

*Oikeusturvan toteutuminen
vakuutusosoikeudessa*

*Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita
koskevien valitusten käsittelyssä*

*Oikeusturvan toteutuminen
vakuutusosoikeudessa*

*Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita
koskevien valitusten käsittelyssä*

Maija Sakslin

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-177-2
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
9.9.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selvitys	
Maija Sakslin		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 27.5.2003	
Julkaisun nimi Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö määräsi 27.5.2002 vastaava tutkija, oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslinin laatimaan selvityksen perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta työkyvyttömyyseläkettä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä.</p> <p>Selvitys tehtiin haastatteleamalla mu utoksenhakuelimissä työskenteleviä ja sen kanssa asioineita henkilöitä sekä tutustumalla vakuutusosoikeudessa käsiteltyjen asioiden asiakirjoihin ja päätöksiin. Tavoitteena oli selvittää, vastaako valitusten käsittelyssä noudatettu menettely perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 §:ssä oikeusturvalle asetettuja vaatimuksia. Ratkaisujen lopputuloksen oikeellisuutta ei arvioitu.</p> <p>Vakuutusosoikeuden nykyisessä menettelyssä ei havaittu käytäntöjä tai menettelytapoja, jotka olisivat ilmeisessä ris tiriidassa perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien vaatimusten kanssa. Jotkin vakiintuneet käytännöt ja menettelytavat täyttävät kuitenkin vain oikeusturvalle asetettavat vähimmäisvaatimukset. Perustuslain 22 §:ssä asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttäisi korkeammalle asetettua tavoitetasoa oikeusturvan toteuttamisessa. Selvityksessä on pyritty osoittamaan tekijöitä jotka heikentävät oikeusturvaa ja luottamusta muutoksenhakujärjestelmään sekä tekemään ehdotuksia näiden tekijöiden poistamiseksi. Tärkeimpänä kehittämisen kohteena selvityksessä pidetään lääketieteellisen arvioinnin avoimuutta ja menettelyn uudistamista.</p> <p>Selvityksessä ehdotetaan muun muassa suullisten käsittelyjen lisäämistä, päätösten perustelujen kehittämistä sekä käsittelyn nopeuttamista lyhentämällä ns. odotusaikoja asian käsittelyssä. Resurssien tehokkaaksi kohdentamiseksi ehdotetaan päätöksen poistamista koskevan menettelyn yksinkertaistamista.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Oikeusturva, perusoikeudet, ihmisoikeudet, vakuutusosoikeus, lääkärijäsen			
Muut tiedot Yhteyshenkilö oikeusministeriössä Arja Manner			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-177-2
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamu ksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
9.9.2003

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Maija Sakslin	Typ av publikation Utredning	
	Uppdragsgivare Justitieministeriet	
	Datum då organet tillsattes 27.5.2003	
Publikation (även den finska titeln) Förverkligandet av rättsskyddet vid försäkringsdomstolen. Förfarandet vid behandlingen av klagomålen som gäller ärenden om arbetsoförmåga och olycksfall (Oikeusturvan toteutuminen vakuutusoikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä)		
Publikationens delar		
<p>Referat</p> <p>Justitieministern ordnade 27.5.2002 den ansvariga forskaren, juris licentiat Maija Sakslin att utarbeta en utredning om hur de grundläggande rättigheterna och rättsskyddet förverkligas vid behandlingen av klagomålen som gäller invalidpension och lagstadgad olycksfallförsäkring.</p> <p>Utredningen gjordes genom att intervjua dem som arbetar i besvärinstanserna och dem som utträttade sina ärenden i besvärinstanserna samt att bekanta sig med handlingar och beslut om ärenden som behandlades vid försäkringsdomstolen. Syftet var att reda ut om förfarandet som iakttas vid behandlingen av klagomålen motsvarar de krav som ställs för rättsskyddet i grundlagens 21 § och europeiska människorättskonventionens 6 §. Det utvärderades inte om resultatet i avgörandena var riktigt.</p> <p>I det nuvarande förfarandet av försäkringsdomstolen kom det inte fram metoder eller förfarandesätt som uppenbart står i strid med kraven för de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Några vedertagna metoder och förfarandesätten uppfyller dock endast minimikraven för rättsskyddet. Plikten att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses som ställs i grundlagens 22 § förutsätter att den eftersträlvade nivån för förverkligandet av rättsskyddet ställs högre. I utredningen har man försökt påpeka faktorer som försvagar rättsskyddet och pålitligheten av ändringssökningssystemet och man har försökt göra förslag för att undanröja dessa faktorer. Det viktigaste som skall utvecklas är enligt utredningen öppenheten av den medicinska bedömningen och reformeringen av förfarandet vid den.</p> <p>I utredningen föreslås bland annat att de muntliga förhandlingarna skall förekomma oftare, motivering till besluten utvecklas samt att behandlingen påskyndas genom att de s.k. väntetiderna vid behandlingen av målet förkortas. För att rikta resurserna effektivt föreslås att förfarandet vid undanröjandet av beslut förenklas.</p>		
Nyckelord Rättsskydd, grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter, försäkringsdomstolen, läkarledamot		
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) Kontaktperson vid justitieministeriet Arja Manner		
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utåtanden och utredningar 2003:21	ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-177-2
Sidoantal 43	Språk finska	Pris
Sekretessgrad offentlig		Distribution Justitieministeriet
Förlag Justitieministeriet		

ESIPUHE

Oikeusministeriö määräsi 27.5.2002 vastaava tutkija, oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslinin laatimaan selvityksen perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta työkyvyttömyyseläkettä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä. Tavoitteena oli kartoittaa valitusten käsittelyssä noudatettavan menettelyn mahdollisia tarkistamistarpeita oikeusturvan näkökulmasta. Selvityksessä tuli kiinnittää huomiota erityisesti työkyvyttömyyseläke- ja tapaturmavakuutusasioiden muutoksenhakumenettelyn keskeisiin oikeusturvatekijöihin, kuten käsittelyaikoihin, lääketieteellisten seikkojen selvittämiseen ja arviointiin sekä päätösten perustelemiseen. Tarkastelu tuli kohdistaa valitusten käsittelyyn vakuutusoi-keudessa, mutta siltä osin kuin asian käsittelyn kokonaisuuden tarkastelemiseksi olisi tarpeel-lista, myös muut muutoksenhaun vaiheet tuli ottaa huomioon. Selvityksessä ei puututtu va-kuutusoi-keuden organisointia, tehtäviä tai henkilöstöä koskeviin kysymyksiin, jotka on rat-kaistu toukokuussa 2003 voimaantulleessa vakuutusoi-keuslaissa (132/2003).

Selvitys tehtiin haastatteleamalla muutoksenhakuelimissä työskenteleviä ja sen kanssa asioinei-ta henkilöitä sekä tutustumalla vakuutusoi-keudessa käsiteltyjen asioiden asiakirjoihin ja pää-töksiin. Tavoitteena oli selvittää, vastaako menettely valitusten käsittelyssä vakuutusoi-keudessa noudatettu perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 §:ssä oikeustur-valle asetettuja vaatimuksia. Ratkaisujen lopputuloksen oikeellisuutta ei arvioitu. Kuten toi-meksiannossa ennakoitiin, keskeiset ehdotukset oikeusturvan parantamiseksi liittyvät lääketie-teellisen arvion tekoon ja lääkärijäsenten rooliin vakuutusoi-keudessa.

Tehtävä oli hyvin haastava. Sen aikana kohtasin yhtäältä muutoksenhakijoiden oikeusturvaan liittyvät kokemukset ja heidän pettymyksensä suomalaisen oikeusjärjestelmään ja toisaalta muutoksenhakujärjestelmän sisällä työskentelevien henkilöiden ponnistukset oikeusturvan toteutumiseksi. Valitettavasti kohtasin joskus myös vähättelevää suhtautumista valittajiin.

Oikeusturvan parantamiseksi olisi jatkettava vakuutusoi-keuden menettelytapojen uudistamis-ta, sen soveltamaa etuuslainsäädäntöä olisi täsmennettävä ja muutoksenhakijoiden neuvontaa ja ohjausta olisi tehostettava.

Vakuutusoi-keutta koskeva lainsäädäntö on äskettäin uudistettu ja tuomioistuimen sisällä on toteutettu useita kehityshankkeita. Monia kritiikkiä herättäneitä toimintatapoja on jo muutettu. Kaikista muutoksista ei ole vielä näkyvissä jälkiä, mutta ne ovat olleet pieniä määrätietoisia askeleita ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumista edistävään suuntaan. Toivon työni tukevan tätä kehitystä.

Helsingissä, 9 päivänä syyskuuta 2003

Maija Sakslin

SISÄLLYSLUETTELO

1. TIIVISTELMÄ	7
1.1 Selvitystehtävä	7
1.2 Oikeusturvalle korkeampi tavoitetaso	7
1.3 Suositukset.....	7
2. SELVITYKSEN MERKITYKSESTÄ	9
3. SELVITYKSEN TOTEUTTAMINEN	10
4. OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN	11
5. TUTKINTA- JA VIRALLISPERIAATE	12
6. KUULEMINEN	13
7. SUULLINEN KÄSITTELY	15
8. RUOTSINKIELINEN SUULLINEN KÄSITTELY	17
9. PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN	17
10. JÄSENTEN PUOLUEETTOMUUS, RIIPPUMATTOMUUS, ESTEELLISYYS	22
11. ASIOIDEN VIIVYTYKSETÖN KÄSITTELY	23
12. PÄÄTÖKSEN POISTAMINEN	27
13. LÄÄKETIETEELLISTEN SEIKKOJEN ARVIOINTI	28
14. ETUUSLAINSÄÄDÄNTÖ	34
15. TULKINTAA OHJAAVAT SUOSITUKSET	37
16. PERUSOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA	38
17. TIEDOTTAMINEN	40
18. VAKUUTUSOIKEUDEN LAAJA-ALAISUUS JA ERIKOISTUMINEN	42

1. TIIVISTELMÄ

1.1 Selvitystehtävä

Selvityksen tarkoituksena on kartoittaa työkyvyttömyyseläkkeitä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä noudatettavien menettelysäännösten ja käytännön menettelytapojen tarkistamistarpeita. Selvityksessä tuli arvioida perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista valitusten käsittelyssä, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevien periaatteiden valossa sekä arvioida oikeusturvan kehittämistarpeita asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta. Keskeistä oli valitusten käsittelyajat, lääketieteellisten seikkojen selvittäminen ja tämän selvityksen arviointi sekä päätösten perusteleminen. Tehtävä oli rajattu vakuutusvaiheeseen tarkasteluun, mutta selvityksessä tuli soveltuvin osin ottaa huomioon asian käsittelyn eri vaiheista muodostuva muutoksenhaun kokonaisuus.

1.2 Oikeusturvalle korkeampi tavoitetaso

Vakuutusoikeuden nykyisessä menettelyssä en havainnut käytäntöjä tai menettelytapoja, jotka olisivat ilmeisessä ristiriidassa perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien vaatimusten kanssa. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö oikeusturvan toteutumisessa olisi ongelmia. Jotkin vakiintuneet käytännöt ja menettelytavat täyttävät vaivoin oikeusturvalle asetettavat vähimmäisvaatimukset. Perustuslain 22 §:ssä asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttäisi korkeammalle asetettua tavoitetasoa oikeusturvan toteuttamisessa. Selvityksessä on pyritty osoittamaan tekijöitä jotka heikentävät oikeusturvaa ja luottamusta muutoksenhakujärjestelmään sekä tekemään ehdotuksia näiden tekijöiden poistamiseksi. Päätösten lopputuloksen lainmukaisuutta ei arvioitu.

1.3 Suositukset

Tärkeimpänä kehittämisen kohteena pidän lääketieteellisen arvioinnin avoimuutta ja arviointimenettelyn uudistamista.

Lääkärjäsenten asema vakuutusoikeudessa on äskettäin ratkaistu vakuutusoikeuslaissa. Sen vuoksi tässä selvityksessä keskityttiin ainoastaan tarkastelemaan sitä, miten lääketieteellisiä seikkoja selvitetään ja arvioidaan silloin, kun henkilön terveyteen, työ- ja toimintakykyyn liittyvät seikat ovat keskeisiä asian ratkaisemiseksi. Toimeentuloturvan muutoksenhakuun kohdistuvan kritiikin ydin kohdistuu juuri lääketieteellisten seikkojen arviointiin ja tämän arvioinnin läpinäkyvyyteen. Muiden ratkaisuun vaikuttavien seikkojen selvittämiseen ja arviointiin ei näyttäisi liittyvän ongelmia.

Lääkäreiden keskeiseksi rooliksi kuvattiin haastatteluissa muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen. Tämän ymmärretään tarkoittavan sitä, että lääkärit huolehtivat siitä, että etuuksia myönnetään samanlaisissa tilanteissa samalla tavoin. Tästä myös selitetään seuraavan se, että vakuutusoikeuden lääkärijäsenen arvio potilaan terveydentilasta, työ- ja toimintakyvystä voi poiketa potilaan tutkineen ja häntä hoitaneen lääkärin arviosta.

Lääkärjäsen tekee potilaan tilanteesta kokonaisarvion. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on ongelmallista, että lääketieteellinen arviointi on tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden

piirissä ja että lääkärijäsenet eivät yleensä osallistu päätösten perustelujen laatimiseen. Asia-noisaisilla ja yleisöllä ei ole mahdollisuutta varmistua siitä, että oikeudenkäynti on tältä osin oikeudenmukaista. Juuri se, että lääkärin tehtäväksi nähdään yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen, perustelee vaatimusta heidän toimintansa avoimuuden lisäämiseksi. Arvioinnissa käytettyjen tekijöiden tai huomioon otettavien seikkojen tulisi olla avoimia ja ennalta tiedossa.

Koska toimeentuloturva-asioissa on yleensä kysymys valittajan perustoimeentulon turvasta, ehdotan selvitettäväksi, olisiko mahdollista yhdistää saman muutoksenhakijan yhtä aikaa vakuutusosoikeudessa vireillä olevien asioiden käsittely muissakin etuusasioissa kuin eläkeasioissa. Asioiden käsittelyn yhdistäminen turvaksi yhdenmukaiset työ- ja toimintakykyä koskevat ratkaisut ja estäisi ns. väliinpuotoamistilanteet mahdollistamalla asiakkaan kokonaistilanteen arvioinnin. Selvityksessä ehdotetaan asioiden kiireellisyysjärjestyksen uudistamista.

Oikeusturva on kokonaisuus, josta muutoksenhaku muodostaa vain yhden osan. Selvityksessä ehdotetaan etuuslainsäädännön täsmentämistä työkyvyttömyyttä koskevien määritelmien osalta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee ilmetä laista. Voimassaolevan lainsäädännön yleisluonteiset määritelmät eivät täytä perustuslakivaliokunnan lainsäädännölle asettamia täsmällisyysvaatimuksia. Selvityksessä esitetään myös kysymys siitä, ovatko eläkelakien erilaiset työkyvyttömyysmääritelmät sopuisoinnussa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa.

Lainsäädännön täsmentämisen lisäksi olisi laadittava lääketieteellinen kriteeristö siitä, minkälaisen seikkojen olemassaoloa edellytetään etuuteen oikeuttavan työkyvyttömyyden toteamiseksi sekä minkälaiset seikat osoittavat sitä, että henkilöllä on vielä työkykyä jäljellä siinä määrin, että hänellä ei ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen. Toisaalta kriteeristön tulisi sisältää suosituksia siitä, minkälaiset seikat osoittavat lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa korvauksen saamiseksi edellytetyn syy-yhteyden olemassaolon ja milloin tätä syy-yhteyttä ei vakiintuneesti katsota olevan.² Lisäksi tulisi laatia selkeät kriteerit sille, minkälaisia sairauksia korvataan ammattitautina ja mitkä oireyhtymät ja syy-seuraussuhteet ovat sellaisia, että niiden ei katsota olevan ammattitauteja.³ Kriteeristöjen laatiminen on verrattavissa siihen työhön, jota on tehty ja tehdään hoitosuosituksen laatimiseksi. Kriteerien laatiminen ja uudistaminen edistäisi lääkärikunnan sisäistä konsensusta etuuksien saamisen edellytyksistä ja samalla lisäksi järjestelmän avoimuutta ja luotettavuutta. Kysymys olisi ensivaiheessa vakuutusyhtiöissä, Eläketurvakeskuksessa, Kelassa, Tapaturmavakuutuslaitosten Liitossa ja muutoksenhakuelimissä syntyneen vakiintuneen käytännön kirjaamisesta ja avoimesta arvioinnista. Menettely edistäisi myös sitä, että sen arviointi, mikä merkitys uudella lääketieteellisellä tiedolla ja tutkimusmenetelmillä on korvauskäytäntöön, tapahtuisi järjestelmällisesti. Kysymys olisi ensivaiheessa vakiintuneen korvauskäytännön avoimesta arvioinnista ja kirjaamisesta. Laitosten mahdolliset ratkaisuohteet ja niiden laatimisessa noudatettu menettely eivät täytä kriteeristölle edellä asetettuja vaatimuksia.

Lainsäädännön kehittämisen rinnalla tulisi uudistaa lääketieteellisten seikkojen arvioinnissa noudatettu menettely vakuutusosoikeudessa. Vakuutusosoikeuden lääkärijäseniä on pidetty välttämättöminä lääketieteellisen asiantuntemuksen turvaamiseksi. Koska lääkärijäsenet ovat sivutoimisia, he ovat vaikeasti tavoitettavissa ja mahdollisuudet keskusteluun heidän kanssaan ovat hyvin rajalliset. Käytännössä lääkäreiden osallistuminen päätösten perustelujen laati-

² Esimerkiksi, ettei tyrää korvata työtaturmana.

³ Esimerkiksi, ettei työhön tai työympäristöön liittyvä psyykinen tekijä voi olla ammattitautikorvauksen perusteena. Ks. Psyykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO) muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2003:19.

seen on myös hyvin vähäistä. Tämä merkitsee tehottomuutta lääkäreiden asiantuntemuksen hyödyntämisessä vakuutusosoikeuden näkökulmasta. Lääketieteellisen arvion tärkeys asioiden ratkaisun kannalta ja arviointimenettelyyn liittyvä kysymys koko järjestelmän luotettavuudesta, perustelevat lääkärijäsenten toiminnan uudelleen arviointia. Kysymykset, joita tulisi selvittää ovat, edellyttääkö oikeusturvan toteutuminen lääkärijäseniltä lääketieteellistä erikoistumista; tulisiko lääketieteellinen arvio tehdä useamman lääkärin muodostamassa kokoonpanossa ainakin silloin, kun työkyvyttömyyden syynä ei ole vain yksi sairaus tai vamma; tulisiko lääkärijäsenten ns. kaksoisrooli vakuutusosoikeuden asiantuntijana ja jäsenenä purkaa.

Oikeusturvan toteutumisen tehostamiseksi olisi lisättävä suullisia käsittelyjä ja edelleen parannettava päätösten perusteluja. Nämä muutokset eivät kuitenkaan saa merkitä käsittelyaikojen pitenemistä. Vaatimus asioiden viivytyksettömästä käsittelystä yhdessä sen seikan kanssa, että kyseessä on yleensä muutoksenhakijan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus perustoimeentulon turvaavaan etuuteen, edellyttää käsittelyaikojen lyhentämistä nykyisistä. Keinoina käsittelyaikojen lyhentämiseen ehdotan, että yksittäisten juttujen etenemistä tehostetaan selvittämällä keinot lyhentää aikoja, jolloin vakuutusosoikeudessa vireillä oleva juttu odottaa uuden käsittelyvaiheen alkamista. Lisäksi käsittelyaikoja voitaneen lyhentää kohdentamalla vakuutusosoikeuden resursseja nykyistä tehokkaammin. Tämän toteuttamiseksi ehdotan selvittäväksi, voitaisiinko päätöksen poistamista koskevien asioiden ratkaiseminen siirtää nykyisestä kolmejäsenisestä vakuutusosoikeuden kokoonpanosta joko yhden tuomarin ratkaistavaksi, tai silloin kun asia on selvä ja riidaton, kansliahenkilökunnan ratkaistavaksi. Menettely rinnastuisi alioikeusuudistuksessa käyttöön otettuun summaariseen menettelyyn.

Selvityksessä ehdotetaan myös perusoikeuskoulutuksen toteuttamista vakuutusosoikeudessa. Koulutuksella pyrittäisiin kiinnittämään huomiota perusoikeuksien tulkintavaikutuksen ja perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkitykseen ratkaisujen harkinnassa ja päätösten perustelemisessa.

Vakuutusosoikeuden päätöksistä tiedottamista ehdotetaan tehostettavaksi ja oikeustapausrekisteriä laajennettavaksi.

2. SELVITYKSEN MERKITYKSESTÄ

Tässä selvityksessä olen pystynyt ainoastaan vähän raottamaan ikkunoita niihin kysymyksiin, jotka näyttäisivät olevan merkityksellisiä muutoksenhakijoiden oikeusturvan toteutumiselle vakuutusosoikeudessa. Tavoitteeni on ollut, että selvitys tuottaisi tietoa vakuutusosoikeuden toimintatavoista. Toivon myös, että vakuutusosoikeudessa työskentelevät henkilöt voisivat selvitykseni perusteella todeta, minkälaiselta valituksen käsittelystä noudatettu menettely näyttää ulkopuolisen tarkastelijan silmissä ja mahdollisesti hyödyntää tätä tietoa oman työnsä arvioinnissa ja suunnittelussa. Käsitykseni on, että jo tällaisen selvityksen teettäminen on arvokas askel. Se auttaa ymmärtämään vakuutusosoikeuden toimintatapoja ja luo edellytyksiä oppimis- ja muutosprosesseille.

Selvityksen laatimisen kuluessa minuun on ollut yhteydessä lukuisia ymmällään olevia, pettynyt ja ahdistuneita henkilöitä. tarinat kertovat siitä, miten vakuutusosoikeudessa asioineet henkilöt kokevat Suomen oikeusvaltiona. Vaikka useat tapahtumat selittyvätkin pikemminkin lainsäädännön monimutkaisuudella ja aukollisuudella tai johtuvat sosiaaliturvan hallinnon puutteista ja kokonaisuuden vaikeasta ymmärrettävyydestä, tyytymättömyys kohdistuu vakuutusosoikeuteen. Kun vakuutusosoikeus toimii viimeisenä oikeusasteena sosiaaliturva-asioissa, jou-

tuu se kohtaamaan myös sellaisia oikeusturvaodotuksia, joihin se ei pysty vastaamaan. Pettymykset murentavat oikeusturvajärjestelmän luotettavuutta. Valitettavan usein järjestelmän puutteista aiheutuvat kustannukset jäävät yksittäisen henkilön ja hänen perheensä kannettavaksi. Sosiaaliturvan oikeusturvassa olevat ongelmat ovat laajempia kuin vain vakuutusoi-
keuden toimintaan liittyviä. Sen vuoksi niiden korjaamiseksi ei pelkästään vakuutusoi-
keuden toiminnan kehittäminen ole riittävää.

Olen tässä selvityksessä pyrkinyt selvittämään, onko vakuutusoi-
keuden menettelyssä osoitet-
tavissa sellaisia tekijöitä, jotka vaarantavat muutoksenhakijoiden oikeuden perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Arvi-
oinnin perustana olen käyttänyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, eduskunnan oikeus-
asiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä vakiintunutta sisältöä. Olen keskittynyt
vakuutusoi-
keuden menettelyn tarkasteluun enkä ole tutkinut muutoksenhakulautakuntien toi-
mintaa. Tähän on kolme perustetta. Ensinnäkin vakuutusoi-
keudessa käytössä olleiden asiakir-
jojen perusteella minulla on ollut mahdollisuus muodostaa käsitys asian käsittelystä muutok-
senhakulautakunnassa. Toiseksi, suurimassa osassa tapauksia vakuutusoi-
keus voi ylempänä
oikeusasteena korjata alemman asteen menettelyssä mahdollisesti ilmi tulevat epäkohdat, lu-
kuun ottamatta asian käsittelyn viivästymistä. Kolmanneksi, eduskunnan oikeusasiamies on
tehnyt tarkastukset muutoksenhakulautakuntiin seuraavasti: tarkastuslautakuntaan 14.10.2002,
tapaturmalautakuntaan 24.10.2002, työttömyysturvalautakuntaan 11.12.2002, opintotuen
muutoksenhakulautakuntaan 3.4.2003 ja eläkelautakuntaan, valtion eläkelautakuntaan ja kun-
tien eläkelautakuntaan 9.5.2003. Koska tarkastukset sattuivat oman selvityksen kanssa saman
ajankohtaan ja että toimeksiantoni mukaan keskeistä selvityksessäni oli vakuutusoi-
keusva-
iheen tarkastelu, olen pitänyt tehtävän rajausta perusteltuna.

Muutoksenhakulautakuntien menettely ei poikkea merkittävästi vakuutusoi-
keuden menette-
lystä. Kuitenkin esimerkiksi käsittelyajat muutoksenhakulautakunnissa ovat vuosien ajan ol-
leet huomattavasti lyhyempiä kuin vakuutusoi-
keudessa. Lautakunnissa on kehitetty päätösten
perustelemista. Siinä, missä vaiheessa lääkäri osallistuu asian käsittelyyn, on eroja lautakunti-
en ja vakuutusoi-
keuden välillä. Muutoksenhakulautakunnat eivät kuulu oikeusministeriön toi-
mialaan. Lautakuntien yhteys sosiaali- ja terveysministeriöön saattaa luoda jännitteitä sosiaali-
turvalainsäädännön valmistelusta vastaavan ministeriön ja tuomiovaltaa käyttävien lautakunti-
en välille.

3. SELVITYKSEN TOTEUTTAMINEN

Olen tarkastellut vain valitusten käsittelyyn liittyviä oikeusturvakysymyksiä. Koska toimeen-
tuloturvan muutoksenhakuorganisaatiota on äskettäin pohdittu toimeentuloturvan muutoksen-
hakukomiteassa⁴, olen sivuuttanut organisaatioon liittyvät kysymykset. En ole myöskään ar-
vioinut vakuutusoi-
keuden päätösten lopputuloksen oikeellisuutta.

Selvityksen tekemiseksi tutustuin vakuutusoi-
keudessa käsiteltyjen asioiden asiakirjoihin ja
päätöksiin kolmella eri tavalla. Oikeusministeriössä harjoittelijana kesällä 2002 työskennellyt
hallintotieteitten ylioppilas Henri Mattila tutustui puolestani vuonna 2002 ja 2001 vireille
tulleiden asioiden asiakirjoihin. Tutustuin itse asiakirjoihin vakuutusoi-
keudessa kesäkuussa
2003. Koska selvityksen tekemisen aikana vakuutusoi-
keudessa on ollut vireillä tai jo toteutet-
tu useita oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista edistäviä hankkeita, pidin tarkoi-
tuksenmukaisena tutustumista mahdollisimman uusiin ratkaisuihin. Näin pyrin varmistumaan

⁴ Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö, KM 2001:19.

siitä, että johtopäätökseni eivät perustuisi sellaiseen vanhaan tapausmateriaaliin, johon uudistukset eivät olisi voineet mitenkään vielä vaikuttaa. Vakuutusosoikeuden arkistosta tehtävän otannan sattumanvaraisuutta heikentää se, että asiat on arkistoitu diaarinumeron mukaisessa valitusten saapumisjärjestyksessä. Kun asioiden käsittelyajat vaihtelevat eikä asiakirjoja ole arkistoitu asiaryhmittäin, tapaturma-asioiden ja työkyvyttömyysasioiden etsiminen arkistosta olisi ollut hyvin työlästä. Tämän vuoksi päädyin satunnaisotantaan, jossa viimeisimmistä ratkaistuista asioista alkaen valitsin määrättyyn asiaryhmään kuuluvista jutuista, asiaryhmästä riippuen joka viidennen tai joka kymmenennen asian.

Olen tutustunut vakuutusosoikeuden toimintaa koskevaan materiaaliin myös eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Lisäksi yksityishenkilöt ja erilaiset järjestöt ovat toimittaneet minulle jäljennöksiä ja muuta tietoa muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden toiminnasta ja päätöksistä. Käytössäni on ollut myös vakuutusosoikeuden sisäisiä tiedotteita, ohjeet, erilaisia työryhmäraportteja, kokouspöytäkirjoja jne.

Olen keskustellut selvitykseni teemoista vakuutusosoikeudessa, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa, sosiaali- ja terveysministeriössä, eläkelautakunnassa, Tapaturmavakuutuslaitosten liitossa, Kelan tutkimusosastolla ja Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Lisäksi olen keskustellut muutoksenhakijoiden ja heitä avustaneiden henkilöiden kanssa.

Olen tarkastellut vain mahdollisia oikeusturvan ongelmakohtia. Tämän vuoksi vakuutusosoikeudesta saattaa syntyä yksipuolisen kriittinen kuva. Raportti ei sisällä havaintojani hyvistä toimintatavoista, mutta se ei tarkoita, että sellaisia ei ollut. Kun menettely on vaikuttanut perustellulta ja ongelmattomalta, sitä ei ole kuvattu.

4. OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin lienee vaikeimmin tulkittava ja eniten sopimusvaltioille ongelmia tuottanut määräys Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Ihmisoikeustuomioistuimien on todennut 6 artiklan rikkomuksia useammin kuin minkään muun sopimuksen yksittäisen määräyksen rikkomuksia.

Perustuslain 21 § mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Säännös turvaa myös jokaisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain säännöksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen kautta. Ihmisoikeussopimuksen 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. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä yksi keskeinen kysymys on ollut, missä määrin sosiaaliturvalainsäädäntöön perustuvat oikeudet kuuluvat säännöksen piiriin. Tässä selvityksessä en ole tarkastellut oikeuden saatavuuteen liittyviä kysymyksiä. Lähtökohtana on, että jos asiassa voi valittaa vakuutusosoikeuteen, tulee vakuutusosoikeuden valitusta käsitellessään noudattaa ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asettamia vaatimuksia. En ole myöskään tarkastellut oikeudenkäyntikuluihin ja oikeusapuun liittyviä kysymyksiä, jotka ovat oikeuden toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa.

Myös YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohta turvaa oikeudenkäyntiin liittyvät oikeudet. Sen mukaan kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia tuomioistuimen edessä. Päätettäessä henkilön oikeuksista tai velvollisuuksistaan riita-asiaassa, jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisällytettiin perustuslakiimme perusoikeusudistuksessa. Oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan perusoikeuden kirjaaminen perusoikeusjärjestelmäämme oli yksi perusoikeusudistuksen keskeisistä muutoksista.⁵

5. TUTKINTA- JA VIRALLISPERIAATE

Yhtenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetun perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden ulottuvuutena voidaan pitää virallisperiaatetta. Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintolainkäytössä tuomioistuin on vastuussa siitä, että asia voidaan ratkaista aineellisesti oikein. Hallintotuomioistuin ei myöskään ole sidottu siihen aineistoon, joka on ollut aikaisemmin esillä.⁶

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvityksessä tulee esittää. Valitusviranomaisen on viran puolesta hankittava selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Vakuutus oikeuden sisäisten ohjeiden mukaan hallintolainkäyttölain ilmentämä 33 § merkitsee, että ensin etuuden hakijan valitukseen pyydetään päätöksen tehneeltä laitokselta vastine, johon valittaja voi antaa vastaselityksensä. Mikäli tämä kirjelmien vaihto ei tuo riittävää selvitystä asian tosiseikoista, tulee vakuutus oikeuden jatkaa asian selvittämistä. Se voi pyytää asian osapuolilta lisäselvitystä kirjallisesti tai toimittaa suullisen käsittelyn asian selvittämiseksi. Lisäselvitystä voidaan osapuolten lisäksi pyytää muilta viranomaisilta. Lisäksi on mahdollista hankkia asiantuntijalausuntoja tai kuulla todistajia. Lisäselvitystä tulee hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentin mukaan hankkia siinä laajuudessa, kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Valitusviranomaisen tulee asiaa selvittämällä pyrkiä aktiivisesti korjaamaan sitä epätasapainoa, joka saattaa syntyä, kun yksityisellä asianosaisella on vaikeuksia hankkia selvitystä verrattuna ja hänen vastapuolenaan olevaan laitokseen tai yhtiöön. Vakuutus oikeuden ohjeen mukaan asian selvittämisessä tulee noudattaa joustavuutta. Ohjeen mukaan aikaisemmin vakuutus oikeudessa noudatettu ns. sosiaaliprosessi sisälsi sekä virallis-, että tutkintaperiaatteen, mutta niiden toteuttaminen ei ole ollut yhdenmukaista. Näin ollen hallintolainkäyttölain 33 § merkitsi muutosta vakuutus oikeudessa voimassa olleeseen käytäntöön. Ohjeessa arvioitiin, että lainmuutoksen tulisi johtaa siihen, että suullisen käsittelyn toimittaminen muotoutuu yhdeksi käytettäväksi keinoksi asioiden selvittämiseksi.⁷

Asiakirjojen ja haastattelujen perusteella näyttää siltä, että vakuutus oikeudessa lisäselvityksen hankkiminen on hyvin rajallista ja sitä käytetään lähinnä lääketieteellisten seikkojen selvittä-

⁵ Perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3 s 206.

⁶ Ks tarkemmin esim. Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVI Jyväskylä 2003, s. 35.

⁷ Ohjeet suullisen käsittelyn toimittamisesta vakuutus oikeudessa 5.3.1999.

miseksi. Tähän saattaa vaikuttaa osaltaan se, että erilasten työelämään, työoloihin ja työmarkkinoihin liittyvien seikkojen katsotaan tulevan riittävästi selvitettyksi sen kokemustiedon pohjalta, jonka vakuutusosoikeuden työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet tuovat.⁸ Toisaalta suullisia käsittelyjä on järjestetty lähinnä vain, kun sen on katsottu olevan tarpeen asian selvittämiseksi. Tällöin ei muita keinoja asian selvittämiseksi ole pidetty riittävinä.

Tekemieni haastattelujen perusteella näyttäisi siltä, että vakuutusosoikeudessa ei ole täysin selkeää käsitystä siitä, miten virallisperiaate vaikuttaa suullisen käsittelyn aikana. Osa haastateltavista näytti mieltävän, että etuuspäätöksen tehnyt laitos oli jutussa valittajan vastapuoli. Tuomarit suhtautuivat myös hieman eri tavoin siihen, missä laajuudessa aisa tulisi tutkia silloin, kun muutoksenhakija on selvästi rajannut sen mistä seikoista ja millä perusteella asiassa haetaan muutosta.

Muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta tämä on keskeinen seikka. Sosiaaliturva-asioissa muutosta haetaan usein yleisluontoisella valituskirjelmällä, jossa ilmoitetaan tyytymättömyyttä alemman asteen päätökseen ilman yksilöintiä. Joskus valituskirjelmä saattaa olla hyvin seikkaperäinen, mutta siinä saatetaan valitus kohdistaa seikkoihin, jotka eivät ole asian ratkaisemisen kannalta relevantteja.

6. KUULEMINEN

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ottanut kantaa vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakunnan asianosaisen kuulemisessa noudattamaan menettelyyn. Tuomioistuimien on todennut, että sopimus turvaa asianosaisen oikeuden saada tietoonsa kaiken asiassa esitetyn selvityksen tai kannanotot, joiden tarkoitus on vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisuun, ja lausua niitä käsityksensä. Tuomioistuimen mukaan erityisesti vakuutusyhtiön ja Kelan lausuntojen ilmeinen tarkoitus oli vaikuttaa muutoksenhakuelimissä annettaviin ratkaisuihin. Huolimatta lausuntojen tosiasiallisesta merkityksestä oikeudenkäynnin lopputulokseen, oli asianosaisen asia arvioida oliko hänellä syytä kommentoida niitä. Vakuutusosoikeuden tehtävä oli suoda asianosaiselle mahdollisuus esittää kommenttinsa ennen päätöksen tekoa. Suomi oli rikkonut asianosaisen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun hänelle ei oltu annettu tätä mahdollisuutta.⁹

Sosiaaliturva-asioiden hallinnossa ja muutoksenhakumenettelyssä on vanhastaan suhtauduttu ylimalkaisesti hakijan oikeuteen tulla kuulluksi. Tämä suhtautumistapa näyttäisi muuttuneen muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusosoikeudessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätösten vaikutuksesta. Vakuutusosoikeuden toivomuksen mukaan jo vakuutusyhtiöiden ja Kelan tulisi huolehtia, että etuuden hakijaa kuullaan. Vakuutusosoikeus on todennut, että mikäli vakuutuslaitos toimittaa muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutusosoikeudelle asiantuntijalääkärinsä lausunnon tai asiakirjan, josta käy ilmi lääkäriä esitetyt kysymykset tai muita asiakirjoja, kuten laitoksen sisäisiä muistioita, laitoksen tulisi kuulla etuuden hakijaa. Kuulemisen tulee myös käydä selkeästi ilmi asiakirjoista, jotta vakuutusosoikeuden ei enää tarvitse huolehtia kuulemisesta.¹⁰

Vakuutusosoikeudessa tarkistetaan asian valmisteluvaiheessa, että osapuolia on kuultu kaikista asiassa kertyneistä asiakirjoista ja huolehditaan kuulemisesta, mikäli sitä ei ole jo tehty. Kak-

⁸ Vakuutusosoikeuslain 5 §.

⁹ *Kerojärvi v. Finland* 19.7.1995 A 322, *K.P. v. Finland* 5.9.2001 App 31764/96.

¹⁰ Vakuutusosoikeus, kirje 27.11.2002.

ki uusi selvitys lähetetään lisävastineelle selvityksen luonteesta riippumatta. Jos valittajalla on vireillä useita eläkepääöstä koskevia valituksia, vakuutusosikeudelle saapunut uusi selvitys käsitellään uutena selvityksenä kaikissa niissä. Jos valittaja ei ole toimittanut vastaselitystä, tarkistetaan osoitetiedot väestörekisteristä ja tehdään tästä merkintä. Kuulemisen osalta menettelyssä ei näyttäisi olevan huomauttamista. Vakuutusosikeuden valmisteluyksikön työtä lisää jossain määrin se, ettei kuulemisia ole aina hoidettu asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa. Kuuleminen vasta vakuutusosikeudessa pidentää myös vakuutusosikeuden käsittelyaikoja. Kuulemisesta koskevat kirjaukset on yleensä tehty huolellisesti. Kirjausten perusteella asianosaiset voivat varmistua siitä, että he ovat saaneet tutustua kaikkiin asiassa esitettyihin asiakirjoihin. Kirjauksen perusteella he voivat myös varmistua siitä, mitä asiakirjoja ja selvityksiä vakuutusosikeudella on ollut käytettävissään. Näiden seikkojen toteutukseksi kuulemisesta koskevat kirjaukset tulisi myös aina sisällyttää päätökseen. Näin ei ollut toimittu kaikissa tarkastamissani päätöksissä.

Vakuutusosikeudelle lähetetty selvitys tulee ohjeiden mukaan lähettää aina välittömästi vastineelle.¹¹

Kuulemisesta koskevissa keskusteluissa syntyi vaikutelma siitä, että kuuleminen miellettiin ensisijaisesti uudeksi hallinnolliseksi muotovaatimukseksi, jolla ei ollut mainittavaa merkitystä asian lopputuloksen kannalta. Se ainoastaan lisäsi työmäärää ja pidensi asioiden käsittelyaikoja. Ongelmallisena pidettiin joissain tapauksissa sitä, että kuuleminen voi viivästyttää asian käsittelyä merkittävästi, erityisesti silloin kun asian vireillä ollessa toimitetaan vakuutusosikeudelle lisäselvitystä. Kuuleminen on kuitenkin tärkeä osa keskustelua, jonka pohjalta ratkaisu syntyy. Kun suullisia käsittelyjä järjestetään vain harvoissa jutuissa, toteuttaa kuuleminen kontradiktorista periaatetta.

Asian valmisteluvaiheessa hankitaan kaikki sellainen selvitys vakuutusosikeuden käyttöön, joka on ollut alemman muutoksenhakuasteen tai päätöksen tehneen laitoksen käytössä. Tämä selvitys näkyy alemman muutoksenhakuasteen päätöksestä tai käsittelymuistiosta. Jos vakuutusosikeudelle toimitetaan selvitystä, joka ei ole ollut vakuutusyhtiössä tai Kela:ssa, annetaan näille mahdollisuus lisävastineen antamiseen. Selvitys ja siitä annettu vastine kirjataan käsittelymuistioon niin, että siitä käy selkeästi ilmi mistä selvityksestä vastine on annettu. Muutoksenhakijalla saattaa olla vakuutusosikeudessa vireillä useita eri eläkeasioita. Tällöin verrataan, että kaikki vakuutusosikeudelle johonkin eläkeasiaan saapunut selvitys sisältyy myös toisten eläkeasioiden asiakirjoihin ja hoidetaan tarvittavat eläkelaitosten kuulemiset. Tällainen asiakirjojen täydentäminen on kuitenkin rajattu viiteen vuoteen. Eläkelainsäädännön muutos, jonka tarkoituksena on siirtyä ns. viimeisen laitoksen järjestelmään yksinkertaistaa tätä järjestelmää hieman.¹²

Asiakirjojen ym. aineiston hankkiminen viivästyttää asian käsittelyn alkamista. Käsittelyaikojen lyhentämiseksi olisi selvitettävä, voisiko esimerkiksi esittelijä, tarvittaessa yhdessä lääkärin tai vakuutusosikeustuomarin kanssa harkita, onko kaiken selvityksen hankkiminen asian selvittämiseksi tarpeellista ja missä määrin voitaisiin oikeusturvaa vaarantamatta tukeutua vain niihin selvityksiin, joihin muutoksenhakija ja ensiasteen päätöksen tehnyt yhtiö tai laitos ovat valituksessaan ja vastineessaan yksilöidysti vedonneet.

¹¹ Ohjeita käsittelymuistion laadintaan sekä muuhun valmistelutyöhön. Tiedote 7/2003 9.4.2003.

¹² Ohjeita käsittelymuistion laadintaan sekä muuhun valmistelutyöhön. Vakuutusosikeuden tiedote 7/2003 9.4.2003

Eduskunnan oikeusasiamies on ehdottanut oikeusturvan vahvistamista kuulemista aikaistamalla. Hänen ehdotuksensa on, että kun esimerkiksi eläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin arvio näyttäisi johtavan hakemuksen hylkäämiseen, hakijaa kuultaisiin asiantuntijalääkäriin perustellusta näkemyksestä jo ennen päätöksen tekemistä.¹³

7. SUULLINEN KÄSITTELY

Vakuutusosoikeudessa on 1.4.1999 jälkeen vireille tulleisiin valitusasioihin sovellettu hallintolainkäyttölakia. Vakuutusosoikeudessa suullinen käsittely voidaan järjestää kahdella eri perusteella. Hallintolainkäyttölain 37 §:n mukaan suullinen käsittely järjestetään tarvittaessa asian selvittämiseksi. Yksityisen asianosaisen pyynnöstä suullinen käsittely on toimitettava hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaisesti. Kun asianosainen on pyytänyt suullista käsittelyä, se voidaan jättää toimittamatta vain, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Pyyntöön hylkääminen voi tulla kysymykseen vain sellaisista päätöksestä ilmenevistä perustelluista syistä, joita voidaan pitää ihmisoikeussopimuksen mukaan hyväksyttävänä.¹⁴ Suullisten käsittelyjen määrä on kasvanut hitaasti. Vuonna 1999 toimitettiin yksi suullinen käsittely asian selvittämiseksi vakuutusosoikeuden aloitteesta hallintolainkäyttölinja 37 §:n nojalla ja asianosaisen pyynnöstä yksi suullinen käsittely hallintolainkäyttölain 38 §:n nojalla. Vuonna 2001 toimitettiin 36 suullista käsittelyä. Määrä on edelleen pieni vakuutusosoikeudessa ratkaistujen asioiden kokonaismäärään nähden.

Hallintolainkäyttölain ja vakuutusosoikeudessa vakiintuneen käytännön mukaan lähtökohtana on, että menettely on kirjallista ja suullinen käsittely ainoastaan täydentää kirjallista menettelyä. Suuren asianmäärän vuoksi hallintolainkäyttö ei voi olla suullista. Vakuutusosoikeus arvioi tapauskohtaisesti, onko suullisen käsittelyn toimittaminen tarpeen asian selvittämiseksi. Vakuutusosoikeudessa voidaan järjestää myös valmisteleva suullinen käsittely, josta päätetään yleensä samalla kun päätetään varsinaisesta suullisesta käsittelystä. Jaosto voi myös päättää toimittaa aluksi ainoastaan valmistelevan suullisen käsittelyn.

Suullinen käsittely voidaan rajoittaa koskemaan ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä, suullisen todistelun vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan suullinen käsittely tulisi toimittaa silloin, kun siitä arvioidaan olevan hyötyä asian selvittämiseksi tai se nopeuttaisi asian ratkaisemista. Tarvetta suullisen käsittelyn toimittamiseen ei liene silloin, kun suullisen käsittelyn hyöty asian selvittämisen kannalta jäisi vähäiseksi.¹⁵

Hallintolainkäyttölain 39 § sisältää todistelun välittömyyttä koskevan periaatteen. Sen mukaan, jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, todistajaa kuullaan suullisesti, jollei se ole tarpeetonta tai jollei siihen ole erityistä estettä. Vakuutusosoikeuden ohjeen mukaan suullinen kuuleminen voi olla tarpeetonta, jos kirjallisesta todistajankertomuksesta voidaan päätellä, että kyseisellä todistelulla ei ole merkitystä asiassa tai sama todiste voidaan saada yksinkertaisemmalla tavalla.¹⁶

¹³ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 24–25.

¹⁴ Vakuutusosoikeuden vuosikertomus 1999, s. 7.

¹⁵ HE 217/1995 vp.

¹⁶ Ohjeet suullisen käsittelyn toimittamisesta vakuutusosoikeudessa 25.3.1999.

Suullista käsittelyä pyydetään usein juuri lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi. Vakuutusosoikeudessa omaksutun tulkinnan mukaan lääketieteellisiä seikkoja arvioidaan lääkärinlausuntojen perusteella eikä suullinen käsittely yleensä ole tarpeen. Tämä perustuu ajatukseen siitä, että virallisperiaatteen mukaisesti vakuutusosoikeus on joka tapauksessa velvollinen huolehtimaan siitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi. Lisäksi vakuutusosoikeuden harkinnassa näyttäisi vaikuttavan se, että suullisesta käsittelystä saattaa aiheutua asianosaiselle huomattavia kustannuksia. Suullisen käsittelyn järjestämiseen ei olekaan tarvetta silloin, kun asiassa on esitetty riittävästi kirjallista selvitystä, esimerkiksi lääkärinlausuntoja.

Suullisessa käsittelyssä voidaan esittää kysymyksiä välittömästi ja sen vuoksi se on usein joustava ja nopea tapa selvittää asiaan liittyvät tosiseikat. Kysymyksiin annetut vastaukset saattavat lisäksi synnyttää lisäkysymysten tarvetta, minkä vuoksi suullisen käsittelyn merkitystä ei tule vähätellä. Merkitystä saattaa olla myös sillä, että tuomioistuimen jäsenet näkevät muutoksenhakijan tai kuulevat hänen suullisesti esittävän vaatimuksiaan ja vaatimustensa perusteluja. Tämä kävi ilmi haastatteluissa.

Näyttää siltä, että suullinen käsittely merkitsee aina myös asian perusteellista tutkimista ja tavanomaista seikkaperäisemmin perusteltuja päätöksiä. Tästä havainnosta voi tehdä kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin valittajan tulisi aina pyrkiä saamaan asiassaan suullinen käsittely, vaikka se ei välttämättä takaa valittajalle myönteistä lopputulosta. Toiseksi suullisen käsittelyn järjestäminen on erityisesti esittelijän kannalta työläs. Kun asiasta on päätetty toimittaa suullinen käsittely, esittelijä laatii väliratkaisun, jossa ilmoitetaan ketkä kutsutaan suulliseen käsittelyyn ja asetetaan mahdolliset uhat.¹⁷ Osastosihteeri laatii kutsukirjeet esittelijän ohjeiden mukaisesti.¹⁸ Esittelijä laatii suullisesta käsittelystä liitteen pöytäkirjaan.¹⁹ Suullisen käsittelyn työmäärää ja saattaa vastata noin viikon työmäärää (pensumimäärää) ja joskus enemmänkin.²⁰ Suuri työmäärä saattaa vaikuttaa suullisten käsittelyjen järjestämistä koskevassa harkinnassa.

Etuudenhakijan työkyvyn ja toimintakyvyn arviointiin perustuvan etuusjärjestelmän yhtenä puutteena voidaankin pitää sitä, etteivät etuuden hakija ja ratkaisun tekijä kohtaa missään vaiheessa päätöksentekoa. Järjestelmään kohdistuvan kritiikin yksi keskeisistä kohdista onkin ollut juuri se, ettei etuuden hakija kohtaa vakuutusyhtiön tai Kelan lääkäriä eikä myöskään muutoksenhakulautakunnan tai vakuutusosoikeuden lääkäriä missään asian käsittelyn vaiheessa. Juuri tähän seikkaan näyttäisi paljolti kiinnittyvän muutoksenhakujärjestelmään kohdistuvan luottamuksen puute. Kun kohtaaminen puuttuu asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa, lisääntyvät vakuutusosoikeuteen kohdistuvat vaatimukset käsittelyn suullisuudesta.

Käsittelyn välittömyys ja suullisuus tulisi toteuttaa jo ennen vakuutusosoikeusvaihetta. Suomesakin voitaisiin siirtyä malliin, jossa etuuden hakija voisi saattaa terveydentilansa tai työ- ja toimintakykynsä monijäsenenisen lautakunnan arvioitavaksi jo etuuden hakemisvaiheessa. Lautakunnalla olisi käytettävissään hakijan hakemuksensa tueksi toimittamat lääkärinlausunnot. Lisäksi hakija voisi henkilökohtaisesti tavata lautakunnan, jolloin lautakunta voisi kuulla hakijaa itseään ja mahdollisesti hänen omaisiaan, muita läheisiään tai työnantaja. Hakijan terveydentilan, työ- ja toimintakyvyn arviointi tapahtuisi kuitenkin hakijan terveydentilastaan toimittamien lääkärinlausuntojen pohjalta. Lautakunta ei tekisi uusia tutkimuksia. Vaikka ehdottamani menettely lisäisi hallinnon raskautta, se voisi lisätä luotettavuutta arviointijärjes-

¹⁷ Vakuutusosoikeus. Tiedote 21.1.2002. Suullisen käsittelyn työryhmä.

¹⁸ Vakuutusosoikeus. Tiedote 21.1.2002. Suullisen käsittelyn työryhmä.

¹⁹ Vakuutusosoikeus. Tiedote 2.5.2001. Suullisen käsittelyn työryhmä.

²⁰ Vakuutusosoikeus. Tiedote 1/2000 13.1.2000.

telmään ja siten vähentää valitusten määrää. Järjestely palvelisi sekä yksittäistä hakijaa että hakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta (kontrollitehtävä). Käytännössä arviointia varten tulisi luoda koko maata kattava verkosto hakijoiden alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Vakuutusoikeuden tulee edelleen kehittää suullisten käsittelyjen järjestämistä koskevaa käytäntöään. Päätös suullisen käsittelyn järjestämisestä tai pyynnön hylkäämisestä tulee aina julkaista perusteluineen. Nykyinen käytäntö, jossa on miltei mahdotonta saada suullista käsittelyä lääketieteellisten seikkojen selvittämiseksi, tulisi arvioida uudelleen. Erityisesti silloin tulisi olla mahdollisuus suulliseen käsittelyyn, kun asiassa on esitetty ristiriitaisia lääkärinlausuntoja ja valittaja haluaa osoittaa seikkoja, jotka vaikuttavat lääkärinlausuntojen sisältämien seikkojen tai niiden merkityksen arviointiin.

8. RUOTSINKIELINEN SUULLINEN KÄSITTELY

Vakuutusoikeudessa on ollut tavoitteena on, että kaikki esittelijät ja puheenjohtajat pystyisivät toteuttamaan ruotsinkielisen suullisen käsittelyn.²¹ Käytännössä ruotsinkieliset suulliset käsittelyt on keskitetty siten, että esittelijä siirtyy esittelemään asian jaostolle, jolla on äidinkieltään ruotsinkielinen tuomari puheenjohtajana. Menettelyä voidaan pitää perusteltuna siksi, että muutoksenhakija saa käyttää äidinkieltään ja hän voi näin olla varma siitä, että hän tulee ymmärretyksi. Ratkaisu ei kuitenkaan ole hyväksyttävä, sillä menettely johtaa siihen, etteivät ruotsinkielisten valittajien asiat ohjautu jaostoille samoja periaatteita noudattaen kuin muiden valittajien asiat. Valittajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi tulee huolehtia siitä, että jokaisella osastolla on riittävästi ruotsinkielien taitoista henkilökuntaa.

9. PÄÄTÖSTEN PERUSTELEMINEN

Päätösten perusteluilla on useita tehtäviä. Niiden avulla asianosainen ymmärtää, mitä hänen asiassaan on päätetty ja miksi. Perustelut ohjaavat alemman asteen päätöksentekoa. Lisäksi perustelujen avulla voidaan valvoa, että menettely täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja että päätöksen lopputulos on lainmukainen.

Perusteluilla on ratkaisun ja sen perustelujen kehittymistä ja kontrolloitavuutta koskeva merkitys. Perustelut ovat ajallisesti päätöksentekoa edeltävä osa oikeudenkäyntimenettelyä. Voidaankin väittää, että mitä vakavammin perusteluvollisuuteen suhtaudutaan, sitä perusteellisempää on tuomioistuimen harkinta. Perustelujen kehittäminen edistää siten oikeusturvan toteutumista sekä menettelyllisesti että aineellisesti.

Asianosaisen kannalta perustelujen tarkoitus on auttaa ymmärtämään, millä perusteilla tuomioistuimien on päättynyt ratkaisuunsa. Suullisessa, välittömässä, keskitetyssä ja kontradiktorisessa oikeudenkäynnissä asianosainen osallistuu oikeudenkäyntiin ja pystyy ymmärtämään, miten päätös on muotoutunut. Kirjallisessa menettelyssä päätöksen perustelut ovat keskeisiä ratkaisun ymmärrettävyyden kannalta. Perustelut ikään kuin korvaavat vajetta lainkäyttömenettelyssä.²²

²¹ Vakuutusoikeus. Tiedote 1/2000 13.1.2000.

²² Huovila, Mika: Periaatteet ja perustelut. Jyväskylä 2003, s. 4-5.

Vakuutus oikeuden menettely on kirjallista. Suullisia käsittelyjä järjestetään vain harvoin ja silloinkin suullinen menettely vain täydentää kirjallista menettelyä. Kirjallisessa menettelyssä syntyneiden päätösten perusteleminen on oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa.

Päätösten perustelemista koskeva vaatimus ei ole uusi, mutta siihen suhtaudutaan aiempaa vakavammin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tukintakäytännön kehittymisen myötä. Ylimmät lainvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat toistuvasti joutuneet kiinnittämään huomiota päätösten perustelemiseen. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut etteivät vakuutus oikeuden ja eläkelautakunnan päätösten perustelut täyttäneet ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.²³

Perustuslain 21 §:n 2 momentin on katsottu edellyttävän, että päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Päätöksessä on selostettava, millä perusteella riitainen seikka on tullut näytetyksi tai jäänyt näyttämättä. Jos näyttö on perustunut asiakirjoihin, tulee yksilöidä, mistä asiakirjasta seikka käy ilmi. Yleisluontoinen viittaus asiakirjoihin ei ole riittävä.²⁴

Vakuutus oikeudessa on yleisesti käytössä ns. liitepäätös menettely. Tämä tarkoittaa sitä, että päätöksen viitataan vain alemman muutoksenhaku elimen päätöksen perusteluihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan perustuslain 21 §:n 2 momentti ja hallintolainkäyttölain 53 § edellyttävät, että asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Perustelut ovat keskeisiä oikeusturvan ja muutoksenhaku oikeuden käyttämisen kannalta. Silloin, kun perustelujen osalta päädytään samaan käsitykseen, kuin alempi muutoksenhakuaste, voidaan viitata muutoksenhaun alaisen päätöksen perusteluihin. Päätöksessä on kuitenkin otettava kantaa kaikkiin uusiin väitteisiin ja nämä kannat on perusteltava.²⁵ Myös apulaisoikeuskansleri on todennut, että päätöksen perusteluja ei tarvitse toistaa, jos alemman asteen perustelut hyväksytään.²⁶ Osassa vakuutus oikeuden liitepäätöksiä oli suppeasti otettu kantaa uusiin väitteisiin. Useissa päätöksissä ei edes tätä perusteluvollisuuden vähimmäisvaatimusta ollut täytetty ja päätös sisälsi vain viittauksen valituksenalaisen päätöksen perusteluihin. Tällaista menettelyä ei nähdäkseni voida pitää hyväksyttävänä. Muutoksenhakijan tulee voida ymmärtää, miksi vakuutus oikeus katsoo, ettei valituksenalaista päätöstä tarvitse muuttaa. Pitäisinkin tärkeänä sitä, että vakuutus oikeudessa omaksutaan uudenlainen perustelukulttuuri ja samalla, kun valitus tutkitaan, laaditaan päätöksen perustelut.

Hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan perusteluvollisuus edellyttää että asianosaisen on kyettävä perustelujen nojalla ymmärtämään, miten tuomioistuimen päättely on asiaa ratkaistessa kulkenut. Perusteluista voidaan myös todeta, että päätös on aineellisesti oikein ja että lakia on sovellettu oikein.²⁷

Euroopan ihmisoikeussopimuksen käytännössä ei ole edellytetty, että ratkaisun perusteluissa tulisi ottaa kantaa kaikkiin asiassa esitettyihin väitteisiin. Viittaus alemman muutoksenhaku elimen päätökseen on mahdollista, mikäli nämä perustelut ovat riittävät. Kuitenkin asian ratkaisemisen kannalta olennaisiin riittävän selvästi ja täsmällisesti esitettyihin väitteisiin tu-

²³ *Hirvisaari v. Finland* 27.9.2001 App 49684/99.

²⁴ AOK 22/31/99.

²⁵ OA 2026/2/00, 2746/4/01.

²⁶ AOK 131/1/00.

²⁷ Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXXVI, Jyväskylä 2003, s. 47.

lee ottaa kantaa. Perustelujen keskeinen tehtävä on tehdä asian lopputulos ymmärrettäväksi. Ihmisoikeustuomioistuin on Suomea koskevassa ratkaisussaan *Hirvisaari* todennut, että vaikka muutoin niukatkin perustelut saattavat täyttää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset, niin se seikka, että päätös jättää asianosaisen hämmennyksen valtaan, merkitsee, etteivät perustelut ole riittävät. Perusteluvollisuuden laajuus vaihtelee tapauksesta riippuen ja sitä tulee arvioida tapauksen olosuhteiden valossa.²⁸

Muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden päätösten hyväksyttävää perustelemistapaa harkittaessa ei nähdäkseni voida nojautua korkeimman hallinto-oikeuden omaksumaan tapaan käyttää liitepäätöksiä. Näin siksi, että muutoksenhakulautakunnilla ja vakuutusosoikeudella on erilainen tehtävä kuin korkeimmalla hallinto-oikeudella, jonka keskeisenä tehtävänä on toimia ennakkoratkaisutuomioistuimena.

Vakuutusosoikeudessa noudatetaan virallisperiaatetta. Tarkoituksena on, että asianosaiset voivat itse hoitaa valitusasiansa ilman, että he tarvitsisivat avustajaa. Usein asianosaiset eivät esitä valituskirjelmässään mitään väitteitä tai heidän esittämänsä väitteet eivät ole asian lopputuloksen kannalta relevantteja. Tästä seuraa, ettei päätösten perusteluissa voida rajoittua ottamaan kantaa vain asianosaisen esittämiin väitteisiin. Tekemieni haastattelujen ja asiakirjoihin tutustumisen perusteella näyttäisi siltä, että vakuutusosoikeuden päätösten perusteluihin ja niiden laajuuteen ei merkittävästi vaikuta se, onko asianosainen osannut valituskirjelmässään esittää relevantteja väitteitä tai onko hän käyttänyt avustajaa. Tosin jonkinlaista varovaisuutta asian tutkimisen laajuuteen suhtautumisessa oli havaittavissa silloin, kun asianosainen oli tarkoin rajannut vaatimuksensa vakuutusosoikeudessa. Se, ettei muutoksenhakijalla ei yleensä ole lainoppinutta avustajaa asettaa päätöksen ymmärrettävyydelle lisävaatimuksia, jotka koskevat muun muassa päätöksen kielellistä tyyliä ja kirjoitustapaa.

Vakuutusosoikeuden päätösten perustelut näyttäisivät olevan tavanomaista seikkaperäisempiä silloin, kun asiassa on järjestetty suullinen käsittely. Tämä käytäntö tulisi arvioida uudelleen. Päätösten perustelujen tulee olla seikkaperäiset silloin, kun suullista käsittelyä ei ole järjestetty. Kun suullinen käsittely asian selvittämiseksi on järjestetty, voidaan sen aikana pyrkiä välittämään asianosaiselle ymmärrettävässä muodossa tietoa siitä, mitkä seikat tulevat olemaan asian ratkaisun kannalta merkittäviä. Suullisen käsittelyn jälkeen annetun päätöksen perustelemiselle ei siten tarvitsisi asettaa aivan yhtä korkeita laatuvaatimuksia kuin yksinomaan kirjalliseen menettelyyn perustuvan päätöksen perustelemiselle. Suullisen käsittelyn järjestämisen ja päätöksen perustelujen välisen yhteyden näkeminen ehdottamallani tavalla, saattaisi vaikuttaa suullisten käsittelyjen järjestämisestä koskevaan käytäntöön vähentämällä niiden toteuttamisen vaatimaa suurta työmäärää. Suullisen käsittelyn jälkeen annettavan päätöksen perusteluvollisuutta tulisi voida keventää ja vastaavasti yksinomaan kirjallisessa menettelyssä annettavat päätökset tulisi perustella seikkaperäisesti.

Ratkaisuissaan *Helle* ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten voidaan katsoa täytyvän, vaikka päätös on perusteltu suppeasti, jos tuomioistuin on ottanut kantaa kaikkiin olennaisiin seikkoihin. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun valittaja ei ole voinut esittää asiaansa suullisessa käsittelyssä.²⁹

²⁸ *Hirvisaari v. Finland* 27.9.2001 App 49684/99, *de Moor v. Germany* 23.6.1994, Series A No 292–A, *H. v. Belgium* 30.11.1987 Series A No 127, *Ruiz Torija v. Spain* 9.12.1994 Series A no 303–A, *Hiro Balani v. Spain* 9.12.1994 Series A No 303–B.

²⁹ *Helle v. Finland* 19.12.1997 App 20722/92.

Haastattelujen ja asiakirjoihin tutustumisen perusteella käsitykseni on, että vakuutusosoikeuden perustelukulttuuri on hitaasti muuttumassa. Vakuutusosoikeudessa on vireillä hanke perustelujen kehittämiseksi. Päätösten perustelutavat vaihtelevat suuresti. Selvitykseni perusteella näyttäisi siltä, että edellä asettamieni mittareiden valossa hyvien perustelujen määrä on edelleen pieni. Suuri osa otantaani sattuneista päätöksistä oli perusteluiltaan puutteellisia ja usein perusteluissa viitattiin vain edellisen muutoksenhakuasteen perusteluihin. Vastaani tuli vain muutama päätös, jonka perusteluissa oli avoimesti todettu vastakkaisiin suuntiin osoittavat seikat ja kirjoitettu auki se harkinta, jonka perusteella ratkaisuun oli päädytty. Tämä saattaa olla syy myös sille, ettei otannassani ollut myöskään yhtään perustelua, jossa ratkaisua olisi perusteltu esimerkiksi perusoikeusmyönteisellä laintulkinnalla tai oikeusperiaatteiden vaikutuksella. Silloin kun päätökset olivat seikkaperäisesti ja selkeästi perusteltuja, niiden perusteella oli mahdollista arvioida, miten asia oli tutkittu ja miksi ratkaisuun oli päädytty.

On ymmärrettävää, että vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi tulevien asioiden suuri määrä vaikuttaa siihen, miten paljon aikaa voidaan käyttää perustelemiseen. Asiakirjoista kävi kuitenkin selkeästi ilmi, että käsittelymuistio ja esittelymuistio yhdessä jäsenten mahdollisten neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvien keskustelevien merkintöjen kanssa useimmiten sisälsivät jo hyviin perusteluihin tarvittavat ainekset. Kysymys perustelujen parantamisesta näyttäisikin ennen kaikkea edellyttävän toimintakulttuurin muutosta. Valitettavan usein perustelut olivat kuitenkin suppeat ja puutteelliset eikä päätöksen perusteella syntynyt yhtä selkeää kuvaa siitä, miten tuomioistuin oli päätenyt ratkaisuun ja mille seikoille se oli harkinnassaan antanut merkitystä. Näissä tapauksissa on vaikea vakuuttua siitä, että asian ratkaisemiseen osallistuneet henkilöt ovat todella tutkineet jutun perusteellisesti ja perehtyneet tuomioistuimelle toimitettuun aineistoon. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti näyttäisi siis havaintojeni mukaan toteutuvan vakuutusosoikeudessa juttua tutkittaessa ja päätöstä harkittaessa, mutta tästä vakuuttuminen edellyttää tutustumista neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvien tuomioistuimen sisäisiin asiakirjoihin ja merkintöihin. Perustelujen puutteellisuudesta seuraa, ettei menettely kokonaisuutena arvioituna täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja perustuslain 21 §:n 2 momentissa asetettuja vaatimuksia.

Päätösten perustelemiseen liittyviä ongelmia tarkasteltaessa on muistettava, että valtaosassa vakuutusosoikeuden ratkaisusta keskeinen kysymys on lääketieteellinen. Perusteluissa tulisi siis nykyistä seikkaperäisemmin avata se lääketieteellinen arviointi, harkinta ja argumentointi, johon päätös perustuu. Perusteluissa tulisi selostaa ne kokemussäännöt, joihin päätös perustuu. Nämä ovat ensisijaisesti lääketieteellisiä ja toissijaisesti vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön perustuvia vakuutuslääketieteellisiä pidettäviä kokemussääntöjä.³⁰ Perusteluissa tulisi avoimesti tuoda esiin myös se, että ratkaisussa on jouduttu käyttämään harkintaa tai punnitsemaan vastakkaisiin suuntiin osoittavien seikkojen merkitystä. Kun ratkaisussa on käytetty tällaista harkintaa, tulisi perusteluista olla luettavissa, miksi jollekin seikalle on annettu suurempi painoarvo kuin jollekin toiselle; miksi jotain tutkimusmenetelmää ei pidetä luotettavana; miksi jokin lääkärinlausunnosta ilmenevä seikka on ratkaiseva ja jokin toinen jätetään vaille huomiota; mitkä seikat osoittavat, että henkilöllä on vielä toimintakykyä jäljellä jne.

Lääkärijäsenellä on asiantuntemuksensa puolesta parhaat edellytykset arvioida muutoksenhakijan lääketieteellistä kokonaistilaa, sairauden tai vamman syntymekanismeja, ennusteita, lääketieteellisten syysuhteiden todennäköisyyttä, sairauksien taustatekijöitä ja toimintakyvyn alenemaa. Lääkärin läsnäolo istunnossa mahdollistaa lääketieteellisen arvion kontrolloinnin kysymysten ja niihin annettavien vastausten kautta. Vakuutusosoikeudessa tämän on ajateltu

³⁰ Olen toisaalla tässä raportissa esittänyt, että tällaiset kokemussäännöt tulisi kirjata mahdollisuuksien mukaan lakiin ja lain soveltamista ohjaaviin suosituksiin, jotka olisivat julkisia.

tapahtuvan jäsenten välisessä keskustelussa. Asianosaisella ei kuitenkaan ole mahdollisuutta varmistua siitä, mitä kaikkea on selvitetty ja millä perusteella lääkäri on päättänyt arvioonsa, jos nämä seikat eivät näy päätöksen perusteluissa.

Päätösten perustelujen kannalta on hyvä, jos jaoston käsittelyssä syntyy keskustelua. Keskustelussa esiin tuodut todelliset argumentit voidaan silloin kirjata päätöksen perusteluihin sen sijaan, että esittelijä pyrkii kuvaamaan sen harkinnan, joka hänen käsityksensä mukaan tulisi olla ratkaisun taustalla. Keskustelussa lääkärijäsenelle esitetyt kysymykset ja niihin annetut vastaukset syventävät päätösharkintaa ja tukevat perustelujen laatimista. Keskustelevaa kulttuuria tulisikin suosia. Otokseeni sattuneiden juttujen asiakirjojen perusteella saatoinkin todeta, että jäsenten aktiivisuus keskustelun avaajina oli hyvin vaihtelevaa.

Päätöksen tekeminen ja päätöksen perusteleminen näyttävät olevan toisistaan erillisiä vaiheita vakuutusosoikeuden menettelyssä. Työjärjestyksen 26 §:n mukaan istunnossa ratkaistuista asioista muodostetaan numeroitu pöytäkirja. Istuntojen pöytäkirjat, niihin liitetyt taltiot ja mahdolliset äänestyspöytäkirjat muodostavat päätöspöytäkirjan. Työjärjestyksen 30 §:n mukaan päätös voidaan kirjoittaa ottamatta siihen selostavaa osaa ja siihen voidaan liittää valituksenalaisen päätöksen jäljennös. Jos ratkaisu ei ole yksimielinen, tehdään päätökseen merkintä äänestysratkaisusta. Jäsenten ja esittelijän eriävät mielipiteet kirjoitetaan taltioon liitettävään äänestyspöytäkirjaan. Nämä liitetään myös ratkaisuun. Työjärjestyksen 31 §:n ”Ratkaisun jälkeiset toimenpiteet” mukaan esittelijä laatii istunnon jälkeen istunnossa tehdyn ratkaisun mukaisen päätöksen, jonka oikeellisuuden tarkastava vakuutusosoikeustuomari ja puheenjohtaja tarkastaa. Jaoston jäsenet voivat päätöksen tekemisen jälkeen ns. jälkityövaiheessa vielä halutessaan vaikuttaa päätöksen perustelujen kirjoittamistapaan. Päätöksen laatiminen on käytännössä vakuutusosoikeuden ratkaisuharkinnan jälkeinen toimenpide.

Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että myös lääketieteellistä harkintaa kuvaavat perustelut kirjoittaa aina oikeustieteellisen koulutuksen saanut esittelijä. Juttujen asiakirjojen perusteella voidaan todeta, että lääkäreiden asiakirjoihin tekemät merkinnät eivät juurikaan sisällä heidän ratkaisunsa perusteluita, jotka tukisivat esittelijän työtä päätöksen perustelujen laatimisessa. Joskus esittelijät neuvottelevat päätöksen lääketieteellisen osan kirjoittamistavasta lääkärijäsenen kanssa. Käytännössä lääkärijäsenet ovat vaikeasti saavutettavissa ja kiireellisiä, minkä vuoksi tällaiset neuvottelut todennäköisesti jäävät satunnaisiksi ja pintapuolisiksi.

Lääkärijäsenten osallistumista päätösten perustelemissa tulisi lisätä. Nykyinen järjestelmä, jossa lääkärijäsenten tosiasiallinen osallistuminen päätösten perustelemissä näyttää olevan vähäistä, ei edistä oikeusturvan tehokasta toteutumista. Myös lääkärijäsenen on pystyttävä esittämään ne argumentit joihin hänen arvionsa perustuu. Nykyisin lääkärijäsen merkitsee kantansa käsittelymuistioon, joka kuuluu neuvottelusalaisuuden piiriin. Merkintä saattaa olla hyvin lyhyt, lyhimmillään muotoa kyllä tai ei tai vain muutama lause. Esittelijä kirjoittaa lääkärin näkemyksen perustelut ja lääkärijäsen voi myös perustella näkemyksensä istunnossa. Muutoksenhakuelimissä jäsenenä toimivien lääkäreiden on pystyttävä irrottautumaan siitä perinteisestä lääkärin ammatin harjoittamiseen liittyvästä kulttuurista, jossa lääketieteellinen harkinta on potilaan kokonaistilanteen huomioon ottavaa harkintaa, johon ei perinteisesti kuulu päätösten ja niiden perusteiden (esimerkiksi hoitopäätösten) esittäminen kirjallisesti ja jossa kirjallista esittämistä – silloin kun sitä edellytetään - leimaa hienotunteisuus ja joidenkin vaikeina tai potilaille epämieluisina pidettyjen asioiden peitelty kuvaaminen. Tämä perinteinen toimintakulttuuri on muutoinkin murtumassa. Useat aiemmin lääkärin harkintaan perustuvat seikat on nykyisin säännelty lailla ja potilaan oikeutta saada tietoa ja osallistua päätöksentekoon on lisätty samoin kuin lääkärin harkinnan avoimutta ja sen kontrolloitavuutta.

Lääketieteellinen arvio on valtaosassa vakuutusosoikeudessa ja muutoksenhakulautakunnissa käsiteltävistä asioista keskeinen. Tarkastuslautakunnan asioista noin puolet, tapaturmalautakunnassa noin 90 % ja eläkelautakunnassa noin 75 % asioista arvioidaan olevan lääketieteellisiä.³¹ Toukokuun 1 päivänä 2003 voimaantulleessa vakuutusosoikeuslaissa on vahvistettu lähtökohdaksi lääketieteellisen osaamisen varmistamiseksi, että vakuutusosoikeuden jäsenenä on lääkäreitä. Tätä pidettiin myös haastattelussa tehokkaana ja taloudellisenä ratkaisuna verrattuna siihen, että lääkärinlausuntoja pyydetäisiin tuomioistuimen ulkopuolelta. Samalla tämä merkitsee sitä, että kun menettelyyn osallistuva lääkärit ovat tuomioistuimen jäseniä, ei kontraktorinen periaate toteudu samalla tavalla kuin se toteutuisi asiantuntijatodistelussa.

Lääkärijäsenet ovat vakuutusosoikeuslain 2 §:n mukaan sivutoimisia. Perustelu sivutoimisuudelle on, että toimiminen kliinisessä työssä varmistaa ammattitaidon ylläpitämisen. Lääkärijäsenten sivutoimisuus ja heidän työlleen asetettavat vaatimukset eivät tällä hetkellä näyttäisi olevan tasapainossa. Mikäli lääkärijäsenet ovat sivutoimisia, tulisi heidän määräänsä lisätä. Lääketieteellisen harkinnan avoimuuden lisäämistä ja perustelujen parantamista ei pystyttäne toteuttamaan asettamalla lääkärijäsenille velvollisuus esittää aina perusteltu lääketieteellinen arvio, ellei velvollisuuden toteuttamiseksi osoiteta riittäviä henkilöresursseja. Perustelujen kehittäminen ei saa merkitä käsittelyaikaisten pitenemistä nykyisestä.

Vakuutusosoikeudessa toimii ns. päätöspohjatyöryhmä, jonka tarkoitus on kehittää päätösten pohjia ja laatia lääketieteellisiin päätöksiin sellaiset lähinnä teknisluontoiset vakioperustelut, jotka sopivat valtaosaan tapauksista. Ehdotukset tulee tehdä vuoden 2003 loppuun mennessä.³²

10. JÄSENTEN PUOLUEETTOMUUS, RIIPPUMATTOMUUS, ESTEELLISYYS

Muutoksenhakulautakuntien riippumattomuutta ja puolueettomuutta on arvosteltu paljon viime vuosien aikana. Myös apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt useasti huomiota rakenteellisiin ja toiminnallisiin oikeusturvaongelmiin muutoksenhakulautakuntien riippumattomuudessa. Hän on muun muassa arvostellut sitä, että eläkelaitosten korkeita toimihenkilöitä saattaa toimia lautakuntien puheenjohtajina tai jäseninä. Samoin hän on arvostellut sitä, että jäseninä saattaa olla virkamiehiä, joiden työtehtäviin kuuluu alan lainsäädännön valmistelu. Tämä ei ole hänen mukaansa omiaan edistämään luottamusta muutoksenhakujärjestelmään.³³ Myös lakivaliokunta on todennut, että esteellisyystilanteita olisi pyrittävä estämään ennalta jo lääkäri- ja maallikkojäsenten nimitysvaiheessa.³⁴ Näitä käsityksiä ei otettu huomioon, kun jäseniä nimitettiin vuoden 2003 alussa alkavalle toimikaudelle.³⁵

Lääkärijäsenten määräämisessä noudatettuja menettelytapoja on eräin poikkeuksin muutettu.³⁶ Lisäksi on pyritty turvaamaan se, että jos muutoksenhakulautakunnan lääkärijäsenenä toimii lääkäri, joka on vakuutusyhtiön palveluksessa, hän ei käsittele työnantajansa kanssa samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvan vakuutusyhtiön asioita. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

³¹ Havu, Timo – Juntunen, Juhani: Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentuloturvan muutoksen hakuelimissä. Lakimies 4/2002 s. 595.

³² Tiedote 18/2002 29.11.2002.

³³ AOA 274/2/01, 1051/4/97.

³⁴ LaVL 6/2001 vp.

³⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002 s. 135.

³⁶ Tapaturmalautakunnan asettaminen kolmivuotiskaudeksi 1.1.2003–31.12.2005. Sosiaali- ja terveysministeriö. Muistio 13.12.2002

ei ole pitänyt tätä riittävänä, sillä asioiden ohjautuminen eri jaostoille riippuu siitä, minkälaisia sidonnaisuuksia lääkärijäsenellä on. Tätä ei voida pitää apulaisoikeusasiamiehen mukaan asianmukaisena. Käytännöllä on vaikutuksia siihen, miten lääkärijäsen pystyy turvaamaan yhtenäisen ratkaisukäytännön omalla erikoisalallaan. Se vaikeuttaa myös erikoisalojen lääkäreiden asiantuntemuksen tarkoituksenmukaisen käyttämisen.³⁷ Sekä muutoksenhakulautakuntien että vakuutusosoikeuden lääkäreiden ja muiden jäsenten valinnassa noudatettaviin periaatteisiin ja menettelyyn avoimuuteen tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota.

Muutoksenhakulautakuntiin kohdistetut niiden riippumattomuutta ja puolueettomuutta epäilevät näkemykset edellyttävät, että vakuutusosoikeus, jolla on viime kädessä vastuu koko muutoksenhakujärjestelmän luotettavuudesta, kiinnittää erityistä huomiota riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskeviin kysymyksiin. Asiakirjojen perusteella vakuutusosoikeuden omat menettelytavat vaikuttavat asianmukaisilta. Vakuutusosoikeuden jäsenet näyttäisivät jäävänsä itsensä, kun katsovat siihen olevan perusteita. Lisäksi jo asian valmistelussa pyritään huolehtimaan siitä, ettei asia tule jäävin jäsenen käsiteltäväksi. Jäsenen esteellisyyden vuoksi vakuutusosoikeudessa ratkaistaan arviolta noin 150 asiaa poikkeavassa istutkokoonpanossa vuosittain.

Tuomioistuimen riippumattomuus ja puolueettomuus edellyttävät, että tuomioistuimen kokoonpano määräytyy yleisten periaatteiden mukaan ja sattumanvaraisesti eikä siihen saa liittyä yksittäiseen tapaukseen liittyvää ohjailua. Toisaalta asianmukaisena oikeusturvan toteutumisen kannalta ei ole pidetty sitä, että tuomioistuimen kokoonpano muuttuu asian käsittelyn aikana. Kiinnitin huomiota kahteen tältä kannalta ongelmallisena pidettävään seikkaan. Ensimmäkin näytti olevan tavanomaista, että jaoston istuntoon ei osallistunut sama lääkärijäsen, joka oli tehnyt asian valmisteluvaiheessa muutoksenhakijaa koskevan lääketieteelliseen arviointiin. Tästä seuraa, että asioiden käsittelyyn osallistuva kokoonpano vaihtelee siten, että joskus siihen osallistuu yksi lääkäri ja joskus kaksi lääkäriä. Lääkärijäsenet eivät aina päädy samaan lääketieteelliseen arviointiin. Käytäntöä ei voida pitää muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta asianmukaisena. Olisi harkittava, tulisiko lääkärijäsenten kaksoisrooli vahvistaa siten, että asian käsittelyyn osallistuisi aina kaksi lääkäriä. Lääketieteellisen arvioinnin asian valmisteluvaiheessa tekevä lääkäri toimisi asiantuntijan roolissa ja jaoston istuntoon osallistuva lääkäri toimisi tuomioistuimen jäsenenä. Tämä kahden lääkärin järjestelmä saattaisi vahvistaa muutoksenhakijoiden oikeusturvaa lääketieteellisten seikkojen arvioinnissa. Toinen tapa varmistaa muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu olisi, että huolehditaan siitä, että jutun istuu aina se lääkäri, joka on tehnyt lääketieteellisen arvion jutun valmisteluvaiheessa.

11. ASIOIDEN VIIVYTYKSETÖN KÄSITTELY

Vakuutusosoikeutta on toistuvasti arvosteltu siitä, että asioiden käsittelyajat ovat pitkiä. Tällä hetkellä keskimääräinen käsittelyaika on noin 14 kuukautta. Vakuutusosoikeuden toiminta on uuden vakuutusosoikeuslain (132/2003) myötä jaettu osastoihin, jotka voivat erikoistua. Tavoitteena on, että vakuutusosoikeuden jakaminen osastoihin lyhentäisi myös käsittelyaikoja. Muutoksen vaikutuksia vakuutusosoikeuden toimintaan on liian varhaista arvioida. Vakuutusosoikeuden tavoitteena on, että vuoteen 2005 mennessä keskimääräinen käsittelyaika saataisiin pudotettua 8 kuukauteen. Juttutilanteen seuraamiseksi johtoryhmä saa säännöllisesti raportin, josta näkyy yli 9 kk, yli 12 kk ja yli 15 kk vireillä olleet asiat³⁸. Tämä tehostaa asioiden käsittelyä i-

³⁷ AOA 1124/2/99.

³⁸ Vakuutusosoikeus, organisaatiotyöryhmän kokous 21.5.2003.

kojen seuranta. Vuodelle 2003 asetetun tulostavoitteen mukaan vakuutusosoikeuteen saapuisi vuoden aikana 10 000 asiaa ja ratkaistaisiin 11 100. Tavoitteena on, että asioiden keskimääräinen käsittelyaika olisi 12 kuukautta vuonna 2003.³⁹

Vakuutusosoikeuden tavoitteena on, että asiamäärät jakautuisivat tasaisesti osastojen välillä. Toistaiseksi tämä tavoite ei ole täysin toteutunut⁴⁰, mutta eroja ei pidetä kohtuuttomina.

Vireillä olleita asioita oli 20.5.2003

osastolla 1 2 959, joista uuden osastojaon mukaan jonkin toisen osaston asiaryhmään kuuluvia oli 268 asiaa,

osastolla 2 3 283, joista uuden osastojaon mukaan jonkin toisen osaston asiaryhmään kuuluvia oli 276 asiaa,

osastolla 3 3 489, joista uuden osastojaon mukaan jonkin toisen osaston asiaryhmään kuuluvia oli 561 asiaa.

Osastolla 1 yli 9 kk vireillä olleita asioita 843 ja yli 12 kk vireillä olleita 365.

Osastolla 2 yli 9 kk vireillä olleita asioita 793 ja yli 12 kk vireillä olleita 509.

Osastolla 3 yli 9 kk vireillä olleita asioita 996 ja yli 12 kk vireillä olleita 383.

Syyt pitkään vireillä olleiden juttujen pitkään käsittelyaikaan ovat hyvin erilaisia. Eri asiaryhmissä eri aikoina vireille tulevien asioiden määrä saattaa näin vaihdella suurestikin, eikä tätä vaihtelua ole aina mahdollista ennakoida.

Käsittelyajat ovat liian pitkiä, mutta käsittelyajoissa oli suuria vaihteluita. Erityisen moitittavana on mielestäni pidettävä sitä, että yli vuoden kestäneen käsittelyn jälkeen valittajalle annetaan päätös, jossa ei ole lainkaan otettu kantaa vaatimukseen ja perusteluina ainoastaan viitataan aikaisempiin perusteluihin. Toisaalta joukossa oli erittäin hyvin perusteltuja päätöksiä, mutta siitä huolimatta asian käsittelyaika ei ollut vuotta pitempi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan käsittelyn kohtuullista aikaa arvioitaessa on otettava huomioon asian monimutkaisuus sekä muutoksenhakijan ja asian käsittelyyn osallistuvien viranomaisten toiminta. Tuomioistuimien on korostanut, että silloin, kun tuomioistuimet pyytävät selvitystä tai lausuntoja toisilta viranomaisilta, niillä säilyy vastuu siitä, ettei käsittely viivästy. Valtioilla on velvollisuus järjestää oikeusjärjestelmänsä siten, että tuomioistuimet pystyvät takaamaan jokaiselle päätöksen kohtuullisessa ajassa. Se, milloin aikaa ei voida enää pitää ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kannalta kohtuullisena, on arvioitava tapauskohtaisesti asian erityiset piirteet huomioon ottaen.⁴¹ Erityisesti tuomioistuimien on kiinnittänyt huomiota ajanjaksoihin, joihin asialle ei tapahdu mitään, ellei näille odotteluajoille ole hyväksyttävää perusteita.⁴² Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että hakijan työkykyä koskevassa asiassa ei ole hakijan eikä yleisen edun mukaista, että päätöksen tekemisessä kiirehditään ilman että kaikki olennainen näydyt otetaan huomioon. Kuitenkin, jos asian käsittelyssä on merkittäviä passiivisia kausia, joihin ei ole vaikuttanut hakijan toiminta, ei pitkä käsittelyaika ole hyväksyttävä.⁴³ Vakuutusosoikeudessa tulisi pyrkiä lyhentämään kausia, joihin asialle ei tapahdu mitään.

³⁹ Vakuutusosoikeuden ja oikeusministeriön väliset tulosneuvottelut vuodelle 2003. Pöytäkirja

⁴⁰ Organisaatiotyöryhmän kokous 21.5.2003.

⁴¹ *Nuutinen v. Finland* 27.6.2000 Appl 32842/96, *Launikari v. Finland* 5.1.2001 Appl 34120/96.

⁴² Ks. esim. *Duclos v. France* 26.11.1996 App 20940/92, 20941/92 ja 20942/92.

⁴³ *Gocer v. the Netherlands* 3.10.2002 App 51392/99.

Eduskunnan oikeusasiamies on arvostellut toistuvasti vakuutusosoikeuden pitkiä käsittelyaikoja.⁴⁴ Hän on useissa eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että asioiden joutuisa käsittely on erityisen tärkeää silloin, kun on kysymys yksityisten ihmisten perustoimeentulosta. Perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuden voidaan katsoa edellyttävän, että käsittelyajat ovat sellaisia, ettei valittajan oikeus perusoikeutena turvattuun perustoimeentulon turvaan vaarannu. Myös oikeuskansleri on painottanut sitä, että perusoikeusmyönteisyys edellyttää sen arviointia, mikä pitkittyvällä prosessilla saattaa olla mahdollisuuteen saada perustoimeentulo turvatuksi perustuslain 19 § 2 momentin tarkoittamalla tavalla.⁴⁵

Käsittelyaikojen perustuslainmukaisuutta tulee arvioida sekä yksittäistä asiaa, että keskimääräisiä käsittelyaikoja silmällä pitäen. Oikeuskansleri on pitänyt perustuslain 21 §:n joutuisuusvaatimuksen vastaisena sitä, että asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pitkä.⁴⁶ Vaikka mitään yleisiä aikamääreitä ei voida asettaa, suuntaa antavana voidaan pitää, että eduskunnan oikeusasiamies ei pitänyt hyväksyttävänä, että eläkevalituksen käsittely kesti lähes 2 vuotta 10 kuukautta.⁴⁷ Kohtuullista käsittelyaika arvioitaessa on otettava huomioon koko muutoksenhakuun kulunut aika siitä lukien, kuin valitus on tullut vireille ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa.⁴⁸

Aikaisempien vuosien pitkiä käsittelyaikoja vakuutusosoikeudessa on osittain selitetty sillä, että henkilökunnan työolosuhteet olivat muuttojen ja remonttien vuoksi erittäin huonot. Huonojen työolosuhteiden vuoksi myös esittelijöiden vaihtuvuus oli suuri. Nyt nämä ongelmat on poistettu. Haastattelemani henkilöt arvelivat, että käsittelyajat saattaisivat lyhentyä jo senkin vuoksi, että fyysinen työympäristö on parantunut merkittävästi ja henkilöstön vaihtuvuus pysähtynyt. Organisaation ja työtapojen uudistaminen on toteutettu ilman, että se olisi aiheuttanut asioiden käsittelyn viivästymistä tai henkilöstön kohtuutonta kuormittumista. Organisaatioudistuksen onnistunut toteutus saattaa lyhentää myös käsittelyaikoja.

Vakuutusosoikeudessa käymissäni keskusteluissa ei tullut esille, että henkilöstöresurssit olisivat alimitoitettuja. Päinvastoin vaikutti siltä, että henkilöstön määrään ja työpanokseen oltiin suhteellisen tyytyväisiä. Toki keskusteluissa tuotiin esille myös käsitys siitä, että nykyisillä henkilöstövoimavaroilla ei tehokkaasti pystytä vastaamaan vaatimuksiin käsittelyaikojen lyhentämisestä, suullisten käsittelyjen lisäämisestä ja päätösten perustelujen parantamisesta. Painetta suuresta työmäärästä ja henkilöstön määrän riittämättömyydestä koettiin jonkin verran muun henkilöstön kuin vakuutustuomareiden ja laamannien keskuudessa.

Keskustelujen perusteella näyttäisi siltä, että henkilöstön määrän lisäämiseen on painetta vain asian käsittelyketjun alkupäässä. Asian valmisteluvaiheeseen sisältyy myös pitkähköjä odotusaikoja. Niiden aikana asian käsittely ei etene sen vuoksi, että pyydettyä selvitystä tai asiakirjoja ei ole saatu tai siksi että toiselle osapuolelle on varattu mahdollisuus tulla kuulluksi vakuutusosoikeudelle toimitetusta selvityksestä.

Asioiden käsittelyaikaan vaikuttaa se, että asian käsittelyn kestäessä valittaja saattaa toimittaa uutta selvitystä terveydentilastaan, uusia lääkärinlausuntoja, tutkimusten tuloksia jne. Kaikesta uudesta selvityksestä on kuultava vastapuolta. Laitoksen vastineesta on lisäksi kuultava valittajaa. Yleensä noudatetaan lyhyitä määräaikoja kuulemiselle (laitokset 14 päivää ja etuu-

⁴⁴ AOA 829/4/00.

⁴⁵ OKA 390/1/01.

⁴⁶ OKA 1111/1/99 ja 2/1/00.

⁴⁷ EOA 696/4/01.

⁴⁸ Ks. esim. *Spentzouris v. Greece* 7.5.2002 App 47891/99.

den hakija 30 päivää). Uuden selvityksen joustava vastaanottaminen on perusteltua, sillä jokaisella on saatuaan hylkäävän päätöksen hakemukseensa, oikeus jättää uusi samaa etuutta koskeva hakemus. Mikäli hakija on tyytymätön uuteenkin hakemukseen saamaansa päätökseen, hän voi jälleen hakea muutosta. Yksilön oikeusturvan tehokkaan toteuttamisen ja resursien järkevän käytön kannalta on perusteltua, että asia tutkitaan vakuutusosoikeudessa ottaen huomioon myös kaikki asian vireillä ollessa saapunut selvitys. Joillain jaostoilla on ollut tapana avata juttu uudelleen vielä senkin jälkeen kun se on istuttu, jos asiaan on saapunut uutta selvitystä. Tämä merkitsee yleensä, että lääkäriltä pyydetään uusi arvio, jonka perusteella tehdään uusi esittely ja istunto. Keskusteluissa kävi ilmi, että tältä osin vakuutusosoikeuden eri jaostojen käytäntö ei ole ollut yhtenäinen. Asiassa tulisi siirtyä yhtenäiseen käytäntöön.

Pieni haastatteluissa toistuvasti esille tullut yksityiskohta liittyi ratkaisun jälkeisiin toimenpiteisiin. Työjärjestyksen 31 §:n mukaan toimenpiteet tulee suorittaa viivyttämättä. Ratkaisun jälkeen esittelijä kirjoittaa päätöksen. Päätöksen tarkastaa tarkastava jäsen ja puheenjohtaja. Tarkastuksen jälkeen päätös esittelijä huolehtii, että päätös kirjoitetaan puhtaaksi, monistetaan ja allekirjoitetaan. Asian kokonaiskäsittelyaika lyhenisi hieman, mikäli jälkitöihin käytettävää aikaa pystyttäisiin lyhentämään.

Asioiden käsittelyaikoihin vaikuttavia vakuutusosoikeuden ulkopuolisia tekijöitä ovat muun muassa lainsäädännön muutokset. Erityisesti lainsäädännön muutosten vaikutuksia tai esimerkiksi suuria etuuksien takaisinperintää koskevia valitusmääriä on vaikea ennakoida. Vireille tulevien asioiden määrään vaikuttaa myös töiden järjestelyt tai jutturuuhkien purkamiset muutoksenhakulautakunnissa. Jonkin verran vakuutusosoikeus pystyy ennakoimaan juttumääriä seuraamalla lautakuntien asiamäärien kehitystä ja varautumaan niiden perusteella vireille tulevien asioiden määrän vaihteluihin. Yksittäisenä työmäärää lisäävänä seikkana mainittiin kansainvälisten sosiaaliturva-asioiden lisääntyminen.

Työjärjestyksen 13 §:n mukaan asiat käsitellään niiden vireilletulojärjestyksessä. Työjärjestyksen mukaan kiireellisinä asioina käsitellään lisäksi täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat asiat, asiat, jotka palautetaan uudelleen käsiteltäväksi, päätöksen poistamista koskevat asiat, asiat, joissa valitus jätetään myöhästyneenä tai muusta syystä tutkimatta. Muutoin laadultaan kiireellisenä pidettävät asiat voidaan käsitellä kiireellisesti. Kiireellisyyttä arvioitaessa on työjärjestyksen mukaan erityisesti otettava huomioon asianosaisten yhdenvertainen kohtelu.

Asian valmistelua koskevissa ohjeissa luetellaan kiireellisenä käsiteltävinä asioina seuraavat asiat:

- pyyntö suullisen käsittelyn järjestämisestä
- päätöksen poistamista koskevat hakemukset
- täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat hakemukset
- kuntoutusasiat
- myöhässä vakuutusosoikeuteen tulleet valitukset sekä ne asiat, jotka on alemmassa asteessa jätetty myöhään tehtyinä tutkimatta
- asiat, jotka on palautettu uudelleen käsiteltäväksi
- vastineessa tai lisävastineessa esitetään asian palauttamista uudelleen käsiteltäväksi tai etuuden myöntöä
- vakuutusosoikeuden lääkärijäsen esittää myöntöä

Asioiden kiireellisyysjärjestys tulisi arvioida uudelleen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Listaan tulisi lisätä asiat, joissa ilmenee, että muutoksenhakijan perustoimeentulo on vaarantunut. Lisäksi kiireellisinä tulisi käsitellä myös sellaiset asiat, joiden nopea ratkaiseminen on muutoksenhakijalle tärkeää. Tällaisia ovat esimerkiksi hyvin iäkkäiden henkilöiden asiat tai asiat, joissa muutoksenhakija on vakavasti sairas.

Vakuutusoikeudessa tulisi lisäksi seurata sitä, kuinka pitkiä jaksoja asia odottaa ns. passiivisessa vaiheessa ja pyrkiä poistamaan nämä odotteluajat.

Hallintolain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada arvio päätöksen antamisajankohdasta ja käsittelyn etenemisestä. Asiakkaalle voidaan antaa myös tieto siitä, mitä ovat asioiden keskimääräiset käsittelyajat. Jos käsittelyaika on arvioitua pidempi, tulisi muutoksenhakijalle ilmoittaa asian ratkaisemisen viipymisen syy. Pidän hyvänä että vakuutusoikeudessa oli luonnosteltu kirjettä, jossa asiakkaalle kerrotaan asian tulleen vireille vakuutusoikeudessa, asian arvioitu käsittelyaika, käsittelyn eteneminen, mahdollisuudesta toimittaa lisäselvitystä ja siitä, miten hänen oma toimintansa vaikuttaa käsittelyn nopeuteen.

12. PÄÄTÖKSEN POISTAMINEN

Päätöksen poistamista koskevia hakemuksia ratkaistiin vakuutusoikeudessa vuonna 1999 1 591. Näistä hyväksyttiin 1 249 (78,5 %). Vuonna 2001 päätöksen poistamista koskevia hakemuksia ratkaistiin 3 118. Hakemuksista hyväksyttiin 2 538 (81,4 %). Vuonna 2001 asioita saapui 10 684 ja niitä ratkaistiin 10 089.

Jos etuutta koskeva lainvoimainen päätös perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen, vakuutusoikeus voi poistaa päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Päätöksen poistaminen tapahtuu laitoksen esityksestä tai asianosaisen hakemuksesta ja voidaan tehdä sen jälkeen kun on annettu muille asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi.⁴⁹

Vakuutusoikeuden resurssien nykyistä tehokkaammaksi kohdentamiseksi tulisi selvittää, voitaisiinko päätöksen poistamista koskevien asioiden ratkaiseminen siirtää nykyisestä kolmejäsenisestä vakuutusoikeuden kokoonpanosta joko yhden tuomarin ratkaistavaksi tai silloin kun asia on selvä ja riidaton kansliahenkilökunnan ratkaistavaksi.⁵⁰ Menettely rinnastuisi alioikeusuudistuksessa käyttöön otettuun summaariseen menettelyyn. Päätöksen poistamista koskevaan hakemukseen suostuessaan vakuutusoikeus palauttaa asian päätöksen tehneelle laitokselle uudelleen käsiteltäväksi. Vakuutusoikeus ei tee asiaratkaisua. Vakuutusoikeutta koskevan lain säätämisen yhteydessä ratkaisukokoonpano muutettiin kolmejäseniseksi.⁵¹

⁴⁹ Ks. esim kansanleläläkelain 22 a § (340/1997).

⁵⁰ Vakuutusoikeuslaki 18 §.

⁵¹ Hallituksen esitys vakuutusoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi HE 101/2002 vp.

13. LÄÄKETIETEELLISTEN SEIKKOJEN ARVIOINTI

Sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanoon kohdistuva epäluottamus ilmenee usein lääkärien toimintaan kohdistuvana epäluulona. Tämä on epäluottamusta heidän ammattitaitonsa riittävyyteen sillä erikoisalalla, josta asiassa on kysymys, epäilynä siitä, tuntevatko lääkärit riittävästi uusien lääketieteellisten tutkimusten tuloksia tai tutkimusmenetelmiä, tai syytöksinä ylimielisyydestä lääkärikollegoita kohtaan. Kritiikkiä on myös esitetty siitä, että päätökset ovat liian oikeudellisia, eivätkä ne ota riittävästi huomioon lääketieteellisiä arvioita. On epäilty, että päätökset ovat poliittisia ja ne myötälisivät sosiaaliturvasta käytävää julkista keskustelua tai poliittista kritiikkiä ja tavoitteita. Epäillään, ettei potilaan tutkineen lääkärin lausuntoihin perehdytä riittävästi tai ettei päätöksentekijä riittävästi ymmärrä niiden sisältöä. Lisäksi epäillään, että päätöksentekijät eivät riittävästi tunne työelämää ja ymmärrä sitä, mitä potilaan sairaus tai toimintakyvyn alenemisen merkitystä työssä selviytymiselle. Nämä epäilykset murentavat luottamusta muutoksenhakujärjestelmään.

Muutoksenhakujärjestelmään kohdistuvan epäluottamuksen syitä on useita. Yksi niistä on se, ettei lääketieteellisten seikkojen arviointi tapahdu avoimesti. Merkitystä saattaa olla myös sillä, että etuuden hakija ja hänen terveydentilaansa ja toimintakykyään arvioiva lääkäri eivät tapaa, vaan lääkäri tekee arvionsa yksinomaan asiakirjojen perusteella. Ensiasteen päätöksenteossa olevat ongelmat heijastuvat väistämättä muutoksenhakuun.

Sen jälkeen kun valmisteluyksikössä on huolehdittu siitä, että kaikki asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa käytössä olleet asiakirjat, lausunnot, tutkimustulokset, röntgenkuvat jne. ovat vakuutusosoikeuden käytössä, asiakirjat toimitetaan lääkärijäsenelle.

Lääkärille esitetään lyhyitä kysymyksiä muun muassa eläkkeen alkamisajasta, siitä, olisiko osaeläkkeen saaneella oikeus täyteen eläkkeeseen, onko syy-yhteys osoitettavissa. Lääkärijäsen merkitsee lyhyet vastauksensa kysymyksiin. Vakuutusosoikeus voi pyytää lausunnon asiantuntijalääkäriltä, joka ei ole tuomioistuimen jäsen. Kaikki lausuntopyyntöt kulkevat kuitenkin vakuutusosoikeuden ylilääkärin kautta ja ne ohjataan näin keskitetysti määrättyille lääkäreille. Menettely perustuu ylilääkärin mukaan siihen, että rajattu lääketieteellinen asiantuntijapiiri turvaa yhdenmukaisen ratkaisulinjan ja siten muutoksenhakijoiden yhdenvertaisen käsittelyn. Toisen lääkärinlausunnon pyytämistä voi ehdottaa lääkärijäsen tai muu jäsen. Lääketieteelliseen arviointiin oli osallistunut kaksi lääkäriä, etenkin silloin kun muuhun sairauteen tai vammaan näytti liittyvän myös psyykinen sairaus.

Äskettäin ilmestyneen tutkimuksen mukaan⁵² erityisesti silloin, kun lääkärin lausunnossa ei ole johtopäätöksiä, lausunnon kirjoittajat ja lausuntoa arvioivat henkilöt voivat helposti päätyä erilaisiin ratkaisuihin. Tämä näyttäisi perustuvan siihen, että lausunnon kirjoittajalla ja lukijalla eli sosiaaliturvaetuutta koskevan päätöksen tekijällä on erilainen koulutus, jolloin heidän tekemänsä johtopäätökset saman tosiasioita koskevan näytön pohjalta ovat erilaisia.

Tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että lääkärit jättivät lausunnoistaan pois seikkoja, joilla saattaisi olla merkitystä päätöksenteossa. Tällainen toiminta saattaa perustua esimerkiksi hienotunteisuuteen, potilaan suojelemiseen tai hoitosuhteen vaalimiseen. Tutkimuksen tulosten perusteella päädyttiin ehdottamaan lisää yhteistyötä ja keskusteluja siitä, mitkä seikat tulee ottaa huomioon päätöksiä tehtäessä ja mitä seikkoja lausuntojen tulisi sisältää. Myös käymissäni keskusteluissa viitattiin tietojen jättämiseen pois lausunnoista.

⁵² Repo, Eija ym.: Psykoterapia kuntoutuksena. Helsinki 2003.

Oikeudellinen ratkaisu on oikeussääntöjen ja periaatteiden soveltamisesta yksittäistapaukseen. Oikeussääntöjä ja periaatteita sovelletaan tiettyihin oikeustositseikkoihin. Tuomioistuin ottaa kantaa siihen, mitä oikeustositseikkoja se pitää merkityksellisenä ja mitkä seikat eivät vaikuta asian ratkaisuun. Oikeustieteessä on käsitelty paljon sitä, miten tuomioistuin valitsee ne oikeustositseikat, joihin oikeusnormeja sovelletaan ja mikä merkitys tällä valinnalla on asian lopputulokseen.

Lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävät kysymykset painottuvat syy-yhteyden, työkyvyn ja haitan arviointiin. Tyypillisesti nämä kysymykset ovat muotoa, onko vamma tapaturman aiheuttama, minkä asteisesta työkyvyttömyydestä on kysymys ja oikeuttaako haitta etuuden.⁵³ Lääkäri määrittää lausunnollaan niitä oikeustositseikkoja, joiden varassa tuomioistuin tekee ratkaisun.⁵⁴

Lääkärjäsenen voidaan ajatella olevan eräänlaisen tulkinnan roolissa. Hänen tehtävänsä on lääkärintoimien arviointi sitä silmällä pitäen, missä määrin niissä on esitetty ne seikat, joiden täyttäminen on lainsäädännössä asetettu etuuden saamisen ehdoksi. Lääkärjäsen ottaa myös kantaa siihen, mikä painoarvo voidaan antaa jollekin tutkimustulokselle tai muille lääkärintoimien ilmeneville seikoille lainsäädännön vaatimien seikkojen osoittamisessa. Tällöin punnitaan erilaiset lääketieteelliset näkemykset ja suhtautuminen uusiin tutkimusmenetelmiin.

Lääketieteellisten seikkojen merkityksen arviointi sosiaaliturvaa koskevassa muutoksenhaussa on jaettavissa kahteen osaan. Yhtäältä voidaan tarkastella sitä, miten potilaan tutkinut ja häntä hoitanut lääkäri kuvaa potilaan terveydentilaa ja löydöksiä ja toisaalta sitä, miten näitä kuvauksia arvioidaan, kun lausunnon perusteella päätetään henkilön työ- ja toimintakyvystä.

Oikeudellinen päätöksenteko perustuu tosiasioihin ja oikeussääntöihin. Päätöstä tehtäessä on selvitettävä tosiasiat ja tunnistettava niistä ne, joilla on vaikutusta päätökseen. Tämä tunnistaminen tapahtuu niiden oikeusnormien avulla, jotka tulevat asiassa sovellettavaksi.

Myös esimerkiksi oikeudellista kelpoisuutta koskevassa päätöksenteossa on lääkeopillinen arvio keskeisessä asemassa. Kuitenkin oikeudellinen päätöksenteko perustuu kokonaisarvioon henkilön lääketieteellisesti arvioitavasti terveydentilasta tai taudinkuvasta. Lääkärintoimien arviointi on todiste henkilön sairaudesta, mutta arvio toimintakyvystä ja oikeudellisesta kelpoisuudesta on oikeudellista harkintaa. Tästä seuraa se, että mikään fyysinen tai psyykinen seikka sellaisenaan ei ratkaise sitä, että henkilöltä puuttuisi oikeudellinen toimintakyky. Tämän vuoksi oikeudellista toimintakykyä arvioitaessa pelkkä lääkärintoimien arviointi ei riitä näytöksi.

Oikeudellista kelpoisuutta koskevassa päätöksenteossa on lääkärin ja tuomarin välinen työnjako nähty siten, että lääkärin tehtävänä on selvittää tosiasiakysymys ja tuomarin tehtävä on ratkaista oikeuskysymys. Tuomari arvioi, mitä on pidettävä näytettynä punnitsemalla, mikä merkitys lääkärin lausunnolle on asiassa annettava ja mitkä oikeusohjeet asiaan soveltuvat.⁵⁵

⁵³ Havu, Timo – Juntunen, Juhani: Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. Lakimies 4/2002 s. 611.

⁵⁴ Kangas, Urpo: Lääkärintoimien arviointi oikeudellisesta kelpoisuudesta ja sairaudesta. Suomen Lääkärilehti Vsk.52 Nr:12/1997, s. 1 451.

⁵⁵ Mahkonen, Sami: Lääkärintoimien arviointi holhous- ja testamenttikysymyksissä. Suomen lääkäri-lehti 10, 1982, s. 807–809, Kangas, Urpo: Lääkärintoimien arviointi oikeudellisesta kelpoisuudesta ja sairaudesta laillisena esteenä. Suomen lääkäri-lehti 12, 1997, 1 451–1 456. Ks. myös Lappalainen, Juha: Oikeustositseikka ja todistositseikka prosessioikeudellisina peruskäsitteinä. Lakimies 1986, 756–770 ja Siviiliprosessioikeus II: helsinki 2001, s. 138–293.

Lausunnossa käytetyllä kielellä ja tyyllillä saattaa olla merkitystä sen kannalta, miten lääkärin tekemät havainnot ja arviot välittyvät niille, jotka käyttävät lausuntoa päätöksen perusteena. Onkin vaikea erottaa, missä määrin päätöksentekijä arvioi lausuntoa ja lausunnon antajaa ja missä määrin kysymys on yksinomaan sen henkilön terveydentilaa tai toimintakykyä, josta lausunto on annettu. Lääkärin suhtautuminen potilaan omaan kertomukseen saattaa rinnastua siihen, miten oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa juristi poimii tosiasiakuvauksesta ne seikat, joilla hän arvio olevan oikeudellista merkitystä.

Lääkärin kliinisessä tutkimuksessa tekemät havainnot ovat vakuutusosoikeuden menettelyssä näyttöä tosiasioista. Näihin havaintoihin ja niiden arviointiin sisältyy tulkintaa, joka lienee rinnastettavissa oikeustieteellisen koulutuksen saaneen tuomarin tekemään näyttöä tosiasioista koskevaan havainnointiin ja havaintojen merkityksen arviointiin. Ongelmallisinta on sellaisen seikkojen, kuten kivun tai haitan arviointi, jota ei voida objektiivisesti mitata, vaan arviointi perustuu lääketieteellisen asiantuntemukseen, kokemukseen ja tulkintaan potilaasta tehdystä havainnoista ja potilaan kertomuksesta. Lääkärin lausunnosta tulisikin aina ilmetä selkeästi, milloin kysymys on potilaan omasta kertomuksesta ja milloin lääkärin tekemistä havainnoista. Myös erilaisten aste- tai laatuerojen arviointi, ilmaiseminen ja ilmaisujen arviointi on tulkinnanvaraista. Lääkärin tekemä arvio perustuu lääketieteelliseen asiantuntemukseen ja kokemukseen, jota lakimiesjäsenillä ei ole.

Lääkärin lausuntojen antamista ohjataan erilaisilla lomakkeilla. Ne sisältävät diagnoosit, jotka vaikuttavat työkykyyn, kuvauksen sairauden etenemisestä aikaisempien tutkimusten perusteella, tiedot hoidosta ja hoidon vaikutuksista sekä mahdollisesta kuntoutuksesta ja sen vaikutuksesta, lausuntoa kirjoittavan lääkärin potilaalle tekemien kliinisten tutkimusten, lääketieteellisten kokeiden sekä suoritus- ja toimintakyvyn mittausten tulokset. Lisäksi lomakkeeseen kirjataan lääkärin arvio potilaan toimintakyvystä ja sen mahdollisista rajoitteista, hoito- ja kuntoutussuunnitelma sekä arvio potilaan työkyvystä.

Etuudenhakijan terveyden ja toimintakyvystä on yleensä (vähintään) kolme: henkilön oma arvio, hänet tutkineen ja häntä hoitavan lääkärin arvio sekä etuutta koskevan päätöksen tekijän arvio. Arvion erilaisuuteen saattaa vaikuttaa se, että potilaan ja häntä tutkivan ja hoitavan lääkärin välinen suhde on välitön, kun taas etuspäätöksen tekemiseen tai sitä koskevan valituksen käsittelyyn osallistuvat lääkärit ja muut henkilöt muodostavat käsityksensä hakijasta asiakirjoista välittävän kuvan perusteella.

Haastatteluissa tuotiin usein esille näkemys siitä, että hoitavan lääkärin ja hänen potilaansa väliseen suhteeseen liittyy välttämättä luottamuksellisuus, minkä vuoksi hoitavasta lääkäristä tulee ennemmin potilaan asiamies ja hänen näkemystensä puolustajan kuin objektiivisesti potilaan tilannetta ulkopuolisena tarkastelevan ja arvioivan asiantuntijan. On epäselvää, vaikuttaako tämä näkemys lääkärinlausuntojen arviointiin.

Näyttää siltä, että lääkärin lausunnossa olevalla arviolla henkilön työ- ja toimintakyvystä on vain hyvin vähäinen merkitys etuushakemusta ratkaistaessa. Usein tuo arvio saatetaan jättää kokonaan huomioon ottamatta ja etuuden saamisen edellytysten täyttymistä arvioidaan lausunnon muiden osien perusteella. Sekä etuuden hakijan kannalta että vakuutusosoikeuden kannalta onkin ongelmallista, että lääkärinlausunnossa tehty arvio henkilön työkyvyttömyydestä saattaa laukaista toiveita, jotka myöhemmin osoittautuvat sosiaaliturvalainsäädännön kannalta arvioituna perusteettomiksi.

On vaikea arvioida sitä, ovatko hoitavan lääkärin lausunnon sisältämät johtopäätökset yksinomaan lääketieteellisiä, vai sisältävätkö ne myös sosiaalisia ja oikeudellisia tekijöitä. Samoin on vaikea arvioida, sisältääkö lääkärijäsenen arvio näiden tekijöiden vaikutuksen.

Todistaja on oikeudenkäynnin ulkopuolinen henkilö, jota kuullaan suullisesti siitä, mitä he ovat itse havainneet jostain oikeudenkäyntiin vaikuttavasta seikasta. Lääkärin kirjallinen lausunto käy todisteena oikeudenkäynnissä. Lääkärin toimiessa todistajana, häntä kuullaan asiantuntevana todistajana. Tämä tarkoittaa sitä, että hän kertoo asioista, joita hän on voinut havaita asiantuntemuksensa perusteella.

Vaikuttaa siltä, että lääkärinlausunnoista ei aina ilmene kaikki lääkärin arvioon vaikuttavat seikat. Toisaalta joskus lausuntoihin sisältyy sellaisia seikkoja, jotka tosiasiallisesti vaikuttavat vakuutusosoikeuden päätökseen, mutta joita ei kirjoiteta päätökseen tai sen perusteluihin näkyviin. Puuttuva tiedot saattavat selittyä terveydenhoitohenkilöstöä koskevalla salassapitovelvollisuudella ja osittain hienotunteisuudella. Salassapitovelvollisuuden tarkoituksena on suojata potilasta. Sellaisista tiedoista, joita terveydenhoitohenkilöstö on saanut asemansa perusteella tietää ja joita asian laadun vuoksi on pidettävä salassa, saadaan todistaa vain potilaan suostumuksella. Tämä siis tarkoittaa, että sellaisesta asiasta voidaan esittää lääkeopillista näyttöä, joka ei ole asian laadun vuoksi salassa pidettävä. Vaitiolo- ja todistamisvelvollisuuden välinen suhde vaikuttaa ongelmalliselta. Näyttäisi siltä, että henkilön yksityisyyden suojan turvaamiseksi on omaksuttu varovainen käytäntö, joka saattaa liian pitkälle vietyinä johtaa jopa siihen, että potilas itsekään ei saa tietoa kaikista niistä seikoista, joihin johtopäätökset ovat tosiasiallisesti perustuneet.⁵⁶

Mitään selkeitä oikeusohjeita tai vakiintuneita tulkintaperiaatteita ei näyttäisi olevan tämän jännitteen ratkaisemiseksi. Salassa pidettävien seikkojen vaikutus saattaa olla hakijan kannalta joko myönteinen tai kielteinen. Korostan vielä, että mitään näyttöä siitä, että edellä kuvaamani jännite todella vaikuttaisi lääkäreiden tai vakuutusosoikeuden toimintaan, ei selvitykseni aikana tullut esiin. Ei myöskään ole mahdollista ottaa kantaa siihen, miten lääkäri suhtautuu salassa pidettäviin tietoihin silloin kuin hän arvioi niiden ilmaisemisen koituvan hakijan eduksi ja silloin, kun hän arvioi niiden ilmaisemisen olevan haitallisia hakemuksen menestymisen kannalta.

Oikeudellista toimintakykyä ja testamentin tekijän testamentintekokelpoisuutta koskevissa asioissa ristiriitaista näyttöä on arvioitu painottamalla lääkärin lausuntoa sen vuoksi, että hän oli hoitanut potilasta pitkään tai sen vuoksi, että hän oli kyseisten sairauksien erityisasiantuntija. Testamenttiasioissa on annettu suurempi merkitys potilasta henkilökohtaisesti hoitaneen lääkärin lausunnolle kuin asiantuntijalle, joka muodostaa käsityksensä potilasasiakirjojen pohjalta tai toisten lääkäreiden lausuntojen perusteella.⁵⁷

Työntekijäin eläkelain⁵⁸ mukaan oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen edellyttää, että henkilön työkyky on arviolta alentunut sairauden, vian tai vamman johdosta vähintään kahdella viidenneksellä. Lain mukaan työkyvyn alentumista arvioitaessa otetaan huomioon työntekijän jäljellä olevat kyky hankkia itselleen ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jonka suorittamista voidaan häneltä kohtuudella edellyttää. Tässä harkinnassa otetaan huomioon koulutus, aikaisempi toiminta, henkilön ikä ja asumisolosuhteet ja näihin verrattavat muut seikat.

⁵⁶ Ks. Lappalainen: Lääkäri ja lainsäädäntö/Forssa

⁵⁷ Mäki-Petäjä,-Leinonen, Anna: Dementoituneen henkilön oikeudellinen asema. Jyväskylä 2003, s. 230.

⁵⁸ Työntekijäin eläkelain 4 § (1482/1995).

Lain määritelmä on hyvin yleisluonteinen ja se jättää laajan harkintavallan ratkaisun tekijälle. Laissa ei määritellä sitä, miten arvio työkyvystä ja sen alentumisesta kahdella viidenneksellä tulee tehdä. Arvioinnin tulisi tapahtua puhtaasti lääketieteellisin perustein silloin, kun selvittää minkälainen sairaus, vika tai vamma henkilöllä on. Arviointi perustuu vakuutusosoikeuden käytössä oleviin lääkärin lausuntoihin, niiden sisältämiin tietoihin sekä erilaisten potilaalle tehtyjen tutkimusten tuloksiin ja esimerkiksi röntgenkuviin. Vakuutusosoikeuden lääkäri tekee arvion kirjallisten lausuntojen ja muun selvityksen perusteella, tutkimatta potilasta. Lääkäri muodostaa käsityksensä henkilön sairaudesta, viasta tai vammasta ja siitä, miten nämä vaikuttavat henkilön työkykyyn lääketieteellisen osaamisensa ja lääketieteellisten kokemussääntöjen varassa. Tässä arvioinnissa lääkäri arvioi samalla myös lausuntojen ja tutkimustulosten luotavuutta. Näyttäisi siltä, että lääketieteellisten koulukuntien väliset erot tai erot lausunnon kirjoittaneen lääkärin ja sitä arvioivan lääkärin suuntautumisessa erikoisaloille tai suhtautuminen erilaisiin tutkimusmenetelmiin vaikuttavat siihen, minkälaisen merkityksen vakuutusosoikeuden lääkäri antaa arvioitavanaan olevassa lausunnossa ilmeneville seikoille.

Laissa edellytetään lisäksi, että työkyvyn alentumista arvioidaan ottaen huomioon henkilön jäljellä oleva kyky hankkia ansiotuloja. Ansiokykyä arvioitaessa on työntekijän eläkelain mukaan otettava huomioon, että

1. arvioinnin pohjaksi asetettu työ on saatavissa ja
2. työn tekemistä voidaan kohtuudella edellyttää.

Lisäksi tulee ottaa huomioon henkilön

1. koulutus
2. aikaisempi toiminta
3. ikä
4. asumisolosuhteet
5. näihin verrattavat muut seikat

Laissa ei millään tavoin määritellä sitä, miten näiden seikkojen tulisi vaikuttaa harkinnassa.

Vakuutusosoikeuden asiakirjojen ja haastattelujen perusteella ei ollut mahdollista arvioida, miten harkinta laissa määriteltyjen huomioon otettavien seikkojen osalta tapahtuu. Myös vakuutusosoikeuden jäsenille näytti olevan epäselvää, onko mahdollista erottaa puhtaasti lääketieteellinen arvio ja arvio, jossa otetaan muut laissa luetellut seikat huomioon. Asiakirjoista tai päätösten perusteluista (tai niiden puuttumisen vuoksi) en myöskään pystynyt muodostamaan käsitystä siitä, perustuvatko lääkärijäsenen hänelle tehtyihin kysymyksiin antamat vastaukset pääasiallisesti lääketieteellisenä pidettävään harkintaan vai kokonaisuutena, jossa luetellut muut seikat on otettu huomioon.

Nähdäkseni juuri tämä on lääketieteellisten seikkojen selvittämisessä ja niiden arvioinnissa noudatettavan menettelyn tarkastelun ydinkysymys. Kysymys liittyy lääkärijäsenen rooliin. Onko lääkäriellä kaksi roolia asiantuntijan ja tuomioistuimen jäsenen rooli vai onko hän ratkaisusuosituksen valmisteleva jäsen.

Lääkärijäsenen rooli valituksen käsittelyssä voidaan nähdä kahdella vaihtoehtoisella tavalla seuraavasti.

1. Lääkärijäsen arvioi jutun lääketieteellisen näytön
2. Esittelijä tekee tämän arvion pohjalta esityksen
3. Lääkärijäsen ja muut jäsenet tutkivat jutun kokonaisuudessaan

tai

1. Lääkärijäsen tutkii jutun kokonaisuudessaan ja tekee ratkaisuehdotuksen
2. Esittelijä tekee tämän pohjalta esityksen
3. Lääkärijäsen ja muut jäsenet tutkivat jutun kokonaisuudessaan

Kun lääkärin arvio on yleensä eräänlainen kokonaisharkintaan perustuva arvio, jossa arvion perusteita ja johtopäätöksiä ei eritellä, muiden jäsenten ei ole mahdollista arvioida sitä, onko lääkäri toiminut arviota tehdessään ensimmäisen mallin tai toisen mallin mukaan. Mikäli lääkäri on tutkinut jutun jo kokonaan, on hän tehnyt harkintansa ottaen huomioon myös sellaisia seikkoja, jotka eivät ole lääketieteellisiä. Ymmärtääkseni juuri tämä harkinta, johon sisältyy myös ei-lääketieteellistä ainesta on se, jota tarkoitetaan, kun puhutaan vakuutuslääketieteestä. Jotta menettely olisi avoimempaa ja läpinäkyvämpää, tulisi lääkärin roolia selkeyttää.

Jos toimitaan ensimmäisen esittämäni mallin mukaisesti, lääkärillä on valituksen käsittelyssä ikään kuin kaksi roolia. Lääkäri toimii ensimmäisessä vaiheessa lääketieteellisenä asiantuntijana ja toisessa vaiheessa tuomioistuimen jäsenenä. Asiantuntijana toimiva lääkäri tekee arvionsa vain lääketieteellisen osaamisensa ja kokemuksensa pohjalta. Jäsenenä toimiva lääkäri arvioi lääketieteellisten seikkojen merkitystä yhdessä muiden huomioon otettavien seikkojen kanssa, jolloin lääketieteellinen arvio on vain yksi jutun ratkaisuun vaikuttavista tekijöistä. Tässä mallissa valituksen käsittelyyn voisi osallistua myös kaksi eri lääkäriä. Jos lääkäri toimii asiantuntijana, eivät lääkärin lausunto ja sen perusteet kuulu neuvottelusalaisuuden piiriin.

Toisessa mallissa lääkärijäsenen voidaan nähdä toimivan ainoastaan tuomioistuimen jäsenenä, joka lausuu ensimmäisenä käsityksensä asiasta. Tällöin lääkärin toiminta kuuluu neuvottelusalaisuuden piiriin. Lääkärin tulee kuitenkin tuomioistuimen jäsenenä perustella muille jäsenille, minkä painoarvon hän on antanut henkilön iälle, asuinpaikalle, koulutukselle ja aikaisemmalle toiminnalle. Lisäksi lääkärin on perusteltava, minkä arvon hän on antanut sille, onko ajateltavissa olevan työtä tarjolla tai miksei hän ole pitänyt kohtuullisena edellyttää työskentelyn jatkamista. Näihin seikkoihin perustuva harkinta liittyy lääketieteelliseen arviointiin, mutta harkinta ei ole lääketieteellistä.

Sen selkeyttäminen, kumman mallin mukaan lääkäri toimii, auttaisi myös muita jäseniä arvioimaan, mikä merkitys lääkärin arviolle on päätösharkinnassa annettava. Vakuutusosoikeudessa tekemiäni haastattelujen perusteella sain sen käsityksen, että jotkut lakimiesjäsenet ovat taipuvaisia ajattelemaan, että lääkäri toimii ainoastaan kokonaisharkinnan tekijänä tuomioistuimen jäsenenä, kun taas toiset lakimiesjäsenet pitivät lääkäreitä ennen kaikkea lääketieteen asiantuntijoina, joiden arviota lakimiesjäsen ei voi osaamisensa ja kokemuksensa nojalla kyseenalaistaa. Lääkärin roolin selkeyttämisellä olisi nähdäkseni oikeusturvaa vahvistava vaikutus. Molemmat mallit edellyttävät kuitenkin, että lääkärit perustelevat kantansa nykyistä seikkaperäisemmin.

Lääketieteellisen arvion tärkeys asioiden ratkaisun kannalta ja arviointimenettelyyn liittyvä kysymys koko järjestelmän luotettavuudesta, perustelevat lääkärijäsenten toiminnan uudelleen arviointia. Kysymykset, joita tulisi selvittää ovat, edellyttääkö oikeusturvan toteutuminen lääkärijäseniltä lääketieteellistä erikoistumista; tulisiko lääketieteellinen arvio tehdä useamman lääkärin muodostamassa kokoonpanossa ainakin silloin, kun työkyvyttömyyden syynä ei ole vain yksi sairaus tai vamma; tulisiko lääkärijäsenten ns. kaksoisrooli vakuutusosoikeuden asian tuntijana ja jäsenenä purkaa vai tulisiko sitä vahvistaa.⁵⁹

14. ETUUSLAINSÄÄDÄNTÖ

Elinkeinorakenne, ammattirakenne, työelämä ja työolot ovat muuttuneet viime vuosikymmenien aikana rajusti. Maa- ja metsätalous on supistunut ja palvelusektori kasvanut samoin kuin toimihenkilövaltaisuus myös teollisuudessa. Muun muassa informaatioteknologian kehittyminen ja alan ammattien lisääntyminen on lisännyt henkisen työn tekijöiden määrää ja vähentänyt ruumiillista työtä. Vaikka työt ovat saattaneet muuttua monipuolisemmiksi ja työntekijät kokevat voivansa vaikuttaa entistä enemmän työnsä sisältöön on työntekijöiden kokemana työn rasittavuus, kilpailu ja epävarmuus lisääntynyt. Laman jäljiltä on edelleen suuri määrä työttömiä henkilöitä ja nykyisen taantumana aikana epävarmuus työsuhteen jatkuvuudesta sekä määräraikaisten työsuhteiden määrä, on uudelleen lisääntynyt. Kaikki nämä seikat vaikuttavat työkyvyttömyyden ja sairauden käsitteiden sisällön muotoutumiseen.

Vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi tulevat toimeentuloturvaan koskevat valitukset koskevat lukumäärältään suurta määrää ja luonteeltaan hyvin erilaisia etuuksia. Etuuslainsäädäntö on eri ikäistä ja se on valmisteltu eri ministeriöissä. Tämän vuoksi laeissa käytetyt käsitteet ja määritelmät eivät aina ole yhdenmukaisia.

Osa toimeentuloturvaan koskevasta laeista on säädetty nykyisestä poikkeavassa yhteiskunnallisessa ympäristössä ja sellaista työelämää ja työympäristöä ajatellen, joka ei kaikilta osin vastaa tämän päivän työelämää. Kun lainsäädäntöä ei ole ajanmukaistettu, ovat lain soveltajat, sosiaaliturvalaitokset ja muutoksenhakulautakunnat ja vakuutusosoikeus, joutuneet ottamaan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset huomioon ratkaisukäytännössään mukauttamalla lain tulkintaa muuttuneisiin olosuhteisiin. Erityisesti tämä koskee työkyvyn ja toimintakyvyn määritelmiä. Eri eläkelakien säännöksiä siitä, millä edellytyksellä oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen syntyy, ei ole vielä kaikilta osin yhdenmukaistettu. Erilaisten työkyvyttömyysmääritelmien vuoksi saattaa syntyä kuva siitä, ettei eläkkeitä koskeva ratkaisukäytäntö olisi yhdenmukaista. Erot määritelmässä saattavat myös vaikuttaa potilaan tutkineen lääkärin tekemiin johtopäätöksiin potilaan työkyvyttömyydestä. Lainsäädännön taustalla ei nähdäkseni aina ole löydettävissä perustuslain edellyttämiä hyväksyttäviä perusteta, jotka oikeuttaisivat työkyvyttömiä henkilöiden erilaisen kohtelun. Perustuslain yhdenvertaisuusäännös edellyttää nähdäkseni, että eri eläkejärjestelmien erilaiset työkyvyttömyyden käsitteet yhtenäistetään, ellei niiden taustalla ole hyväksyttäviä perusteita.

Etuuslainsäädäntö ei kaikilta osin ole sopusoinnussa perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain voimaan tulon myötä muuttuneiden lainsäädännölle asetettävien vaatimusten kanssa. Yksilölle oikeuksia ja velvollisuuksia perustavalta lainsäädännöltä edellytetään täsmällisyyttä.

⁵⁹ En ole selvittänyt maallikkojäsenten roolia enkä sitä, miten muu näyttö hankitaan ja arvioidaan. Miten esim. selvitetään onko työtä saatavilla?

Täsmällisyyteen liittyy ongelmia, esim. tapaturma- ja ammattitautilainsäädännössä. Tapaturmavakuutuslain (608/1948) perusteella korvataan työtapaturmia ja ammattitauteja sekä olemassa olevan sairauden paheneminen. Työtapaturman ja ammattitaudin sisältö määräytyy tapaturmavakuutuslain, ammattitautilain ja oikeuskäytännön perusteella. Tapaturmavakuutuslain 4 §:n perusteella korvataan työssä ja työstä johtuvissa olosuhteissa työntekijälle sattuneita tapaturmia ja niiden seurauksia. Tapaturmaa ei ole laissa määritelty. Tapaturma on korvauskäytännössä ja oikeuskäytännössä on vakiintuneesti pidetty tapaturmana äkillistä, ennalta arvaamatonta ja ulkoisen tekijän aiheuttamaa tapahtumaa, joka sattuu vakuutetun tahdosta riippumatta ja aiheuttaa hänelle vamman tai sairauden. Tapaturman seurauksena voi olla fyysinen tai psyykinen vamma tai sairaus. Säännöksen 2 momentin mukaan korvattavia ovat myös vammat, jotka ovat syntyneet lyhyehkönä, enintään yhden vuorokauden pituisena aikana ja joita ei korvata ammattitautina. Tämän säännöksen perusteella voidaan korvata esimerkiksi työliikkeen aiheuttama lihaksen tai jänteen kipeytyminen, joka ei ole aiheutunut muusta viasta, vammasta tai sairaudesta. Korvattavia ovat myös työssä tai työstä johtuvissa olosuhteissa sattuneen pahoinpitelyn tai muun toisen henkilön tahallisen teon aiheuttamat vammat tai sairaudet.

Tapaturmavakuutuslain mukaan korvataan ammattitautina ammattitautilain (1343/1988) mukaan sairaus, joka on työssä todennäköisesti pääasiallisesti aiheutunut fysikaalisista, kemiallisista tai biologisista tekijöistä. Kaikki työperäiset sairaudet eivät kuitenkaan ole tapaturmavakuutuslaissa tarkoitettuja ja siten korvauksen piiriin kuuluvia ammattitauteja. Laissa on määritelty joitain sairauksia, jotka ovat lain nojalla korvattavia.

Tapaturmavakuutuslainsäädännön taustalla on tutkimukseen perustuva näyttö altistumisen ja sairauden välisestä syy-yhteydestä. Kaikkien korvattavaksi lain tai korvauskäytännön nojalla hyväksytyjen sairauksien korvattavuus ei kuitenkaan perustu lääketieteelliseen käsitykseen syy-yhteydestä, vaan taustalla on myös työmarkkinaosapuolten kesken syntynyt yhteisymmärrys sairauden korvattavuudesta ammattitautina. Tapaturman ja siitä aiheutuneen vamman tai sairauden välinen syy-yhteys on edellytys tapaturman korvaamiselle. Samoin työssä altistumisen ja sairauden välinen syy-yhteys on edellytys ammattitaudin korvattavuudelle.

Syy-yhteyden arviointi on lääketieteellistä siltä osin, kuin on selvítettävä työtapaturman ja sen aiheuttaman vamman tai sairauden välinen syy-yhteys. Tapaturman ja sen jälkeen syntyneen vamman ja sairauden välistä suhdetta arvioidaan lääketieteellisen tiedon ja kokemuksen perusteella. Kaikkien korvauksen piiriin hyväksyttävien vammojen ja sairauksien kohdalla ei kuitenkaan vaadita lääketieteellistä näyttöä. Korvattavista ammattitaudeista on luettelo ammattitautilain 2 §:n nojalla annetussa ammattitautiasetuksessa.

Psyykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO)⁶⁰ mietinnössä kuvataan lyhyesti ammattitautien syy-yhteyden arviointimenettelyä. Muistion mukaan ammattitaudin korvattavuuden toteaminen on kaksivaiheinen. Ensinnä selvitetään se, voiko fysikaalinen kemiallinen tai biologinen tekijä yleensä aiheuttaa sairauden eli yleinen syy-yhteys. Toiseksi selvitetään tutkittavan potilaan työssä esiintyvän altisteen ja sairauden välinen syy-yhteys. Tämä tapahtuu yksilödiagnostiikalla, jolla selvitetään, onko altisteen määrä työntekijän työssä ollut riittävä aikaansaamaan sairauden, onko sairaus altisteen aiheuttamaksi sopiva sekä onko kyseessä nimenomaan ammattitauti eikä sairaus, jolla on samanlainen oirekuva. Lisäksi selvitetään, ettei sairaus ole selvästi aiheutunut työn ulkopuolisesta altistuksesta. Tarkoituksena on erottaa ammattitauti muista sairauksista. Korvauksen edellytyksenä on, että altistus työssä on pääasiallinen sairauden syy. Pääasiallisuuden selvittämiseen liittyy ongelmia

⁶⁰ Psyykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO) mietintö. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, työryhmämuistioita 2003:19 s. 38–40.

erityisesti silloin, kun kysymyksessä on monisyinen sairaus tai henkilöllä on keskimääräistä suurempi taipumus sairastua. Esimerkkinä työryhmä mainitsee ns. atooppisen rakenteen. Jos atooppinen oireisto on ollut selvää jo ennen työssä altistumista, on ärsytysihottuman korvaus yleensä eväTTY sillä perusteella, että atooppisen taipumuksen omaavilla voi olla tavallista suurempi yksilöllinen herkkyys saada iho-oireita. Työryhmän mukaan ratkaisu tehdään kuitenkin yksilöllisesti. Perustuslain 80 §:n vaatimuksen kannalta on selvää, että kun tämän tyyppinen vakiintunut korvauskäytäntö on tunnistettavissa, se olisi kirjattava lakiin.

Lakia olisi muutoinkin täsmennettävä kirjaamalla edellytys yleisen ja yksilökohtaisen syy-yhteyden toteamisesta ja sen toteamisessa huomioon otettavista seikoista täsmällisesti lakiin. Esimerkiksi Ruotsissa on lakiin kirjattu tämän tyyppisiä korvattavuutta arvioitaessa huomioon otettavia seikkoja. Lain mukaan edellytetään muun muassa, että arvioinnissa otetaan huomioon onko työympäristössä ollut altistavia tekijöitä, kuinka kauan, usein ja voimakkaasti altistumista on ollut, onko vakuutettu ollut altis vahingolliselle vaikutukselle ja onko vakuutettu ja kuinka laajasti ollut työelämän ulkopuolella altistuneena tekijöille, jotka voivat aiheuttaa hänellä olevan vahingon.

Työryhmän mietinnössä kuvataan vakiintunut mielenterveyden häiriöiden korvauskäytäntö. Tapaturmavakuutuslain perusteella on korvattu mielenterveyden häiriöitä pääasiassa vain tapaturman seurauksena. Korvattavia ovat olleet akuutti stressireaktio ja traumaperäinen stressireaktio, joiden katsotaan olevan ulkoisen, äkillisen tapahtuman seurausta. Työkyvyttömyyden ei yleensä katsota oleva pysyvää ja korvausta maksettu enintään puolen vuoden ajan. Työryhmän mukaan korvauskäytäntö on suhteellisen vakiintunut.⁶¹ Tällainen sisällöltään vakiintunut korvauskäytäntö tulisi kirjata lakiin. Se, että se on vakiintunut osoittaa, ettei kyseessä ole vain yksilökohtainen lääketieteellinen arvio, vaan että korvattavuutta koskevia yleisiä sääntöjä voidaan yksilöidä ja muotoilla. Vakuutettujen ja vakuutuksen ottajien oikeus tietää ennalta korvausten perusteet on perustuslaissa turvattu. Kun kyseessä on perusoikeutta toteuttava järjestely, tulee sääntelyn olla lain tasoista. Hakemuksia ratkaisevien laitosten ja muutoksenhakuelinten toimintaan perustuva ja lähinnä vain niiden tiedossa oleva vakiintunut ratkaisukäytäntö ei täytä perustuslain vaatimusta. Lainsäädäntö olisi tältä osin saatettava ajan tasalle.

Ajatellen työelämän muutoksia ja lääketieteellisen tiedon lisääntymistä, ei voida pitää asianmukaisena, ettei eduskunnalla ole ollut vuosiin mahdollisuutta ottaa kantaa korvattavuuden laajuuteen. Tässä mielessä oikean suuntainen oli hallituksen esitys laiksi tapaturmavakuutuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta (HE 245/2002 vp). Se on samalla hyvä esimerkki lainsäädännön puutteista. Esityksessä ehdotettiin, että käytäntöön tai asetukseen perustuvista asioista säädettäisiin lain tasolla ja ehdotettiin lainsäädäntöön useita täsmennyksiä. Esityksen perusteluissa todetaan muun muassa, että ns. haittalisän korvausperusteiden tarkempi määrittely yksittäistapauksissa on jätetty käytännön varaan. Korvauskäytäntö on vakiintunut tapaturma-asioiden korvauslautakunnan suositusten ja muutoksenhakuelinten ratkaisujen pohjalta. Hallituksen esityksen mukaan myöntöperusteet vaativat kuitenkin selkeyttämistä. Myös vaate- ja opaskoiralisän suuruuden määräytyminen on ollut korvauskäytännön varassa. Haitta- ja vaatelisän perusteita on esityksen perustelujen mukaan pidetty tulkinnanvaraisina ja muun muassa apuvälineiden kehittyminen on johtanut epäyhtenäiseen korvauskäytäntöön.

⁶¹ Psykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO) mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2003:19 s. 40.

Tapaturmavakuutuslain 4 §:n 2 momentin perusteella työtapaturmaksi voidaan katsoa asetuksessa määrätty vamma. Säännöksen nojalla on annettu asetus eräistä työtapaturmina korvattavista vammoista (852/1948). Asetuksen perusteella voidaan korvata kahdeksan eri vamma-tyyppiä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vammojen luettelo on edelleen pääosin tarpeellinen. Asetuksen tasoinen sääntely ei kuitenkaan vastaa enää perustuslain lailla säätämisen vaatimusta ja siksi asiasta tulisi säätää lain tasolla.

Tapaturmavakuutuslain 28 §:ssä säädetään opiskelijan, harjoittelijan ja muun nuoren henkilön vuosityöansiosta. Säännöksen soveltaminen on ollut ongelmallista, sillä nuoren henkilön käsite on ollut vaikea määritellä ja korvauskäytäntö on muotoutunut epäyhtenäiseksi. Käytäntö on ollut epäyhtenäinen myös määriteltäessä todennäköisiä tulevia työansioita. Opiskelijoiden ja koululaisten työkyvyn alentuman määrittely on samoin ollut hallituksen esityksen perustelujen mukaan epäyhtenäistä.

Nähdäkseni useat oikeusturvaongelmiksi koetut epäkohdat sekä muutoksenhakujärjestelmään, erityisesti vakuutus oikeuteen kohdistettu epäluottamus selittyvät edellä kuvaamani kaltaisilla lainsäädännön puutteellisuudella. Oikeudenkäyntimenettelyssä, vaikka se olisi kuinka oikeudenmukainen tahansa, ei pystytä korjaamaan lainsäädännössä olevia puutteita. Tuomioistuinten epäkiitollinen tehtävä on epäselvän tai tulkinnanvaraisen lainsäädännön tulkitseminen ja sääntelyssä olevien aukkojen paikkaaminen.

Lääketieteellisten tutkimusten perusteella voi ilmetä syytä tarkistaa käsityksiä työstä johtuvien kuormitustekijöiden ja jonkin oireyhtymän välisistä syy-yhteydestä. Tapaturmavakuutuslain edellyttämän syy-yhteyden arvioinnissa ongelmallista on muun muassa sairauden suhteellinen yleisyys, tutkimuksissa ryhmätasolla saadun näytön soveltaminen yksittäiseen tapaukseen, sairauden liittymien laajempiin sairauskokonaisuuksiin. Monet yhteiskunnassa ongelmallisiksi osoittautuneet sairaudet ja oireyhtymät ovat korvattavuuden ulkopuolella tutkimuksellisen tiedon puuttumisen vuoksi, esim. mielenterveyden häiriöt⁶² tai homealtistus. Lääketieteellisten perusteiden puuttumisesta huolimatta lainsäätäjällä on aina valta halutessaan sisällyttää sairaus tai oireyhtymä korvattavien joukkoon. Perustuslain 19 §:n 2 momentin näkökulmasta kysymys on siitä, mikä järjestelmä kattaa sairauden tai työkyvyttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvan. Kysymys ei ole siitä, tulisiko perustoimeentulo turvata vai ei.

15. TULKINTAA OHJAAVAT SUOSITUKSET

Lainsäädännön täsmentämisen lisäksi olisi laadittava lääketieteellinen kriteeristö siitä, minkälaisen seikkojen olemassaoloa edellytetään etuuteen oikeuttavan työkyvyttömyyden toteamiseksi sekä minkälaiset seikat osoittavat sitä, että henkilöllä on vielä työkykyä jäljellä siinä määrin, että hänellä ei ole oikeutta työkyvyttömyyseläkkeeseen. Toisaalta kriteeristön tulisi sisältää suosituksia siitä, minkälaiset seikat osoittavat lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa korvauksen saamiseksi edellytetyn syy-yhteyden olemassaolon ja milloin tätä syy-yhteyttä ei vakiintuneesti katsota olevan.⁶³ Lisäksi tulisi laatia selkeät kriteerit sille, minkälaisia sairauksia korvataan ammattitautina ja mitkä oireyhtymät ja syy-seuraussuhteet ovat sellaisia, että

⁶² Psykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO) mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistioita 2003:19 s. 22–24.

⁶³ Esimerkiksi, ettei tyrää korvata työtapaturmana.

niiden ei katsota olevan ammattitaituja.⁶⁴ Kriteeristöjen laatiminen on verrattavissa siihen työhön, jota on tehty ja tehdään hoitosuosituksen laatimiseksi. Kriteerien laatiminen ja uudistaminen edistäisi lääkärikunnan sisäistä konsensusta etuuksien saamisen edellytyksistä ja samalla lisäisi järjestelmän avoimuutta ja luotettavuutta. Kysymys olisi ensivaiheessa vakuutusyhtiöissä, Eläketurvakeskuksessa, Kelassa, Tapaturmavakuutuslaitosten Liitossa ja muutoksenhakuelimissä syntyneen vakiintuneen käytännön kirjaamisesta ja avoimesta arvioinnista.

Ajatuksena olisi että täsmennetyn lainsäädännön toimeenpanon tukena olisi julkisia, kaikkien saatavilla olevia suosituksia. Suosituksen sisältäisivät sellaisen ratkaisukäytäntöä ohjaavan aineksen, jota ei voi sisällyttää lakiin. Suositukset ohjaisivat uuden lääketieteellisen tietämyksen ja tutkimusmenetelmien käyttöönottoa tai sitä, mikä paino annetaan keskenään ristiriitaisille lääketieteellisille näkemyksille tai eri erikoistumisalojen lähestymistavoille. Suositukset eivät olisi sitovia, mutta niistä poikkeaminen edellyttäisi perusteluja. Menettely edistäisi myös sitä, että sen arviointi, mikä merkitys uudella lääketieteellisellä tiedolla ja tutkimusmenetelmillä on korvauskäytäntöön, tapahtuisi järjestelmällisesti.

Suosituksen laatimiseen tulisi osallistua eri aloille erikoistuneita lääkäreitä ja etuuslainsäädännön toimeenpanon tuntevia asiantuntijoita. Tällä hetkellä tätä työtä tekevät vakuutuslaitosten lääkärit. Heidän työnsä tulokset on luettavissa vakuutuslaitosten ratkaisusta. Kun ratkaisuja ei ole perusteltu, jää tieto salaiseksi tekijän tiedoksi. Avoimiin suosituksiin perustuva järjestelmä mahdollistaisi avoimen keskustelun.

Käymissäni keskusteluissa kävi ilmi, että tarkoittamieni kriteerien tai suositusten laatimista ja julkistamista saatetaan suhtautua torjuvasti. Ajatellaan, että jos työkyvyttömyyden täsmällinen määrittely ja sen toteuttamisen kriteerit olisivat ennalta tiedossa, voisi järjestelmä käyttää väärin. Väärinkäytösten estäminen tulee tapahtua muulla tavoin kuin pitämällä järjestelmä suljetuna. Toisaalta avoimet kriteerit voisivat vähentää sitä kritiikkiä, joka nyt kohdistuu vakuutuslaitosten lääkärijäseniin.

16. PERUSOIKEUSMYÖNTEINEN LAINTULKINTA

Perusoikeusuudistuksessa annettiin tuomioistuimille tehtäväksi perusoikeuksien toteuttaminen. Sen lisäksi, että tuomioistuimille annettiin perustuslain 106 §:ssä oikeus jättää lain säännös soveltamatta, mikäli se olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuinten on huolehdittava siitä, että perusoikeudet otetaan huomioon lainsäädäntöä sovellettaessa. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan tulisi ohjata ratkaisuvaihtoehtojen valintaa epäselvissä tai harkinnanvaraisissa tilanteissa. Esillä olevista perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee päätökseksi valita se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.⁶⁵ Harkinnassa tulisi ottaa huomioon, että vakuutuslaitosten osalta on usein kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentin turvaamasta perustoimeentulosta.

Perusoikeusmyönteistä laintulkintaa tulisi kehittää sellaisia tilanteita varten, joissa ei ole selvää täyttääkö hakija laissa asetettuja ja vakiintuneen käytännön mukaisia etuuden saamisen edellytyksiä, mutta edellytykset eivät myöskään selvästi jää täyttymättä. Asiakirjoihin tutus-

⁶⁴ Esimerkiksi, ettei työhön tai työympäristöön liittyvä psyykinen tekijä voi olla ammattitautikorvauksen perusteena. Ks. Psykkisten sairauksien ammattitautikorvausta selvittäneen työryhmän (PSYKO) muistio. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmämuistioita 2003:19.

⁶⁵ PeVM 25/1994 vp.

tumisen perusteella vaikutti siltä, että perusoikeusmyönteisyys oli joissain tapauksissa vaikuttanut harkinnassa. Näin oli esimerkiksi asioissa, jossa hakijan mahdollisuudet hankkia toimeentulonsa työllä arvioitiin hyvin heikoiksi, mutta hakija oli ns. rajatapaus sen suhteen, täytikö hän lääketieteellisesti arvioiden etuuden saamisen edellytykset. Päätöksen perusteluista harkinta ei näkynyt millään tavoin. Nähdäkseni tämän tyyppisissä tilanteissa perusteluissa tulisi näkyä harkinta ja harkinnassa käytetyt oikeusperiaatteet.

Perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuus edellyttäisi nähdäkseni myös muutosta asioiden käsittelyjärjestykseen. Koska toimeentuloturva-asioissa on yleensä kysymys valittajan perustoimeentulon turvasta, ehdotan selvitettäväksi, olisiko mahdollista yhdistää saman muutoksenhakijan yhtä aikaa vakuutusosoikeudessa vireillä olevien asioiden käsittely muissakin etuusasioissa kuin eläkeasioissa. Asioiden käsittelyn yhdistäminen turvaisi yhdenmukaiset työ- ja toimintakykyä koskevat ratkaisut ja mahdollistaisi muutoksenhakijan kokonaistilanteen arvioinnin. Tämä estäisi perustuslain vastaisten ns. väliinputoamistilanteiden syntymisen. Käytännössä saattaa käydä niin, että sama muutoksenhakija saa hylkäävän päätöksen työkyvyttömyyttä koskevassa asiassa, kuntoutusta koskevassa asiassa ja työttömyysturvaetuutta koskevassa asiassa ja päätökset perustellaan ristiriitaisilla arvioilla hänen työkyvystään. Asioiden yhdistäminen vakuutusosoikeudessa mahdollistaisi sen tutkimisen, minkä perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen sosiaalisen riskin aikaiseen toimeentulon turvaavaan järjestelmän piiriin henkilö mahdollisesti kuuluu.

Sosiaalioikeudessa ei ole kehittynyt vakiintuneita oikeusperiaatteita. Keskusteluissa vakuutusosoikeudessa pyysin nimeämään haastateltavani käyttämiä oikeusperiaatteita sekä hänen jaostollaan ja osastollaan käytettyjä oikeusperiaatteita. Yleensä ainoa periaate, joka mainittiin oli yhdenvertaisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaatteella näyttäisikin olevan keskeinen asema vakuutusosoikeuden ratkaisuharkinnassa. Asiakirjoihin tutustuessani otantaani ei kuitenkaan osunut yhtään päätöstä, jossa ratkaisu olisi avoimesti perusteltu yhdenvertaisuudella tai yhdenvertaisuus olisi ollut päätösharkinnassa vaikuttava tekijä, vaikka se saattoi olla ratkaisun taustalla.

Omien lääkärin käyttämisen perustelu on se, että yhdenmukaisen ratkaisukäytännön toteuttaminen edellyttää lääkäreiden kouluttamista ja kokemusta ratkaisulinjasta. Lääkärijäseniltä edellytetään myös perehtymistä oikeudelliseen ratkaisutoimintaan ja sosiaaliturvalainsäädäntöön. Minulle syntyi kuitenkin vaikutelma siitä, ettei lääkärinäkökulmalla ole minkäänlaista perehdyttämistä tai koulutusta oikeudelliseen ratkaisutoimintaan tai esimerkiksi oikeusperiaatteiden merkitykseen ns. kiperien tapausten ratkaisemisessa. Lääkärijäsenten tapa ymmärtää yhdenvertaisuusperiaate näytti eroavan lakimiesjäsenten yhdenvertaisuuskäsityksestä. Lääkärit näyttäisivät soveltavan muodollisen yhdenvertaisuuden vaatimusta ja lakimiehet näyttäisivät pyrkivän tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen. Erilaisen yhdenvertaisuuskäsityksen vuoksi asiassa saatetaan päätyä erilaiseen ratkaisuun.

Perusoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä tulee arvioida yhdessä vakuutusosoikeuden ns. portinvartijatehtävän kanssa. Jotkut haastattelemani henkilöt painottivat, että vakuutusosoikeuden tehtävä oli huolehtia siitä, että päätökset olivat lainmukaisia ja että sosiaaliturvaetuuksien hakijoita kohdellaan yhdenvertaisesti. Lisäksi vakuutusosoikeuden tuli heidän mukaansa osaltaan huolehtia siitä, etteivät sen tekemät päätökset järkytä etuusjärjestelmän tasapainoa. Muutoksenhakijoille myönteiset päätökset, jotka muuttavat sosiaaliturvalaitosten vakiintunutta ratkaisulinjaa, saattaisivat aiheuttaa merkittäviä taloudellisia seurauksia.

Nähdäkseni perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuudella ja tuomioistuimen ja lainsäätäjän välisellä työnjaolla voidaan perustella sitä, että vakuutusoikeuden tehtävä on huolehtia siitä, että etuuspäätökset ovat lainmukaisia. Päätöksen taloudellisia seurauksia ja tarkoituksenmukaisuutta koskevat arviot eivät kuulu oikeudelliseen harkintaan. Vakuutusoikeuden tehtävä on huolehtia, että voimassaolevaa lainsäädäntöä noudatetaan. Jos laintulkinnat aiheuttavat vääristymiä etuusjärjestelmän taloudessa, tulee lainsäätäjän ryhtyä toimenpiteisiin vääristymän korjaamiseksi.

Vakuutusoikeudessa tulisi järjestää koulutusta perusoikeuksien ja oikeusperiaatteiden merkityksestä ratkaisuharkinnassa. Myös lääkärijäsenten tulisi osallistua tähän koulutukseen. Koulutuksen tavoitteena olisi, että ratkaisijat tulisivat tietoisemmiksi siitä, minkälaisia periaatteita he ratkaisutoiminnassaan käyttävät. Tämä nostaisi ratkaisujen ja niiden perustelujen laatua.

Ylituomarin tehtävänä on vakuutusoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n (237/2003) mukaan vastata oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuuden toteutumisesta vakuutusoikeuden ratkaisuissa. Asetuksen 3 §:n mukaan laamanni valvoo osaltaan oikeusperiaatteiden soveltamista.

17. TIEDOTTAMINEN

Vakuutusoikeus on keskeisessä asemassa yksilön sosiaaliturvaoikeuksien toteutumisen valvojana. Sen vuoksi on tärkeää, että vakuutusoikeuden oikeuskäytännöstä on saatavilla sellaista tietoa, jonka perusteella sekä sosiaaliturvaetuuksien hakijat että sosiaaliturvalainsäädäntöä toimeenpanevat tahot voivat tutustua siihen. Valtaosa vakuutusoikeuden käsittelemistä asioista on sellaisia, että ne sisältävät salassa pidettäviä tietoja henkilön terveydentilasta tai taloudellisesta asemasta. Kuitenkin juuri terveydentilan arviointia ja tuon arvioinnin merkitystä etuusratkaisuissa koskevaa tietoa tulisi olla saatavilla.

Vakuutusoikeuden viestintäsuunnitelman mukaan viestinnän tarkoituksena on lisätä tietämystä ja luottamusta vakuutusoikeuden toimintaan.

Vakuutusoikeuden päätöksistä tiedottaminen on vähäistä. Päätös lähetetään muutoksenhakijalle ja lautakunnalle, jonka päätöksestä on valitettu. Lisäksi päätöksestä lähetetään jäljennös sille taholle, joka on tehnyt ensiasteen päätöksen asiassa.

Vakuutusoikeuden oikeuskäytäntöä koskeva tietokanta <http://www.oikeus.fi/vakuutusoikeus> sisältää oikeustapauksia eniten tapaturma-, ammattitauti- ja työeläkeasioista. Tämä vuodesta 2001 alkaen Finlexin osana oleva tietokanta on käytännössä ainoa väline, jolla saa tietoa vakuutusoikeuden ratkaisukäytännöstä.

Vakuutusoikeuden päätöksistä tiedottamista on tarkoitus parantaa lisäämällä tietokantaan tallennettujen ratkaisuselosteiden määrää. Asian valmistelun yhteydessä on keskusteltu myös määrällisistä tavoitteista siinä, miten paljon ratkaisuja Finlexiin tulisi tallentaa. Osastoittain ratkaistaisiin se, millä perusteella valitaan tallennettavat ratkaisut. Ajatuksena on, että esittelijä laatii ratkaisuselosteen luonnoksen samalla kuin hän laatii luonnoksen päätökseksi. Näin ne voitaisiin tarkastaa samanaikaisesti, mikä nopeuttaisi menettelyä. Nykyisin ratkaisujen julkaisemista on saattanut esittää myös tuomioistuimen ulkopuolinen taho, kuten Eläketurvakeskus, päätöksen merkittävyyden vuoksi. Näihin pyyntöihin on suhtauduttu myönteisesti. Rekisteri sisältää päätöslyhennelmät, joissa ratkaisut selostetaan lyhyesti.

Haastattelujen perusteella näyttäisi siltä, ettei vakuutusosoikeuden sisällä ole ollut täysin selkeää ja yhtenäistä käsitystä siitä, mitä tietokantaan viedyllä ratkaisulla tavoitellaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että työjärjestyksen tiedottamista koskevat määräykset otetaan vakavasti. Pidän tärkeänä sitä, että tuomioistuimen sisällä on sovittu tiedottamisen periaatteista. Vakuutusosoikeuden tulisi tiedottaa vakiintuneista ratkaisulinjoista sekä uusista tulkintakannanotoista tai aikaisemman ratkaisulinjan muuttamista koskevista ratkaisuista. Työjärjestyksen mukaan vastuu tiedottamisesta on ylituomarilla ja laamannit vastaavat osastojensa oikeuskäytännöstä tiedottamisesta.

Riittävä tiedon saaminen sosiaaliturvaa koskevista päätöksistä ei toteudu, jos ainoastaan päätöslyhennelmät julkaistaan. Korkein hallinto-oikeus julkaisee vuosikirjassaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Korkeimman hallinto-oikeuden tietokanta sisältää vuoden 2001 syyskuusta alkaen vuosikirjassa julkaistavat ratkaisutekstit kokonaisuudessaan. Vain vuosikirjan ulkopuolisista ratkaisuista julkaistaan päätöslyhennelmiä. Myös korkeimman oikeuden tietokanta sisältää vuosikirjassa julkaistut ennakkopäätökset kokonaisina ratkaisuteksteinä.

Vakuutusosoikeudessa on suunniteltu myös paperiversioiden julkaisemista ratkaisuista. Tulosteita tallenteista on lähetetty maksutta asiakkaan pyynnöstä. Neuvontavelvollisuus voidaan nähdäkseni rajata siten, että vakuutusosoikeus neuvoo, miten asia saadaan siellä vireille ja miten asiassa menetellään. Asiakasta on neuvottava myös antamalla tietoja ratkaisujen sisällöstä ja niiden perusteista, ratkaisukäytännöistä ja vakiintuneista tulkintalinjoista. Asiakkaalle annettava informaatio menettelystä valituksen käsittelyssä sekä vakuutusosoikeuden ratkaisuista heti asian tultua vireille ja käsittelyn kestäessä on tärkeä osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista. Asiakkaiden tiedusteluihin vastaaminen ei yksin ole riittävää hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi, vaan tuomioistuimelta voidaan edellyttää myös oma aloitteista asiakkaan informointia. Samalla kuin hyvä asiakaspalvelu toteuttaa asiakkaiden oikeuksia, se saattaa myös vähentää yhteydenottojen määrää ja siten helpottaa painetta asiakaspalvelussa. Tällä hetkellä asiakkaiden tiedustelut koskevat paljolti menettelyä vakuutusosoikeudessa ja keskittyvät lähinnä valmistelu- ja esittelyvaiheeseen eli aikaan, jolloin valitus on notaarilla tai esittelijällä.

Finlex on pääasiallinen kanava, jonka avulla asianosainen voi todeta, että hänen asiassaan annettu ratkaisu on lain mukainen ja sopusoinnussa samankaltaisia asioita koskevan aikaisemman oikeuskäytännön kanssa. Tämän vuoksi asiakkaiden tulee saada tietoa aikaisemmasta ratkaisukäytännöstä. Mitä tulkinnanvaraisemmasta lainsäädännöstä on kysymys sitä korostumpi on oikeuskäytännön merkitys kansalaisten oikeuksien toteutumisen valvonnassa. Koska vakuutusosoikeuden menettely ei ole muutoin julkista, tulee tiedottaminen nähdä olennaisena osana oikeusturvan toteuttamista.

Vakuutusosoikeudessa on kokeiltu myös ratkaisuja koskevien tiedotteiden lähettämistä lehdistölle. Odotukset tiedotteen julkaisemisesta eivät täytyneet. Nähdäkseni lehdistötiedotteiden laatimista kannattaisi kuitenkin jatkaa. On selvää, että vakuutusosoikeuden päätökset eivät usein ylitä uutiskynnystä. Tiedotteiden laatiminen on kuitenkin yksi hyvä tapa pyrkiä levittämään tietoa sosiaaliturva-asioista suuren yleisön tietoisuuteen. Viestintäsuunnitelman mukaan tiedotteita laaditaan yleistä mielenkiintoa herättävistä tai periaatteellisesti merkittävistä jutuista.

18. VAKUUTUSOIKEUDEN LAAJA-ALAISUUS JA ERIKOISTUMINEN

Vakuutusoikeus on pyrkinyt olemaan aloitteellinen toimintansa kehittämässä. Erilaisilla sisäisillä hankkeilla on pyritty parantamaan ratkaisutoiminnan laatua, tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Ratkaisujen yhdenmukaisuuden uskotaan toteutuvan entistä paremmin osastojen erikoistumisen kautta. Erikoistumisen kautta pyritään parantamaan myös ratkaisujen perusteluja ja tehostamaan laadunvalvontaa. Osastojako merkitsee myös sitä, että keskustelua käydään pienemmissä yksiköissä joilla on vastuu alan kehityksestä. Pienempien yksiköiden uskotaan kuitenkin myös takaavan paremman työilmapiirin koko käsittelyketjussa, joka osaltaan parantaa ratkaisujen laatua. Erikoistumisen haittapuolena nähdään se, että henkilöstön laaja-alainen osaaminen saattaa kärsiä. Yksi vakuutusoikeudessa tehtyjen uudistusten tavoite oli sopivan tasapainon saavuttaminen yhtäältä erikoistumisen ja toisaalta laaja-alaisuuden välillä. Tämän vuoksi vakuutusoikeudessa on keskusteltu uusista käytännöistä vakuutustuomareiden ja esittelijöiden siirtymiseksi osastoilta toiselle. Tavoitteena on, että vakuutustuomarit, myös puheenjohtajat ja esittelijät voisivat määrätyn väliajoin siirtyä osastolta toiselle.

Esittelijät ovat ratkaisevassa asemassa oikeusturvan toteutumisessa ja erityisesti korkealaatuisten ratkaisujen ja päätösten perustelujen valmistelussa. Sen vuoksi esittelijöiden sitoutuminen vakuutusoikeusuralle ja ammattitaidon kehittämiseen on tärkeä osa oikeusturvan toteuttamista. Ilahduttavaa olikin, että esittelijöiden vaihtuvuus ei enää näyttäisi olevan ongelma vakuutusoikeudessa samalla tavoin kuin aikaisempina vuosina.

Lääkärijäsenten erikoistumista koskeva kysymys on ratkaisematta. Joidenkin näkemysten mukaan lääkärijäsenen tulisi olla aina asiassa kyseessä olevalle lääketieteen alalle erikoistunut lääkäri. Toisten käsityksen mukaan erikoistumisen tulisi koskea vain vakuutuslääketiedettä. Avoin on myös kysymys siitä, tulisiko vakuutusoikeuden lääkärijäsenten erikoistua lakimiesjäsenten tavoin eri osastojen tehtävien mukaisesti.