa johtaa jatkuvaan kuulemiskierteeseen, jolloin asia on hyvin vaikea saada päätökseen. Vakuutusosoikeudella ei ole nykyisin käytössään tehokkaita keinoja rajoittaa asiaan kuulumattoman ja asian käsittelyä tarpeettomasti viivyttävän aineiston toimittamista.

Muodollisten istuntojen järjestäminen

Kaikissa vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä viisijäsenisissä asioissa järjestetään nykyisin istunto, jossa on läsnä esittelijä ja kaikki ratkaisukokoonpanoon kuuluvat jäsenet. Myös ne viisijäseniset asiat, jotka on jo jäsenillä kierron jälkeen todettu yksimielisiksi, ratkaistaan aina istunnossa jäsenten yhdessä läsnä ollen. Näiden etukäteen yksimielisten asioiden istunnot ovat kuitenkin vain muodollisia, koska asian tarkemmasta sisällöstä ei enää istunnossa keskustella. Yksimielisissä kolmijäsenisissä asioissa ei näin menetellä, vaan puheenjohtaja määrää ratkaisumerkinnän tekemisestä tietylle päivälle. Yksimielistä kolmijäsenistä asiaa ei yleensä käsitellä lainkaan jäsenten yhdessä läsnä ollen. Kolmijäsenisten asioiden osalta tämä menettelytapa on vakiintunut.

Yksimielisten viisijäsenisten asioiden käsittely viivästyy usein siksi, että asia joudutaan viemään muodolliseen istuntoon, jonka järjestämistä voidaan joutua odottamaan pitkäänkin. Etenkin loma-aikoina viivästymiset voivat muodostua pitkiksi esimerkiksi sen vuoksi, että esteettömän sivutoimisen jäsenen saaminen istuntoon voi viedä viikkoja. Tänä aikana asian käsittely ei yleensä etene lainkaan.

Erityisesti sivutoimisten lääkärijäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten istuntoihin käytettävissä oleva aika on rajallinen. Yksimielisiin asioihin kuluva aika vähentää keskustelua vaativiin tapauksiin käytettävissä olevaa aikaa. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että keskustelua vaativat tapaukset käsitellään mahdollisimman perusteellisesti, ja että niiden käsittelyyn varataan riittävästi aikaa. Koska kaikki viisijäseniset asiat viedään muodolliseen istuntoon, jotkut asiat saattavat istuntopäivän täyttymisen vuoksi jäädä odottamaan seuraavaa istuntoajankohtaa. Ongelmana on lisäksi viisijäsenisiin istuntoihin kuluva tuomareiden ja esittelijöiden työaika. Kun yksimielisetkin asiat viedään muodolliseen istuntoon, istuntoihin kuluva kokonaistyöaika lisääntyy merkittävästi. Asioiden jälkityöt eivät jakaudu tasaisesti ja jälkityövaiheeseen syntyy ruuhkia, koska kaikki viisijäseniset asiat ratkaistaan tiettyinä istuntopäivinä. Asian kokonaiskäsittelyaika lyhenisi hieman, mikäli jälkitöihin käytettävää aikaa pystyttäisiin lyhentämään.

Koska kaikki viisijäseniset asiat ratkaistaan istunnossa, yksimielisen viisijäsenisen asian saattavat toisinaan ratkaista muodollisesti eri sivutoimiset jäsenet kuin ne, jotka ovat

asiaan tosiasiasa perehtyneet. Yksimielisiä asioita joudutaan usein esittelemään niille sivutoimisille jäsenille, jotka eivät ole ennen istuntopäivää lukeneet asiakirjoja. Tähän menee tuomareilta ja esittelijöiltä turhaa aikaa ja vaivaa. Lääkärijäsenen osalta muodollisen istunnon ratkaisukokoonpano on erityinen ongelma, ja asia on herättänyt keskustelua myös julkisuudessa. Asioiden käsittelyn joutuisuuden vuoksi vakuutusosoikeuden muodolliseen istuntoon osallistuu tavallisesti se lääkärijäsen, joka on istuntopäivänä vakuutusosoikeudessa paikalla ja helpoiten saatavilla. Istuntopäivät pitäisivät kohtuuttomiksi, mikäli jokaisessa yksimielisessäkin asiassa istuntosalissa vaihtuisi lääkärijäsenen mukaisesti, kuka asiaan on aikaisemmin perehtynyt. Lääkärijäsenten toistuva vaihtaminen istunnoissa aiheuttaisi myös lääkärijäsenten töiden kannalta ongelmia, koska heille ei jäisi istuntopäivinä lainkaan aikaa uusiin asioihin perehtymiseen.

Muodollisten istuntojen vuoksi ratkaisukokoonpanoon osallistuva lääkäri saattaa olla erikoistunut johonkin muuhun lääketieteenalaan kuin mistä asiassa on kyse. Vakuutusosoikeuden päätökseen kirjataan ratkaisuun osallistuneiden jäsenten kohdalle vain niiden jäsenten nimet, jotka ovat olleet istunnossa läsnä. Koska valmisteluvaiheessa lääketieteellisen arvion tehneen lääkärijäsenen osallistuminen asian ratkaisuun ei ilmene vakuutusosoikeuden päätöksestä, muutoksenhakijalle saattaa jäädä virheellinen kuva asian ratkaisun tehneiden jäsenten asiantuntevuudesta. Asianosaisen näkökulmasta on varsin arveluttavaa, että esimerkiksi neurologisesti vaativassa asiassa ratkaisuun osallistuva lääkärijäsen onkin muun alan lääkäri. Edellä mainittu käytäntö heikentää yleistä luottamusta vakuutusosoikeuteen ja sen asiantuntevuuteen. Ratkaisuun tosiasiasa osallistuva lääkärijäsen määräytyy valmisteluvaiheessa asian vaatiman erikoisalan mukaisesti, mutta edellä mainituista syistä johtuen tämä ei aina ilmene vakuutusosoikeuden päätöksestä. Asianosainen voi saada asiaansa tosiasiasa osallistuneen lääkärijäsenen nimen ja erikoisalan tietoonsa tiedustelemalla sitä vakuutusosoikeudesta. Tiedusteluja vakuutusosoikeuteen tulee kuitenkin harvoin.

Asian valmisteluun voi osallistua myös useampi lääkärijäsen, mikäli asian laatu vaatii monen lääketieteen alan osaamista. Tällöinkin päätöksessä näkyy vain muodolliseen istuntoon osallistuneen yhden lääkärijäsenen nimi.

Tieto ratkaisuun osallistuneista jäsenistä on tärkeä tuomioistuintoiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Asianosaisilla ja muillakin tahoilla tulee olla mahdollisuus varmistua ratkaisutoimintaan osallistuvien jäsenten esteettömyydestä. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä asioissa esteellisyyden saattaa aiheuttaa esimerkiksi jäsenen osallistuminen saman asian aiempaan käsittelyyn, jäsenen aikaisempi työsuhde vakuutusyhtiöön tai lääkärijäsenen ja asianosaisen välinen hoitosuhde. Edellä kuvattu käytäntö ei ole myöskään ongelmaton jäsenten virkavastuun kannalta.

Lääkärijäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten tarve

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten merkitys asioiden käsittelyssä on erilainen kuin muiden asiantuntijajäsenten. Lääkärijäsenet ovat tehokas tapa hankkia lääketieteellistä asiantuntemusta. Muiden asiantuntijajäsenten roolia ja tarvetta vakuutusosoikeudessa voidaan arvioida eri näkökulmista. Asiantuntijajäsenet voidaan nähdä käräjäoikeuksien lautamiesten kaltaisina maallikkojäseninä, mutta myös heitä ehdottaneen järjestön edus-

tajina. He voivat ainakin joissain asioissa olla tuomassa oman alansa asiantuntemusta vakuutusoikeuden ratkaisutoimintaan. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi maatalousasiat. Etuusjärjestelmä ja etuuksia koskeva muutoksenhaku on rakentunut kolmikannalle, ja asiantuntijajäsenten roolina on nähty olevan jopa järjestelmän toiminnan kontrollointi, mikä ei ole sopusoinnussa lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kanssa. Vakuutusoikeuden kehittämistyöryhmän kuulemat työmarkkinajärjestöt ovat katsoneet, että asiantuntijajäsenet ovat tarpeellisia. Asiantuntijajäsenet saattavat lisätä myös muutoksenhakijan luottamusta, koska he tuovat kokoonpanoon tarvittavan etuudenhakijan tilanteeseen vaikuttavan toimintaympäristön kuten alan työskentelyolosuhteiden tai työsuhteen ehtojen asiantuntemuksen.

Lääkärjäsenien ja muiden asiantuntijajäsenten esteettömyyden varmistaminen

Vakinaisiin tuomarinvirkoihin nimitettäviin henkilöihin sovelletaan tuomareiden nimitämisestä annetun lain (205/2000) mukaista nimitystä edeltävää sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyä. Esteellisyysselvitykset tehdään myös vähintään vuodeksi nimitettävien tuomareiden osalta. Mainitussa laissa viitataan valtion virkamieslainsäädäntöön, jossa tarkoitettu tuomareiden sidonnaisuuksien ilmoittaminen koskee selvitystä elinkeinotoiminnasta, omistuksista yrityksissä ja muusta varallisuudesta, kyseiseen tehtävään kuulumattomista muista tehtävistä, valtion virkamieslain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa tuomarin edellytyksiä hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Vakinaisiin tuomarinvirkoihin nimitettävät henkilöt antavat selvityksen sidonnaisuuksistaan oikeusministeriölle. Vakuutusoikeuden sivutoimisiin jäseniin ei sovelleta sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyä.

Vakuutusoikeuden tuomareihin sekä sivutoimisiin lääkäri- ja muihin asiantuntijajäseniin sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun mukaisia tuomarin esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta arvioituna esimerkiksi sellaista henkilöä, jolla on työsuhde vakuutusyhtiöön tai vakuutusyhtiöryhmään ja johon työsuhteeseen liittyy merkittävä taloudellinen intressi, ei pitäisi määrätä vakuutusoikeuden sivutoimiseksi jäseneksi, koska esteellisyys voi konkretisoi-tua useissa yksittäisissä soveltamistilanteissa. Tällainen jäsen voi käsitellä ainoastaan muiden vakuutusyhtiöiden kuin työnantajansa asioita eikä hänen erityisosaamistaan voida siten hyödyntää kaikissa käsiteltävissä asioissa. Sivutoimisten jäsenten nimityksessä saattaa muodostua ongelmaksi se, että sidonnaisuudet eivät tule vielä nimitysvaiheessa selville, koska nimitystä edeltävää sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyä ei suoriteta. Vakuutusoikeudessa sivutoimisten jäsenten esteellisyyden varmistamista ei kuitenkaan ole koettu ongelmalliseksi. Lääkärjäsenien esteellisyydet ovat olleet ainoastaan hoitosuhteeseen perustuvia. Muiden asiantuntijajäsenten esteellisyyksiä on ollut esimerkiksi siitä syystä, että jäsenet ovat toimineet aikaisemmin joissain etuuslaitoksissa tai järjestöissä lakimiehinä.

Vahvennetun istunnon, täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanot

Vakuutusosoikeuden täysistunnon kokoonpano on nykyisellään liian suuri. Liian suuren kokoonpanon vuoksi käytännön järjestelyt ovat tuottaneet ongelmia ja keskustelun käyminen on ollut hankalaa. Sama ongelma on ilmennyt vakuutusosoikeuden hallintoistunnon kokoonpanon osalta.

Vakuutusosoikeuden vahvennettujen istuntojen kokoonpanoissa ei ole havaittu ongelmia.

Esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimukset

Vakuutusosoikeuslain 8 §:n 3 momentin mukaan vakuutusosoikeuden esittelijän virkaan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Esittelijän kelpoisuusvaatimusten muuttamiselle ei ole ilmennyt tarvetta. Lähes kaikki vakuutusosoikeuden nykyisistä esittelijöistä ovat lisäksi tuomioistuinharjoittelun suorittaneita. Tuomioistuinharjoittelun suorittamista voidaan pitää merkittävänä erityisesti siksi, että vakuutusosoikeuden esittelijän tavallisiin työtehtäviin kuuluu ratkaisukokoonpanon jäsenenä toimiminen.

Vakuutusosoikeuden esittelijöiden kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanossa lakimiesjäsenenä säädetään nykyisin vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (237/2003) 5 §:ssä. Vakuutusosoikeuden kokoonpano, jossa esittelijä on jäsenenä, on järjestetty eri tavalla kuin vastaavankaltainen hovioikeuslain (56/1994) 9 §:n mukainen kokoonpano. Vakuutusosoikeudessa esittelijän perustehtäviin kuuluu toimia muissa kuin lääketieteellisissä asioissa ratkaisukokoonpanossa lakimiesjäsenenä, eikä hänelle suoriteta siitä erillistä istuntopalkkiota. Vakuutusosoikeuden esittelijä on jäsenenä myös viisijäsenisessä lainopillisessa kokoonpanossa. Hovioikeuden esittelijä voi toimia jäsenenä vain tietyissä, laissa erikseen mainituissa asioissa. Lisäksi hovioikeuden ratkaisukokoonpanoon osallistuvalla esittelijältä edellytetään kokemusta. Hallinto-oikeudessa esittelijä ei ole koskaan jäsenenä esittelemisissään asioissa. Esittelijä ei osallistu ratkaisukokoonpanoon esimerkiksi hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 a §:n mukaisissa asioissa, vaan niissä kokoonpanoon kuuluu ainoastaan kaksi jäsentä.

Vakuutusosoikeuslaissa ei ole säännöksiä vakuutusosoikeuden valmistelijöiden kelpoisuusvaatimuksista. Nykyisin lähes kaikki vakuutusosoikeuden notaarit ovat korkeakoulututkinnon suorittaneita. Mikäli notaarien tehtävät säilytetään ennallaan, ei kelpoisuusvaatimuksista olisi tarpeen säätää vakuutusosoikeuslaissa. Mikäli notaarien työtehtäviä olennaisesti muutetaan esimerkiksi siten, että he voisivat laajasti toimia esittelijöinä tietyissä asiaryhmissä, olisi tällöin syytä säätää laissa heidän kelpoisuusvaatimuksistaan. Voimassaolevan vakuutusosoikeuslain 8 §:n 2 momentin perusteella vakuutusosoikeus voi määrätä kelpoisuusvaatimukset täyttävän notaarin toimimaan esittelijänä.

Oikeusministeriö on 21.11.2008 asettanut työryhmän valmistelemaan hovioikeuksien, kärjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädöksiä sekä määrääjäksi nimitettävien tuomareiden nimittämistä koskevia säädöksiä. Työryhmän toimeksiantoon kuuluu myös ottaa kantaa esittelijäkokoonpanoon hovi- ja hallinto-oikeuksissa. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2009.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa vakuutusosoikeuden lainkäyttöä niin, että luodaan edellytyksiä muutoksenhakijoiden oikeusturvan toteutumiselle entistä paremmin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää vakuutusosoikeuden käsittelyaikoihin, henkilöstövoimavarojen kohdentamiseen ja käsittelyn läpinäkyvyyteen.

Oikeudenkäynnin on annettava varmat takeet oikeaan ratkaisuun pääsemisestä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tulee näkyä myös ulospäin siten, että tuomioistuimen toimintaa voidaan pitää sekä yksittäisen asianosaisen näkökulmasta että yleisesti luotettavana, puolueettomana ja ammattitaitoisena ja tuomioistuimen päätöksiä oikeudenmukaisina.

Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla ja käytettävissä olevien voimavarojen kohdentamisella asian käsittelyn eri vaiheissa on vaikutuksia oikeudenkäynnin varmuuteen, luotettavuuteen ja nopeuteen. Lisäksi luottamus tuomioistuimeen muodostuu muistakin tekijöistä, kuten esimerkiksi päätösten perusteluista ja toiminnan läpinäkyvyydestä.

Vakuutusosoikeuden toimintaa tulisi kehittää parantamalla oikeudenkäynnin läpinäkyvyyttä sekä lyhentämällä käsittelyaikoja kuitenkin siten, että oikeusvarmuus säilyy. Kehittämistoiminnan tulisi ensisijaisesti kohdistua ruuhkautumista aiheuttaviin prosessuaalisiin rakenteisiin ja menettelyihin.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Valituslupajärjestelmä, seulonta ja nopeutettu valmistelumenettely

Vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi on pohdittu mahdollisuuksia ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä tai muu erityinen nopeutettu valmistelumenettely. Valituslupajärjestelmää on sinänsä pidetty yksinkertaisena ja tehokkaana keinona luoda vakuutusosoikeuteen uusi, kevennetty muutoksenhakumenettely. Tehokkuutta käsittelyyn saatutettaisiin muun muassa sillä, että valituslupapäätöksiä ei olisi tarpeen perustella ja ne voitaisiin käsitellä kevennetyissä ratkaisukokoonpanoissa. Samalla myös pakollisten prosessitoimien määrä vähenisi. Valituslupajärjestelmä saattaisi myös vähentää jonkin verran muutoksenhaun määrää yksityiselle asianosaiselle vähemmän tärkeissä asioissa. Valituslupajärjestelmä mahdollistaisi sen, että voimavaroja voitaisiin käyttää yksityiselle asianosaiselle merkittäviin asioihin ja asiat voitaisiin käsitellä nykyistä joutuisammin.

Valituslupajärjestelmän käyttöönotto vakuutusosoikeudessa olisi kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, koska vakuutusosoikeus on toimeentuloturva-asioissa ainoa varsinainen tuomioistuinaste. Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmässä suoritetuissa kuulemisissa valituslupajärjestelmä on monien asiaryhmien osalta koettu ongelmalliseksi. Sen ei ole katsottu soveltuvan ainakaan eläkevalituksiin, rikosvahinkoihin, sotilasvamma-asioihin, työtapaturma- ja ammattitautiasioihin, opintotukiasioihin eikä yleisesti muihin Kansaneläkelaitoksen ratkaisemiin asioihin. Valitusluvan on arvioitu saattavan

soveltua lähinnä vain poistoasioihin sekä muutoksenhakulautakunnan antamista poistopäätöksistä tehtäviin valituksiin. Kaiken kaikkiaan valituslupajärjestelmän käyttöönotto ei ole saanut kovin suurta kannatusta eikä sen käyttöön ottamista ehdoteta.

Vakuutusosoikeudessa voisi valituslupajärjestelmän vaihtoehtona tulla kysymykseen hovioikeuksien seulontajärjestelmän tyyppinen menettely taikka hovioikeuksissa käyttöön otettavaksi ehdotettu jatkokäsittelylupamenettely. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden luonteen ja määrän vuoksi seulontajärjestelmä saattaisi kuitenkin johtaa siihen, että seulonnan suorittaminen vaatisi suuremman työmäärän kuin asian ratkaiseminen.

Vakuutusosoikeuden resurssien oikeanlaiseksi kohdentamiseksi on voitu luoda erityinen nopeutettu valmistelumenettely. Tämä on voitu toteuttaa vakuutusosoikeuden sisäisiä menettelytapoja muuttamalla, eikä lainmuutostoimenpiteisiin tältä osin ole tarvetta.

Muutoksenhakulautakuntien antamiin poistopäätöksiin liittyvä valituskielto

Etuuslaitosten antamien päätösten poistamista haettiin aikaisemmin vakuutusosoikeudelta. Kun päätösten poistoasiat siirrettiin muutoksenhakulautakuntien ratkaistaviksi, muutoksenhakulautakuntien poistoasioissa antamien päätösten osalta säilyi mahdollisuus valittaa edelleen vakuutusosoikeuteen. Nämä asiat käsitellään nykyisin valitusasioina vakuutusosoikeudessa.

Vakuutusosoikeuden lainvoimaisen päätöksen poistamista voi hakea edelleen vakuutusosoikeudelta.

Muutoksenhakulautakuntien antamiin päätöksiin, joissa poistohakemus on hyväksytty, olisi mahdollista liittää valituskielto, koska näissä asioissa annetaan aina uusi päätös, johon on oikeus hakea muutosta. Poistohakemuksen tekee tavallisesti poistettavaksi haetun päätöksen antanut etuuslaitos. Näin ollen intressi myönteisistä poistopäätöksistä tehtäviin valituksiin on tavallisesti niillä henkilöillä, joiden asioita poistetut päätökset koskevat. Jotta valituksia ei tehtäisi esimerkiksi etuuden takaisinperinnän viivyttämiseksi, valituskielto näissä asioissa saattaisi olla perusteltu.

Muutoksenhakulautakunnissa ratkaistavien poistoasioiden valitusosoikeutta ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista erotella ratkaisun lopputuloksen perusteella. Poistoasioiden valitusosoikeus tulisi joko säilyttää kaikissa poistoasioissa tai valitusosoikeus vakuutusosoikeuteen tulisi näissä asioissa kokonaan poistaa. Muutoksenhakulautakuntien poistoasioissa antamista päätöksistä tehtiin noin 70 valitusta vakuutusosoikeuteen vuonna 2008. Valmistelussa on päädytty ratkaisuun, jossa valitusosoikeus poistopäätöksiin pysytetään, mutta tällainen asia voidaan vakuutusosoikeudessa ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa.

Oikeusturvan takaavat ratkaisukokoonpanot

Koska tuomioistuimilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa vireille tulevien asioiden määrään, on asioiden käsittely järjestettävä siten, että asiat tulevat niiden määrästä riippumatta käsitellyksi mahdollisimman joutuisasti. Valituslupajärjestelmä ja valituskielto eivät ole ainoat lainsäädäntötasoiset menettelyn keventämiskeinot, vaan käsittelyn nopeuttamiseen voidaan löytää ratkaisuvaihtoehtoja myös muualta. Tarkasteltavaksi tulevat lähinnä vakuutus oikeuden ratkaisukokoonpanot ja niiden mahdollinen keventäminen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 2/2006 – HE 85/2005 vp) mukaan tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:n kannalta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia paitsi asian käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistusta antamassaan lausunnossa (PeVL 4/1982 vp, s 2/II) katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Monijäsenisen kokoonpanon voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja sitä kautta myös oikeusturvaa. Toisaalta oikeusturvan kannalta merkityksellistä on myös asioiden joutuisa käsittely. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen siten, ettei käsittelyn asianmukaisuutta vaaranneta, mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä tehostaa omalta osaltaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Asioiden jakaminen peruskokoonpanoon ja suppeampiin kokoonpanoihin tulee tehdä yhtenäisten perusteiden mukaisesti. Perustuslain 21 §:n vaatimukset huomioon ottaen keskeisimpänä kriteerinä voidaan pitää nimenomaan oikeussuojan tarvetta. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (2003:3) on esitetty, että arvioitaessa niitä asiaryhmiä, joihin suppeampi kokoonpano soveltuisi, tulisi ottaa huomioon muun ohessa oikeussuojan tarve, asioiden oikeudellinen rutiiniluonteisuus, taloudellisen intressin vähäisyys ja samalla asioiden runsaslukuisuus sekä mahdollisuus jatkomuutoksenhaakuun.

Oikeusturvaa on tarkasteltava sekä menettelyn että asian ratkaisun kannalta. Se, miten asianosainen kokee tuomioistuinkäsittelyn oikeudenmukaisuuden, riippuu merkittävästi asian käsittelystä. Jotkut muutoksenhakijat pitävät tärkeänä suullisen käsittelyn järjestämistä ja toiset voivat pitää merkityksellisenä asian käsittelyyn osallistuvien henkilöiden määrää. Tärkeintä on kuitenkin, että asianosainen kokee asiansa tulleen asianmukaisesti pohdituksi.

Menettely vakuutus oikeudessa on yleensä kirjallista. Menettelyllinen oikeusturva voidaan taata, vaikka asian käsittelyyn osallistuisikin peruskokoonpanoa vähemmän tuo-

mareita. Tarkasteltaessa oikeusturvaa asian lopputuloksen kannalta laajalla ratkaisukoonpanolla on merkitystä, jos asia koskee oikeudellisesti vaikeaa tulkintaongelmaa, yhteiskunnallisesti merkittävää ja laajaa kysymystä taikka asianosaisten kannalta tärkeää ja tosiseikoiltaan epäselvää tilannetta. Näissä tilanteissa useamman jäsenen osallistuminen asian ratkaisemiseen tuo päätösharkintaan erilaisia näkökulmia ja laajemman asiantuntemuksen.

Suppeammassa kokoonpanossa voidaan siten käsitellä sellaisia asioita, jotka ovat oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa ei ole laajaa oikeudenkäyntiaineistoa. Lisäksi voidaan edellyttää, että asiat ovat yleensä tosiseikkojen osalta suhteellisen yksinkertaisia eivätkä vaadi laajaa selvittelyä. Myös oikeuskäytännön vakiintuneisuus puoltaa yleensä suppeamman kokoonpanon käyttämistä. Ratkaisukokoonpanojen keventäminen on kuitenkin mahdollista vain siinä määrin, etteivät oikeusvarmuus tai yleinen luottamus tuomioistuimen ratkaisutoimintaan vaarannu.

Perustuslain voidaan katsoa edellyttävän, että tuomioistuinten kokoonpanoista säädetään laissa. Lailla säätäminen merkitsee myös sitä, ettei päätösvaltaista kokoonpanoa koskeva sääntely saa jäädä epätasemmiseksi ja avoimeksi. Näin ollen laissa on lueteltava ne asiat, joissa kevennettyä kokoonpanoa voidaan käyttää, joko yleisin kriteerein tai asiaryhmäkohtaisesti taikka näiden yhdistelmänä. Kuitenkin sellaiset yleiset kriteerit kuin asian yksinkertaisuus tai vähäisyys ovat helposti epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia. Kokoonpanosäännösten soveltamisen tulisi olla mahdollisimman yksinkertaista ja mekaanista, jottei kokoonpanosäännösten keventäminen itsessään johtaisi vaikeasti ratkaistaviin tulkintaongelmiin.

Vuosisäsenisten kokoonpanojen keventäminen¹

Vakuutusosikeuden kehittämistyöryhmässä kuultujen tahojen kanta on yleisesti ollut se, että asiantuntijajäsenistä ei voida kokonaan luopua. Työryhmä on ottanut kantaa vakuutusosikeuden sivutoimisten työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten tarpeeseen ja määräämismenettelyyn. Työryhmän kannan mukaan nämä jäsenet ovat entiseen tapaan määrättyinä edelleen tarpeellisia, mutta heidän osallistumisestaan asioiden käsittelyyn tulisi kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin.

Vakuutusosikeuden toiminnan tehostamiseksi asiantuntijajäsenten (muiden kuin lääkärijäsenten) osallistuminen asioiden käsittelyyn pitäisi säännellä nykyistä täsmällisemmin asiaryhmä- ja asiakohteisesti. Asiantuntijajäsenten tulisi osallistua asioiden käsittelyyn vain siinä laajuudessa kuin se on muutoksenhakijan kokonaisuusosikeusturvan kannalta perusteltua. Jäsenet olisivat mukana enää niissä asioissa, joissa etuutta koskeva ratkaisu on perustavaa laatua ja joissa muutoksenhakijan intressi on yleensä suuri. Tällaiset asiat olisi määriteltävä eri tavoin vakuutusosikeuden eri asiaryhmissä.

Vakuutusosikeudessa käsiteltävissä eläkeasioissa asiantuntijajäsenet kuuluisivat ratkaisukokoonpanoon vain silloin, kun asiassa on kyse osikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta. Asiantuntijajäsenet olisivat mukana myös arvi-

¹ Työryhmämietintöön sisältyy työelämän ja työolojen asiantuntijajäsenjärjestelmän osalta kaksi eriävää mielipidettä.

oinnissa täyden ja osatyökyvyttömyyseläkkeen välillä sekä silloin, kun kysymys olisi etuuden alkamisajankohdasta. Asiantuntijajäsenet poistuisivat monista puhtaasti lainopillisista eläkeasioista.

Tapaturma-asioiden osalta asiantuntijajäsenet osallistuisivat ainoastaan niihin asioihin, joissa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain (608/1948) tai sotilastapaturmalain (1211/1990) mukaiseen korvaukseen. Tältä osin palattaisiin aikaisemmin voimassa olleen lain mukaiseen käytäntöön. Edellä mainitut asiat olisivat samoja, joista tapaturmavakuutuslain 53 b §:ssä on säädetty valitusoikeus korkeimpaan oikeuteen. Mainitun pykälän mukaan valitusoikeus on lisäksi myös asioissa, joissa on kyse siitä, kenen on korvaus suoritettava, sekä vakuutusoiden perustevalitukseen antamasta päätöksestä. Perustevalituksen voi tehdä, jos saatava on määrätty tai maksuunpantu lakia virheellisesti soveltaen tai asiaa käsiteltäessä on tapahtunut erehdys tai menettelyvirhe. Asiantuntijajäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon myös silloin, kun on kyse ammatillisesta kuntoutuksesta.

Työttömyysturva-asioissa asiantuntijajäseniä olisi mahdollista vähentää siten, että he jäisivät ratkaisukokoonpanoon ainoastaan niissä asioissa, joissa on annettu työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapoliittinen lausunto.

Yhden tuomarin kokoonpano

Vakuutusoidessa käsitellään nykyisin kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoissa sellaisia asioita, jotka voitaisiin ratkaista kevyemmässäkin kokoonpanossa. Yhden tuomarin ratkaisovalta mahdollistaisi tuomioistuimen toiminnan merkittävän tehostamisen, mikäli sen käyttöala olisi riittävän laaja. Käyttöalan laajuutta rajoittaa kuitenkin se, että vakuutusoidessa on ylin muutoksenhakuaste. Vakuutusoidessa yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaisijana tulisivat kysymykseen ylituomari, laamanni ja vakuutusoidestuomari. Vaikka asessori ja vakuutusoidessuhteeri voivat toimia kokoonpanoissa lakimiesjäsenenä, ei kuitenkaan olisi perusteltua, että he voisivat yksinään ratkaista asioita.

Yhden tuomarin kokoonpanon tarpeellisuutta voidaan arvioida vertaamalla erilaisia asioita siten, että jos useampi tuomari osallistuu lopullisen päätöksen tekemiseen, tuottaa ko heistä jokainen työpanoksellaan oikeusturvaan todellista lisäarvoa. Yhden tuomarin kokoonpano olisi tarkoituksenmukainen silloin, kun asiat ovat selkeitä, eivätkä vaadi juurikaan oikeudellista arviointia. Oikeusturvavasyistä on kuitenkin tärkeää, että yhden tuomarin kokoonpanoon kuuluvien asioiden kohdalla voidaan ottaa huomioon myös yksittäisten asioiden erityispiirteet ja tarvittaessa siirtää ne peruskokoonpanoon. Pääsäännöt yhden tuomarin ratkaistavista asioista olisi tarkasti määriteltävä laissa.

Vakuutusoidessa on tietyn tyyppisiä asioita, joihin yhden tuomarin kokoonpano soveltuisi hyvin. Yhden tuomarin ratkaisukokoonpano soveltuisi lähinnä myöhästyneiden valitusten, peruutusten ja täytäntöönpanon keskeyttämispyyntöjen käsittelyyn, ei niinkään minkään tietyn asiaryhmän asioiden käsittelyyn.

Valitusajan jälkeen saapuneet asiat ovat lähtökohtaisesti yksinkertaisia ratkaista, koska ne on pääsäännön mukaan jätettävä tutkimatta, mutta toisinaan niihin saattaa liittyä hankalia oikeudellisia ongelmia ja painavan syyn arviointia. Vakuutusosoikeus voi ottaa valitusajan jälkeen saapuneen asian tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä. Koska lakiehdotuksen mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavat asiat voidaan kuitenkin tarvittaessa siirtää kolmen jäsenen ratkaistaviksi, valitusajan jälkeen tulleiden asioiden ratkaisemiselle ensisijaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa ei näyttäisi olevan estettä.

Yhden tuomarin kokoonpano saattaisi sopia lisäksi joihinkin tukiasioihin, joissa taloudellinen intressi on pieni sekä sellaisiin valitusasioihin, joissa valituksenalainen päätös on perustunut suoraan johonkin oikeusnormiin, joka ei jätä harkintavaltaa soveltajalle. Taloudellisen intressin perusteella tehtävä erottelu on toisaalta ongelmallinen, koska tietyn rahasumman merkitys eri asianosaisille saattaa olla hyvinkin erilainen. Annettava ratkaisu voi myös vaikuttaa asianosaisen muiden etuuksien ratkaisuun vakuutusosoikeudessa tai etuuslaitoksissa.

Yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavat asiat eivät juuri sisältäisi oikeudellista arviointia, minkä vuoksi vakuutusosoikeuden notaarit voisivat toimia osassa näistä asioista esittelijöinä. Samalla esivalmisteluvaihe yhdistyisi valmisteluun, jolloin asian käsittely nopeutuisi. Vakuutusosoikeudessa voisi olla erikseen tietyt esittelevät notaarit.

Notaarien käyttämistä esittelijöinä yksinkertaisimmissa asioissa voidaan perustella sillä, että osa asioista saataisiin tällä tavalla nopeasti päätökseen ja lainkäyttöhenkilökunnan voimavaroja voitaisiin kohdentaa vaativampien asioiden käsittelyyn. Tällä saattaisi olla myönteisiä vaikutuksia käsittelyaikoihin. Tarkoituksenmukaista olisi, että vain kokeneimmat notaarit voisivat toimia esittelijöinä.

Notaarien esittelemänä asioina tulisivat kysymykseen lähinnä väärään viranomaiseen toimitetut asiat, selvästi määräajan jälkeen saapuneet asiat ja asiat, joissa valitus, hakeamus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan. Näistä asioista erityisesti määräajan jälkeen tulleisiin asioihin voi edellä esitetyn perusteella liittyä soveltamisongelmia. Notaari voisi toimia esittelijänä vain selvissä määräajan jälkeen tulleissa asioissa. Mikäli asia osoittautuisi käsittelyn aikana ongelmalliseksi, asia olisi siirrettävä nykyisten esittelijöiden esiteltäväksi.

Valitusten peruutusten osalta ongelmana on se, että peruutus saattaa tulla missä tahansa käsittelyvaiheessa. Asian joutuisan käsittelyn kannalta ei olisi tarkoituksenmukaista, että peruutusasia siirrettäisiin notaarin esiteltäväksi niissä tapauksissa, joissa peruutus tulee asian ollessa jo muun esittelijän käsiteltävänä tai vielä myöhemmin. Näin ollen notaarien esiteltäviksi jäisivät ainoastaan ennen asian esittelijälle jakamista tulleet peruutusasiat. Selkeimmiksi notaarien esittelemiksi asioiksi jäisivät väärässä viranomaisessa vireille laitettut asiat.

Edellä esitetyn perusteella notaareille esiteltäviksi tulevien asioiden määrä jäisi melko vähäiseksi. Vakuutusosoikeuslain 8 §:n 2 momentin mukaan vakuutusosoikeus voi määrätä vakuutusosoikeuden esittelijöiden lisäksi esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto. Nykyinen lainsäädäntö antaa siten vakuutusosoikeudelle

mahdollisuuden määrätä soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittaneen notaarin toimimaan esittelijänä. Tätä mahdollisuutta ei ole aiemmin käytetty, mutta mikäli yhden tuomarin kokoonpanosta säädettäisiin vakuutusoikeuslaissa, notaarien määrääminen esittelijöiksi joissain asioissa saattaisi olla tarpeen käsittelyn nopeuttamiseksi. Vakuutusoikeuteen saapuvien asioiden määrä vaihtelee toisinaan suuresti. Tämän vuoksi vakuutusoikeudella saattaisi olla jutturuuhkatilanteessa tarvetta määrätä notaari esittelijäksi useammin kuin silloin, kun asioita on vähemmän. Näin ollen ei ole perusteltua säätää laissa erikseen niistä asioista, joissa notaari toimii esittelijänä, vaan tämä olisi syytä jättää edelleen vakuutusoikeuden harkintaan.

Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpano

Hallinto-oikeuslaissa on yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanoa koskeva erityissäännös mielenterveysasioissa, joissa kahden jäsenen kokoonpano muodostuu hallinto-oikeustuomarista ja näihin asioihin määrätystä asiantuntijajäsenestä. Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanon soveltuvuutta vakuutusoikeuteen voidaan myös arvioida. Vakuutusoikeudessa tämä kokoonpano voisi tulla kysymykseen osassa sellaisia lääketieteellisiä asioita, jotka nykyisin ratkaistaan kahden lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen kokoonpanossa. Kolmijäsenisissä lääketieteellisissä asioissa asiaan perehtyy nykyisin neljä henkilöä, koska esittelijä ei ole mukana ratkaisukokoonpanossa. Tuomarin ja asiantuntijan kokoonpanossa lakimiesjäsenenä olisi vakuutusoikeuden yli-tuomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari sekä asiantuntijajäsenenä vakuutusoikeuden sivutoiminen lääkärijäsen.

Ratkaisukokoonpanon vähimmäisvaatimusta voitaisiin supistaa sellaisissa asioissa, joissa ratkaisu painottuu nimenomaan lääkärijäsenen erityisammattitaitoon, eikä asiaan liity sellaisia oikeudellisia ongelmia, jotka edellyttäisivät useamman lainoppineen jäsenen arviota. Tällaisia vakuutusoikeudessa käsiteltäviä asioita voisivat olla esimerkiksi hoitotukiasiat. Asiaan liittyvien oikeudellisten ongelmien sitä edellyttäessä tulisi asia kuitenkin voida siirtää ratkaistavaksi peruskokoonpanossa.

Läketieteelliset asiat ovat tavallisesti siten vaativampia, että notaari ei sovellu niihin esittelijäksi. Tarkoituksenmukaista ei myöskään olisi, että asiassa puheenjohtajana toimiva tuomari olisi samalla asiassa esittelijänä. Näin ollen esittelijöinä tulisivat kyseeseen vakuutusoikeussihteerit, asessorit ja esittelevät tuomarit. Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanosta seuraisi se etu, että asiaan perehtyvien henkilöiden määrä vähenisi nykyisestä neljästä kolmeen henkilöön.

Yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanoissa asia voitaisiin ratkaista vain, jos molemmat jäsenet ovat asiasta yksimielisiä. Erimielisyystapauksissa asia tulisi siirtää peruskokoonpanoon, jolloin asian ratkaisuun osallistuisi lisäksi yksi lakimiesjäsen. Nykyisten esittelijöiden toimiessa myös suppean kokoonpanon esittelijöinä erimielisyystilanteet tarkoittaisivat, että asiaan perehtyvien henkilöiden määrä kasvaisi samaan kuin nykyisinkin kolmijäsenisissä lääketieteellisissä asioissa. Näin ollen henkilömäärän osalta näyttäisi siltä, että yhden tuomarin ja asiantuntijajäsenen kokoonpanossa voitaisiin joko saavuttaa etua (yksimieliset asiat) taikka päätyä samaan tilanteeseen kuin nykyisin (erimielisyystapaukset).

Koska yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostamassa kokoonpanossa ratkaistavia asioita voitaisiin ajatella olevan lukumääräisesti useissa asiaryhmissä, olisi tarkoituksenmukaista, että vakuutusosoikeussihteerit toimisivat niissä pääasiallisina esittelijöinä. Tällöin ei olisi tarvetta tehdä muutoksia eri henkilöstöryhmien voimavaroihin.

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostamassa kokoonpanossa ratkaistaviksi asioiksi soveltuisivat hyvin Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemat asiat, joissa lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun. Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa ratkaistaisiin siten esimerkiksi vammaistukiasiat, lasten hoitotukiasiat ja sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiset asiat.

Esittelijän kelpoisuus toimia jäsenenä²

Perustuslakivaliokunta (PeVL 2/2006 – HE 85/2005 vp) on ottanut kantaa esittelijän toimimiseen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon jäsenenä hallinto-oikeuslain uudistuksen yhteydessä, jossa ehdotettiin hallinto-oikeuslakiin otettavaksi samankaltainen säännös kuin on hovioikeuslain 9 §:ssä. Perustuslain 102 §:ssä säädetään tuomareiden nimittämisestä. Pykälän mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esittelijän määrääminen tuomarin tehtävään on ymmärrettävä muun kuin vakinaisen tuomarin nimitykseksi perustuslaissa tarkoitettussa mielessä, vaikka kysymys ei varsinaisesti olekaan tuomarin virkaan nimittämisestä. Vakuutusosoikeuden esittelijöiden toimimisesta vakuutusosoikeuden lakimiesjäsenenä säädetään nykyisin vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:ssä. Tämä asetuksentasoinen esittelijän jäsenenä toimimisvaltuus ehdotetaan nostettavaksi laintasolla säännellyksi.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että menettely, jossa esittelijä voitaisiin esittely- tai tapauskohtaisesti erikseen määrätä toimimaan ratkaisukokoonpanon jäsenenä, ei ole sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuteen ja tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvien vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei kuitenkaan ole sellaisesta menettelystä, jossa esittelijän perustehtäviin kuuluu toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

Täysistunto ja hallintoistunto

Asioiden toimivamman käsittelyn saavuttamiseksi vakuutusosoikeuden täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanoja tulisi keventää.

Täysistunnon sopivan jäsenmäärän voidaan arvioida olevan alle 20 jäsentä nykyisen yli 30 jäsenen sijasta. Tällöin keskustelu ja asioiden mahdollisimman toimiva ratkaiseminen olisi mahdollista ja täysistunnon vahvuus säilyisi kuitenkin riittävänä. Tarkoituksenmukainen kokoonpano olisi sellainen, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä jossa muina jäseninä ovat vakuutusosoikeuden laamannit ja virkaiältään 13 vanhinta vakuu-

² Tältä osin työryhmämietintöön sisältyy eriävä mielipide.

tusoikeustuomaria. Täysistuntoon osallistuisivat lisäksi asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto olisi päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Vakuutusosoikeuden hallintoistunnon kokoonpanoa tulisi myös keventää siten, että siinä olisi puheenjohtajana ylituomari ja muina jäseninä olisivat laamannit ja virkaiältään 13 vanhinta vakuutusosoikeustuomaria, joista vähintään neljän tulisi olla saapuvilla.

Muodollisista istunnoista luopuminen³

Vakuutusosoikeus on käytännössä luopunut muodollisten istuntojen järjestämisestä yksimielisissä kolmen jäsenen kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa. Tämän käytännön lainmukaisuus ei ole yksiselitteistä. Koska vahvat käytännön syyt kuitenkin puoltavat menettelyn jatkamista siihen liittyvistä periaatteellisista ongelmista huolimatta, eikä menettelyä voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena, vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan asia voidaan ratkaista esittelystä myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä.

Myös kaikissa yksimielisissä viisijäsenisissä asioissa tulisi voida siirtyä käytäntöön, jonka mukaan niitä ei ratkaistaisi erillisessä muodollisessa istuntotilaisuudessa. Vakuutusosoikeuden arvion mukaan yhteisestä istuntotilaisuudesta luopuminen lyhentäisi näissä asioissa käsittelyaikaa vähintään kahdella viikolla. Asia olisi muodollisesti istuntolistalla puheenjohtajan määräämänä ratkaisupäivänä, mutta kokoonpano ei enää yhtä aikaa läsnä ollen erikseen neuvottelisi asiasta. Tehtävä ratkaisu olisi jo muodostunut etukäteiskierron aikana.

Vakuutusosoikeuslain 10 §:n 1 momentin mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa. Jotta muodollisista istunnoista luopuminen olisi mahdollista, kyseiseen lainkohtaan olisi lisättävä säännös, jonka mukaan asia voitaisiin ratkaista myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä. Muutos koskisi myös kolmijäsenisiä kokoonpanoja, joiden osalta nykyisin käytetty menettely tulisi kirjatuksi lakiin.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisella on yhteys laajemmin prosessioikeuteen. Preklusiosäännöksiä ei hallintolainkäytön puolella ole ollut kunnallisasioita lukuun ottamatta. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat voidaan uuden selvityksen perusteella laittaa uudelleen vireille etuuslaitoksessa. Henkilöille ei näin ollen aiheudu oikeudenmenetyksiä, vaikka uusi selvitys jäisi ottamatta huomioon vakuutusosoikeudessa.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen tiettyyn ajankohtaan tehostaisi vakuutusosoikeuden toimintaa ja lyhentäisi asioiden käsittelyaikoja. Asiaa on kuitenkin tarkas-

³ Tältä osin työryhmämietintöön sisältyy eriävä mielipide.

teltava myös toimeentuloturva-asian kokonaiskäsittelyn kannalta. On esitetty, että lisäselvitys, jota ei vakuutusosoikeuden päätöksessä oteta tai voida ottaa huomioon, voisi jopa lisätä järjestelmän kokonaistyömäärää. Taustalla on se seikka, että asia saattaisi tällöin kuitenkin palautua uuden hakemuksen kautta alusta alkaen tarkasteltavaksi. Näin ollen menettely saattaisi johtaa uusien hakemusten tekemiseen eli jopa lisätä uusien hakemusten määrää ja sitä kautta kuormittaa etuuslaitoksia ja mahdollisesti myöhemmin taas muutoksenhakulautakuntia ja vakuutusosoikeutta.

Näkemyks järjestyksen kokonaistyömäärän lisääntymisestä lisäselvityksen rajoittamisen vuoksi ei kuitenkaan ole kaikilta osin perusteltavissa. Esimerkiksi vakuutetun terveydentilan muutokset voivat tapahtua koska tahansa. Terveydentilan muutoksista laadittava uusi selvitys voidaan siten saada jo ennen asian käsittelyn päättymistä taikka vasta vakuutusosoikeuden päätöksen tiedoksisaannin jälkeen. Vakuutetun arvioidessa etuuden hakemista uudelleen merkitystä ei ole selvityksen saapumisajankohdalla, vaan terveydentilan muutoksen laadulla ja siitä laaditun selvityksen sisällöllä. Näin ollen uusien hakemusten mahdollinen lisääntyminen ei näyttäisi olevan kovin perusteltu este lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamiselle.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ei voida toteuttaa pelkästään menettelyllisillä keinoilla, koska nykyisin hallintolainkäyttölaki antaa mahdollisuuden toimittaa selvitystä asian koko vireilläoloajan. Näin ollen rajoittaminen olisi toteutettava lainmuutoksella. Hallintolainkäyttölain muutostarvetta selvittäneessä työryhmässä on pohdittu hallintotuomioistuinten mahdollisuutta rajoittaa lisäselvityksen vastaanottamista. Tällä hetkellä kuitenkin vaikuttaa siltä, että hallintolainkäyttölakiin ei olisi tulossa ainakaan yhtä kattavaa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista koskevaa säännöstä kuin vakuutusosoikeudessa tarvittaisiin. Muissa hallintotuomioistuimissa lisäselvityksen toimittamista asian vireilläoloaikana ei ole koettu kovin suureksi ongelmaksi. Edellä mainituin perustein lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta vakuutusosoikeudessa olisi tarpeen säätää erikseen vakuutusosoikeuslaissa.

Lisäselvityksen vastaanottamista ei tule liiallisessa määrin rajoittaa, koska ajantasainen selvitys on olennaista vakuutusosoikeuden päätöksenteossa. Mikäli vakuutusosoikeuden käsittelyaikoja saadaan muilla tehostamistoimilla lyhennettyä, lyhentyisi samalla myös se aika, jona lisäselvitystä on ylipäättään mahdollista toimittaa. Tätä kautta myös lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamistarve saattaisi vähentyä. Käsittelyaikojen lyhentyminen ei kuitenkaan poistaisi vakuutusosoikeuden ratkaisupäivän ja päätöksen postittamispäivän välissä saapuvan uuden selvityksen mahdollisesti aiheuttamaa lisätyötä ja asian käsittelyn viivästymistä. Näin ollen tarkoituksenmukaisinta on, että lisäselvityksen määräpäiväksi asetettaisiin vakuutusosoikeuden ratkaisupäivä. Ratkaisupäivä on selkeä ajankohta, johon lisäselvityksen vastaanottaminen voidaan perustellusti katkaista. Tästä tulisi säätää vakuutusosoikeuslaissa.

Käsittelyjärjestys työkyvyttömyyseläkeasioissa

Työkyvyttömyyseläkeasioiden käsittelyjärjestystä on muutettu vakuutusoikeuden menettelyjä vuonna 2003 oikeusministeriön toimeksiannosta selvittäneen OTL Maija Sakselinin esityksen mukaisesti siten, että esittelijä laatii nykyisin ensin päätösesityksen ja lääkärjäsen tutustuu asiaan vasta sen jälkeen. Tällä pyrittiin selkeyttämään lääkärjäsenen asemaa. Toisaalta nyt työkyvyttömyyseläkeasiat vaativat esittelijältä enemmän aikaa ja näitä asioita ratkaistaan vuosittain runsaat 500 asiaa aikaisempaa vähemmän. Tämän vuoksi työkyvyttömyyseläkeasioiden käsittelyjärjestys olisi syytä palauttaa entiselleen eli siten, että lääkärjäsenen kannanotto saadaan ennen esittelijän päätösesitystä. Käsittelyjärjestyksestä ei ole säädetty laissa tai asetuksessa, joten käsittelyjärjestyksen muutos voidaan toteuttaa vakuutusoikeuden sisäisin toimenpitein. Vakuutusoikeytyöryhmän saaman asiantuntija-arvion mukaan paluu entiseen käytäntöön ei olisi ongelmallinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.

Sähköinen asianhallinta

Asioiden käsittelyä voidaan nopeuttaa ja tehostaa myös sähköisen asianhallinnan avulla. Vakuutusoikeudessa on vuodesta 2008 lukien ollut käytössä niin sanottu puolisähköinen asiakirjakierto asiantuntijajäsenillä. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakirjoja ei toimiteta paperiversioina asiantuntijajäsenille, vaan heille lähetetään jäljennökset asiassa tehdyistä aikaisemmista päätöksistä, notaarin laatimasta käsittelymuistiosta, mahdollisesta lääkärjäsenen kannanotosta sekä esittelijän laatimasta esittelymuistiosta ja päätösehdotuksesta. Halutessaan asiantuntijajäsen voi tutustua asian muihinkin asiakirjoihin. Asiantuntijajäsenet ovat toimittaneet oman kannanotonsa vakuutusoikeyteen sähköisesti. Selvitettävänä on sähköinen asiakirjahallinta, jossa vakuutusoikeys saisi kaikki asiakirjat sähköisesti. Tämä mahdollistaisi puolisähköisen kierron muuttamisen kokonaan sähköiseksi. Sähköisen asianhallinnan kehittäminen nopeuttaisi ja helpottaisi asiakirjojen kiertoa sekä päätösesityksen käsittelyä. Nykyisin eräissä asiaryhmissä valittajille postitetaan manuaalisesti valituksen tultua vireille heitä neuvova ja vakuutusoikeyden käsittelystä kertova kirje. Vuoden 2009 aikana tarkoituksena on siirtyä kaikissa asioissa kirjeen lähettämiseen automaattisesti e-kirjeenä.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Vakuutusoikeyslain 2 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakuutusoikeyden lakimiesjäsenenä voi olla myös asian esittelijä sen mukaan kuin jäljempänä säädetään. Voimassa olevassa lainkohdassa viitataan valtioneuvoston asetukseen, jonka säännökset ehdotetaan osin siirrettäviksi laintasolle. Lisäksi tarkoituksena olisi muuttaa nykyisten lääkärivarajäsenten nimike vakuutusoikeyden asiantuntijalääkäriksi, jotta nimike kuvaisi paremmin heidän tehtävänsä asiantuntijalausuntojen antajina. Pykälän sivutoimisia jäseniä koskevaan 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta vakuutusoikeyden asiantuntijalääkäreistä. Asiantuntijalääkärit eivät voisi osallistua ratkaisukokoonpanoon, mutta heidän käyttöönsä asiantuntijalausuntojen antajina olisi tarkoitus olennaisesti lisätä vakuutusoikeyden lääketieteellisen arviointimenettelyn vuorovaikutisuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Vakuutuslakiin ehdotetaan muutettavaksi siten, että lääkärijäsenten ja vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettely muuttuisi yksinkertaisemmaksi ja avoimemmaksi. Lääkärit määräisi edelleen valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Menettelyä muutettaisiin siten, että sosiaali- ja terveysministeriö ei enää tekisi lääkäreiden nimitystä varten esitystä oikeusministeriölle. Lääkäreiden nimittämismenettelyyn ehdotetaan liitettäväksi tuomareiden nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien ilmoittaminen.

Vakuutuslakiin ehdotetaan lisättäväksi 4 momentti, jonka mukaan vakuutuslaitosten muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän henkilön on ennen määräämistä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Vakuutuslaitosten muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi määrätyn henkilön on ilmoitettava viivytyksettä antamissaan sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oikeusministeriön tai vakuutuslaitosten sitä pyytäessä.

Vakuutuslakiin ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakuutuslaitosten sivutoimisten jäsenten nykyinen eroamisikä 67 vuotta nostettaisiin 68 vuoteen. Muutos vastaisi valtion virkamieslaissa (750/1994) säädettyä virkamiesten yleistä eroamisikää.

Vakuutuslakiin ehdotetaan muutettavaksi siten, että se mahdollistaisi ratkaisun tekemisen yksimielisissä asioissa ilman muodollista istuntoa. Asioiden ratkaiseminen istunnossa on tarkoitettu säilyttää pääsääntönä, mutta asioiden joustavan käsittelyn lisäämiseksi vakuutuslaitosten olisi mahdollisuus harkintansa mukaan ratkaista ilman muodollista istuntoa sellaiset asiat, joiden käsitteleminen ei vaadi kaikkien jäsenten yhtäaikaista läsnäoloa. Jotta ratkaisun tekeminen olisi mahdollista ilman varsinaista istuntoa, 10 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että lainkäyttöasia voidaan ratkaista myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä.

Vakuutuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti siten, että nykyiset 2, 3 ja 4 momentit siirrettäisiin sisällöltään muuttamattomina 3, 4 ja 5 momentiksi. Uudessa 2 momentissa säädetäisiin esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Momentti olisi samansisältöinen kuin nykyinen vakuutuslaitosten annettun valtioneuvoston asetuksen 5 §. Kyseinen asetuksen pykälä kumottaisiin. Uuden 10 §:n 2 momentin mukaan kansliapäällikkö, asessori tai vakuutuslaitosten sihteeri toimisi vakuutuslaitosten lakimiesjäsenenä niissä esittelemissään asioissa, joiden ratkaisemiseen osallistuu kolme lakimiesjäsentä. Ylituomari voisi määrätä kansliapäällikön, asessorin tai vakuutuslaitosten sihteerin toimimaan lakimiesjäsenenä muissakin asioissa.

Vakuutuslakiin ehdotetaan lisättäväksi 10 a §, jossa säädetään yhden jäsenen kokoonpanon käytön edellytyksistä. Pykälän mukaan vakuutuslaitosten yksi jäsen voisi ratkaista esittelystä väärään viranomaiseen tulleen asian ja määräajan jälkeen saapuneen asian jättämisestä tutkimatta, muutoksenhakulautakunnan antamasta poistopäätöksestä tehdyn valitusasian ja siihen liittyvän vaatimuksen, uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaan palautettavan tai siirrettävän asian, ulosmittausta koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen, täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen sekä asian, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset

on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen. Lisäksi sellaiset asiat, joissa vakuutusosoikeus on jo aikaisemmin hylännyt tai jättänyt tutkimatta vakuutusosoikeuden päätöksen poistamista koskevan hakemuksen, yksi jäsen voisi hylätä tai jättää tutkimatta asiassa tehdyn uuden hakemuksen, jossa ei vedota asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliseen uuteen seikkaan tai esitetä tällaista uutta selvitystä. Yhden jäsenen kokoonpanossa asian voisi ratkaista ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari. Asian esittelisi jäsenelle ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä. Asia olisi kuitenkin siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos asian laatu sitä edellyttää.

Vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi 10 b §, jossa säädetään kahden jäsenen muodostaman kokoonpanon käytön edellytyksistä. Kahden jäsenen kokoonpanoissa olisi lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen. Kahden jäsenen kokoonpanossa voitaisiin käsitellä asiat, joiden laatu ei edellytä asian ratkaisemista peruskokoonpanossa. Kahden jäsenen kokoonpanossa voitaisiin käsitellä Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemat lääketieteelliset asiat lukuun ottamatta työkyvyttömyyseläkeasioita ja työterveyshuoltoasioita. Lainoppineena jäsenenä voisi toimia ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia olisi kuitenkin siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

Vakuutusosoikeuslain 11 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoihin vähennetään. Nämä jäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan, kunnan palveluksessa olevan, valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevan, yrittäjän, maatalousyrittäjän ja maatalousyrittäjän tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineen työeläkeasiassa silloin, kun on kyse oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta. Työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon myös silloin, kun on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain (608/1948), sotilastapaturmalain (1211/1990) tai maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) mukaiseen korvaukseen tai kun on kysymys ammatillisesta kuntoutuksesta. Lisäksi asiantuntijajäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon sellaisissa työttömyysturva-asioissa, joissa on annettu työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto. Tällä uudistuksella pyritään keventämään vakuutusosoikeuden ratkaisumenettelyä niissä asioissa, joiden osalta on arvioitu, ettei asiantuntijajäsenten osallistuminen asian käsittelyyn ole asianosaisen oikeusturvan kannalta välttämätöntä.

Vakuutusosoikeuden 12 §:ään ehdotetaan vastaavanlaisia muutoksia kuin 11 §:ään. Korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet ja sotilasjäsenet osallistuisivat asian ratkaisuun silloin kun on kyse siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema sotilasvammalain (404/1948) mukaiseen korvaukseen tai tukeen.

Vakuutusosoikeuslain 13 §:ään ehdotetaan muutoksia siltä osin kuin siinä säädetään vakuutusosoikeuden täysistunnon kokoonpanosta. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi, mitä vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:ssä on säädetty asian tai kysymyksen siirtämisestä vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon. Asetuksen ky-

seinen pykälä kumottaisiin. Vakuutusosoikeuden vahvennetun istunnon kokoonpanoon ja päätösvaltaisuuteen ei ehdoteta muutoksia. Täysistunnon kokoonpanoa muutettaisiin siten, että täysistunnossa olisi puheenjohtajana ylituomari sekä muina jäseninä olisivat vakuutusosoikeuden laamannit, virkaiältään 13 vanhinta vakuutusosoikeustuomaria ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto olisi päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä olisi läsnä. Täysistunnon kokoonpanon keventäminen helpottaisi keskustelun käymistä ja siten mahdollistaisi asioiden tehokkaamman käsittelyn. Täysistunnon vahvuus säilyisi kuitenkin riittävänä. Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

Vakuutusosoikeuden hallintoistunnon kokoonpanoon voi osallistua nykyisin lähes 30 jäsentä. Jäsenten suuri määrä aiheuttaa samanlaisia ongelmia kuin täysistunnonkin nykyinen kokoonpano, johon voi osallistua enimmillään yli 30 jäsentä. Liian suuressa kokoonpanossa keskustelu on hankalaa ja asioiden käsittely pitkittyy ja hankaloituu. Tämän vuoksi vakuutusosoikeuslain 14 §:ssä säädettyä hallintoistunnon kokoonpanoa ehdotetaan myös kevennettäväksi. Hallintoistunnossa puheenjohtajana olisi ylituomari ja muina jäseninä olisivat laamannit ja virkaiältään 13 vanhinta vakuutusosoikeustuomaria, joista vähintään neljän tulee olla saapuvilla. Siitä, mitkä hallinto- ja talousasiat käsitellään hallintoistunnossa, säädetään nykyisin valtioneuvoston asetuksen 8 §:ssä ja 11 §:n 1 momentissa. Nämä säännökset nostettaisiin lain tasolle ja asetuksen kohdat kumottaisiin. Vakuutusosoikeuslain 14 §:n 2 momentin sisältöä ei ehdoteta muutettavaksi.

Vakuutusosoikeuslain 16 §:ssä säädetään hallintolainkäyttölain soveltamisesta asian käsittelyyn. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeus voisi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Lisäselvityksen aikaraja olisi perusteltua asettaa juuri ratkaisupäivään, koska asianosainen saattaa tuoda lisäselvityksen vakuutusosoikeuteen ratkaisupäivänä, mutta vasta asian ratkaisemisen jälkeen taikka tieto selvityksen saapumisesta vakuutusosoikeuden kansliaan ei kulkeudu riittävän ajoissa asian ratkaisijoille. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeuden tulisi asian tultua vireille vakuutusosoikeudessa antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet lisäselvityksen toimitamisesta.

Vakuutusosoikeuslain 18 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä päätös poistaa ilman hakemusta tai esitystä.

4 Esityksen vaikutukset

Muodollisista istunnoista luopuminen vaikuttaisi siihen, ettei vakuutusosoikeuden antaman päätöksen ratkaisukokoonpanoon osallistunut sivutoiminen jäsen olisi enää eri henkilö kuin asiaan tosiasiallisesti perehtynyt ja kantaa ottanut jäsen. Ilman muodollista istuntoa tehtyjen päätösten taltio kiertyisi asiaan aiemmin kantaa ottaneilla jäsenillä ja päätöksessä näkyisivät siten näiden jäsenten nimet. Vakuutusosoikeuden ratkaisumenettely tulisi entistä läpinäkyvämmäksi. Mikäli muodollisista istunnoista luovuttaisiin, noin

kolmannes kaikista vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä asioista päätyisi istuntoon. Niissä viisijäsenisissä asioissa, joissa muodollista istuntoa ei järjestettäisi, käsittelyaika lyhenisi arviolta noin kaksi viikkoa. Varsinaisten istuntopäivien määrä ei vähenisi, mutta istuntopäivänä käsiteltävien asioiden määrä pienentyisi.

Asioiden käsittelyn joustavoittaminen kokoonpanoja keventämällä vaikuttaisi tuomareiden ja esittelijöiden työpanoksen käyttöön. Mikäli asia ratkaistaisiin nykyiseen verrattuna joko yhtä tai kahta jäsentä pienemmässä kokoonpanossa, vähennettävien jäsenten työpanos voitaisiin suunnata muiden asioiden käsittelyyn, jolloin vakuutusosoikeuden ratkaisukapasiteetti kasvaisi. Jotta ratkaisukapasiteetin kasvu saataisiin mahdollisimman tehokkaasti hyödynnettyä, asian käsittelystä vapautuva työpanos tulisi suunnata erityisesti niihin asiaryhmiin, joissa käsittelyajat ovat nykyisellään pisimmät. Lisäksi käsittelyn joustavoittaminen vaikuttaisi siihen, että yksittäisellä tuomarilla ja esittelijällä olisi enemmän aikaa keskittyä vaativien asioiden käsittelyyn, minkä puolestaan uskotaan mahdollistavan päätösten laadun parantamisen.

Kokoonpanojen keventämisestä saatava hyöty ja asioiden käsittelyn nopeutuminen voidaan suurin piirtein laskea arvioimalla, kuinka suuri määrä kaikista vakuutusosoikeudessa vireille tulevista asioista kuuluisi kevennettyyn kokoonpanoon. Kahden jäsenen ratkaistaviksi ehdotettuihin asiaryhmiin kuuluvia asioita käsitellään vakuutusosoikeudessa arviolta noin 2000 asiaa vuodessa. Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa ratkaistavaksi siirtyisi merkittävä osa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta tulevista asioista. Mikäli tämän kokoonpanon käyttö nopeuttaisi asioiden käsittelyä vakuutusosoikeudessa, vaikuttaisi se samalla suotuisasti sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ruuhkautumisesta johtuviin kokonaiskäsittelyaikoihin. Yhden tuomarin kokoonpanoon siirtyviä asioita olisi noin viisi prosenttia kaikista saapuvista asioista ja kahden jäsenen kokoonpanoon siirtyisi noin kahdeksan prosenttia saapuvista asioista.

Ratkaisukokoonpanon laajuudella on vaikutus asioiden käsittelyaikoihin. Kun ratkaisukapasiteetti ja tuottavuus paranee, yksittäisen asian käsittelyaika lyhenee ja sitä kautta asianosaisten oikeusturva paranee. Asioiden käsittelyaikaa kuluu osaltaan nykyisin myös siihen, että asiat odottavat valmistelu- ja ratkaisuvuoroaan. Ratkaisukokoonpanon supistaminen lyhentäisi tätä odotusaikaa, koska asioiden kierto jäseneltä toiselle vähenisi ja istuntojen järjestäminen helpottuisi.

Vakuutusosoikeudessa viisijäsenisiin ratkaisukokoonpanoihin kuuluu yritystoimintaa, työoloja ja sotilasvamma-asioita tuntevia asiantuntijajäseniä. Heidän osallistumisensa vähentäminen ehdotetulla tavalla lyhentää käsittelyaikoja ja vähentää heistä aiheutuvia käsittelykustannuksia, jotka ovat noin 100 000 euroa vuodessa. Asiantuntijajäsenet jäisivät pois noin 600 asiasta eli noin kahdeksasta prosentista laskettuna kaikista asioista.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen nopeuttaa ratkaisutoimintaa ja asianosaiset saavat päätöksensä nopeammin.

Apulaisoikeuskanslerin vakuutusosoikeuteen 2.12.2008 tekemän tarkastuskäynnin perusteella laaditussa tarkastuskertomuksessa on todettu, että vakuutusosoikeuden päätösten perustelujen kehittämiseen on edelleen tarvetta. Apulaisoikeuskanslerin tutustuttavaksi toimitettujen päätösten perustelut ovat olleet laadultaan vaihtelevia ja osassa päätöksiä

puutteellisia. Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanojen keventämisellä, yksimielisten asioiden muodollisista istunnoista luopumisella ja lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisella on suotuisia vaikutuksia vakuutusosoikeuden tuomareiden ja esittelijöiden voimavarojen käyttöön. Säästyvät voimavarat on mahdollista käyttää päätösten perustelujen kehittämiseen.

5 Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

6 Riippuvuus muista esityksistä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 §. Jäsenet ja asiantuntijalääkärit. Voimassa olevan vakuutusosoikeuslain 2 §:n 1 momentin mukaan vakuutusosoikeudessa on ylituomari sekä muina lakimiesjäsenenä laamanneja ja vakuutusosoikeustuomareita. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin jäljempänä säädetään. Muutoksella on tarkoitettu saattaa tämä lainkohta vastaamaan 10 §:n 2 momenttiin ehdotettavaa muutosta, jolla nykyisin asetuksen tasoisesti säädetty esittelijöiden jäsenenä toimimisvaltuus nostettaisiin lain tasolle.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreistä. Muutoksen tarkoituksena olisi muuttaa nykyisten lääkäriarajäsenten nimike vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi. Nykyisin lääkäriarajäsenet toimivat vakuutusosoikeudessa lähinnä asiantuntijalausuntojen antajina, mutta he voivat tarvittaessa osallistua myös jäsenenä ratkaisukokoonpanoon. Lääkäriarajäsenten antamat asiantuntijalausunnot eivät kuulu neuvottelusalaisuuden piiriin, vaan niiden johdosta kuullaan asian osapuolia. Momentin muutoksella on tarkoitus tarkentaa kysymyksessä olevien lääkäreiden tehtäviä poistamalla heiltä mahdollisuus osallistua jäsenenä ratkaisukokoonpanoon. Samalla tarkoituksena on merkittävästi lisätä asianosaisjulkisten asiantuntijalääkäriinlausuntojen käyttöä. Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriin lausunto pyydetäisiin asioissa, joilla on huomattavan suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Samoin meneteltäisiin asioissa, joissa esitetty lääketieteellinen näyttö on ristiriitaista tai tulkinanvaraista. Edelleen vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriin lausunto pyydetäisiin asioissa, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys. Asiantuntijalääkäriin lausunto pyydetäisiin kaikissa muissakin lääketieteellisissä asioissa, joissa voidaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen sitä edellyttävän.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevaa momenttia.

4 §. Lääkäriarajäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin vastaamaan 2 §:n 2 momenttiin ehdotettavaa muutosta, jonka mukaan lääkäriarajäsenen nimike muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi. Muutoin 4 §:n 1 momentti vastaisi voimassa olevaa lainkohtaa.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto määräisi vakuutusosoikeuteen riittävän määrän lääkäriarajäseniä ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreitä oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen asti, kunnes he saavuttavat 6 §:ssä säädetyn eroamisikänsä. Muutos koskisi 1 momenttia vastaavalla tavalla ainoastaan lääkäriarajäsenen nimikkeeseen ehdotettavaa muutosta. Muutoin sisällöltään 2 momentti vastaisi voimassa olevaa momenttia.

Voimassa olevan 4 §:n 3 momentin mukaan lääkäriarajäsenten ja lääkäriarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle. Tämä ehdotusmenettely ehdotetaan poistettavaksi. Muutoksen tarkoituksena olisi yksin-

kertaistaa nimitysmenettelyä ja saattaa se yhteensopivaksi tuomarien nimityksissä noudatettavien periaatteiden ja käytäntöjen kanssa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uudensisältöinen 3 momentti, jonka mukaan lääkärijäsenen ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin tehtävään määrättäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Lääkärijäseneksi ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi määrätyn henkilön olisi ilmoitettava viivytyksettä antamissaan sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oikeusministeriön tai vakuutusosoikeuden sitä pyytäessä. Tarkoituksena olisi parantaa kansalaisten luottamusta vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointijärjestelmää kohtaan.

5 §. *Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen.* Pykälän 1, 2 ja 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 1, 2 ja 3 momenttia.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 4 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeuden muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän henkilön on ennen määräämistä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Vakuutusosoikeuden muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi määrätyn henkilön on ilmoitettava viivytyksettä antamissaan sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oikeusministeriön tai vakuutusosoikeuden sitä pyytäessä.

6 §. *Sivutoimisen jäsenen ja asiantuntijalääkärin paikan vapautuminen.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan selvyyden vuoksi lisättäväksi maininta vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäristä. Kyseisen momentin mukaan jos lääkärijäsenen, vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin tai muun sivutoimisen jäsenen paikka vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Sivutoimisten jäsenten oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoiden oikeudesta pysyä virassaan säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädetty sivutoimisten jäsenten eroamisikä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n 1 momentissa säädettyä virkamiesten yleistä eroamisikää vastaavaksi. Vakuutusosoikeuslain 6 §:n 2 momentin mukaan lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen, lukuun ottamatta sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä, on velvollinen eroamaan täyttäessään 68 vuotta. Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäri on tuomioistuimen käytettävissä oleva asiantuntija, jolla ei ole virassapysymisoikeutta eikä häneen sovelleta eroamisikää.

10 §. *Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpano.* Pykälän 1 momentin mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaisiin esittelystä istunnossa sellaisessa kokoonpanossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Asia voitaisiin ratkaista myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä. Asioiden joustavan käsittelyn lisäämiseksi vakuutusosoikeudella olisi mahdollisuus

ratkaista ilman istunnon järjestämistä sellaiset asiat, joiden käsitteleminen ei vaadi kaikkien jäsenten yhtäaikaista läsnäoloa.

Vakuutusosoikeudessa on noudatettu käytäntöä, jonka mukaan kolmijäsenisissä lainkäyttöasioissa ei järjestetä varsinaista istuntoa, vaan asiat ratkaistaan jäsenten kirjallisten kannanottojen perusteella taikka järjestämällä asian käsittelyyn osallistuneiden kesken istuntoa muistuttava keskustelutilaisuus. Uudistus mahdollistaisi tämän toimivaksi osoittautuneen käytännön jatkamisen vakuutusosoikeudessa. Viisijäsenisissä lainkäyttöasioissa tarkoituksena olisi säilyttää lähtökohtana asioiden ratkaiseminen istunnossa, jossa kaikki jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä. Yksimielisten viisijäsenisten asioiden muodollisista istunnoista aiheutuvia ongelmia, kuten jäsenten vaihtumista ratkaisuvaiheessa ja käsittelyn viivästyminen olisi mahdollista vähentää ratkaisemalla yksimieliset asiat ilman muodollisen istuntotilaisuuden järjestämistä. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että asian käsittelyyn osallistuvien jäsenten kannanotot ovat selkeästi yksimieliset. Epäselvissä tilanteissa olisi kuitenkin järjestettävä istunto, jossa asiasta voitaisiin käydä keskustelua kaikkien jäsenten yhdessä läsnä ollen.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti siten, että voimassa olevat 2, 3 ja 4 momentit siirrettäisiin sisällöltään muuttamattomina momenteiksi 3, 4 ja 5. Uuden 2 momentin mukaan kansliapäällikkö, asessori tai vakuutusosoikeussihteeri toimisi vakuutusosoikeuden lakimiesjäsenenä niissä esittelemissään asioissa, joiden ratkaisemiseen osallistuu kolme lakimiesjäsentä. Ylituomari voisi määrätä kansliapäällikön, asessorin tai vakuutusosoikeussihteerin toimimaan lakimiesjäsenenä muissakin asioissa. Uusi 2 momentti olisi samansisältöinen kuin nykyisen vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §. Tarkoituksena olisi siirtää tämä esittelijän jäsenenä toimimista koskeva säännös lain tasoisiksi.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia, 4 momentti vastaisi voimassa olevaa 3 momenttia ja lisäksi tulisi 5 momentti, joka vastaisi voimassa olevaa 4 momenttia.

10 a §. *Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä.* Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusosoikeus olisi päätösvaltainen yksijäsenisenä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana olevassa asiassa on kysymys vakuutusosoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta, muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta, muutoksenhakulautakunnan poistoasiassa antaman päätöksen johdosta tehdystä valitusasiasta, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta, uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta, ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta, täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta tai asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta. Asiaan liittyvällä vaatimuksella tarkoitetaan prosessuaalisia vaatimuksia kuten vaatimusta suullisen käsittelyn toimittamisesta tai sivuvaatimuksia, jotka voivat koskea esimerkiksi oikeudenkäyntikuluja tai oikeusapulain mukaisen oikeudenkäyntiavustajan palkkiota.

Edellä mainittuja asioita on monissa eri asiaryhmissä. Tarkoituksena on keventää mainittujen asioiden käsittelyä siten, ettei niitä tarvitsisi ratkaista asiaryhmän mukaan määräytyvässä peruskokoonpanossa. Nämä asiat ratkaistaisiin lähtökohtaisesti yksijäsenisessä kokoonpanossa, mutta asia olisi ratkaistava kolmijäsenisessä kokoonpanossa, jos ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttäisi. Lisäksi vakuutusoikeus voisi harkintansa mukaan siirtää peruskokoonpanossa ratkaistaviksi esimerkiksi sellaiset asiat, jotka vaativat laajempaa selvittämistä tai joissa on vaativampia oikeudellisia ongelmia. Asia olisi mahdollista siirtää peruskokoonpanoon myös myöhemmässä käsittelyvaiheessa, mikäli käsittelyn aikana laajemman kokoonpanon käyttäminen osoittautuu aiheelliseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan lisäksi asiassa, jossa vakuutusoikeus on jo aikaisemmin hylännyt tai jättänyt tutkimatta vakuutusoikeuden päätöksen poistamista koskevan hakemuksen, yksi jäsen voisi hylätä tai jättää tutkimatta asiassa tehdyn uuden hakemuksen, jossa ei vedota asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliseen uuteen seikkaan tai esitetä tällaista uutta selvitystä.

Vakuutusoikeuden päätöksen poistamista koskeva hakemus voitaisiin käsitellä yksijäsenisenä vain, jos kaikki 2 momentissa mainitut edellytykset täyttyvät. Siten ensimmäistä kertaa vakuutusoikeuteen saapunut vakuutusoikeuden päätöstä koskeva poistohakemus olisi aina käsiteltävä kolmijäsenisessä peruskokoonpanossa. Samoin peruskokoonpanossa olisi käsiteltävä asia, jossa vakuutusoikeus on aikaisemmin vain osittain hylännyt tai jättänyt tutkimatta päätöksen poistamista koskevan hakemuksen, ellei uudessa hakemuksessa vaadita päätöksen poistamista juuri samoilta osilta. Peruskokoonpanoon siirtyisi myös asia, jossa hakemus hyväksyttäisiin kokonaan tai osittain taikka aiemmin tutkimatta jätetty asia otettaisiin tutkittavaksi. Merkityksellisten uusien seikkojen tai todisteiden esittäminen johtaisi myös asian käsittelyyn peruskokoonpanossa siitä huolimatta, vaikka asia lopulta hylättäisiin tai jätettäisiin tutkimatta.

Pykälän 3 momentin mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä olisi ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari. Yksijäseniselle kokoonpanolle asian esittelisi ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä.

10 b §. *Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä.* Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusoikeus olisi päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä tai työterveyshuoltoa koskevasta asiasta, jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa ratkaistaisiin esimerkiksi vammaistukiasiat ja lasten hoitotukiasiat. Asian laatu voi kuitenkin edellyttää asian ratkaisemista kolmijäsenisessä kokoonpanossa esimerkiksi silloin, kun asiaan liittyy ongelmallisia lainulkintakysymyksiä tai muita seikkoja, jotka edellyttävät toisen lainoppineen jäsenen kannanottoa.

Pykälän 2 momentin mukaan kahden jäsenen kokoonpanossa lainoppineena jäsenenä olisi ylituomari, laamanni tai vakuutusosikeustuomari.

Pykälän 3 momentin mukaan kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia olisi siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä. Näin ollen kaksijäsenisenä käsiteltävä asia voi siirtyä edellä 1 momentissa mainituilla perusteilla harkinnanvaraisesti kolmijäseniseen kokoonpanoon tai asia voidaan joutua siirtämään kolmen jäsenen ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät pääse yksimielisyyteen asian ratkaisemisesta. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaisu voitaisiin tehdä myös ilman varsinaisen istunnon järjestämistä.

11 §. Työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet. Voimassaolevan vakuutusosikeuslain 11 §:n 1 momentin mukaan työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet osallistuvat laajasti asioiden käsittelyyn työeläkeasioissa, tapaturmavakuutusasioissa, työttömyysturvasasioissa ja palkkaturva-asioissa. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon yksityisöikeudellisessä työsuhteessa olevan, kunnan palveluksessa olevan, valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevan, yrittäjän, maatalousyrittäjän ja maatalousyrittäjän tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineen työeläkeasiassa silloin, kun on kyse näiden oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta. Asiantuntijajäsenet osallistuisivat työeläkeasioissa ratkaisukokoonpanoon myös silloin, kun kyse on etuuden alkamisajankohdasta tai arvioinnista täyden ja osatyökyvyttömyyseläkkeen välillä. Tapaturma-asioissa työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon silloin, kun on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain (608/1948), sotilastapaturmalain (1211/1990) tai maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) mukaiseen korvaukseen, tai kun on kyse ammatillisesta kuntoutuksesta. Lisäksi asiantuntijajäsenet osallistuisivat ratkaisukokoonpanoon sellaisissa työttömyysturva-asioissa, joissa on annettu työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapolitiittinen lausunto.

Pykälän 2 momentti vastaisi voimassa olevaa momenttia.

12 §. Sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet. Pykälän mukaan sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet ja sotilasjäsenet osallistuisivat asian käsittelyyn silloin, kun on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema sotilasvammalain (404/1948) mukaiseen korvaukseen tai tukeen.

13 §. Vahvennettu istunto ja täysistunto. Pykälän 1 momentissa säädetään vakuutusosikeuden vahvennetusta istunnosta. Kyseinen momentti vastaisi voimassa olevaa momenttia siltä osin kuin siinä on säädetty vahvennetun istunnon kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta. Momenttiin lisättäisiin nykyisin vakuutusosikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 1 momentissa säädetty lainkäyttöasian siirtäminen, jonka mukaan jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, vakuutusosikeuden ylituomari tai laamanni voi määrätä, että asia on käsiteltävä vahvennetussa istunnossa.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että ylituomari voisi 1 momentissa säädetyin edellytyksin siirtää lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa olisi puheenjohtajana ylituomari sekä muina jäseninä olisivat vakuutusosoikeuden laamannit, virkaiältään 13 vanhinta vakuutusosoikeustuomaria ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto olisi päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Lainkäyttöasian siirtämisestä täysistuntoon säädetään nykyisin vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 2 momentissa. Muutos vastaisi asetuksen säännöstä.

Ehdotus merkitsee käytännössä sitä, että vakuutusosoikeuden täysistunnon kokoonpano kevenisi, mitä kautta asian käsittelyyn ja ratkaisun tekemiseen olisi paremmat edellytykset.

Lääkärijäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten osallistumisesta asian käsittelyyn ei säädettäisi erikseen, vaan heidän osallistumisensa määräytyisi sen perusteella, millä kokoonpanolla asiaa olisi aiemmin käsitelty. Voimassaolevasta vakuutusosoikeuslain 13 §:stä poiketen täysistuntoon voisi osallistua myös aiempaan ratkaisukokoonpanoon osallistunut esittelijä. Uudistus tarkoittaisi myös sitä, että mikäli asia siirrettäisiin täysistuntoon vahvennetusta istunnosta, täysistuntoon osallistuisivat lisäksi vahvennetussa istunnossa asiaa käsitelleet jäsenet. Käytännössä näin tapahtuu kuitenkin melko harvoin.

Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

14 §. Hallintoistunto. Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusosoikeuden hallintoistunto antaisi tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun vakuutusosoikeuden lausunnon, nimittäisi tuomarin vakuutusosoikeuteen yli kahden kuukauden mutta alle vuoden määräajaksi sekä nimittäisi kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin vakinaiseen virkaan tai yli kahden kuukauden määräajaksi. Hallintoistunto voisi myös nimittää kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin kahden kuukauden tai sitä lyhyemmäksi määräajaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan lisäksi vakuutusosoikeuden hallintoistunnossa käsiteltäisiin vakuutusosoikeuden ylituomarin sille määräämät asiat. Ylituomari voisi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallintoasian ratkaistavaksi hallintoistunnossa.

Pykälän 1 ja 2 momentit vastaisivat, mitä voimassaolevan vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 8 §:ssä ja 11 §:n 1 momentissa säädetään hallintoistunnossa käsiteltävistä asioista ja hallintoasian siirtämisestä.

Hallintoistunnon kokoonpanoa muutettaisiin siten, että pykälän 3 momentin mukaan hallintoistuntoon kuuluvia asioita käsiteltäessä vakuutusosoikeuden puheenjohtajana olisi ylituomari ja muina jäseninä olisivat laamannit ja virkaiältään 13 vanhinta vakuutusosoikeustuomaria, joista vähintään neljän tulisi olla saapuvilla. Tällä muutoksella hallintoistunnon kokoonpano kevenisi ja asioiden käsittelyyn hallintoistunnossa olisi aiempaa paremmat edellytykset.

Pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia.

16 §. Hallintolainkäyttölain soveltaminen. Pykälän 1 ja 2 momentit vastaisivat voimassa olevia momenteja.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeus voisi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Ratkaisupäivällä tarkoitetaan päivää, jona asia on ratkaistu istunnossa tai ilman erillistä istuntoa ratkaistava asia pöytäkirjataan ratkaistuksi.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeuden tulee asian tultua vireille vakuutusosoikeudessa antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet lisäselvityksen toimittamisesta. Vakuutusosoikeus lähettää muutoksenhakijalle kirjeen asian vireille tulosta. Kirjeessä kerrotaan, että asia on itseoikaisumenettelyn jälkeen tullut vireille vakuutusosoikeudessa ja asian käsittelyn arvioitu kesto. Arvio perustuu siihen, minkä arvioidaan olevan asian keskimääräinen käsittelyaika vireilletulohetkellä. Lisäksi kirjeessä annetaan ohjeet uuden selvityksen toimittamista varten sekä se, mihin ajankohtaan asti uusi selvitys otetaan huomioon asian käsittelyssä.

18 §. Päätöksen poistaminen. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus ehdotettavaan uuteen 10 a §:ään, jonka mukaan tietyt poistoasiat voitaisiin ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Ehdotettavan 18 §:n 2 momentin mukaan jollei 10 a §:stä muuta johdu, päätöksen poistamista koskeva hakemusasia ratkaistaan vakuutusosoikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä päätös poistaa ilman hakemusta tai esitystä. Tämä säännös vastaisi, mitä korkeimman hallinto-oikeuden osalta on säädetty hallintolainkäyttölain (586/1996) 64 §:n 1 momentissa.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5, 8 ja 10 § sekä 11 §:n 1 momentti kumotaan erillisellä asetuksella.

3 Voimaantulo

Lakiehdotus esitetään tulevaksi voimaan kolmen kuukauden kuluttua sen vahvistamisesta.

Lakia sovelletaan asioihin, jotka tulevat vireille vakuutusosoikeudessa lain voimaantulon jälkeen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta lailla. Perustuslain 100 §:ssä säädetään ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta ja tuomionvoipaisuudesta. Käräjäoikeuksien, hovioikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten kokoonpanoista ei säädetä perustuslaissa, vaan niiden kokoonpanot määritetään tuomioistuimia koskevissa laeissa.

Vakuutus oikeuden ratkaisukokoonpanojen keventäminen tässä ehdotuksessa esitetyllä tavalla ei muuta päätösvaltaisuutta koskevaa pääsääntöä, vaan vakuutus oikeus on edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen monijäsenenä. Yhden ja kahden jäsenen kokoonpanot tulevat kyseeseen ennalta määräytyissä asioissa, ja asia voidaan saattaa oikeusturvan sitä edellyttäessä käsiteltäväksi peruskokoonpanossa. Ehdotetut säännökset eivät muutoinkaan edellytä, että yhden tai kahden jäsenen kokoonpanoissa ratkaistaviksi soveltuvat asiat olisi aina käsiteltävä näissä kokoonpanoissa, vaan näitä kokoonpanoja käytettäessä voidaan ottaa huomioon muun muassa asian laajuus ja vaikeusaste.

Hovioikeuksia koskevassa lainsäädännössä yhden jäsenen päätösvaltaa koskeva säännös on toteutettu tavallisena lakina. Lakivaliokunta ei tältä osin puuttanut ehdotukseen hallituksen esityksestä (HE 83/2001 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 27/2002 vp). Hovioikeuslain muutos, jolla vakinaistettiin esittelijän toimiminen jäsenenä esittelemissään asioissa, on myös voitu säätää tavallisena lakina (LaVM 19/1997 vp). Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp), jossa ehdotettiin hallinto-oikeuden kokoonpanojen keventämistä sekä mahdollisuutta määrätä esittelijä toimimaan ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esitti, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti liittyvät ehdotettuun vakuutus oikeuden muodollisista istunnoista luopumiseen. Ehdotettuun lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamiseen liittyy myös oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä lisäksi samassa pykälässä turvattu oikeus tulla kuulluksi.

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja käsittelyn asianmukaisuus tulevat ehdotuksen mukaan turvatuksi myös niissä asioissa, joissa ei enää järjestettäisi muodollista istuntoa kaikkien jäsenten yhdessä läsnä ollen. Lähtökohtana edelleen olisi asioiden ratkaiseminen istunnossa, mutta yksimielisissä tapauksissa asian käsittelyn jouduttamiseksi ratkaisu voitaisiin tehdä ratkaisukokoonpanoon osallistuvien jäsenten asiakirjoihin merkitsemien yksiselitteisten kannanottojen perusteella. Tuomioistuin olisi näissäkin asioissa toimivaltainen, puolueeton, esteetön, oikein kokoonpantu ja ratkaisun tekemisessä noudatettaisiin laillista käsittelyjärjestystä.

Ehdotettu laki vastaa perustuslain edellyttämää säädöstasoa eikä se sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Ehdotettuun uudistukseen ei sisälly myöskään asetuksenantovaltuuksia. Näistä lähtökohdista on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksen perusoikeuskytkentöjen vuoksi olisi kuitenkin perusteltua, että siitä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan kannanotto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki
vakuutusoikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 21 päivänä helmikuuta 2003 annetun vakuutusoikeuslain (132/2003) 13 §:n 3 momentti,

muutetaan 2, 4, 6, 10 – 14 ja 18 §, sellaisina kuin niistä ovat, 4 § osaksi laissa 1207/2003, 10 § osaksi laissa 384/2007 ja 11 § osaksi laissa 1228/2004, sekä

lisätään 5 §:ään uusi 4 momentti, lakiin uusi 10 a ja 10 b § sekä 16 §:ään uusi 3 ja 4 momentti
seuraavasti:

2 §

Jäsenet ja asiantuntijalääkärit

Vakuutusoikeudessa on ylituomari sekä muina lakimiesjäseninä laamanneja ja vakuutusoikeustuomareita. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin jäljempänä säädetään.

Vakuutusoikeudessa on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä, sivutoimisia työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sivutoimisia sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä.

Vakuutusoikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutusoikeuden ylituomari.

4 §

Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen

Lääkärijäsenen ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriin tulee olla laillistettu lääkäri. Lääkärijäsenenellä ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriillä tulee olla suomen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

Valtioneuvosto määrää vakuutusoikeuteen riittävän määrän lääkärijäseniä ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreitä oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen asti, kunnes he saavuttavat 6 §:ssä säädetyn eroamisiän.

Lääkärijäsenen ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärin tehtävään määrättäväksi esitetävän henkilön on ennen nimittämistä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Lääkärijäseneksi ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi määrätyn henkilön on ilmoitettava viivytyksetä antamissaan sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oikeusministeriön tai vakuutusoikeuden sitä pyytäessä.

5 §

Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen

Valtioneuvosto määrää vakuutusoikeuteen riittävän määrän työoloja tai yritystoimintaa tuntevia sekä sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä sekä heidän varajäseniään oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen asti, kunnes he saavuttavat 6 §:ssä säädetyn eroamisiän. Tässä tarkoitettut sivutoimiset jäsenet ja heidän varajäsenensä tulee määrätä siten, että heidän keskuudessaan on riittävästi sekä suomen kielen taitoisia että ruotsin kielen taitoisia henkilöitä.

Heidän määräämistään varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle siten kuin 11 ja 12 §:ssä säädetään. Kussakin ehdotuksessa tulee olla kaksi kertaa niin monta ehdokasta kuin jäseniksi ja varajäseniksi tarvitaan.

Jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään, vaikka ehdotusta heidän määräämisekseen ei ole tehty valtioneuvoston asettamassa määräajassa tai ehdotus on tehty puutteellisena, jos ehdotusta ei pyynnöstä huolimatta ole tehty tai täydennetty.

Vakuutusoikeuden muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän henkilön on ennen määräämistä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Vakuutusoikeuden muuksi sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi määrätyn henkilön on ilmoitettava viivytyksetä antamissaan sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oikeusministeriön tai vakuutusoikeuden sitä pyytäessä.

Sivutoimisen jäsenen ja asiantuntijalääkärin paikan vapautuminen

Jos lääkärijäsenen tai muun sivutoimisen jäsenen taikka vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin paikka vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Sivutoimisten jäsenten oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoiden oikeudesta pysyä virassaan säädetään.

Lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen, lukuun ottamatta sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä, on velvollinen eroamaan täyttäessään 68 vuotta.

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpano

Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä istunnossa kokoonpanossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Asia voidaan ratkaista myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä.

Kansliapäällikkö, asessori tai vakuutusosoikeussihteeri toimii vakuutusosoikeuden lakimiesjäsenenä niissä esittelemissään asioissa, joiden ratkaisemiseen osallistuu kolme lakimiesjäsentä. Ylituomari voi määrätä kansliapäällikön, asessorin tai vakuutusosoikeussihteerin toimimaan lakimiesjäsenenä muissakin asioissa.

Asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Muiden sivutoimisten jäsenten osallistumisesta asian käsittelyyn säädetään 11 ja 12 §:ssä.

Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta vakuutusosoikeus voi päättää ilman sivutoimisia jäseniä.

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanosta asiassa, joka koskee oikeudenkäynnin julkisuutta vakuutusosoikeudessa, säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007).

10 a §

Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenenä

Vakuutusoikeus on päätösvaltainen myös yksijäsenenä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:

- 1) vakuutusoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta;
- 2) muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta;
- 3) muutoksenhakulautakunnan poistoasiassa antaman päätöksen johdosta tehdystä valitusasiasta, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta;
- 4) uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta;
- 5) ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta;
- 6) täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta; tai
- 7) asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta.

Lisäksi asiassa, jossa vakuutusoikeus on jo aikaisemmin hylännyt tai jättänyt tutkimatta vakuutusoikeuden päätöksen poistamista koskevan hakemuksen, yksi jäsen voi hylätä tai jättää tutkimatta asiassa tehdyn uuden hakemuksen, jossa ei vedota asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliseen uuteen seikkaan tai esitetä tällaista uutta selvitystä.

Yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari.

10 b §

Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenenä

Vakuutusoikeus on päätösvaltainen myös kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä tai työterveyshuoltoa koskevasta asiasta, jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Kahden jäsenen kokoonpanossa lainoppineena jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari.

Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

11 §

Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet

Vakuutusoikeudessa osallistuu tässä pykälässä tarkoitettujen asioiden käsittelyyn kaksi työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevaa jäsentä. Heidät ja heidän varajäsenensä määrätään:

- 1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys:
 - a) yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta työeläkeasiassa;
 - b) siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema tapaturmavakuutuslain (608/1948) tai sotilastapaturmalain (1211/1990) mukaiseen korvaukseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta; tai
 - c) työttömyysturva-asiasta, jossa on annettu työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 4 §:ssä tarkoitettu työvoimapoliittinen lausunto;
- 2) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, kun työeläkeasiassa on kysymys kunnan palveluksessa olevan oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta;
- 3) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kun työeläkeasiassa on kysymys valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevan oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta;
- 4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun työeläkeasiassa on kysymys yrittäjän oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta; ja
- 5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun työeläkeasiassa on kysymys maatalousyrittäjän ja maatalousyrittäjän tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineen oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta taikka siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) mukaiseen korvaukseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta.

Edellä 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa asioissa käsittelyyn osallistuvista, mainitussa momentissa tarkoitetuista jäsenistä toisen tulee olla työnantajatahon ja toisen työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen.

12 §

Sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet

Kun asiassa on kysymys siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema sotilasvammalain (404/1948) mukaiseen korvaukseen tai tukeen, asian käsittelyyn vakuutus-oikeudessa osallistuu kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja sotilasjäsenet puolustusministeriön ehdotuksesta.

13 §

Vahvennettu istunto ja täysistunto

Jos lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, ylituomari tai laamanni voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen vahvennettuun istuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari tai laamanni sekä jossa muina jäseninä ovat asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit ja osaston laamanni. Vahvennettu istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Ylituomari voi 1 momentissa säädetyin edellytyksin siirtää lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä jossa muina jäseninä ovat vakuutusoikeuden laamannit, virkaiältään 13 vanhinta vakuutusoikeustuomaria ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Hallintoistunto

Vakuutusosoikeuden hallintoistunto:

- 1) antaa tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun vakuutusosoikeuden lausunnon;
- 2) nimittää tuomarin vakuutusosoikeuteen yli kahden kuukauden mutta alle vuoden määräajaksi; sekä
- 3) nimittää kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin vakinaiseen virkaan tai yli kahden kuukauden määräajaksi. Hallintoistunto voi myös nimittää kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusosoikeussihteerin kahden kuukauden tai sitä lyhyemmäksi määräajaksi.

Lisäksi vakuutusosoikeuden hallintoistunnossa käsitellään vakuutusosoikeuden ylituomarin sille määräämät asiat. Ylituomari voi siirtää ratkaistavakseen kuuluvan hallintoasian ratkaistavaksi hallintoistunnossa.

Hallintoistuntoon kuuluvia asioita käsiteltäessä vakuutusosoikeuden puheenjohtajana on ylituomari ja muina jäseninä ovat laamannit ja virkaiältään 13 vanhinta vakuutusosoikeus-tuomaria, joista vähintään neljän tulee olla saapuvilla.

Muut kuin vakuutusosoikeuden istunnossa käsiteltävät hallinto- ja talousasiat ratkaisee ylituomari.

Hallintolainkäyttölain soveltaminen

Asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä.

Mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-osoikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosoikeudessa.

Vakuutusosoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen.

Vakuutusosoikeuden tulee asian tultua vireille vakuutusosoikeudessa antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet lisäselvityksen toimitamisesta.

Päätöksen poistaminen

Vakuutusosikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi siten kuin siitä erikseen säädetään. Päätöksen poistamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Erityisen painavista syistä päätös voidaan poistaa määräajan jälkeenkin tehdystä hakemuksesta. Menettelystä päätöksen poistamisessa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään valituksesta.

Jollei 10 a §:stä muuta johdu, päätöksen poistamista koskeva hakemusasia ratkaistaan vakuutusosikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään päätöksen poistamisesta, vakuutusosikeus voi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lakia sovelletaan asioihin, jotka tulevat vireille vakuutusosikeudessa lain voimaantulon jälkeen.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Lag
om ändring av lagen om försäkringsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 21 februari 2003 om försäkringsdomstolen (132/2003) 13 § 3 mom.,

ändras 2, 4, 6, 10-14 och 18 §, av dessa lagrum 4 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1207/2003, 10 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 384/2007 och 11 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1228/2004, samt

fogas till 5 § ett nytt 4 mom., till lagen nya 10 a och 10 b § samt till 16 § nya 3 och 4 mom. som följer:

2 §

Ledamöter och sakkunnigläkare

Försäkringsdomstolen har en överdomare samt som övriga lagfarna ledamöter lagmän och försäkringsrättsdomare. Även en föredragande kan tjänstgöra som lagfaren ledamot enligt vad som bestäms nedan.

Vid försäkringsdomstolen finns dessutom läkarledamöter med uppgiften som bisyssla, försäkringsdomstolens sakkunnigläkare, ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet med uppgiften som bisyssla samt ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden med uppgiften som bisyssla.

Överdomaren vid försäkringsdomstolen leder domstolen och svarar för dess resultat.

4 §

Behörighet för och förordnande av läkarledamöter och sakkunnigläkare

Läkarledamöterna och försäkringsdomstolens sakkunnigläkare ska vara legitimerade läkare. Läkarledamöterna och försäkringsdomstolens sakkunnigläkare ska ha goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska och nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska.

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen, dock högst till dess de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §.

Den som föreslås bli förordnad till uppgiften som läkarledamot och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen ska före utnämningen lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare. Den som förordnats till läkarledamot och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen ska utan dröjsmål anmäla ändringar och bristfälligheter i de uppgifter om bindningar som han eller hon lämnat samt även annars lämna motsvarande redogörelse när statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen begär en sådan.

5 §

Förordnande av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal ledamöter med uppgiften som bisyssla, vilka är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet samt med militärskadeärenden, samt suppleanter för dem till försäkringsdomstolen, dock högst till dess de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. De ledamöter med uppgiften som bisyssla som avses här och deras suppleanter ska förordnas så att det bland dem finns ett tillräckligt antal med kunskaper i finska och ett tillräckligt antal med kunskaper i svenska.

För förordnande av dem läggs förslag fram för justitieministeriet enligt vad som bestäms i 11 och 12 §. I varje enskilt förslag ska det finnas dubbelt så många kandidater som det behövliga antalet ledamöter och suppleanter.

Ledamöter och suppleanter för dem förordnas fastän något förslag till förordnande inte har gjorts inom en av statsrådet utsatt tid eller ett bristfälligt förslag har gjorts upp, om ett förslag inte gjorts upp eller kompletterats trots att en begäran om detta framförts.

Den som föreslås bli förordnad till annan ledamot eller suppleant vid försäkringsdomstolen med uppgiften som bisyssla ska före förordnandet lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare. Den som förordnats till annan ledamot eller suppleant vid försäkringsdomstolen med uppgiften som bisyssla ska utan dröjsmål anmäla ändringar och bristfälligheter i de uppgifter om bindningar som han eller hon lämnat samt även annars lämna motsvarande redogörelse när statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen begär en sådan.

6 §

Förfarandet när platsen för en ledamot med uppgiften som bisyssla och en sakkunnigläkare blir lediga

Om en plats som innehas av en läkarledamot eller en annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller en sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen blir ledig under mandatperioden, förordnas en efterträdare för återstoden av perioden. I övrigt gäller om rätten för en ledamot med uppgiften som bisyssla att kvarstå i uppgiften vad som bestäms om rätten för innehavare av domartjänst att kvarstå i tjänsten.

Läkarledamöterna och de andra ledamöterna med uppgiften som bisyssla, fränsett de ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, är skyldiga att avgå när de fyller 68 år.

10 §

Försäkringsdomstolens sammansättning vid avgörande

Rättskipningsärenden avgörs på föredragning vid ett sammanträde i en sammansättning där överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare vid försäkringsdomstolen är ordförande och två lagfarna ledamöter är övriga ledamöter. Ärenden kan även avgöras utan att ett särskilt sammanträde hålls när ledamöterna har nått enighet i ärendet efter att handlingarna cirkulerat hos dem.

Kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare är lagfaren ledamot i försäkringsdomstolen i ärenden som han eller hon föredrar och där tre lagfarna ledamöter deltar i avgörandet. Överdomaren kan förordna kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare till lagfaren ledamot även i andra ärenden.

I stället för en av de lagfarna ledamöterna deltar en läkarledamot i behandlingen av ett ärende, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet. Bestämmelser om när andra ledamöter med uppgiften som bisyssla ska delta i behandlingen av ett ärende finns i 11 och 12 §.

I fråga om andra åtgärder än ett slutligt avgörande i huvudsaken kan försäkringsdomstolen fatta beslut utan ledamöter med uppgiften som bisyssla.

Bestämmelser om försäkringsdomstolens sammansättning vid avgörande i ärenden som gäller rättegångens offentlighet i försäkringsdomstolen finns i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007).

10 a §

Försäkringsdomstolens domförhet med en ledamot

Försäkringsdomstolen är domför också med en ledamot, om inte en fråga som skall avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter och domstolen ska avgöra ett ärende som gäller

- 1) avvisning av ett ärende som väckts i försäkringsdomstolen och i vilket domstolen inte är behörig,
- 2) avvisning av ett ärende som inkommit efter besvärstidens utgång,
- 3) ett besvärssärende med anledning av besvärsnämndens beslut om undanröjande av ett ärende och yrkanden i anslutning till ett sådant ärende,
- 4) ett ärende som till följd av en ny utredning i sin helhet ska återremitteras eller överföras till en förmånsbeviljande anstalt,
- 5) ett ärende som gäller utmätning och yrkanden i anslutning till det,
- 6) ett ärende som gäller avbrytande av verkställighet och yrkanden i anslutning till det eller
- 7) ett ärende där besvär, ansökningar eller yrkanden som framställts i ärendet har återtagits helt och hållet och yrkanden i anslutning till ett sådant ärende.

I ett ärende där försäkringsdomstolen tidigare förkastat eller avvisat en ansökan om undanröjande av försäkringsdomstolens beslut kan dessutom en ledamot ensam förkasta eller avvisa en sådan ny ansökan i ärendet som inte åberopar någon ny omständighet av betydelse för avgörandet eller lägger fram sådan ny utredning.

Ledamot i en sammansättning med en ledamot är överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare.

10 b §

Försäkringsdomstolens domförhet med två ledamöter

Försäkringsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter bestående av en lagfaren ledamot och en läkarledamot om inte en fråga som skall avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter och domstolen ska avgöra ett besvärssärende som avgjorts av Folkpensionsanstalten i första instans och gäller något annat än invalidpension eller företagshälsovård och där en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet.

I en sammansättning med två ledamöter är överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare lagfaren medlem.

Ett ärende som behandlats i en sammansättning med två ledamöter ska överföras till en sammansättning med tre ledamöter om ledamöterna är oeniga om avgörandet.

11 §

Ledamöter förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet

I behandlingen av de ärenden som avses i denna paragraf deltar i försäkringsdomstolen två ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden eller företagsverksamhet. Dessa ledamöter och deras suppleanter förordnas

1) på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, när det är fråga om

a) ärenden som gäller invalidpension för personer i privaträttsligt anställningsförhållande eller professionell rehabilitering i ett arbetspensionsärende,

b) huruvida kroppsskada, sjukdom eller död berättigar till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) eller lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990), eller om professionell rehabilitering, eller

c) ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa där ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt 11 kap 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) givits,

2) på förslag av kommunala arbetsmarknadsverket och de huvudavtalsorganisationer som avses i 3 § i det kommunala huvudavtalet, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om kommunalanställdas rätt till invalidpension eller om professionell rehabilitering,

3) på förslag av statens arbetsmarknadsverk och de mest representativa centralorganisationerna för statens tjänstemän och arbetstagare, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om rätten för personer i statlig tjänst eller därmed jämförbar tjänst till invalidpension eller om professionell rehabilitering,

4) på förslag av de mest representativa företagarorganisationerna, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om företagares rätt till invalidpension eller om professionell rehabilitering, och

5) på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om rätten för lantbruksföretagare och personer som arbetat i uppgifter som kan jämföras med lantbruksföretagares uppgifter till invalidpension eller om professionell rehabilitering eller om huruvida kroppsskada,

sjukdom eller död berättigar till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/1981) eller om professionell rehabilitering.

I de ärenden som avses i 1 mom. 1–3 punkten skall den ena av de ledamöter som avses i nämnda moment och som deltar i behandlingen vara förordnad på förslag av arbetsgivarsidan och den andra på förslag av arbetstagsidans.

12 §

Ledamöter förtrogna med militärskadeärenden

Då det i ett ärende är fråga om huruvida kroppsskada, sjukdom eller död berättigar till ersättning eller stöd enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948) deltar i behandlingen i försäkringsdomstolen två ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden eller en ledamot som är förtrogen med ersättningstagarnas förhållanden och en militärledamot, enligt vad ärendets art kräver. De ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden och deras suppleanter förordnas på förslag av de mest representativa centralorganisationerna för ersättningstagarna och militärledamöterna på förslag av försvarsministeriet.

13 §

Förstärkt sammanträde och plenum

Om ett rättskipningsärende eller en fråga som hör till ärendet kan vara av principiell betydelse för lagens tillämpning eller om avgörandet skulle komma att avvika från tidigare praxis kan överdomaren eller en lagman överföra ärendet eller frågan som hör till det till förstärkt sammanträde, där överdomaren eller lagmannen är ordförande och övriga ledamöter är de ledamöter som tidigare behandlat ärendet, de övriga försäkringsrättsdomarna vid samma avdelning och avdelningens lagman. Det förstärkta sammanträdet är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Överdomaren kan under de förutsättningar som anges i 1 mom. överföra ett rättskipningsärende eller en fråga som hör till ärendet till plenum, där överdomaren är ordförande och övriga ledamöter är försäkringsdomstolens lagmän, de 13 till tjänsteåren äldsta försäkringsrättsdomarna och de ledmöter som tidigare behandlat ärendet. Plenum är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Förvaltningsammansammanträde

Försäkringsdomstolens förvaltningsammansammanträde

1) avger sådana utlåtanden som avses i 10 § 1 mom. i lagen om utnämning av domare (205/2000),

2) utnämner domare till försäkringsdomstolen för längre tid än två månader men kortare tid än ett år samt

3) utnämner kanslichefen, assessorerna och försäkringsrättssekreterarna till ordinarie tjänster eller för längre tid än två månader. Förvaltningsammansammanträdet kan även utnämna kanslichefen, assessorerna och försäkringsrättssekreterarna för en tid av två månader eller kortare tid.

Försäkringsdomstolens förvaltningsammansammanträde behandlar även ärenden som försäkringsdomstolens överdomare bestämmer. Överdomaren kan överföra sin beslutanderätt i ett förvaltningsärende på förvaltningsammansammanträdet.

Vid behandlingen av ärenden som hör till försäkringsdomstolen är överdomaren ordförande för försäkringsdomstolen och övriga ledamöter är lagmännen och de 13 till tjänsteåren äldsta försäkringsrättsdomarna, av vilka minst fyra skall vara närvarande.

Andra förvaltningsärenden och ekonomiska ärenden än de som behandlas vid försäkringsdomstolensammansammanträde avgörs av överdomaren.

Tillämpning av förvaltningsprocesslagen

Vid behandlingen av ärenden i försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996), om inte något annat bestäms särskilt.

Vad som i 38 § förvaltningsprocesslagen bestäms om verkställande av muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen på begäran av en enskild part, gäller muntlig förhandling i försäkringsdomstolen.

Försäkringsdomstolen kan lämna en skriftlig eller muntlig utredning utan avseende om utredningen inkommer till försäkringsdomstolen den dag ärendet avgörs eller senare.

När ett ärende blivit anhängigt i försäkringsdomstolen ska domstolen meddela den ändringssökande detta samt beräknad behandlingstid, uppgifter om beaktandet av skriftliga och muntliga utredningar i behandlingen av ärendet samt anvisningar om lämnande av tilläggsutredningar.

18 §

Undanröjande av beslut

Försäkringsdomstolen kan undanröja ett lagakraftvunnet beslut och förordna om ny behandling av ärendet i enlighet med vad som bestäms särskilt. Ansökan om undanröjande av ett beslut skall göras inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft. Av särskilt vägande skäl kan ett beslut undanröjas på ansökan som gjorts även efter utgången av den föreskrivna tiden. I fråga om förfarandet vid undanröjande av beslut gäller i övrigt vad som i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om besvär.

Om inte något annat följer av 10 a § avgörs ett ansökningsärende som gäller undanröjande av beslut av försäkringsdomstolen i en sammansättning med tre ledamöter.

Utöver vad som i 1 mom. anges om undanröjande av beslut kan försäkringsdomstolen i samband med avgörandet av ett anhängigt ärende undanröja ett beslut i anslutning till det utan ansökan eller framställning.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas på ärenden som väcks i försäkringsdomstolen efter lagens ikraftträdande.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

1. Muodollisista istunnoista luopuminen

Vakuutusoikeus toimii monijäsenisenä muutoksenhakutuomioistuimena. Vakuutusoikeuden lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Muiden sivutoimisten jäsenten osallistumisesta asian käsittelyyn säädetään erikseen.

Vakuutusoikeuden lainkäyttöasiat ratkaistaan näin ollen ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten muodostamassa kollegiossa, mikä on yleinen päätöksenteon muoto tuomioistuimissa. Kollegiselle päätöksentekomenettelylle on sekä hallinto- että yleisissä tuomioistuimissa keskeistä se, että ratkaisuun osallistuvien jäsenten neuvottelu ratkaisun sisällöstä tapahtuu suullisesti istunnossa. Tätä päätöksentekotapaa noudatetaan, vaikka tuomioistuinmenettely olisi prosessin osapuolten näkökulmasta kirjallinen, niin kuin yleensä vakuutusoikeudessa. Kollegion istunnossa jäsenet ja esittelijä kokoontuvat yhteiseen tilaisuuteen keskustelemaan asiasta ja siihen liittyvistä kysymyksistä esittelijän päätösesityksen pohjalta. Jäsenet lausuvat keskustelussa mielipiteensä ratkaisun lopputuloksesta, ja erimielisyyden vallitessa suoritetaan äänestys. Jäsenten välinen kommunikatio voi jatkua kirjallisena suullisen päätösharkintatilaisuuden jälkeen. Asia otetaan kuitenkin uudelleen istunnossa käsiteltäväksi, jos päätöksen lopputulos muuttuu kirjallisen kommunikation yhteydessä. Kommunikointi voi siten olla osaksi kirjallista, mutta varsinaisen päätöksen tekemisen tulee tapahtua suullisesti istunnossa.

Kollegiseen päätöksentekomenettelyyn kuuluu näin ollen keskeisesti se, että neuvottelu ratkaisun lopputuloksesta tapahtuu viime kädessä päätöksentekoon osallistuvien jäsenten samanaikaisesti saapuvilla ollessa. Päätöksenteon tapahtuminen istunnossa mahdollistaa vapaan ajatustenvaihdon jäsenten välillä, mikä lisää harkinnan monipuolisuutta. Tämä puolestaan edistää aineellisesti oikean ratkaisun tekemistä ja siten oikeusturvaa. Jos tällainen vuorovaikutus puuttuu, on vaarana, ettei ratkaisutoiminta tapahdu asianmukaisesti ja yhtäläisin perustein. Myös rajanveto siitä, mitkä asiat ratkaistaan istunnossa ja mitkä asiakirjojen kiertämisen yhteydessä, voi olla ongelmallista oikeusturvan kannalta ja johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin.

Vakuutusoikeuden toiminnassa todettujen ongelmien ei näin ollen tulisi johtaa siihen, että vakuutusoikeuden päätöksentekomenettelyä ryhdytään kehittämään tavalla, joka poikkeaa olennaisesti kollegisen päätöksentekomenettelyn perusteista ja siitä, miten ratkaisutoiminta on yleensä tuomioistuimissa järjestetty. Vakuutusoikeuslakiin ei siksi tule mielestämme sisällyttää sääntelyä, joka mahdollistaa sen, että vakuutusoikeuden lainkäyttöasioita ratkaistaan asiakirjojen kiertämisen yhteydessä esitettyjen kirjallisten kannanottojen perusteella ilman varsinaista istuntoa.

2. Esittelijän osallistuminen ratkaisukokoukseen

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 2/2006 vp käsitellessään hallituksen esitystä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp) ottanut kantaa esittelijän asemaan tuomioistuimen päätösvaltaisessa kokouksessa. Perustuslakivaliokunta on ensiksi todennut, että mahdollisuus määrätä esittelijä kuulumaan tuomioistuimen päätösvaltaiseen kokoukseen sisältyy hovioikeuslain 9 §:ään mutta että laki on näiltä osin säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Hallituksen esityksessä oli ehdotettu, että hallinto-oikeus olisi määrätyissä asioissa päätösvaltainen myös kahden jäsenen ja asian esittelijän muodostamassa kokouksessa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka esittelijän toimiminen tuomioistuimen jäsenenä ei sinänsä muodostukaan perustuslain vastaiseksi, esittelijänä olevan virkamiehen määrääminen tuomarin tehtävään ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmaton. Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin nähnyt ongelmia siinä, että toimivalta esittelijän määräämisestä tuomarin tehtävään kuuluisi viraston päällikölle ja siten tuomioistuimelle itselleen, missä menettelyssä on nähty tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liittyviä piirteitä. Tällaisia ei valiokunnan mukaan saisi ainakaan liiallisesti sisältyä tuomareiden nimittämismenettelyyn.

Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen virkamiehen asema tuomarina ei ole tuomarin riippumattomuuden kannalta esimerkiksi virkamiehen urasuunnitelmiin tuomioistuinlaitoksessa liittyvien tekijöiden vuoksi täysin rinnastettavissa vakinaisen tai edes määräajaksi nimitetyn tuomarin asemaan. Valiokunnan mielestä tällaiset seikat saattavat joissakin tapauksissa vaikuttaa arviointiin siitä, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta. Perustuslakivaliokunta on vielä katsonut, että tuomarin tehtävään määrätyn esittelijän virkavastuuseen liittyvät kysymykset voivat lisäksi aiheuttaa tarpeettomia tulkintaongelmia. Perustuslakivaliokunta piti näistä syistä aiheellisena vakavasti harkita ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta ottamalla etenkin huomioon, että esityksessä mainitut asiat voitiin tuolloisen ehdotuksen mukaan ratkaista myös kahden tuomarin kokouksessa.

Lakivaliokunta piti mietinnössään 9/2006 vp perustuslakivaliokunnan epäilyksiä periaatteelliselta kannalta niin painavina, ettei sen mielestä ollut perusteltua toteuttaa ehdotettua mahdollisuutta esittelijän toimimisesta ratkaisukokouksessa eräänlaisena tilapäisjäsenenä, ja poisti tämän kokouksenvaihtoehdon esityksestä. Lakivaliokunta lausui lisäksi, että oikeusministeriön on hovioikeusmenettelyn muun kehittämisen yhteydessä syytä arvioida hovioikeuslain 9 §:ssä olevan esittelijäkokouksjärjestelyn asianmukaisuutta.

Oikeusministeriö on 21.11.2008 asettanut työryhmän valmistelemaan hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädöksiä sekä määräajaksi nimitettävien tuomareiden nimittämistä koskevia säädöksiä. Työryhmän tehtävänä on 31.12.2009 mennessä ottaa kantaa myös esittelijäkokoukseen hovi- ja hallinto-oikeuksissa.

Vakuutus-oikeustyöryhmä asetettiin vakuutus-oikeuden aiemmin tekemien kehittämislaitteiden pohjalta keuhällä 2008. Sen asettamispäätökseen ei sisälly nimenomaista

tehtävää ottaa kantaa nykyisin vakuutusosoikeusasetuksessa tarkemmin säänneltyyn esittelijäkokoontaan, vaikkakin se ajateltiin sinänsä mahdolliseksi muiden kysymysten yhteydessä. Myöskään vaatimusta pohtia asetuksen säännösten siirtämistä lakiin/työjärjestykseen ei ole työryhmän asettamispäätöksessä. Koska parhaillaan laajempi työryhmä pohtii näitä linjauksia hallinto- ja yleisten tuomioistuinten osalta, ei ole tarkoituksenmukaista, että vakuutusosoikeustyöryhmässä otettaisiin kantaa mainittuun kiistatta jatkossa ratkaisua vaativaan kysymykseen. Kysymys esittelijän toimimisesta ratkaisukokoontaan jäsenenä edellyttää laajempaa pohdintaa ja on syytä ratkaista samalla tavoin kaikissa tuomioistuimissa. Pidämme siksi perusteltuna sitä, ettei vakuutusosoikeustyöryhmän esityksessä tehdä ehdotuksia sääntelyksi vakuutusosoikeuden esittelijän toimimisesta lakimiesjäsenenä.

3. Intressiedustus vakuutusosoikeudessa

Intressitahoja edustavien asiantuntijajäsenten nimittäminen

Valtioneuvosto määrää vakuutusosoikeuteen riittävän määrän työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevia sivutoimisia jäseniä sekä heidän varajäseniään oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen asti, kunnes he saavuttavat vakuutusosoikeuslain 6 §:ssä säädetyn eroamisiän, joka on nykyisin 67 vuotta. Työelämää, työmarkkinoita tai yritystoimintaa tuntevien jäsenten määräämistä varten edustavimmat työnantaja- ja työntekijäjärjestöt tai yrittäjäjärjestöt tekevät ehdotukset oikeusministeriölle. Sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimittämistä varten korvauksensaajien edustavimmat keskusjärjestöt tekevät ehdotukset oikeusministeriölle, ja sotilasjäsenten kohdalla ehdotukset oikeusministeriölle tekee puolustusministeriö.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyn perusteella näiden jäsenten asemaa asioiden käsittelyssä voidaan luonnehtia niin sanotuksi intressiedustukseksi, vaikka vakuutusosoikeuslainsäädäntö nykymuodossaan lähtee siitä, että kyseiset jäsenet ovat asiantuntijoita. Intressijäseniä on vakuutusosoikeuden lisäksi myös työtuomioistuimissa, jossa kuitenkin käsitellään vain työ- ja virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta johtuvat riita-asiat ja työrauharikkomukset.

Intressijäsenillä on tausta järjestöissä, joilla on merkittävä taloudellinen intressi tuomioistuimen toimialalla. Intressiedustusta on perusteltu sillä, että se lisää tuomioistuimen ymmärrystä vaikutuksista, joita sen ratkaisuilla on asianosaisia laajempaan intressitahoon. Esimerkiksi työmarkkinoita koskevien ratkaisujen antaminen voi vaikuttaa muihinkin tahoihin kuin käsiteltävän asian asianosaisiin etenkin, jos ratkaisulla on tulkintoja ohjaavaa vaikutusta toimialan käytäntöihin. Kun eri intressitahot ovat edustettuina ratkaisukokoontaan, heidän tarjoamansa näkökulma tulee otetuksi huomioon ja siten tuomioistuimen voidaan ajatella nauttivan suurempaa legitimitettä ainakin niiden tahojen osalta, joita tuomioistuimen jäsenet edustavat. (Antti Tapanila: Tuomarin esteellisyys. Jyväskylä 2007 s. 180)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut kantaa intressijäsenten käyttämiseen tuomioistuimissa tuomarin puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta.

Tapauksessa *Le Compte ym. v. Belgia (1981)* EIT on todennut, ettei maallikkojäsenten tai tiettyjen intressitahojen edustuksen mukanaolo tuomioistuimessa vaaranna sellaisenaan tuomioistuimen puolueettomuutta. Tapauksessa *Langborger v. Ruotsi (1989)* asunto-oikeuden kokoonpanoon kuului kahden tuomarijäsenen lisäksi yksi vuokralaisten ja yksi kiinteistönomistajatahon edustaja. Valittaja oli oikeudenkäynnissä vaatinut poistettavaksi vuokrasopimuksestaan niin sanotun neuvottelulausekkeen, jonka mukaan vuokranantaja- ja vuokralaisjärjestöt olivat oikeutettuja neuvottelemaan eräistä vuokrasuhteen ehdoista. Tuomioistuimen molemmilla intressijäsenillä oli asiassa yhteinen ja valittajalle vastakkainen intressi pitää neuvottelulauseke voimassa. Tästä syystä EIT katsoi, että valittajalla oli perusteltu syy pelätä tuomioistuimen puolueettomuuden vaarantuneen. Tapauksessa *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi (2004)* työmarkkinajärjestöön kuuluttoman yhtiön asiaa oli käsitelty työtuomioistuimessa, jossa käsittelyyn oli osallistunut työmarkkinajärjestöjä edustavia intressijäseniä. EIT katsoi, että työmarkkinajärjestöjen ja järjestöön kuuluttoman yhtiön välillä ei ollut vastaavaa intressiristiriitaa kuin tapauksessa *Langborger*, eikä tuomioistuimen puolueettomuuden voitu katsoa tällä perusteella vaarantuneen. Tapauksessa *Thaler v. Itävalta (2005)* valittajan lääkärinpalkkiota koskevaa asiaa oli käsitelty muutoksenhakulautakunnassa, jonka viidestä jäsenestä kaksi valittiin lääkäriyhdistyksen ja kaksi sosiaalivakuutusyhdistyksen toimesta. Näiden yhdistysten etu oli valittajan etuun nähden vastakkainen, koska valittaja oli kyseenalaistanut yhdistysten välisen lääkärinpalkkioiden perusteita koskevan sopimuksen. EIT katsoi muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaarantuneen, minkä vuoksi ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklaa oli rikottu.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että intressiedustus ei sinänsä vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta, vaan olennaista on intressijäsenten taustalla olevien järjestöjen taloudellinen tai muu etu yksittäistapauksessa niin, että etu on vastakkainen asianosaisen intressiin nähden. Intressijäsenten yhteinen ja asianosaiselle vastakkainen etu ei kuitenkaan ole ainoa tilanne, jonka vuoksi intressiedustusta tuomioistuimessa voidaan pitää ongelmallisena. Oikeuskirjallisuudessa (Tapanila s.181 ja 184) on esitetty, että intressiedustuksen voidaan katsoa vähentävän lainkäytön ennustettavuutta ja lisäävän yksittäistapauksellista harkintaa. Esteellisyyden kannalta intressiedustus voi aiheuttaa hankalia tilanteita esimerkiksi silloin, jos intressijäsen joutuu ratkaisemaan asioita, joissa luodaan yleisiä linjauksia, jotka voivat vaikuttaa intressitahojen taloudellisiin velvoitteisiin.

Vakuutusosoikeuden intressiedustuksen rakentuminen liittyy historialliseen kolmikantamalliin, jonka pohjalta ansioperusteinen sosiaaliturva on muodostunut. Voimassa olevassa vakuutusosoikeuslaissa on edelleen pariteettiperiaatetta ilmentäviä säännöksiä. Oikeuskirjallisuudesta ja myös vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmän kuulemien tahojen kannanotoista ilmenee, että työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien vakuutusosoikeuden jäsenten asema ymmärretään intressiedustukseksi, vaikka heidän roolinsa on nykyisen vakuutusosoikeuslain mukaan enemmän muutoksenhakijoiden oloja tuntevina asiantuntijoina toimimista. Toisaalta vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmän kuulemien tahojen kannanotoissa on tuotu esiin, että vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten tarve liittyy heidän tuomaansa asiantuntemukseen. Kannanotoissa on korostettu, että asiantuntijajäsenillä on viimeisin tietämys esimerkiksi työoloista ja työlakien soveltamiskäytännöstä. Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten asemaa on lisäksi luonnehdittu selkeytymättömäksi.

Näkemyksemme mukaan vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten ratkaisutoimintaan tuoma asiantuntemus voidaan turvata, vaikka jäseniä ei nimitettäisi nykyisellä selkeästi intressiedustuslähtöisellä tavalla eri etujärjestöjen ehdotuksesta. Vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten aseman selkeyttäminen voitaisiin toteuttaa nimittämismenettelyä muuttamalla siten, että jäsenten nimittäminen ei tapahtuisi enää etujärjestöjen ehdotuksesta, vaan nimittämisen lähtökohtana olisi avoin hakumenettely. Tällainen asiantuntijajäsenten nimittämismenettely on käytössä markkinaoikeudessa ja hallinto-oikeuksissa. Asiantuntijajäsenet kyseisissä tuomioistuimissa ovat puhtaasti asiantuntijoita. Markkinaoikeuden ja hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyssä tuomioistuin julistaa asiantuntijajäsenen toimen haettavaksi ja antaa valitsemistaan jäsenistä lausunnon oikeusministeriölle, joka esittelee nimittämisasiat valtioneuvostolle. Markkinaoikeuslaissa (1527/2001) ja hallinto-oikeuslaissa (430/1999) asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyn käytännön toteutus on kuitenkin jätetty siten avoimeksi, että laissa on ainoastaan säädetty valtioneuvoston toimivallasta määrätä riittävä määrä sivutoimisia asiantuntijajäseniä määrääjäksi. Tässä vaiheessa ei ole syytä ottaa kantaa siihen, olisiko vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten nimittämismenettely toteutettava käytännössä samalla tavalla kuin markkinaoikeudessa ja hallinto-oikeudessa vai oikeusministeriön toimesta, kun otetaan huomioon vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten suuri määrä.

Maaliskuun alusta 2002 voimaantulleella markkinaoikeuslailla kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat siirrettiin käsiteltäviksi uudessa erityistuomioistuimessa, markkinaoikeudessa. Markkinatuomioistuimessa oli palkansaa- jien, kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien etujärjestöjen tekemän esityksen perusteella nimitettyjä jäseniä. Markkinaoikeudessa on edelleen asiantuntijajäseniä, mutta he valikoituvat tehtäväänsä avoimen hakumenettelyn kautta. Markkinaoikeuslain esitöissä (HE 105/2001 vp) asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyn muuttamista intressiedustuksesta jäsenen henkilökohtaiseen asiantuntemukseen perustavaksi on perusteltu sillä, että intressiedustussidonnainen asiantuntijuus ei välttämättä ole ainoa vaihtoehto parhaan käytettävissä olevan asiantuntemuksen saamiseksi tuomioistuimen käyttöön. Asiantuntijat voitaisiin valita toisinkin henkilöistä, jotka täyttävät erikseen määritellyt kelpoisuusvaatimukset. Valintamenettely ei sulkisi tuolloinkaan pois niitä asiantuntijoita, jotka ovat jonkun kuluttaja- tai elinkeinojärjestön palveluksessa. Etujärjestöjen esityksistä riippumaton nimitysmenettely korostaisi asiantuntijoiden henkilökohtaisia kykyjä ja taitoja ja vähentäisi myös mahdollisia epäilyksiä tuomioistuimen kokoonpanon puolueettomuudesta.

Koska vakuutusosoikeuden tehtävänä on samalla tavalla kuin muillakin tuomioistuimilla oikeusturvan antaminen yksittäisessä tapauksessa, olisi siten perusteltua, että intressita- hoja edustavien vakuutusosoikeuden jäsenten nimittämismenettelyä kehitettäisiin tavalla, joka painottaa intressiedustuksen sijasta nimitettävien henkilöiden työelämän asiantun- temusta. Menettely, jossa etujärjestöjen ehdotusmenettelystä luovuttaisiin, ei myöskään vähentäisi vakuutusosoikeuteen jäsenten kautta saatavaa asiantuntemusta, koska asiantun- tijajäsenen tehtävään voidaan arvioida hakeutuvan samoja työelämää tuntevia asiantun- tijoita, joita tehtävässä toimii nykyisinkin. Toisaalta asiantuntemus voisi monipuolistua, jos tehtävään hakeutuisi henkilöitä esimerkiksi myös tutkimuslaitoksista tai yliopistoista. Samalla voitaisiin parantaa kansalaisten luottamusta vakuutusosoikeuden puolueetto- muutta ja riippumattomuutta kohtaan. Muutoinkin vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsen- ten nimittämismenettelyn muuttamista voidaan perustella samoilla seikoilla, joita on

edellä esitetty markkinaoikeuden osalta. Tärkeää on myös, että vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista säädetään laissa.

Intressitahoja edustavista asiantuntijajäsenistä luopuminen

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on katsonut mietinnössään (KM 2003:3 s. 387), ettei järjestelyä, jossa vakuutusosoikeuden kokoonpanossa on mukana intressitahojen ehdotuksiin pohjautuvia sivutoimisia jäseniä, voida perustella tarvittavan asiantuntemuksen hankkimisella. Asiantuntemuksen hankkimiseksi tulisi komitean mukaan käyttää muita keinoja, kuten todistelun kehittämistä ja ammattituomareiden erikoistumisen lisäämistä. Komitean mielestä järjestely sisältää myös periaatteellisella tasolla ongelmia, jotka voivat konkretisoida yksittäisen asian ratkaisemisessa. Siksi komitea on katsonut, että vakuutusosoikeuden kokoonpanoja tulee kehittää niin, että intressitahojen ehdottamista sivutoimisista jäsenistä luovutaan.

Intressitahoja edustavien sivutoimisten jäsenten käytön vähentäminen muodostaa perustellun lähtökohdan työryhmän esityksessä. Näiden jäsenten nimittämismenettelyä olisi myös syytä kehittää edellä kaavailulla tavalla. Vaikka nimittämismenettelyä uudistetaisiinkin, on kuitenkin selvää, että ainakin osalla asiantuntijoista olisi edelleen yhteyksiä eri intressijärjestöihin ja -tahoihin. Vakuutusosoikeuden organisaation kehittämistä tulisikin voida jatkaa pitemmällä aikavälillä niin, että muista sivutoimisista jäsenistä kuin lääkärijäsenistä voidaan vähitellen luopua kokonaan. Työoloja, työmarkkinoita, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita koskeva asiantuntemus perustuu paljolti kokemusperäiseen asiantuntemukseen, eikä kysymyksessä ole näin ollen sen tyyppinen korkeakoulutukseen pohjautuva erityisasiantuntemus, jota on yleensä edellytetty hallintotuomioistuinten asiantuntijajäseniltä. Lisäksi tällainen tieto saattaa olla sidoksissa hyvinkin monentyyppisiin ja vaihteleviin tilanteisiin, jolloin asiantuntemuksen ja tietämyksen tarvetta on lopulta vaikea kattaa määrältään kuitenkin rajallisen asiantuntijaedustuksen avulla. Vakuutusosoikeus on useimmissa toimeentuloturva-asioissa ylin muutoksenhakuaste, ja sen ratkaisutoiminnassa painottuvat oikeudelliset näkökohdat. Siksi olisi erityisen tärkeää, että se voisi toimia täysimääräisesti sillä tavoin riippumattomana ja puolueettomana tuomioistuimena, että sen toiminta täyttää nämä edellytykset myös ulkopuolisesta näkökulmasta katsottuna. Työelämän asiantuntijat jäisivät jatkossakin alempaan asteeseen eli vakuutusosoikeuden alaisiin muutoksenhakulautakuntiin.

Leena Halila
lainsäädäntöneuvos

Liisa Heikkilä
hallinto-oikeustuomari

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Yhdyn lainsäädäntöneuvos Halilan ja hallinto-oikeustuomari Liisa Heikkilän eriävän mielipiteen kohtaan 3, siltä osin kuin se koskee vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyä. Työryhmän muistiosta ilmenevin perustein ei vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenistä ole mielestäni kuitenkaan syytä kokonaan luopua. Työeläke-, työtaturma- ja työttömyysturva-asioiden ratkaisutoiminnassa vakuutusoikeudessa tarvitaan käytännön työelämän ja yritystoiminnan olosuhteiden tuntemusta.

Kohdan 1. osalta totean, että työryhmän ehdotuksissa kysymys ei ole uusien käytäntöjen luomisesta, vaan oikeudellisesti epämääräisellä pohjalla olevien, mutta vakuutusoikeudessa pitkään noudatettujen menettelytapojen tunnustamisesta lainsäädännössä. Käytännöt on havaittu välttämättömiksi vakuutusoikeuden laajalti sivutoimisiin jäseniin nojautuvan erityisen kokoonpanon ja suuren asiamäärän vuoksi, eikä niistä luopuminen olisi mahdollista ilman vakuutusoikeuden käsittelyaikojen pidentymistä. Työryhmän ehdotus saattaa noudatetut menettelymuodot läpinäkyviksi asianosaisille ja selkeyttää vakuutusoikeuden jäsenten virkavastuuta. Eriävässä mielipiteessä esitetyt periaatteelliset kannanotot ovat perusteltuja, mutta tässäkin asiassa paras on hyvän vihollinen. Eriävän mielipiteen kohdassa 2 tarkoitettu työryhmän ehdotus merkitsee voimassaolevan sääntelyn saattamista valtiosääntöisesti asianmukaiselle tasolle ja samalla sen sisällön saattamista eduskunnan arvioitavaksi.

Niilo Jääskinen
Hallintoneuvos,
Työryhmän puheenjohtaja

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Seksuaalirikollisten hoito
2. Luottotietolain muuttaminen
3. Tiedoksianto oikeudenkäynnissä
4. Todisteiden luovuttaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä
5. Tuomioistuinharjoittelu
6. Eurojustin vahvistaminen
7. Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen
8. Eläinsuojelurikosten seuraamuksien tehostaminen
9. Ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen muuttamisesta. Työryhmän välimietintö



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi