

24/2010

Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

24/2010

Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen

Lausuntotiivistelmä

25.2.2010

Julkaisun nimi Vakuutusoikeuden toiminnan kehittäminen 2009:10
Lausuntotiivistelmä

Tekijä Martta Plathin

Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja **Sarjanumero** 24/2010

OSKARI numero OM 4/32/2006 **HARE numero** OM016:00/2008
ISSN-L 1798-7091
ISSN (nid.) 1798-7091 **ISSN (PDF)** 1798-7105
ISBN (nid.) 978-952-466-815-6 **ISBN (PDF)** 978-952-466-816-3

**Asia- ja avain-
sanat** Vakuutusoikeus

Tiivistelmä Oikeusministeriö asetti 10.4.2008 työryhmän, jonka tehtävänä oli vakuutusoikeuden toiminnan kehittäminen. Työryhmä luovutti mietintönsä 20 päivänä elokuuta 2009 (Vakuutusoikeuden toiminnan kehittäminen, työryhmämietintö 2009:10).

Lausuntoa pyydettiin 52 eri taholta. Lausuntopyynnön perusteella oikeusministeriölle toimitettiin 34 kirjallista lausuntoa. Lisäksi pyytämättä toimitettiin yksi lausunto. Tässä tiivistelmässä selostetaan mietinnöstä annettuja lausuntoja.

Lähes kaikki lausunnonantajat ovat yhtyneet työryhmän mietintöön vakuutusoikeuden kehittämistarpeen osalta.

Suurin erimielisyys lausunnonantajien kesken on ollut vakuutusoikeuden lääkärijäsenjärjestelmän kehittämistä sekä työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten käytön vähentämistä koskevista ehdotuksista. Myös vakuutusoikeuden kokoonpanoja ja esittelijän asemaa koskeviin ehdotuksiin on esitetty erilaisia näkemyksiä. Useimmat lausunnonantajat ovat pitäneet mahdollisena vakuutusoikeuden muodollisista istunnoista luopumista ja lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ratkaisupäivään.

25.2. 2010

Publikationens titel	Utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet 2009:10 Sammandrag av utlåtandena		
Författare	Martta Plathin		
Justitieministeriets publikation	Betänkanden och utlåtanden	Serienummer	24/2010
OSKARI nummer	JM 4/32/2006	HARE nummer	JM016:00/2008
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-466-815-6	ISBN (PDF)	978-952-466-816-3
Sak- och nyckelord	försäkringsdomstolen		
Referat	<p>Justitieministeriet tillsatte 10.4.2008 en arbetsgrupp som hade till uppgift att utveckla försäkringsdomstolens verksamhet. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande den 20 augusti 2009 (Utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet, arbetsgruppsbetänkande 2009:10).</p> <p>Utlåtande inbegärdes av 52 olika instanser. På basis av begäran om utlåtande lämnades 34 skriftliga utlåtanden till justitieministeriet. Ytterligare lämnades ett utlåtande oombett. I detta sammandrag redogörs för de utlåtanden som avgivits om betänkandet.</p> <p>Nästan alla remissinstanser var av samma åsikt som arbetsgruppen om behovet att utveckla försäkringsdomstolen.</p> <p>Den största meningsskiljaktigheten mellan remissinstanserna har gällt utveckling av systemet med läkarledamöter i försäkringsdomstolen samt förslag om att ledamöter som är förtrodda med arbetsförhållanden, företagsverksamhet och militärskadeärenden ska ingå i sammansättningen i mindre utsträckning. Olika åsikter har även framförts angående förslagen om försäkringsdomstolens sammansättningar och föredragandes ställning. Majoriteten av remissinstanserna har ansett att det är möjligt att avstå från försäkringsdomstolens formella sammanträden och begränsa mottagningen av tilläggsutredningar den dag avgörandet sker.</p>		

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	9
1.1 Taustaa.....	9
1.2 Lausunnot.....	10
2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA.....	12
3 YLEISIÄ ARVIOITA TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ.....	16
3.1 Korkein hallinto-oikeus ja vakuutusosasto.....	16
3.2 Ylimmät laillisuusvalvojat.....	16
3.3 Muutoksenhakulautakunnat.....	17
3.4 Ensimmäisen asteen päätöksentekijät.....	17
3.5 Asiantuntijat.....	18
3.6 Ammatti- ja muut järjestöt ja -liitot.....	18
3.7 Kansalaisjärjestöt.....	20
3.8 Potilasjärjestöt.....	20
3.9 Muut.....	21
4 YKSITYISKOHTAISEMMAT ARVIOT KESKEISISTÄ EHDOTUKSISTA.....	23
4.1 Erityinen nopeutettu valmistelumenettely.....	23
4.2 Muodollisista istunnoista luopuminen.....	23
4.3 Lisäselvityksen vastaanottaminen.....	26
4.4 Ratkaisukokoonpanot.....	28
4.5 Asiantuntijajäsenet.....	31
Lääkärjäsenet.....	31
Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet.....	35
4.6 Hallintoistunnon ja täysistunnon kokoonpanot.....	39
4.7 Esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimukset ja tehtävät.....	39
4.8 Päätösten poistaminen ilman hakemusta tai esitystä.....	41
4.9 Muuta.....	42
5 PYKÄLÄKOHTAISIA HUOMAUTUKSIA.....	45

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Oikeusministeriö asetti 10.4.2008 työryhmän vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää edelleen vakuutusosoikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusosoikeuden muita menettelytapoja vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi ja lisäresurssitarpeen vähentämiseksi. Työryhmän tuli ottaa kantaa erityisesti seuraaviin seikkoihin:

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

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

Työryhmä, joka otti nimekseen vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä, kokoontui 23 kertaa ja se järjesti työnsä aikana yhteensä seitsemän kuulemistilaisuutta toimeentulojärjestelmän eri osapuolten sekä asiantuntijoiden kuulemiseksi.

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

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyä muutettaisiin. Lääkärijäsenten ja vakuutusosoikeuden muiden asiantuntijajäsenten nimittämiseen liitetäisiin sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Nykyisten lääkäriarajäsenten nimikkeet muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiksi, joiden käyttöä ehdoteen samalla lisättäväksi. Mietintöön sisältyi kaksi eriävää mielipidettä.

1.2 Lausunnot

Lausuntoa pyydettiin 52:lta eri taholta, jotka olivat:

Korkein oikeus
Korkein hallinto-oikeus
Vakuutusosasto

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio
Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
Opintotuen muutoksenhakulautakunta

Eläketurvakeskus
Finanssivalvonta

Kansaneläkelaitos
Valtiokonttori
Keskinäinen eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
OP-Pohjola
Metallityöväen työttömyyskassa

Tohtori Pentti Arajärvi
Hallintoneuvos Matti Pellonpää
Professori Raija Huhtanen
Professori Olli Mäenpää
Professori Jaakko Husa
Vastaava tutkija Maija Sakslin

Akava
Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK
Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

Suomen tuomariliitto ry
Suomen Asianajajaliitto
Suomen lakimiesliitto ry
Suomen vakuutuslääkärin yhdistys ry
Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ry
Työeläkevakuuttaja TELA ry

Vakuutusongelmaisten liitto ry
Hippokampus Tuki Ry
Eurooppalaisen oikeusturvan keskusliitto ry

ADHD-liitto
Aivovammaliitto ry
Allergia- ja astmaliitto ry
Muistiliitto ry (Alzheimer-Keskusliitto)
Epilepsialiitto
Hengityслиitto Heli ry
Invalidiliitto ry
Mielenterveyden keskusliitto ry
Näkövammaisten keskusliitto ry
Psoriasisliitto ry
Diabetesliitto ry
Suomen MS-liitto ry
Suomen reumaliitto ry
Suomen selkäliitto ry
Suomen sydänliitto ry
Suomen potilasliitto

Lausuntopyynnön perusteella oikeusministeriölle toimitettiin yhteensä 34 kirjallista lausuntoa.

Lausuntoa eivät antaneet Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, Työttömyys-turvan muutoksenhakulautakunta, Opintotuen muutoksenhakulautakunta, Metallityöväen työttömyyskassa, Eurooppalaisen oikeusturvan keskusliitto ry, professori Raija Huhtanen, professori Olli Mäenpää, vastaava tutkija Maija Sakslin, ADHD-liitto, Allergia- ja astmaliitto ry, Epilepsialiitto, Invalidiliitto ry, Mielenterveyden keskusliitto ry, Psoriasisliitto ry, Suomen MS-liitto ry, Suomen selkäliitto ry ja Suomen sydänliitto ry.

Pyytämättä lausunnon toimitti Sotainvalidien Veljesliitto ry.

Korkein oikeus ilmoitti lausuntonaan, ettei lausuntoa asiassa anneta.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Lähes kaikki lausunnonantajat ovat yhtyneet työryhmän mietintöön vakuutusoi-
keuden kehittämisen tarpeellisuuden osalta.

Suurin erimielisyys lausunnonantajien kesken on ollut vakuutusoi-
keuden lääkäri-
jäsenjärjestelmän kehittämistä sekä työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-
asioita tuntevien asiantuntijajäsenten käytön vähentämistä koskevista ehdotuksis-
ta. Myös vakuutusoi-
keuden kokoonpanoja ja esittelijän asemaa koskeviin ehdo-
tuksiin on esitetty erilaisia näkemyksiä. Useimmat lausunnonantajat ovat pitäneet
mahdollisena vakuutusoi-
keuden muodollisista istunnoista luopumista ja lisäselvi-
tyksen vastaanottamisen rajoittamista ratkaisupäivään.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on katsonut jonkinlaisen valituslu-
pajärjestelmän luomisen vakuutusoi-
keuteen tarpeelliseksi ja työeläkeasioiden
muutoksenhakulautakunta on pitänyt perusteltuna uudistuksena työryhmämietin-
nössä käsiteltäviä poistopäätöksiin liittyvää valituskieltoa, jota työryhmä ei kuiten-
kaan ole päättänyt ehdottamaan. OP-Pohjola on katsonut perustelluksi yksinker-
taistaa vakuutusoi-
keuden käsittelyä ottamalla käyttöön seulontamenettely taikka
määräämällä tiettyihin asioihin käsittelymaksu. Suomen lakimiesliitto ry:n mu-
kaan ainoa asiaryhmä, jossa valituslupajärjestelmää voitaisiin ajatella, on päätös-
ten poistoa koskevat asiat, joissa kansalaisella on mahdollisuus käyttää oikeustur-
vakeinoja poistopäätöksen jälkeen annetun uuden päätöksen osalta.

Vakuutusoi-
keuden muodollisista istunnoista luopumista ovat kannattaneet Kan-
saneläkelaitos, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Elinkeinoelämän kes-
kusliitto EK, vakuutusoi-
keus, Suomen tuomariliitto ry, Suomen lakimiesliitto ry ja
Näkövammaisten keskusliitto ry. Muodollisista istunnoista luopumista ovat pitä-
neet mahdollisena Akava, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry, Toi-
mihenkilökeskusjärjestö STTK ry, hallintoneuvos Matti Pellonpää, professori
Jaakko Husa, apulaisoi-
keuskansleri Mikko Puumalainen, korkein hallinto-oikeus
ja Suomen Asianajajaliitto. Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena
Paunio on suhtautunut varauksellisesti asiaan ja katsonut, että ratkaisu tulisi löytää
muualta kuin istunnoista luopumisesta. Suomen Potilasliitto ry on vastustanut
muodollisista istunnoista luopumista koskevaa ehdotusta.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista koskevaa ehdotusta ovat pitäneet
perusteltuna tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden
muutoksenhakulautakunta, Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, OP-Pohjola, hallin-
toneuvos Matti Pellonpää, eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, apu-
laisoi-
keuskansleri Mikko Puumalainen, vakuutusoi-
keus, korkein hallinto-oikeus,
Suomen Asianajajaliitto ja Näkövammaisten Keskusliitto ry. Myös Eläketurva-
keskus ja Suomen tuomariliitto ry ovat katsoneet, että asian käsittely vakuutusoi-
keudessa voidaan pääsääntöisesti katkaista ratkaisupäivään mennessä tulleeeseen
selvitykseen, mutta ratkaisupäivänä tai sen jälkeen saapunut merkittävä selvitys
tulisi kuitenkin ottaa huomioon. Suomen lakimiesliitto ry on ehdottanut, että lisä-
selvityksen vastaanottamisen voisi rajata valituksen määräaikaan.

Vakuutusoi-
keuden kokoonpanojen keventämistä ovat yleisesti kannattaneet Kan-
saneläkelaitos, Valtiokonttori, Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry, Työeläke-

vakuuttajat TELA, professori Jaakko Husa, Aivovammaliitto ja Näkövammaisten Keskusliitto ry. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja Suomen tuomariliitto ry ovat pitäneet yksijäsenisen ja kaksijäsenisen kokoonpanon luomista vakuutusoikeyteen perusteltuina.

Yksijäsenisen kokoonpanon luomisen osalta estettä eivät ole nähneet työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio. Suomen Asianajajaliitto on sinänsä kannattanut kokoonpanojen keventämistä, mutta huomauttanut, että yhden jäsenen kokoonpanoissa käsiteltäviä rutiininomaisia asioita pitäisi selvittää ehdotetun lainkohdan perusteluissa. Muistiliitto ry on todennut, että kaksijäsenisen kokoonpanon luominen on perusteltu, jos se nopeuttaa asioiden käsittelyä ja jos sen johdosta säästyvät voimavarat on mahdollista käyttää päätösten perustelujen kehittämiseen.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on suhtautunut varauksellisesti yhden ja kahden jäsenen kokoonpanoihin, mutta pitänyt uudistusta kuitenkin perusteltuna, jos se nopeuttaa asioiden käsittelyä ja vakuutusoikeyden voimavaroja vapautuu muuhun lainkäyttöasioiden ratkaisutoimintaan. Elinkeinoelämän keskusliitto EK on nähnyt kahden jäsenen kokoonpanon jossakin määrin ongelmallisena, mutta kuitenkin hyväksynyt ehdotuksen, mikäli rajanveto kokoonpanojen välillä pystytään määrittelemään laissa riittävän täsmällisesti.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on suhtautunut kahden jäsenen kokoonpanoon epäroiden ja huomauttanut, että ratkaisukokoonpanoja harkitessa tulee muistaa vakuutusoikeyden asema ylimpänä muutoksenhakuasteena ja alansa lainsäädännön viimekätisenä tulkitsijana. Vakuutusoikeyden on epäroinyt yksi- ja kaksijäsenisten kokoonpanojen tarvetta ja kiinnittänyt huomiota näissä kokoonpanoissa mahdollisesti käsiteltäviin asiaryhmiin. Tohtori Pentti Arajärvi on suhtautunut varauksellisesti vakuutusoikeyden kokoonpanojen keventämistä koskeviin ehdotuksiin ja katsonut, että asiaa tulisi tarkemmin selvittää vielä vakuutusoikeyden kehittämishankkeen jatkovalmistelussa.

Vakuutusoikeyden kokoonpanojen keventämistä ovat vastustaneet Akava, Hippokampus Tuki ry ja Suomen reumaliitto ry. Diabetesliitto ry ei ole pitänyt kannatettavana yksijäsenisen kokoonpanon luomista vakuutusoikeyteen.

Vakuutusoikeyden lääkärijärjestelmän uudistamista ehdotuksessa esitetyllä tavalla ovat kannattaneet Kansaneläkelaitos, OP-Pohjola, hallintoneuvos Matti Pellonpää, korkein hallinto-oikeus, apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja Diabetesliitto ry. Myös vakuutusoikeyden ja Suomen tuomariliitto ry ovat kannattaneet ehdotusta, mutta katsovat, että tavoitemäärää lausuntojen pyytämiseksi ei tule asettaa. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta on katsonut asiantuntijalääkärijärjestelmän uudistamiseen liittyvän riskejä, mutta se on kuitenkin pitänyt ehdotusta perusteltuna, jos riskit pystytään minimoimaan. Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on katsonut ehdotetun järjestelmän lisäävän vakuutusoikeyden toiminnan läpinäkyvyyttä ja korostanut, että asiantuntijalausuntomenettelyä kehitettäessä on kuitenkin muistettava muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Professori Jaakko Husa on katsonut, että vakuutusoikeyden lääketieteellisen asiantuntemuksen osalta voitaisiin miettiä muita vaihtoehtoja kuin nykyinen malli.

Vakuutusongelmaisten liitto ry ja Suomen reumaliitto ry ovat katsoneet, että kaikki asiantuntijalääkärintilauslautakunnat tulisi olla asianosaisjulkisia. Hippokampus Tuki ry:n mukaan vakuutusosoikeuden lääkärijäsenistä tulisi luopua ja näiden tilalla tulisi käyttää sidonnaisuuksista vapaita lääkäreitä. Sotainvalidien Veljesliitto ry on katsonut, että asiantuntijalautakunnat tulisi pyytää kunkin lääketieteen alan parhailta asiantuntijoilta. Suomen Asianajajaliitto ja Näkövammaisten Keskusliitto ry ovat katsoneet, että olisi siirryttävä kokonaan ulkopuolisten asiantuntijalääkärien käyttöön kuten muiden maiden järjestelmissä.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenjärjestelmän muuttamista ehdotetulla tavalla ovat vastustaneet tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry ja Työeläkevakuuttajat TELA. Suomen lakimiesliitto ry ja Suomen Potilasliitto ry ovat korostaneet lääkärijäsenten tarpeellisuutta vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoissa.

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyn muuttamista ehdotetulla tavalla ovat kannattaneet hallintoneuvos Matti Pellonpää, korkein hallinto-oikeus, eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, vakuutusosoikeus ja Suomen Asianajajaliitto. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on pitänyt suotavana, että nimittämismenettelystä säädettäisiin laissa nykyistä tarkemmin. Nimittämismenettelyn muuttamista ovat vastustaneet Akava, Työeläkevakuuttajat TELA ja Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry.

Kukaan lausunnonantajista ei ole vastustanut lääkärijäsenten ja muiden asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevaa ehdotusta.

Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten vähentämistä ratkaisukokoonpanoista ehdotuksessa esitetyllä tavalla ovat kannattaneet apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, vakuutusosoikeus ja Diabetesliitto ry.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto on muilta osin kannattanut ehdotusta, mutta sen mukaan asiantuntijajäsenten tulee olla kokoonpanossa mukana myös silloin, kun asia koskee tapaturmavakuutuslain henkilöllistä tai alueellista soveltamisalaa tai korvauksen määrää. Eläketurvakeskus ei ole kannattanut asiantuntijajäsenten vähentämistä siinä laajuudessa kuin on ehdotettu. Professori Jaakko Husa on katsonut, että asiaa tulee selvittää paremmin vielä työryhmätyön jatkovalmistelussa.

Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten vähentämistä ratkaisukokoonpanoista ehdotetulla tavalla ovat vastustaneet tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Akava, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Sotainvalidien Veljesliitto ry. Suomen lakimiesliitto ry ja Suomen Potilasliitto ry ovat katsoneet, että asiantuntijajäsenten mukanaolo vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoissa on tarpeellista.

OP-Pohjola, eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio, Suomen tuomari-liitto, Suomen Asianajajaliitto ja Näkövammaisten keskusliitto ry ovat yhtyneet työryhmämietinnön eriäviin mielipiteisiin siitä, että vakuutusosoikeuden muista asiantuntijajäsenistä kuin lääkärijäsenistä voidaan kokonaan luopua. Myös näiden

asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyn muuttamista siten, että nimittäminen ei tapahtuisi enää työmarkkinaosapuolten ehdotuksesta, ovat kannattaneet apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen, Suomen tuomariliitto ry ja Suomen Asianajajaliitto. Myös vakuutusosikeus on katsonut, että nimittämismenettelyä tulee olla jatkuvasti valmius tarkastella kriittisesti.

Lausunnonantajat eivät ole vastustaneet vakuutusosikeuden hallintoistunnon kokoonpanon supistamishdotusta, mutta eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja vakuutusosikeus ovat pitäneet ongelmallisena täysistunnon kokoonpanon supistamista.

Lausunnonantajat eivät ole vastustaneet mahdollisuutta määrätä notaari toimimaan joissain asioissa esittelijänä.

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta on kannattanut ehdotusta, jonka mukaan esittelijän oikeudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä säädettäisiin laissa. Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on katsonut, että koska asiasta on jo nykyisin asetukseen perustuva käytäntö, on perusteltua viedä asia eduskuntaan jo tässä vaiheessa. Myös apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on pitänyt erittäin tarpeellisena saattaa kysymys eduskunnan arvioitavaksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, vakuutusosikeus, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Asianajajaliitto ja Diabetesliitto ry ovat yhtyneet työryhmän eriävään mielipiteeseen, jonka mukaan vakuutusosikeuden esittelijän asema pitäisi arvioida yhdessä muiden tuomioistuinten esittelijöiden aseman kanssa. Suomen lakimiesliitto ry on katsonut, että vakuutusosikeuden esittelijöiden tulisi olla ylemmän oikeustutkinnon suorittaneita ja esivalmistelusta vastaavien tulisi olla oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneita henkilöitä.

Lausunnonantajat ovat lisäksi esittäneet muita näkökohtia ja parannusehdotuksia vakuutusosikeuden toimintaan.

3 YLEISIÄ ARVIOITA TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

3.1 Korkein hallinto-oikeus ja vakuutusoiikeus

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vakuutusoiikeus on tärkeä tuomioistuimien Suomen hallintolainkäyttäjärjestelmän kokonaisuudessa. Se ratkaisee vuosittain enemmän asioita kuin mikään muu tuomioistuin maassamme, minkä lisäksi vakuutusoiikeuden käsittelemät asiat ovat tavallisten ihmisten näkökulmasta hyvin tärkeitä. Tämän vuoksi monille luottamus hallintolainkäyttöä ja koko tuomioistuinjärjestelmää kohtaan määräytyy merkittävästi osin vakuutusoiikeusprosessista saatujen henkilökohtaisten kokemusten tai niiden mielikuvien kautta, joita vakuutusoiikeudesta tuomioistuimena suurelle yleisölle syntyy. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että vakuutusoiikeuden toimintakyky säilyy ja että tuomioistuin täyttää sille asetetut oikeusturvaodotukset. Työryhmän ehdotukset ovat omiaan kehittämään vakuutusoiikeusprosessia toiminnan tehokkuuden asettamat vaatimukset huomioon ottaen ja oikeusturvaodotuksia unohtamatta. Uudistusten voidaan odottaa vähitellen parantavan vakuutusoiikeudesta vallitsevia mielikuvia ja näin lisäävän luottamusta tuomioistuimeen. Korkein hallinto-oikeus, jolla on yksityiskohtienkin osalta esitettävänä vain joitakin vähäisiä varauksia, kannattaa työryhmän ehdotusten mukaisia lainmuutoksia.

Vakuutusoiikeus toteaa, että työryhmä on pohtinut vakuutusoiikeuden nykytilaa ja punninnut kehittämisvaihtoehtoja perusteellisesti. Vakuutusoiikeus ottaa lausunnonsa kantaa erityisesti sellaisiin keskeisiin ehdotuksiin, joiden voidaan arvioida nousevan esiin ehdotuksen jatkokäsittelyssä sekä kysymyksiin, jotka vakuutusoiikeuden näkemyksen mukaan edellyttävät lisäpohdintaa tai tarkentamista. Vakuutusoiikeus esittää, että työryhmän ehdotusten pohjalta ryhdyttäisiin mahdollisimman pian jatkotoimiin vakuutusoiikeuslain muuttamiseksi.

3.2 Ylimmät laillisuusvalvojat

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio toteaa, että hänen näkökulmansa laillisuusvalvojana vakuutusoiikeuden toimintaan on yksittäisen muutoksenhakijan, jonka kannalta on olennaista, miten vakuutusoiikeus pystyy turvaamaan tämän perustuslain mukaiset oikeudet. Oikeusasiamies pitää työryhmän tavoitetta tehostaa vakuutusoiikeuden käsittelyä kannatettavana. Myös vakuutusoiikeuden toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen on tarpeen, sillä kanteluasioissa ja myös julkisuudessa on esitetty epäilyksiä muun muassa vakuutusoiikeuden lääkärijäsenten ja työmarkkinajärjestöjen nimeämien asiantuntijajäsenten toiminnan puolueettomuutta kohtaan. Vakuutusoiikeuden toimintaa kehitettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon myös sen asema sosiaaliturvajärjestelmän ylimpänä muutoksenhakuasteena. Tavoitteena tulee olla valitusten viivytyksettömän käsittelyn lisäksi se, että ne käsitellään tuomioistuimelle tyypillisiä menettelytapoja noudattaen avoimesti, puolueettomasti ja asiantuntevassa kokoonpanossa, jossa päätökset syntyvät monipuolisen ajatustenvaihdon jälkeen. Vakuutusoiikeuden toimintaa tuleekin tarkastella laajasti myös tulevaisuuteen katsoen eikä pidä liian tiukasti parhailaan vallitseviin olosuhteisiin. Oikeusasiamies tarkastelee mietintöä myös tästä näkökulmasta. Oikeusasiamies toteaa vielä, että mietintö sisältää ajatuksia myös vakuutusoiikeuden sisäisten työskent-

telytapojen kehittämistä, jotka ovat toteutettavissa vakuutusosoikeuden sisäisin toimin eivätkä edellytä lakimuutoksia.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on lausunnossaan ottanut kantaa työryhmän ehdotuksiin, mutta ei ole lausunut yleisesti vakuutusosoikeuden kehittämistarpeesta.

3.3 Muutoksenhakulautakunnat

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa ottavansa lausunnossaan kantaa työryhmän ehdotuksiin etupäässä toimeentuloturvan muutoksenhakuintanssina ja arvioivansa, miten ehdotetut lainmuutokset vaikuttavat valitusasioiden käsittelyyn tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan kannalta. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan mukaan työryhmämietinnössä ei esitetä konkreettista arviota siitä, miten ehdotetut muutokset nopeuttavat käsittelyä ja lyhentävät käsittelyaikaa eikä sitä, mikä on tavoitteena oleva käsittelyaika. Mietinnössä ei myöskään ole arviota siitä, paljonko enemmän asioita esitellään ja ratkaistaan uudistusten johdosta ja kuinka nopeutetun käsittelyn vapauttamat voimavarat hyödynnetään.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta toteaa ottavansa lausunnossaan kantaa vain niihin ehdotuksiin, joilla on vaikutusta vakuutusosoikeuden ratkaisutoimintaan ja jotka näin ollen saattavat vaikuttaa myös muutoksenhakulautakunnan toimintaan. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta arvioi vakuutusosoikeuden kehittämisen esitettyssä muodossa olevan pääosin perusteltua ja kannatettavaa. Tehostamissuunnitelmat eivät kuitenkaan saa johtaa oikeusturvan tai asiantuntemuksen heikkenemiseen. Käsittelyn läpinäkyvyyttä lisääviä toimenpiteitä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta pitää hyvinä.

3.4 Ensimmäisen asteen päätöksentekijät

Kansaneläkelaitoksen mielestä työryhmän tekemät ehdotukset ovat kannatettavia eikä niihin ole huomautettavaa. Suurelta osin kyse on vakuutusosoikeuden sisäisistä, menettelyä tehostavista ja läpinäkyvyyttä lisäävistä toimista.

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen on todennut, että sillä ei ole erityistä lausuttavaa työryhmämietinnön johdosta. Työryhmämietinnössä on otettu huomioon työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa yhtiön esittämät näkökohdat.

OP-Pohjola toteaa yleisesti, että työryhmän mietinnössä ehdotetut uudistukset ovat pääsääntöisesti oikeansuuntaisia ja kannatettavia. Ehdotetut toimenpiteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi eivät kuitenkaan ole OP-Pohjolan näkemyksen mukaan riittäviä. Osassa ehdotuksia on vain kysymys jo noudatetun menettelyn kirjaamisesta lakiin, jolloin sillä ei ole lainkaan merkitystä käsittelyaikoihin. Tällainen ehdotus on esimerkiksi vakuutusosoikeuslain 18 §:n 3 momenttiin ehdotettu muutos. Työryhmä olisi voinut harkita käsittelyaikojen lyhentämiseksi merkittävämpiä toimia.

Valtiokonttori katsoo, että työryhmän ehdottamat uudistukset vakuutusosoikeuden henkilöstörakenteeseen, ratkaisukokoonpanoihin, lainkäyttöprosesseihin ja asioiden valmisteluun tehostavat vakuutusosoikeuden toimintaa vaarantamatta muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

3.5 Asiantuntijat

Tohtori Pentti Arajärven mukaan työryhmämietinnön ehdotukset vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi ovat yleisesti ottaen käyttökelpoisia ja soveltuvat hyvin vakuutusosoikeuden lainkäyttömenettelyyn. Ne eivät myöskään yleisesti ottaen ole perusoikeuksien tai muuten perustuslain kannalta ongelmallisia. Ehdotukset turvaavat erityisesti perustuslain 21 §:n mukaista asian käsittelyn joutuisuutta vaarantamatta kuitenkin asianmukaista käsittelyä tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä.

Hallintoneuvos Matti Pellonpää toteaa, että hän on lausunnossaan arvioinut työryhmän ehdotuksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Pellonpää katsoo, että työryhmän ehdotukset ovat toiminnan tehokkuuden näkökulmasta perusteltuja ja samalla ne mahdollistavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiset vaatimukset on kuitenkin pidettävä mielessä myös lakia sovellettaessa ja huolehdittava esimerkiksi siitä, että suullisia käsittelyjä koskeviin pyyntöihin suhtaudutaan vakavasti ja että istunnoista luopumisesta ei muodostu poikkeuksetonta automaatiikkaa. Näillä reunaehdoilla Pellonpää pitää työryhmän ehdotuksia kannatettavina.

Professori Jaakko Husa katsoo, että ehdotus vakuutusosoikeuslain muuttamiseksi on yleisesti hyvin perusteltu ja esitys sisältää monia askeleita kohti parempaa tosiasiallista oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta. Husan mukaan työryhmän mietintö on oikeansuuntainen ja pääosin kannatettava. Husa toteaa ottavansa lausunnossaan kantaa oikeudellisiin pulmakohtiin ja muihin asioihin, jotka voivat herättää huomiota erityisesti valtiosääntöoikeuden näkökulmasta.

3.6 Ammatti- ja muut järjestöt ja -liitot

Akava toteaa, että työryhmän kokoonpanossa on jätetty syrjään sekä vakuutuslääketieteen että työelämän asiantuntijoiden edustus. Akava katsoo, että työryhmän ehdotuksen yleisenä linjana on työmarkkinajäsenten ratkaisutoimintaan tuoman asiantuntemuksen aliarvostus ja heidän vähittäinen poistaminen kokoonpanoista. Tätä on perusteltu tehostamisella ja oikeusturvavaatimuksilla. Vakuutusosoikeuden lääketieteellisen asiantuntemuksen käytön osalta työryhmän ohjaavana perusteena näyttää Akavan mukaan olevan yhden yhdistyksen julkituoma tyytymättömyys vakuutusjärjestelmän lääkäriasiantuntijoihin. Akavan mukaan työryhmän enemmistön kanta on kyseenalainen eräissä asioissa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja *Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* katsovat yhteisessä lausunnossaan, että vakuutusosoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen on sinänsä kannatettava pyrkimys, mutta käsittelyaikojen lyhentämistä ja voimavarojen säästämistä ei tule tavoitella ensisijaisesti asioita käsittelevien tahojen määrää vähentämällä. Mahdollisia toimenpiteitä tulee arvi-

oida siitä lähtökohdasta, miten niillä lisätään oikeusturvaa ja kehitetään vakuutusosoikeuden luotettavuutta kansalaisten näkökulmasta. Asiantuntijajäsenistä luopuminen tai niiden määrän vähentäminen tilanteessa, jossa kansalaisten mielipide on jo nyt yleisessä keskustelussa, kyseenalaistaa muun muassa vakuutusosoikeuden päätösten oikeudenmukaisuuden. SAK:lla ja STTK:lla ei ole erityistä huomauttamista asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksista ilmoittamiseen tai lisäselvityksen rajaamiseen tiettyyn määräaikaan. SAK ja STTK katsovat, että työryhmän kokoonpano on ollut suppea ja yksipuolinen. Valmistelun ja työryhmän kokoonpanon olisi tullut olla laajakohjainen ja monipuolinen ja siinä olisi tullut olla myös työelämää tuntevien tahojen edustus.

Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry pitää työryhmän mietinnön keskeistä sisältöä, käsittelyprosessin yksinkertaistamista ja kokoonpanojen keventämistä kannatettavina tavoitteina.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kiinnittää huomiota työryhmän suppeaan ja vakuutusosoikeuspainotteiseen kokoonpanoon, jossa on ollut viisi jäsentä vakuutusosoikeudesta, kaksi oikeusministeriöstä, yksi sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä yksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Esitykseen sisältyy oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten eriävät mielipiteet. Vakuutusosoikeudella on ollut valmistelussa vahva rooli. Ei voida pitää hyväksyttävänä, että tuomioistuimien voisi päättää kokoonpanonsa käytännössä itse. Tämän vuoksi valmistelu ei voi olla ainakaan laajakantoisempien ja periaatteellisempien muutosesitysten pohjana. EK kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että työryhmä ei ole juurikaan pystynyt esittämään arviota siitä, mitä konkreettisia vaikutuksia muutosehdotuksilla olisi esimerkiksi käsittelyaikaan, jota pidetään vakuutusosoikeuden suurimpana ongelmana.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto pitää työryhmän ehdottamia toimenpiteitä vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämiseksi kannatettavina, mutta se haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistamiseen työtapaturma-asian käsittelyyn.

Työeläkevakuuttajat TELA:n mukaan työryhmän ehdotus vaikuttaa tasapainoiselta ja siinä on monia kannatettavia linjauksia.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että työryhmän mietintö on perusteellinen ja seikkaperäinen ja sen johtopäätöksiin voidaan pääosin yhtyä. Työryhmä olisi kuitenkin voinut arvioida laajemmin mahdollisuuksia vakuutusosoikeuden kehittämiseen myös muusta kuin oikeudenkäynnin joutuisuuden näkökulmasta. Tuomariliitto toteaa, että työryhmän tehtävänanto on ollut verraten suppea sikäli, että käsittelyn joutuisuutta olisi voitu tarkastella muitakin keinoja käyttämällä. Työryhmässä olisi voitu pohtia vakuutusosoikeuden kannalta erilaisia vaihtoehtoja nykyiselle menettelylle, jossa esittelijä valmistelee asian istuntoon.

Suomen Asianajajaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä varsin keskeiseksi on noussut kysymys vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn aiheuttamasta luottamusvajeesta, vaikka sitä ei työryhmän toimeksiannossa ole korostettu.

Suomen lakimiesliitto ry on lausunnossaan ottanut erikseen kantaa osaan työryhmän ehdotuksista, eikä se ole lausunut yleisesti työryhmämietinnöstä eikä vakuutusoikeuden kehittämistarpeesta.

3.7 Kansalaisjärjestöt

Vakuutusongelmaisten liitto ry kiinnittää huomiota työryhmän kokoonpanoon, jossa valtaosa on vakuutusoikeudesta. Vakuutusongelmaisten liitto ry:n mukaan työryhmän riippumattomuus sekä kyky tarvittaviin muutoksiin ovat kyseenalaisia ja ehdotetut muutokset eivät johda epäkohtien korjaantumiseen vakuutusoikeudessa.

Hippokampus Tuki ry:n mukaan vakuutusoikeus ei ole nauttinut kansalaisten ja suuren yleisön luottamusta ainakaan lähivuosikymmeniin ja pitkä aika kului ennen kuin oikeusministeriö perusti työryhmän pohtimaan vakuutusoikeuden kehittämistä. Vakuutusoikeuden kehittäminen on tullut ajankohtaiseksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antamien langettavien tuomioiden sekä lisääntyneen julkisuuden vuoksi. Hippokampus Tuki ry kiinnittää huomiota työryhmän kokoonpanoon, jossa olisi tullut olla paremmin edustettuna lainoppineita, joilla ei ole sidonnaisuuksia vakuutusoikeuteen sekä suurempi sosiaali- ja terveysministeriön edustus. Hippokampus Tuki ry:n mielestä työryhmän mietintö ei vastannut siitä olleita suuria odotuksia, eikä se ratkaise vakuutusoikeusjärjestelmän ongelmia. Muutosehdotukset ovat Hippokampus Tuki ry:n mukaan lähinnä kosmeettisia.

3.8 Potilasjärjestöt

Aivovammaliitto ry toteaa, että se toimii tiiviissä yhteistyössä muiden sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kanssa ja yhtyy monilta osin niiden antamiin lausuntoihin. Aivovammaliitto ry toteaa lisäksi, että työryhmän esittämät tavoitteet vakuutusoikeuden käsittelyaikojen lyhentämiseksi, henkilöstövoimavarojen kohdentamiseksi/tehostamiseksi ja käsittelyn läpinäkyvyyden lisäämiseksi ovat kannatettavia, koska ne osaltaan mahdollistavat käsittelyaikojen lyhentämisen. Muutokset eivät saa kuitenkaan johtaa oikeusvarmuuden heikkenemiseen.

Muistiliitto ry:n mukaan työryhmän tavoitteet tehostaa vakuutusoikeuden lainkäyttöä niin, että luodaan edellytyksiä muutoksenhakijoiden oikeusturvan toteutumiselle entistä paremmin sekä kiinnittää huomiota käsittelyaikoihin, henkilöstövoimavarojen tehostamiseen ja käsittelyn läpinäkyvyyteen ovat erittäin kannatettavia ja hyvin perusteltuja. Muistisairaiden ihmisten osalta on otettava huomioon sairauden etenevä luonne, minkä vuoksi näille henkilöille on erityisen tärkeää saada asiassa lopullinen päätös mahdollisimman nopeasti.

*Hengitysliitto Heli ry:*llä ei ole huomauttamista siltä osin kuin työryhmä esittää vakuutusoikeuden rutiinien ja työskentelytapojen kehittämistä. Hengitysliitto Heli kuitenkin kiinnittää huomiota työryhmän kokoonpanoon ja siihen, että laajoja asiakaskuntia ja taustaryhmiä edustavia sosiaali- ja terveysalan järjestöjä kuullaan vasta työryhmän muistion valmistumisen jälkeen. Näistä syistä johtuen työryhmän ehdotuksissa korostuvat hallintoon, vakuutusoikeuden toimintaan,

päätöskokoonpanoon, asiantuntijajäsenten tarpeeseen ja käyttöön sekä muihin menettelytapoihin liittyvät näkökohdat.

Näkövammaisten Keskusliitto ry on pitänyt vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistä tarpeellisena ja katsonut, että kehittämistyössä on myös tärkeää ottaa huomioon sosiaaliturvaetuksien saajien näkökulma. Näkövammaisten Keskusliitto ry on lisäksi katsonut, että eri vammais- ja potilasjärjestöjä olisi ollut suotavaa kuulla jo työryhmän työn aikana.

Diabetesliitto ry kiinnittää huomiota siihen, että usealta diabeetikolta on oikeusturvan hakeminen muutoksenhaun kautta jäänyt tekemättä henkilökohtaisten voimavarojen riittämättömyyden vuoksi. Diabetesliittoon tulleen asiakaspalautteen perusteella vakuutusosoikeuteen päätyy huolestuttavalla tavalla vain osa niistä päätöksistä, joissa henkilö kokee oikeusturvansa tulleen loukatuksi. Koska etuutta hakeva henkilö on usein pienituloinen ja parantumattoman sairauden kuormittama, on erittäin tärkeää, että henkilön oikeudet toteutuvat täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti vakuutusosoikeudessa. Diabetesliitto pitää työryhmän tavoitteita asioiden käsittelyn nopeuttamisesta ja oikeusvarmuuden säilyttämisestä korkealla tasolla erittäin kannatettavina, mutta esittää huolensa siitä, että esitetyllä toimintatavalla nämä tavoitteet ovat osin ristiriidassa keskenään.

Suomen Reumaliitto ry toteaa, että hakemusten kokonaiskäsittelyaika on liian pitkä ja päätöksen venyminen johtaa pahimmillaan hakijan joutumiseen taloudelliseen ahdinkoon. Tuki- ja liikuntaelinsairausryhmässä toimeentuloturva koskevia hakemuksia hylätään paljon, eikä hakijalle anneta riittäviä hylkäysperusteita. Reumaliitto pitää oikeana työryhmälle asetettua tavoitetta asioiden käsittelyn nopeuttamisesta ja oikeusvarmuuden turvaamisesta parantamalla vakuutusosoikeuden toimintaedellytyksiä. Reumaliitto kuitenkin katsoo, että työryhmän työ on jäänyt keskeneräiseksi eräissä keskeisissä ehdotuksissa. Näin ehdotusten toteutuessa muutoksenhakijan oikeusturva kaventuisi.

Suomen Potilasliitto ry on lausunnossaan yhtynyt työryhmämietinnön eriäviin mielipiteisiin.

3.9 Muut

Eläketurvakeskus pitää työryhmän ehdotuksia pääasiallisesti hyvinä ja tarkoituksenmukaisina. Ehdotukset ovat omiaan tehostamaan vakuutusosoikeuden toimintaa ilman, että perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuu. Eläketurvakeskuksen mukaan ehdotusta, jonka mukaan työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoihin vähennettäisiin, ei kuitenkaan ole perusteltua toteuttaa siinä laajuudessa kuin työryhmä ehdottaa.

Finanssivalvonta pitää työryhmän ehdotuksia tarkoituksenmukaisina ja kannatettavina eikä sillä ole toimialansa osalta ehdotuksista huomautettavaa.

Sotainvalidien Veljesliitto ry toteaa, että sotilasvammalain mukaan maksetaan korvauksia sotavammaisten ja heidän leskiensä lisäksi ennen vuotta 1991 palvelleille varusmiehille ja sotaleskille. Rauhan ajan varusmiesten asioita on noin

kymmenen prosenttia kaikista käsitellyistä asioista. Sotaleskien valitukset ovat harvinaisia ja muiden erityisryhmien valitukset erittäin harvinaisia. Sotavammaisilta poistettiin vuoden 1994 alusta mahdollisuus valittaa vakuutusosoikeuden päätöksistä, jotka koskivat oikeutta korvaukseen. Samassa yhteydessä korvauksen saajien oloja tuntevien jäsenten asema muuttui. Sotainvalidien Veljesliitto ottaa lausunnossaan erityisesti kantaa vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten vähentämistä koskevaan ehdotukseen. Sotainvalidien Veljesliitto painottaa, että vamman prosentin määrittäminen vaikuttaa sotavammaisten vanhuuden turvaan paljon keskeisemmin kuin mihinkään niistä ryhmistä, joihin heidät on työryhmän muistiossa samaistettu. Sotilasvamma-asiat ovat vakuutusosoikeudessa supistuva asia-ryhmä.

4 YKSITYISKOHTAISEMMAT ARVIOT KESKEISISTÄ EHDOTUKSISTA

4.1 Erityinen nopeutettu valmistelumenettely

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että tehokkain tapa käsittelyaikaisten saamiseksi tyydyttävälle tasolle olisi jonkinlainen valituslupajärjestelmä. Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa puoltaisi sekin, että osa vakuutus-oikeuteen tulevista asioista ei sisällä varsinaista oikeudellista harkintaa, vaan perustuu esimerkiksi henkilön ansiotuloista tai terveydentilasta saatavaan selvitykseen. Monet etuudet voivat myös ajoittua menneeseen aikaan, jolloin asia ratkaistaan vakuutus-oikeudessa tilanteeseen nähden liian myöhään. Valituslupajärjestelmä antaisi vakuutus-oikeudelle mahdollisuuden keskittyä enemmän periaatteellisuonteisiin ja muutenkin yleisempää merkitystä sisältäviin tapauksiin.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan mukaan työryhmämietinnössä käsitelty poistopäätöksiin liittyvä valituskielto, jota työryhmä ei ole päättänyt ehdottamaan, saattaisi kuitenkin olla perusteltu mietinnöstä ilmenevin perustein.

OP-Pohjola toteaa, että tapaturma-asioissa on tyypillistä, että vakuutettu saa asiansa uudelleen vireille hyvinkin pienen uuden selvityksen perusteella. OP-Pohjolan mukaan tällaisten perusteettomina pidettävien valitusten käsittelyä tulisi voida yksinkertaistaa esimerkiksi ottamalla käyttöön seulontamenettely taikka vähentää määräämällä käsittelymaksu sellaisille asioille, jotka on jo kertaalleen ratkaistu eikä niihin uusi valitus tuo muutosta. OP-Pohjola kuitenkin arvelee, että tällainen maksullisuus taitaisi olla vieras sosiaalivakuutusjärjestelmälle.

Suomen lakimiesliitto ry pitää oikeana ratkaisuna sitä, että työryhmä ei ole ehdottanut valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista vakuutus-oikeudessa. Ainoa asiaryhmä, jossa valituslupajärjestelmää voitaisiin ajatella, on päätösten poistoa koskevat asiat, joissa kansalaisella on mahdollisuus käyttää oikeusturvakeinoja poistopäätöksen jälkeen annetun uuden päätöksen osalta.

Aivovammaliitto ry katsoo, että valituslupajärjestelmä ei toisi parannusta ja oikeusvarmuutta vakuutus-oikeuden ratkaisuihin.

Suomen Reumaliitto ry katsoo, että valituslupajärjestelmän ja seulontojen mahdollinen käyttöönotto heikentäisi oikeusturvaa, koska vakuutus-oikeus on useissa toimeentuloturva-asioissa ylin muutoksenhakuaste.

Näkövammaisten Keskusliitto ry:n mukaan vakuutus-oikeuteen valittamisen ei tulisi olla luvanvaraista.

4.2 Muodollisista istunnoista luopuminen

Kansaneläkelaitos pitää muodollisista istunnoista luopumista koskevaa ehdotusta kannatettavana ja katsoo, ettei menettely vaaranna muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta pitää kannatettavana muodollisista istunnoista luopumista, koska tällainen menettely toisi asioiden käsittelyn nopeutumisen lisäksi vakuutusosoikeuden toimintaan läpinäkyvyyttä, koska tällöin päätöksessä mainittu asian ratkaissut kokoonpano muodostuisi tosiasiallisesti niistä henkilöistä, jotka ovat tutustuneet asiakirjoihin ja tehneet oikeudelliset päätelmät. Samalla työkyvyttömyyseläkkeiden uusintakierrokset voisivat vähentyä, kun päätöksessä näkyisi muutoksenhakijan oman sairauden mukaisen erikoislääkärin nimi.

Akava pitää ehdotusta muodollisista istunnoista luopumisesta mahdollisena, koska se jouduttaisi asioiden käsittelyä ja jäsenillä säilyisi kuitenkin mahdollisuus saada asia käsiteltäväksi istunnossa. *Akava* kuitenkin toteaa, että edellä kuvatun lisäksi vakuutusosoikeuden tulee kehittää omia prosessejaan, päätösten perustelemista, työn organisointia ja henkilöstöpolitiikkaansa siten, että se edistää käsittelyaikojen lyhentämistä ja on omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja *Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry* katsovat, että vakuutusosoikeuden toiminnan tehostamiseksi voitaisiin harkita muodollisista istunnoista luopumista tietyissä tilanteissa. Toiminnan tehostamiseksi olisi hyödyllistä kehittää samalla myös asiakirjojen sähköistä kierrättämistä jäsenillä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa ehdotusta muodollisista istunnoista luopumisesta, koska muutoksella voitaisiin merkittävästi jouduttaa asioiden käsittelyä ilman, että oikeussuoja tosiasiallisesti heikentyisi.

Korkein hallinto-oikeus ja *hallintoneuvos Matti Pellonpää* katsovat, että muodollisista istunnoista luopumista ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena, mikäli asiasta säädetään laissa ja menettelyllä on rajoitettu käyttöala. Tällaisesta menettelystä on myös kansainvälisiä esimerkkejä. Mikäli päätöksenteko ilman istuntoja muodostuisi käytännössä poikkeukselliseksi pääsäännöksi, saattaisi nousta kysymys, ollaanko enää tekemisissä ihmisoikeussopimusten tai perustuslain mukaisen tuomioistuimen perustunnusmerkit täyttävän elimen kanssa. Ehdotettujen uudistustenkin jälkeen järjestelmään kuitenkin sisältyy siinä määrin merkittäviä rajoitteita, että ehdotettu uudistus on hyväksyttävissä. Periaatteellisesti tärkeimmissä asioissa, jotka ratkaistaan joko vahvennussa istunnossa tai täysistunnossa, kollegiaalinen menettely on turvattu. Ehdotetun 10 §:n sanamuodon valossa ei välttämättä ole aivan selvää, voiko kokoonpanon yksi jäsen saada mistä tahansa syystä asian istunnossa ratkaistavaksi. Tältä osin korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Pellonpää esittävät tarkennusta. Saattaisi olla myös aihetta korostaa sitä, että pelkästään asiakirjojen kierrätykseen perustuva menettely on sen määrällisestä yleisyydestä huolimatta periaatteessa poikkeuksellista.

Professori Jaakko Husa katsoo, että muutoseikkoihin ja tuomioistuinten yhtenäistä menettelyä painottavan näkemyksen kannalta voidaan pitää ongelmana sitä, että tuomioistuin eräissä tapauksissa luopuisi varsinaisesta istunnosta. Kun otetaan huomioon oikeudenkäytön tehokkuuden vaatimus, johon sisältyy myös menettelyn joutuisuus, niin tätä ei kuitenkaan voida pitää ylittämättömänä on-

gelmana. Työryhmän mietinnön eriävässä mielipiteessä on näiltä osin ehkä liikaa painotettu kollegiaalista menettelyä. Jos jäsenet ovat asiakirjakierron jälkeen riidatta yksimielisiä, on vaikea nähdä merkittävää lisäarvoa muodollisen istuntoilaisuuden järjestämisestä. Oikeusturvan kannalta ei ole niinkään oleellista se, onko kokoonpano ollut fyysisesti koolla vaan se, että ratkaisu toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla oikeusturvaa.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän mietinnössä on keskitytty muodollisista istunnoista luopumista koskevaan asiaan lähinnä viisijäsenisten kokoonpanojen osalta. Oikeusasiamies pitää kuitenkin tärkeänä, että asia arvioidaan myös kolmijäsenisten asioiden osalta, vaikka tältä osin vakuutusosoikeudessa onkin jo vakiintunut käytäntö. Oikeusasiamies katsoo, että ehdotuksesta saatava hyöty käsittelyaikoihin on varsin vähäinen verrattuna siihen, kuinka periaatteellisesta muutoksesta on kysymys. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan ratkaisuja muodollisista istunnoista aiheutuviin ongelmiin ja käsittelyaikaongelmiin tulisi löytää muualta kuin muodollisista istunnoista luopumisesta.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen toteaa, että mikäli muodollisista istunnoista halutaan luopua yksimielisissä asioissa, on asiasta ehdotetulla tavalla välttämätöntä säätää laissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan muodollisista istunnoista luopuminen on tarkoituksenmukaista käsittelyaikojen lyhenemisen ja vakuutusosoikeuden ratkaisumenettelyn läpinäkyvyyden kannalta. Selvyyden vuoksi puheenjohtajan tulisi kuitenkin todeta asioiden tultua ratkaistuiksi, jota ennen jäsenellä tulisi olla vielä mahdollisuus saattaa asia neuvoteltavaksi.

Vakuutusosoikeus pitää kannatettavana muodollisista istunnoista luopumista koskevaa ehdotusta. Vakuutusosoikeus toteaa, että menettelyllä olisi laissa tarkoin rajattu käyttöala ja että yhdenkin jäsenen halutessa istuntoa ja myös epäselvissä tilanteissa istunto järjestettäisiin. Nykyisillä asiamäärillä ja yhä pienemmillä voimavaroilla ei ole mahdollista käydä keskustelua sellaisissa asioissa, joissa esittelijä ja jäsenet ovat asiasta kaikilta osin yksimielisiä.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että muodollisista istunnoista luopumisen kirjaaminen lakiin vahvistaa jo nykyisin osassa vakuutusosoikeuden asioita noudatetun käytännön. Noudatettua käytäntöä voidaan pitää ongelmattomana oikeusturvanäkökohdista, koska yksimielisten asioiden käsittely istunnossa on ollut tähänkin saakka lähinnä mahdollisuus.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että se miten tuomioistuinneuvottelu käydään, on lähinnä viraston ja kokoonpanon sisäinen asia. Jos muodollisesta istunnosta jää pois asioita, jotka eivät muutenkaan synnyttäisi keskustelua, se vapauttaa aikaa neuvotteluille asioissa, joissa oikeusturvanäkökohdat vaativat neuvottelemista.

Suomen lakimiesliitto ry ei näe estettä sille, että yksimielisten viisijäsenisten asioiden osalta siirrytään työryhmän ehdottamaan istuntomenettelyyn.

Suomen Reumaliitto ry katsoo, että varsinaiset päätökset tulee vakuutusosoikeudessa tehdä lain edellyttämällä tavalla istunnossa, eikä muodollisia istuntoja tule

enää sallia. Päätöksenteon tulee perustua vain asiakirjoihin tosiasiallisesti perehtyneiden jäsenten asiantuntijuuteen. Reumaliitto toteaa kiinnittäneensä huomiota istuntojen satunnaisiin kokoonpanoihin, mikä on herättänyt muutoksenhakijoissa epäluottamusta vakuutusosoikeuden päätöksiä kohtaan.

Näkövammaisten Keskusliitto ry:n mukaan vakuutusosoikeuden muodollisista istunnoista voidaan luopua silloin, kun ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiasta yksimielisiä.

Suomen Potilasliitto ry yhtyy työryhmämietinnön eriävään mielipiteeseen siltä osin kuin siinä on katsottu, että vakuutusosoikeuden muodollisista istunnoista ei tule luopua. Kollegiaalisen päätöksentekomenettelyyn kuuluu keskeisesti se, että neuvottelu ratkaisun lopputuloksesta tapahtuu viime kädessä päätöksentekoon osallistuvien jäsenten samanaikaisesti saapuvilla ollessa. Jos tämä vuorovaikutus puuttuu, on vaarana, ettei ratkaisutoiminta tapahdu asianmukaisesti ja yhtäläisin perustein. Myös rajanveto siitä, mitkä asiat ratkaistaan istunnossa ja mitkä asiakirjojen kierrättämisen yhteydessä, voi olla ongelmallista oikeusturvan kannalta ja johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin.

4.3 Lisäselvityksen vastaanottaminen

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että lainsäädännöllisistä syistä lisäselvityksen vastaanottamista ei voida kovinkaan paljon rajoittaa, mutta ehdotus istuntopäivänä tai sen jälkeen toimitetun selvityksen huomioon ottamatta jättämisestä on perusteltavissa.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta pitää lisäselvityksen vastaanottamisen rajaamista ratkaisupäivään kannatettavana ja katsoo, että uudistuksesta ei aiheudu työeläkeasioissa oikeusturvan loukkausta, koska henkilö saa asiansa aina uudelleen vireille.

Kansaneläkelaitos pitää lisäselvityksen vastaanottamisen rajaamista ratkaisupäivään perusteltuna uudistuksena ja toteaa, että se tulee jossakin määrin lyhentämään valitusten käsittelyaikoja lähinnä lääketieteellistä arviointia koskevissa asiarhmissä. Kansaneläkelaitos katsoo, että lisäselvitysten toimittamista koskevan rajoituksen ei voida arvioida olennaisesti lisäävän Kansaneläkelaitokselle tehtävien uusien hakemusten määrää.

Valtiokonttori katsoo, että lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista koskeva ehdotus on kannatettava, koska se osaltaan tehostaa ja selkiyttää muutoksenhakuprosessia. Aikarajan jälkeen saapunut merkityksellinen selvitys on aina mahdollista käsitellä viranomaisissa tai vakuutuslaitoksissa. Valtiokonttorin mielestä muutoksenhakijalle lähetettävässä ilmoituksessa on syytä korostaa sitä, että mahdolliset lisäselvitykset yleensä pidentävät asian käsittelyaikaa arvioidusta.

OP-Pohjola pitää hyvänä ehdotusta lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta. OP-Pohjolan mukaan uudistus ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että asia pannaan helpommin uudelleen vireille huomiotta jätetyn selvityksen perusteella.

Eläketurvakeskuksen mielestä pääsääntöisesti asian käsittely vakuutusosoikeudessa voidaan rajata istuntopäivään mennessä tulleeeseen selvitykseen. Jos kuitenkin istuntopäivänä tai sen jälkeen saapunut selvitys olisi merkittävää, vakuutusosoikeuden tulisi ottaa se huomioon.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio toteaa, että hallintolainkäyttölain prosessityöryhmä pohtii parhaillaan muun muassa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista koskevaa asiaa. Koska asia ei ole ollut ongelmallinen muissa hallintotuomioistuimissa, siitä säätämistä vakuutusosoikeuden osalta erikseen työryhmän esittämällä tavalla voidaan pitää perusteltuna. Muutos ei kuitenkaan toisi käsittelyaikoihin merkittävää parannusta, joten onkin tärkeää, että käsittelyaikoja pyritään lyhentämään muilla toimilla. Tällöin myös lisäselvityksen toimittamista koskeva ongelma vähentyisi. Lisäselvitysten määrään tulisi pyrkiä vaikuttamaan myös lääketieteellisten asioiden perusteellisemmalla selvittämällä jo asian aikaisemmassa vaiheessa, mieluiten jo vakuutuslaitoksessa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen katsoo, että ratkaisupäivä on selkeä ajankohta, johon lisäselvityksen vastaanottaminen voidaan perustellusti katkaista.

Korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Matti Pellonpää toteavat, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vahvistanut vakuutusosoikeusmenettelyn osalta erinäisiä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan loukkauksia kuulemisvirheen perusteella. Tähän nähden työryhmän ehdottama lisäselvityksen rajaamista koskeva säännös on perusteltu. Ehdotus ei rajoita kohtuuttomasti asianosaisen oikeuksia, se terävöittää yhdessä ehdotetun 16 §:n 4 momentin kanssa prosessia ja helpottaa ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten noudattamista. Viimeksi mainitulta kannalta olisi suositeltavaa tehdä selväksi, että huomioon ottamatta jäävää selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon. Korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Pellonpää ehdottavat tältä osin 16 §:n 3 momentin täydentämistä.

Vakuutusosoikeus kannattaa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ehdotuksessa esitetyllä tavalla. Menettely tehostaa vakuutusosoikeuden prosessia rajoittamatta kohtuuttomasti muutoksenhakijan oikeutta toimittaa asiassa lisäselvitystä.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan lisäselvityksen toimittamista koskeva rajoitusmahdollisuus on perusteltu, koska vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden luonteesta johtuen tuomioistuimelle toimitetaan lisäselvitystä oikeudenkäynnin kuluessa. Tuomariliiton mukaan lakiin olisi voinut selvyiden vuoksi voinut ottaa maininnan siitä, että vakuutusosoikeus voi jättää selvityksen huomioon ottamatta, jos se ei vaikuta asian ratkaisuun. Vakuutusosoikeudessa ei ole käytännössä arvioitu sitä, onko lisäselvitys relevanttia, vaikka asiaan vaikuttamattoman selvityksen torjuminen voisi jouduttaa asian käsittelyä ja helpottaa selvittämisen oikeassa kohdentamisessa.

Suomen Asianajaliitto kannattaa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista koskevaa ehdotusta.

Suomen lakimiesliitto ry ehdottaa, että lisäselvityksen vastaanottamista voisi harjita rajattavan valituksen määräaikaan ja että vakuutusosoikeus voisi vain erityisestä syystä ottaa lisäselvitystä vastaan määräajan jälkeen. Suomen lakimiesliitto ry:n

mukaan tämä olisi selkeä määräaika ja verrattuna ratkaisupäivään se ehkäisisi mahdollisuutta viivyttää tuomioistuimen työskentelyä lisäselvityksen lähettämällä.

Näkövammaisten Keskusliitto ry kannattaa lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ratkaisupäivään.

4.4 Ratkaisukokoonpanot

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta kiinnittää huomiota siihen, että yhden ja kahden jäsenen kokoonpanojen luominen saattaa herättää kysymyksen eriarvoisuudesta, jos jotkut muutoksenhakijat katsovat saavansa vähemmän perusteellisen käsittelyn kuin toiset. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta kuitenkin katsoo, että kysymyksessä on hyvä uudistus, jos se nopeuttaa asioiden käsittelyä. Edellytyksenä tässä kohdin on myös se, että työmäärä vapautuu vastaavasti muuhun lainkäyttöasioiden ratkaisutoimintaan.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta pitää yhden tuomarin kokoonpanoa kannatettavana ja toteaa, että tällainen kokoonpano on hallintolainkäytön piirissä jo käytössä hallinto-oikeuksissa yksinkertaisia prosessuaalisia ratkaisuja tehtäessä. Yhden jäsenen kokoonpano on käytössä myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, jossa on saatu hyviä kokemuksia käsittelyn nopeutumisen osalta. Yhden tuomarin kokoonpano mahdollistaa asioiden ratkaisemisen joustavasti ja nopeasti, mikä lienee kaikkia osapuolia parhaiten palveleva ratkaisu. Mahdollisuus siirtää asia tarvittaessa suuremman kokoonpanon ratkaistavaksi vahvistaisi oikeusturvan toteutumista.

Kansaneläkelaitos pitää vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanojen keventämistä kannatettavana uudistuksena ja katsoo, että uudistukset eivät vaaranna muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Valtiokonttori katsoo, että erityisesti ratkaisukokoonpanojen muuttaminen ja keventäminen nopeuttaa valitusten käsittelyä. Valtiokonttori pitää tärkeänä, että vakuutusosoikeuden ratkaisukäytäntö pysyy yhdenmukaisena riippumatta ratkaisukokoonpanosta.

Akavan mukaan ehdotettu muutos nykyisten viiden ja kolmen jäsenen kokoonpanoista edelleen yhden ja kahden jäsenen kokoonpanoihin näyttäisi muodostavan sekavan järjestelmän. Ongelmallista olisi erityisesti ylimmän muutoksenhakuasteen ratkaisuvallan antaminen yhdelle henkilölle. Käsittelyaikojen lyhentäminen on sinänsä kannatettava pyrkimys, mutta sitä ja resurssien säästämistä ei tule tavoitella ensisijaisesti kokoonpanoja supistamalla. Ehdotuksesta ei ilmene, millä tavoin kokoonpanojen muutokset nopeuttaisivat tuomioistuimen toimintaa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei näe estettä yhden tuomarin kokoonpanon luomiseen vakuutusosoikeudessa. Sen sijaan EK pitää yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanoa jossakin määrin ongelmallisena, koska lääkärin arvio on ratkaisevassa asemassa monissa vakuutusosoikeuden asioissa, tyypillisimpinä työkyvyttömyyseläkeasiat. Rajanveto sen suhteen, mitkä asiat kuuluisivat suppeaan kokoonpanoon, voi olla vaikeata. EK:lla ei kuitenkaan ole huomauttamista ehdotuksesta, jos rajanveto pystytään tekemään laissa riittävän täsmällisesti.

Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry pitää työryhmän ehdotuksen keskeistä sisältöä, käsittelyprosessin yksinkertaistamista ja kokoonpanojen keventämistä kannatettavina tavoitteina.

Työeläkevakuuttajat TELA pitää kannatettavana vakuutusosoikeuden käsittelyprosessien ja kokoonpanojen keventämistä.

Hippokampus Tuki ry katsoo, että ehdotetuilla kokoonpanomuutoksilla vaarannettaisiin entisestään vakuutettujen oikeusturvaa.

Tohtori Pentti Arajärvi kiinnittää huomiota työryhmän ehdotuksiin, jotka koskevat yksijäsenisen ja kaksijäsenisen kokoonpanon luomista sekä asiantuntijajäsenten vähentämistä viisijäsenisestä kokoonpanosta. Työryhmämietinnössä ei varsinaisesti pohdita niiden kysymysten merkitystä, jotka poistaisivat työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä vaativasta vakuutusosoikeuden kokoonpanosta. Ne seikat, joissa ehdotuksen mukaan näiden jäsenten edellytetään olevan mukana, ovat varsin tärkeitä ja perustavanlaatuisia kysymyksiä työolojen ja yritystoiminnan tuntemisen kannalta, mutta myös muissa työeläke-, tapaturmavakuutus- tai sotilastapaturma-asioita taikka työttömyysturvaa koskevissa asioissa saattaa olla sellaisia periaatteellisia kysymyksiä, joissa työolosuhteiden ja yrityselämän tuntemusta voidaan perustellusti edellyttää. Kyse on useimmiten todennäköisesti etuuksien saamisen edellytysten keskeisimmistä seikoista. Jatkovalmistelun kannalta olisi syytä tehdä selvitys niistä asioista, joista asiantuntijajäsenet poistettaisiin, jotta poistojen merkitystä voidaan arvioida. Arajärvi toteaa lisäksi yksijäsenisen ja kaksijäsenisen kokoonpanon osalta, että ehdotuksen mukaan asia siirretään aina kolmijäseniseen kokoonpanoon asian laadun sitä vaatiessa. Näyttäisi kuitenkin periaatteessa mahdolliselta, että ainakin yksijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavan asian vaatiessa niin sanottua peruskokoonpanoa olisi joissain tilanteissa asia ratkaistava 11 §:n mukaisessa viisijäsenisessä kokoonpanossa.

Professori Jaakko Husa katsoo, että aineellisen oikeusvarmuuden kannalta ongelmaa tuskin on, jos yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistaan muun muassa myöhästyneitä valituksia, peruutuksia tai keskeyttämisspyyntöjä. Husa ei näe ongelmaa myöskään kaksijäsenisen kokoonpanon kohdalla. Ylipäänsä ratkaisukokoonpanojen keventämistä voidaan pitää kannatettavana tapana edistää joutuisuutta. Kokoonpanoa oleellisempaa on, että päätös on oikea. Se, että asia on edelleen siirrettävissä peruskokoonpanon ratkaistavaksi, on tärkeää, jos asiaan liittyvät oikeudelliset ongelmat osoittautuvat ennakoarviota suuremmiksi.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio mukaan ratkaisukokoonpanoja harkittaessa tulee muistaa vakuutusosoikeuden asema ylimpänä muutoksenhakuasteena ja alansa lainsäädännön viimekätisenä tulkitsijana. Tehokkuusnäkökohdat ja nykyisen valitustilanteen ruuhkautuminen eivät saa olla ratkaisevassa asemassa kokoonpanoja kevennettäessä. Kyse on vakuutusosoikeutta kohtaan tunnettavasta luottamuksesta ja muutoksenhakijoiden tulee voida luottaa siihen, että heidän asiansa käsitellään riittävän asiantuntevassa kokoonpanossa. Oikeusasiamies pitää kuitenkin yhden tuomarin kokoonpanoa ehdotuksen mukaisissa yksinkertaisissa asioissa perusteltuna. Kahden jäsenen kokoonpanoon oikeusasiamies suhtautuu epäroiden.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen mukaan yksinkertaisten asioiden ratkaiseminen ehdotetuissa yhden ja kahden jäsenen kokoonpanoissa saattaisi lyhentää vakuutusoikeuden keskimääräistä käsittelyaikaa, minkä vuoksi ehdotus on kannatettava.

Vakuutusoikeus katsoo, että ehdotettu muutos yhden tuomarin kokoonpanon luomiseksi saattaa antaa mahdollisuuden seuloa osan kiireellisistä ja tutkimatta jätettävistä asioista joutuisampaan menettelyyn. Jos kokoonpanosta tehtävä ratkaisu edellyttää jo itsessään harkintaa, kokoonpanojen keventämisen vaikutus ei lähtökohtaisesti ole työmäärää vähentävä tai ratkaisutoiminnan toimivuutta parantava. Yksijäseniseen kokoonpanoon soveltuvia asioita on vakuutusoikeudessa varsin vähän. Vakuutusoikeus pitää epäselvänä sitä, minkälaista kokonaisuhyötyä ehdotettu kahden jäsenen kokoonpano toisi. Mikäli kahden jäsenen kokoonpanon luomiseen päädytään, tulisi tällaisesta kokoonpanosta rajata pois paitsi työkyvyttömyyseläkettä ja terveydenhuollon korvausta, myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaiset ammatilliset kuntoutusasiat.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että ehdotukset yksi- ja kaksijäsenisten kokoonpanojen luomiselle vakuutusoikeuteen ovat perusteltuja, koska vastaavia kokoonpanovaihtoehtoja on käytössä myös markkinaoikeudessa ja hallinto-oikeuksissa.

Suomen Asianajajaliitto ei näe estettä siihen, että tietyt asiat voitaisiin ratkaista kevennetyssä kokoonpanossa ja rutiininomaisimmat asiat yhden jäsenen kokoonpanossa. Asianajajaliitto kuitenkin huomauttaa, että ehdotetun 10 a §:n perusteissa olisi esitettävä, miksi siinä luetellut asiat ovat rutiininomaisia.

Aivovammaliitto ry katsoo, että vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanojen variointi voisi keventää ratkaisutoimintaa ja samalla säilyttää oikeusvarmuuden ja valittajien oikeusturvan.

Muistiliitto ry toteaa, että ehdotetussa yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa ratkaistaisiin merkittävä osa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta tulevista asioista. Mikäli ehdotettu uusi kokoonpano nopeuttaa asioiden käsittelyä ja myös mahdollistaa työryhmän näkemyksen siitä, että kevennetyistä käsittelystä säästyvät voimavarat on mahdollista käyttää päätösten perustelujen kehittämiseen, on työryhmän ehdotus perusteltu.

Diabetesliitto ry huomauttaa, että yhden tuomarin kokoonpano on harvinainen tuomioistuinkokoonpano. Diabetesliitto ei pääsääntöisesti pidä hyvänä ehdotusta yhden tuomarin kokoonpanosta, koska kyse on perusoikeuksien toteutumisesta muutoksenhakujärjestelmän korkeimmalla tai toiseksi korkeimmalla tasolla. Käsitteelle pieni taloudellinen intressi ei ole olemassa juridisesti oikeudenmukaista mittaria.

Suomen Reumaliitto ry katsoo, että ehdotettu ratkaisukokoonpanojen osittainen keventäminen ei ole mahdollista muutoksenhakijoiden oikeusturvaa loukkaamatta. Lisäksi kokoonpanojen keventämisestä saatavat säästöt ovat suhteellisen pieniä. Reumaliitto ei kannata kevennetyn ratkaisukokoonpanon käyttämistä vam-

maisetusasioissa, koska ne vaikuttavat keskeisesti muun muassa kuntoutukseen pääsyyn.

Näkövammaisten Keskusliitto ry pitää vakuutusosoikeuden kokoonpanojen keventämistä hyvänä ratkaisuna.

4.5 Asiantuntijajäsenet

Lääkärjäsenet

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta yhtyy työryhmän arvioon siitä, että vakuutusosoikeuden nykyinen lääkärijäsenjärjestelmä on parempi kuin kokonaan ulkopuolisista asiantuntijalääkäreistä koostuva järjestelmä. Myös sidonnaisuusselvityksen vaatiminen on hyvä asia, joskin se on mietinnössä hieman ylikorostetussa asemassa. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa, että vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet toimivat tuomarinvastuulla. Asiantuntijalääkäreiden käyttö ehdotetussa muodossa ja laajuudessa saattaa horjuttaa luottamusta vakuutusosoikeuden itsenäiseen päätöksentekoon. Lakiin ei ole ehdotettu minkäänlaista säännöstä siitä, missä asioissa pyydetään lausunto asiantuntijalääkäriltä. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ei pidä asiantuntijalääkärin käyttöä ehdotetussa muodossa tarpeellisena.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että vakuutusosoikeuden omien asiantuntijalääkäreiden julkisten lausuntojen käytöstä saattaa aiheutua vastaavanlaisia ongelmia kuin kokonaan ulkopuolisessa asiantuntijalääkärijärjestelmässä. Muutoksenhakijalle voi lausunnon saadessaan jäädä epäily siitä, että hänelle ei toimiteta koko lausuntoa ja tosiasiallinen ratkaisu perustuu tähän muutoksenhakijalta salattuun lausunnon osaan. Jotta tällaista kuvaa ei syntyisi, asiantuntijalääkärin lausunnon laatimiselle on asetettava korkea vaatimustaso. Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärijärjestelmä saattaa olla ongelmallinen myös vakuutusosoikeuden uskottavuuden säilymisen kannalta, koska asian ratkaiseva kokoonpano ei ole sidottu asiantuntijalääkärin lausuntoon. Toisaalta taas asiantuntijalääkärin käyttäminen voi luoda sellaisen kuvan, että todellinen ratkaisuvälillä on lääkäriä eikä ratkaisukokoonpanolla. Erilaisista riskeistä huolimatta ehdotetun kaltainen asiantuntijalääkärijärjestelmä avaa ratkaisun perusteluja muutoksenhakijalle ja lisää tuomioistuimen luotettavuutta, mikäli riskit pystytään minimoimaan. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta kannattaa myös vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevaa ehdotusta.

Kansaneläkelaitos katsoo, että työryhmän ehdottamat vakuutusosoikeuden lääkärijäsenjärjestelmää koskevat muutokset, jotka pyrkivät parantamaan lääketieteellisen arvioinnin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta, saattavat samalla lisätä myös luottamusta koko toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää kohtaan.

OP-Pohjola katsoo, että työryhmän näkemykset ja ehdotukset vakuutusosoikeuden lääkärijärjestelmän kehittämiseksi ovat kannatettavia.

Akavan mukaan ehdotettu muutos vakuutusosoikeuden lääkärijäsenjärjestelmään ei ole perusteltu eikä sitä tulisi tehdä. Ristiriitatilanteet hoitavan lääkärin ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin välillä olisivat väistämättömiä ja asiantuntijalää-

käristä lausuntoineen tulisi keskeinen arvostelun kohde. Asiantuntijalääkäriinlausuntojen laatimisen vaatima työ määrä kasvaisi huomattavasti, eikä halukkaiden lääkäreiden määrä asiantuntijalääkäriin tehtäviin tulisi olemaan suuri.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei pidä onnistuneena ehdotusta, että vakuutusoi-keuden lääkärijäsenten varajäsenet korvattaisiin uudella asiantuntijalääkärijärjestelmällä. EK on samaa mieltä työryhmän mietinnössä kerrotusta kannasta, että kokonaan ulkopuolisten lääkäriinlausuntojen hankkiminen voisi johtaa päätösval- lan siirtymiseen tuomioistuimen ulkopuolelle. EK:n mukaan laajamittainen va- kuutusoikeuden asiantuntijalääkäreiden käyttö johtaisi käytännössä samaan loppu- tulokseen. Vakuutusoikeuden lääketieteellinen osaaminen on korkeatasoista, eikä epäluottamukselle ole todellisia perusteita. EK ei usko, että ehdotus johtaisi luot- tamuksen lisääntymiseen, vaan se voisi jopa johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Ehdotus merkitsisi sitä, että vakuutusoi-keuteen muodostuisi kaksi erilaista oikeu- denkäytymenettelyä. Ainakin uuden perusteellisemmän menettelyn ulkopuolelle jääneiden luottamus vakuutusoi-keutta kohtaan ei lisääntyisi. EK esittää epäilyk- sensä, että vakuutusoi-keus ei voisi poiketa asiantuntijalääkäriin lausunnosta, jol- loin päätösvalta siirtyisi ratkaisukokoonpanon ulkopuoliselle asiantuntijalääkäri- le.

Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry katsoo, että sidonnaisuuksien ilmoittami- nen merkittävässä asiantuntija-asemassa toimivien osalta kuuluu nykypäivän avoimeen toimintatapaan. On myös tärkeää, että vakuutusoi-keuden lääkärijäsenet ovat samassa asemassa kuin tuomarijäsenet. Suomen vakuutuslääkärien yhdistys ry katsoo, että vakuutusoi-keuden asiantuntijalääkärijärjestelmää koskeva työryh- män ehdotus ei ole perusteltu ja se heikentäisi vakuutusoi-keuden erityistuomiois- tuimen luonnetta. Ristiriitatilanteet hoitavan lääkärin ja vakuutusoi-keuden asian- tuntijalääkäriin välillä tulevat olemaan väistämättömiä ja lausuntojen tekeminen tulee entistä työläemmäksi. On myös selkeästi ennustettavissa, että halukkaiden lääkäreiden määrä vakuutusoi-keuden asiantuntijalääkäriin tehtäviin ei tule olemaan suuri ja asiantuntijalääkäri lausuntoineen tulee olemaan koko päätöksentekopro- sessin julkisen arvostelun kohde.

Työeläkevakuuttajat TELA:n mukaan ratkaisujen riippumattomuuden kannalta on tärkeää, että vakuutusoi-keuden lääkärijäsenet toimivat edelleen tuomarinroolissa. Työryhmän ehdottama asiantuntijalääkärijärjestelmä saattaa lisätä asiantuntija- jäsenten työ määrää suurestikin nykyiseen verrattuna.

Akavan, Työeläkevakuuttajat TELA:n ja Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry:n mukaan lääkärijäsenten rekrytointimenettelyä ei tulisi muuttaa siten, että valinta siirtyisi avoimen haun perusteella tapahtuvaksi oikeusministeriön valinnaksi, kos- ka oikeusministeriöllä ei voi olla sosiaali- ja terveysministeriön tapaan tuntumaa terveydenhuoltoon ja vakuutuslääketieteeseen. Vakuutuslääketieteen erityispäte- vyys on lisäksi ehdotuksesta kokonaan sivuutettu. Näihin näkökohtiin olisi syytä jatkovalmistelussa vielä kiinnittää huomiota.

Vakuutusongelmaisten liitto ry katsoo, että vakuutusoi-keuden lääketieteellinen asiantuntemus ei näy tällä hetkellä millään tavalla valittajaan päin. Vakuutuson- gelmaisten liitto ry:n mukaan lääketieteellistä ratkaisua koskevat seikat tulee olla aina asianosaisjulkisia.

Hippokampus Tuki ry:n mielestä vakuutusosoikeuden lääkärijäsenistä tulisi luopua ja näiden tilalla tulisi käyttää sidonnaisuuksista vapaita lääkäreitä. Asiantuntijalääkäreiden valinnassa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sidonnaisuuksiin. Asiantuntijalääkärien nimien, erikoisalojen ja sidonnaisuuksien pitäisi olla julkisia. Hippokampus Tuki ry ehdottaakin julkisen vakuutuslääkärirekisterin perustamista.

Korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Matti Pellonpää katsovat, että vakuutusosoikeuden nykyinen lääkärijäsenjärjestelmä ja lääkärin kannanottojen jääminen tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin ei ole ongelmallinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta. Tältä kannalta arveluttavaa saattaa kuitenkin olla konsultoitujen lääkäreiden kannanottojen jääminen neuvottelusalaisuuden piiriin, koska ratkaisukokoonpanolla on tällöin käytössään kokoonpanon ulkopuolelta tullutta ratkaisun sisältöön vaikuttavaksi tarkoitettua materiaalia, jota asianosainen ei ole voinut kommentoida. Korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Pellonpää yhtyvät työryhmän kantaan ulkopuolisen asiantuntijalääkärijärjestelmän ongelmista ja kannattavat ehdotusta vakuutusosoikeuden nykyisen lääkärijäsenjärjestelmän kehittämisestä. Myös lääkärijäsenten nimittämismenettelyn osalta tehdyt ehdotukset ovat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan perusteltuja.

Professori Jaakko Husa katsoo, että lääkärijäsenten asema ei ole tuomioistuimen puolueettomuuden kannalta niin pulmallisen kuin intressipohjainen edustus. Silti lääketieteellisenkin asiantuntemuksen osalta voitaisiin miettiä muita vaihtoehtoja kuin nykyinen malli.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio käsityksen mukaan lääketieteellisen asiantuntemuksen tarve ja merkitys vakuutusosoikeudessa on niin suuri, että nykyisenkaltaisen lääkärijäsenjärjestelmän säilyttäminen onkin perusteltua. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa vakuutusosoikeustuomareiden ja lääkärijäsenten välittömän keskustelun, joka on tärkeää yksittäisen muutoksenhakijan oikeusturvan ja myös vakuutusosoikeuden ratkaisutoiminnan sujuvuuden kannalta. Nykyisen lääkärijäsenjärjestelmän haittapuolista merkittävin on sitä kohtaan tunnettava epäluottamus. Ratkaisujen lääketieteellisten perustelujen kehittäminen olisi tehokas keino lisätä luottamusta. Muutoksenhakijalle kielteisen päätöksen lääketieteellisissä perusteluissa on selostettava avoimesti ja perusteellisesti asiassa esitetty näyttö ja tuotava esiin se punninta, johon tehty ratkaisu perustuu. Oikeusasiamies toteaa, että vakuutuslääketieteelliseen arviointiin liittyvä luottamuspula koskettaa koko sosiaaliturvajärjestelmää, vaikka kritiikki kohdistuu usein vakuutusosoikeuteen. Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että ehdotus asiantuntijalääkäreiden lausuntojen lisäämiseksi on mielenkiintoinen erityisesti arvioitaessa muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuutta. Asiantuntijalääkärilausuntomenettelyä kehitettäessä on muistettava muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Ehdotettu järjestelmä lisäisi toiminnan läpinäkyvyyttä, mutta se ei saisi lainkaan lisätä käsittelyaikoja. Oikeusasiamies pitää kannatettavina lääkärijäsenten nimittämismenettelyn muuttamista ja sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyä koskevia ehdotuksia.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen pitää pyrkimyksiä lääketieteellisen arvioinnin avoimuuden lisäämiseksi oikeansuuntaisena ja kannatettavana. Ehdotulla vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärijärjestelmällä tähän tavoitteeseen voi-

daan ainakin osittain päästä. Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi määrättävältä edellytettävä sidonnaisuuksien ilmoittaminen on apulaisoikeuskanslerin mukaan erittäin perusteltua ja omiaan lisäämään lääkärijäsenten valinnan avoimuutta. Lääkäreiden nimittämismenettelyn osalta apulaisoikeuskansleri pitää suotavana, että nimittämismenettelyä säädettäisiin laissa ehdotettua tarkemmin.

Vakuutusoikeus yhtyy työryhmän arvioon vakuutusoikeuden lääketieteellisestä arviointimenettelystä ja sen kehittämisvaihtoehdoista. Lääketieteellisen asiantunteumuksen tarve ja merkitys vakuutusoikeuden käsittelemissä asioissa on niin suuri, että vakuutusoikeuden lääkärijäsenistä, joiden mukanaolo mahdollistaa myös lääkäreiden ja muiden tuomioistuimen jäsenten keskustelun, ei voida luopua. Vakuutusoikeus pitää ehdotusta vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreistä ratkaisutoiminnan laadun, perustelujen kehittämisen ja vakuutusoikeutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta perusteltuna. Tavoitetta siitä, kuinka monessa asiassa lausunto pyydetäisiin, ei ole syytä asettaa, vaan pyrkiä lausuntomenettelyssä muutoksenhakijoiden yhdenvertaisuuden turvaaviin yhtenäisiin käytäntöihin. Vakuutusoikeus toteaa, että jatkossakin on huolehdittava vakuutusoikeuden omien lääkärijäsenten asiantunteumuksen monipuolisuudesta ja kattavuudesta. Vakuutusoikeus pitää lääkärijäsenten nimitysmenettelyyn ehdotettuja muutoksia perusteltuina.

Suomen tuomariliitto ry pitää vakuutusoikeuden lääkärijäsenten nimittämismenettelyn muuttamista koskevaa ehdotusta perusteltuna. Ehdotukseen asiantuntijalääkärinlausuntojen lisäämisestä Tuomariliitto toteaa, että lausunnon pyytämistä voidaan pitää perusteltuna silloin, kun kysymys on tavanomaista hankalammasta lääketieteellisestä kysymyksestä tai siitä, että kukaan vakuutusoikeuden lääkärijäsenistä ei ole kyseessä olevan lääketieteen erikoisalan asiantuntija. Sen sijaan tietyn tavoitemäärän asettaminen lausunnoille ei ole perusteltua eikä asiantuntijalausunnosta ole merkittävää hyötyä ratkaisutoiminnalle.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että vakuutusoikeuden ratkaisutoiminnan avoimuutta voisi merkittävästi lisätä tuomalla lääketieteellinen arviointi asianosaisjulkiseksi. Asianajajaliiton mukaan työryhmän ehdotus lääkärijäsenten roolin muuttamisesta ja asiantuntijalausuntojen pyytamisestä on oikeansuuntainen. Asianajajaliiton mielestä olisi kuitenkin siirryttävä kokonaan ratkaisukokoonpanon ulkopuolisten asiantuntijalääkäreiden käyttöön, mikä on käytäntö myös muiden maiden järjestelmissä. Jos käytettäisiin ulkopuolisia asiantuntijalääkäreitä, heidän arvionsa olisivat muodollisesti todisteina muiden lausuntojen joukossa. Tällöin vakuutusoikeus joutuisi myös päätöksensä perusteluissa punnitsemaan, mitä painoa se millekin arviolle antaa. Mikäli työryhmän ehdottama asiantuntijalääkärijärjestelmä toteutuu tai se säilytetään nykyisellään, Asianajajaliitto kannattaa lääkäreiden hakumenettelyn muuttamista avoimeksi ja että valmistelu siirretään oikeusministeriölle.

Suomen lakimiesliitto ry katsoo, että vakuutusoikeudessa käsiteltävissä lääketieteellisissä asioissa on tärkeää, että lääkärijäsen on mukana päätöksenteossa.

Aivovammaliitto ry katsoo, että potilasta hoitavan lääkärin asiakassuhdetta ei voida kaikilta osin pitää asiantuntijana kuulemisen esteenä koska pääsääntöisesti hoitavan lääkärin tulee toimia moniammatillisessa yhteistyössä muidenkin terveydenhuollon ammattilaisten kanssa. Vakuutusoikeus voi edellytyksillään ohjata

hoitohenkilöstöjen työskentelyä tähän suuntaan. Aivovammaliitto ry pitää perusteltuna uudistusehdotusta, joka koskee vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamista.

Diabetesliitto ry pitää vakuutusosoikeuden lääkärijäsenjärjestelmän kehittämistä koskevaa ehdotusta kannatettavana. Diabetesliitto huomauttaa, että vakuutusosoikeuden tulee kiinnittää erityistä huomiota lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin asiantuntemukseen kussakin tilanteessa, jotta henkilön perusoikeudet toteutuisivat täysimääräisinä. Esimerkiksi diabetes on monimuotoinen ja usein monen eri pitkäaikaissairauden toisiinsa kietoutunut monisairaus, jolloin pelkkä yhden sairauden asiantuntemus ei riitä henkilön toimintakyvyn arvioinnissa. Diabetesliitto korostaa, että kaikissa päätöksenteon asteissa henkilön tulee nähdä, millä perusteilla kunkin elimen asiantuntijalääkäri on ratkaisunsa tehnyt. Asiantuntijoiden sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely on Diabetesliiton mukaan kannatettava ehdotus.

Suomen Reumaliitto ry katsoo, että kaikki asiantuntijalääkärinlausunnot tulee saattaa muutoksenhakijan tietoon ja niistä tulee kuulla asianosaista. Reumaliitto katsoo, että lääkärijäsenten puolueettomuus ja sidonnaisuudet olisi tärkeä selvittää sekä päivittää niissä tapahtuvat muutokset. Muutoksenhakijoiden luottamusta lisäisi lääkärin nimittämiseen liittyvä uudenlainen avoimuus.

Näkövammaisten Keskusliitto ry:n mukaan vakuutusosoikeuden kokoonpanoissa tulisi olla ainoastaan tuomarijäseniä. Lääkärin asiantuntemus voidaan tuoda tuomioistuimen tietoon todistelulla. Vakuutusosoikeudella tulisi olla myös mahdollisuus pyytää asiantuntijalausuntoja. Näkövammaisten Keskusliitto ry katsoo, että perusteena nykyisen lääkärijäsenjärjestelmän säilyttämiselle ei voi olla se, että lausuntojen pyytäminen olisi kalliimpaa kuin lääkärijäsenten osallistuminen kokoonpanoon. Se, että ratkaisukokoonpanoon osallistuisi ainoastaan tuomarijäseniä parantaisi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja yksilön oikeusturvaa, lisäisi ratkaisujen läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta tuomioistuimen toimintaan.

Suomen Potilasliitto ry korostaa, että lääkärijäsenen osallistuminen vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoon myös tulevaisuudessa on tärkeää.

Sotainvalidien Veljesliitto ry:n mukaan vakuutusosoikeuden tulisi periaatteellisia ja keskeisiä lääketieteellisiä kysymyksiä ratkaistessaan hankkia asiantuntijalausunnot kyseisen alan parhailta asiantuntijoilta ja asian luonteesta riippuen useammaltakin asiantuntijalta. Tällöin ratkaisusta tulisi yksiselitteinen ja se perustuisi kyseessä olevan lääketieteen alan parhaaseen asiantuntemukseen.

Työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta katsoo, että työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten asiantuntemusta tarvitaan lainopillisissa valitusasioissa, kun on arvioitavana, onko kysymyksessä työsuhte tai kun asiassa vaaditaan muuta työoikeudellista asiantuntemusta tai maatalousyrittäjän työolosuhteiden tuntemusta. Myös oikeutta korvaukseen koskevissa asioissa, vuosityöansi-oissa sekä työkyvyn arviointia ja kuntoutusta koskevissa valitusasioissa näitä jäseniä tarvitaan toisin kuin työryhmä on katsonut. Kyseiset jäsenet tuovat vakuutusosoikeudessa käsiteltäviin asioihin ulkopuolista näkemystä ja saattavat siten li-

sätä vakuutusosoikeuden käsittelyä kohtaan tunnettavaa luottamusta. Tapaturmasoioiden muutoksenhakulautakunta kuitenkin kannattaa sidonnaisuuksien ilmoittamisenmenettelyä asiantuntijajäsenten kohdalla.

Akava, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry vastustavat ehdotusta, jonka mukaan asiantuntijajäsenten osallistumista ratkaisukokoonpanoihin vähennettäisiin. Akavan, SAK:n ja STTK:n mukaan ehdotus johtaisi käytännössä tilanteeseen, jossa vakuutusosoikeuden asiantuntijajäsenet osallistuisivat vain sellaisiin ennakkotapaustilanteisiin asioihin, joilla olisi yleistä ja laajaa merkitystä tulevassa korvauskäytännössä. Työelämän asiantuntemus kokoonpanossa takaa sen, että ratkaisutoiminta ja oikeuskäytäntö kehittyvät työelämän jatkuvan muutoksen mukana. Akava, SAK ja STTK korostavat, että työoloja ja työelämää tuntevat asiantuntijat ovat yleensä oikeustieteellisen loppitutkinnon suorittaneita lakimiehiä, joilla on työelämäosaamisen lisäksi asiantuntemusta oikeudellisten arvioiden ja päätösten tekemiseen.

OP-Pohjola yhtyy työryhmän mietinnössä esitettyyn eriävään mielipiteeseen siitä, että vakuutusosoikeuden muista sivutoimisista jäsenistä kuin lääkärijäsenistä voidaan luopua kokonaan, koska kyseiset jäsenet ovat edustettuina vakuutusosoikeutta alemmanasteisissa muutoksenhakuelimissä ja jo lainvalmistelussa. Riippumattoman tuomioistuimen luonteeseen ei muutoinkaan sovi, että intressitahot ovat edustettuina tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoissa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei pidä hyväksyttävänä ehdotusta, jonka mukaan muun muassa työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta nimettyjen sivutoimisten asiantuntijajäsenten käyttöä vakuutusosoikeudessa vähennettäisiin merkittävästi. Työryhmä ei ole perustellut, miten tällaiseen ehdotukseen on päädytty tai mitä hyötyjä sillä saavutettaisiin. EK:n mukaan ehdotus heikentäisi vakuutusosoikeuden toimintaa ja vähentäisi sitä kohtaan tunnettavaa luottamusta ja vähentäisi asiantuntemusta. Muutos ei myöskään jouduttaisi asioiden käsittelyä. Monissa tapauksissa voi olla vaikea vetää rajaa, milloin asia kuuluu ehdotetun 11 §:n soveltamisalaan ja milloin asia on puhtaasti lainopillinen. Koska tuomioistuimen kokoonpano on määriteltävä laissa, lainmukaisena menettelynä ei voida pitää sitä, että vakuutusosoikeudella olisi runsaasti harkintavaltaa sen suhteen, missä kokoonpanossa asia käsitellään. Jos asiantuntijajäsenten käytöstä asteittain luovutaisiin, olisi vakuutusosoikeuden olemassaoloa erityistuomioistuimena arvioitava uudelleen.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto pitää työryhmän ehdotuksia muilta osin kannatettavina, mutta haluaa kiinnittää huomiota työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistumiseen työtapaturma-asoiden käsittelyyn. Mainittujen jäsenten tulisi olla mukana ratkaisutoiminnassa työryhmän ehdottamien asiaryhmien lisäksi myös silloin, kun asia koskee tapaturmavakuutuslain henkilöllistä tai alueellista soveltamisalaa taikka korvauksen määrää.

Eläketurvakeskus toteaa, että työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten vähentämistä koskevasta ehdotuksesta seuraisi, että nämä jäsenet jäisivät kokonaan pois lainopillisten asioiden käsittelystä, jolloin muun muassa eläkkeen perusteena olevaa ansiota ja työhön sovellettavaa lakia koskevat kysymykset jäisivät täysin ammattituomareiden ratkaistavaksi. Näissä asioissa työoloja tuntevilla jäse-

nillä saattaa kuitenkin olla sellaista yksityisten alojen työelämän palkka- ja palkitsemisjärjestelmiä sekä työsopimuskäytäntöjä koskevaa asiantuntemusta, josta olisi hyötyä ratkaisua tehtäessä. Vastaavasti yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistuminen ratkaisukokoonpanoihin olisi tärkeää silloin, kun asiassa on kyse yrittäjän työtuloista tai siitä, sovelletaanko työhön yrittäjän eläkelakia tai maatalousyrittäjän eläkelakia. Eläketurvakeskus ehdottaa vakuutusosoikeuslain 11 §:n tekstiin muutoksia.

Professori Jaakko Husa katsoo, että työryhmän esitys ei pureudu riittävän perusteellisesti ja syvällisesti asiantuntijajäsenten asemaan, joka on paitsi tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta pulmallista niin myös tuomioistuimen nauttiman legitimitetin kannalta ongelmallista. Sinänsä on tärkeää, että tuomioistuimella on käytössään riittävä määrä korkeatasoista substanssiasiantuntemusta. Husan mukaan jatkovalmistelussa on ehdottomasti vielä syytä ottaa uudelleen arvioitavaksi asiantuntijajäsenten asema sekä yleisemminkin se tapa, jolla oikeudellinen asiantuntemus nivelletään osaksi vakuutusosoikeuden toimintaa. Husa katsoo, että tuomioistuimen intressiedustus alkaa olla oikeudellisesti jo vanhanaikaista ja se pitäisi myös ottaa tässä asiassa jatkokehittelytyön lähtökohdaksi. Asiantuntemuksen tarvetta ei kuitenkaan voi kiistää, mutta asiassa tulisi vielä harkita sitä, voidaanko asiantuntemus hankkia muilla kuin nyt käytössä olevilla keinoilla. Jos näin laajamittainen pohdinta ei tule kyseeseen, tulisi ainakin miettiä, voitaisiinko asiantuntijajäsenten ja lääkärijäsenten nimittämismenettely saada yhdenmukaisemmaksi.

*Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio*n mukaan voidaan perustellusti kysyä, olisiko asiantuntijajäseniltä saatava tieto hankittavissa myös muualta, esimerkiksi kulloisenkin muutoksenhakijan työnantajalta tai tarvittaessa asiantuntijalausuntona. On lisäksi muistettava, että muutoksenhakulautakunnissa asia on ollut työmarkkinajärjestöjen ehdotuksesta nimettyjen asiantuntijajäsenten arvioitavana. Mikäli muutoksenhakulautakunnat kirjaisivat tältä osin asiaan vaikuttavat pohdinnat päätöksensä perusteluihin, siirtyisivät pohdinnat myös vakuutusosoikeuden arvioitaviksi. Oikeusasiamies katsoo, että työmarkkinajärjestöjen esityksiin pohjautuvasta asiantuntijajäsenten nimittämismenettelystä tulisi luopua jo tässä vaiheessa. Oikeusasiamies yhtyy työryhmän muistion eriävään mielipiteeseen, jonka mukaan vakuutusosoikeuden muista asiantuntijajäsenistä kuin lääkärijäsenistä voitaisiin lopulta kokonaan luopua. Sivutoimisten asiantuntijajäsenten tarvetta arviotaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös se, mitä voidaan edellyttää ylimmän tuomioistuimen monijäsenyydeltä ylipäänsä ja vakuutusosoikeuden osalta erityisesti. Oikeusasiamiehen mukaan vaikka ehdotettu asiantuntijajäsenten käytön vähentäminen voisi olla askel kohti asiantuntijajäsenistä luopumista, voisi kuitenkin vielä olla tarpeen pohtia sitä, onko perusteita poistaa asiantuntijajäsenet kaikista lainopillisista asioista nyt ehdotetulla tavalla.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen pitää sidonnaisuuksien ilmoittamismenettelyä lääkärijäsenten ohella myös muiden asiantuntijajäsenten osalta välttämättömänä ja oikeudenkäyntimenettelyn läpinäkyvyyttä lisäävänä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tuomioistuimen objektiivisen riippumattomuuden kannalta olisi perusteltua, että asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyssä siirryttäisiin työryhmämietinnön eriävissä mielipiteissä esitetyllä tavalla avoimeen hakume-

nettelyyn. Avoimella hakumenettelyllä määrätyt asiantuntijajäsenet toteuttaisivat luontevammin itsenäisen ja riippumattoman tuomarin roolia kuin nykyiset etujärjestöjen ehdotuksesta määrätyt asiantuntijajäsenet. Apulaisoikeuskansleri pitää asiantuntijajäsenten käytön vähentämistä ehdotetulla tavalla kannatettavana.

Vakuutusoikeudella ei ole huomautettavaa sivutoimisten jäsenten määräämistä koskevasta ehdotuksesta. Asiantuntijajäsenten edustamalla asiantuntemuksella voidaan katsoa olevan merkitystä vakuutusoikeuden ratkaisutoiminnassa työryhmän mietinnössä todetulla tavalla. Asiantuntijajäsenten asemaa ja nimitysmenettelyä tulee kuitenkin olla jatkuvasti valmius tarkastella kriittisesti. Vakuutusoikeus itse riippumattomana tuomioistuimena ei voi osallistua asiantuntijajäsenten ehdottamis- tai nimittämismenettelyyn. Vakuutusoikeus pitää asiantuntijajäsenten asiantuntemuksen kohdentamista ehdotuksessa mainittuihin asiarhmiin tarkoituksenmukaisena.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että vakuutusoikeuden intressijäsenistä luopumista voidaan perustella oikeudenkäynnin joutuisuuden ja tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmista. Jälkimmäistä on tarkasteltu työryhmän mietintöön sisältyvässä eriyvässä mielipiteessä, johon tuomariliitto tältä osin yhtyy. Tuomariliiton mukaan intressijäsenistä luopumista voidaan perustella myös sillä, että näiden jäsenten päätoimet ammattijärjestöissä voivat helposti aiheuttaa esteellisyytilanteita yksittäistapauksissa ja aiheuttaa myös vakuutusoikeuden riippumattomuuden kannalta ongelmia. Tuomariliiton mukaan sivutoimisten jäsenten rekrytointi ja nimittäminen tulisi suorittaa avoimella menettelyllä, mikäli näiden jäsenten asiantuntemusta katsotaan tarvittavan jatkossa. Tuomariliitto pitää kannatettavana vakuutusoikeuden kaikkien sivutoimisten jäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamista, koska menettelyllä turvataan tuomioistuimen puolueettomuutta ja mahdollistetaan esteellisyyden kontrolloimista.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten käyttämisestä ratkaisukokoonpanoissa voidaan kokonaan luopua. Sen sijaan asioissa voitaisiin käyttää tarvittaessa asiantuntijatodistelua esimerkiksi työelämän eri aloilta. Sikäli kun asiantuntijajäseniä tarvitaan, Asianajajaliitto yhtyy heidän hakumenettelynsä osalta työryhmän mietinnön eriyvään mielipiteeseen, jonka mukaan olisi siirryttävä avoimeen hakuun työmarkkinajärjestöjen ehdotusten sijasta.

Suomen lakimiesliitto ry toteaa, että työelämän lainsäädäntöä ja käytäntöjä tuntevat asiantuntijajäsenet tuovat vakuutusoikeuden päätöksentekoon erityisosaamista esimerkiksi työelämän käytännöistä, sopimusten tulkinnasta ja kunkin tapauksen olosuhteista.

Diabetesliitto ry pitää työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten tarvetta, määräämismenettelyä ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevia uudistusehdotuksia kannatettavina.

Näkövammaisten Keskusliitto ry:n mukaan vakuutusoikeuden kokoonpanoissa tulisi olla ainoastaan tuomarijäseniä. Muiden alojen asiantuntemus voidaan tuoda tuomioistuimen tietoon todistelulla. Vakuutusoikeudella tulisi olla myös mahdollisuus pyytää asiantuntijalausuntoja. Näkövammaisten Keskusliitto ry:n

mukaan se, että ratkaisukokoonpanoon osallistuisi ainoastaan tuomarijäseniä parantaisi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta ja yksilön oikeusturvaa, lisäksi ratkaisujen läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta tuomioistuimen toimintaan.

Suomen Potilasliitto ry korostaa, että työeläke, työtapaturma- ja työttömyysturva-asioiden ratkaisutoiminnassa vakuutusosoikeudessa tarvitaan käytännön työelämän ja yritystoiminnan olosuhteiden tuntemusta.

Sotainvalidien Veljesliitto ry katsoo, että korvauksensaajien oloja tuntevia vakuutusosoikeuden jäseniä tarvitaan tosiasiasa enemmän kuin koskaan, sillä keskimäärin 87-vuotiaiden sotavammaisten on usein vaikea täsmällisesti ilmaista itseään ja asiallisesti oikean lopputuloksen saavuttaminen edellyttää valittajan tilanteen ymmärtämistä. Sotainvalidien Veljesliitto korostaa, että sotilasvammalain mukaisten asioiden käsittelyjärjestystä ei tule muuttaa.

4.6 Hallintoistunnon ja täysistunnon kokoonpanot

Elinkeinoelämän keskusliitto EK on ilmoittanut, että sillä ei ole huomauttamista ehdotuksiin vakuutusosoikeuden täysistunnon ja hallintoistunnon kokoonpanojen supistamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ei pidä ongelmallisena vakuutusosoikeuden hallintoistunnon kokoonpanon jäsenmäärän vähentämistä ehdotuksessa kerrotulla tavalla. Sen sijaan täysistunnon osalta oikeusasiamies toteaa, että siellä käsitellään periaatteellisesti merkittävät etuusasiat, joten lähtökohtana voisi olla, että täysistuntoon voisivat osallistua kaikki vakinaisessa virassa työskentelevät tuomarit. On myös otettava huomioon, että tulevaisuudessa vakuutusosoikeuden tuomareiden määrä voi olla eri nykyiseen verrattuna, jolloin voidaan joutua pohtimaan, onko perusteltua rajata täysistunnon osallistujamäärää. Sinänsä täysistunnon jäsenmäärän rajaamiselle ei ole lainsäädännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista aiheutuvaa estettä.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen toteaa, että hänellä ei ole huomautettavaa vakuutusosoikeuden hallinto- ja täysistunnon keventämiseen tähtäävistä ehdotuksista.

Vakuutusosoikeudella ei ole hallintoistunnon kokoonpanon keventämisen osalta ehdotukseen huomauttamista. Sen sijaan täysistunnon kokoonpanon keventämistä siten, että kaikilla virassa olevillakaan tuomareilla ei olisi mahdollisuutta osallistua, ei vakuutusosoikeuden mukaan ole riittävästi perusteltu, koska täysistunnossa käsitellään periaatteellisesti merkittäviä lainkäyttöasioita.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan ehdotus vakuutusosoikeuden täys- ja hallintoistunnon kokoonpanojen muuttamisesta on perusteltu.

4.7 Esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimukset ja tehtävät

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan mielestä esittelijän toimiminen jäsenenä on hyvä asia jo kustannustehokkuudenkin kannalta. Tapaturma-asioiden

muutoksenhakulautakunta kuitenkin toteaa, että työryhmän mietinnössä ei ole käsitelty sitä, mikä merkitys vakuutusosoikeuden käsittelykapasiteetin ja kustannustehokkuuden kannalta olisi tuomareiden käyttämisellä esittelytehtävissä.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta pitää kannatettavana, että yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavissa asioissa voisi toimia esittelijänä kokeneimmat notaarit.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK yhtyy työryhmämietinnön eriävissä mielipiteessä esitettyihin näkemyksiin siltä osin kuin siinä on todettu, että esittelijöiden kelpoisuuteen toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä liittyy laajempia periaatteellisia kysymyksiä ja että asia pitäisi ratkaista erikseen yhdenmukaisesti kaikkien tuomioistuinten osalta.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio pitää perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan notaarit voisivat toimia esittelijöinä yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavissa asioissa. Tämä mahdollistaisi vakuutusosoikeussihteerien työpanoksen kohdentamista aiempaa enemmän muihin asiaryhmiin. Esittelijöiden jäsenenä toimimisen osalta oikeusasiamies katsoo samoin kuin työryhmän puheenjohtaja hallintoneuvos Jääskinen eriävissä mielipiteessään, että kyse onkin siitä, missä vaiheessa asia viedään eduskuntaan ja sen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Asiasta tulee säätää lain tasolla. Koska asiasta on jo nykyisin vakuutusosoikeudessa asetukseen perustuva käytäntö, oikeusasiamies pitää perusteltuna, että asia viedään eduskuntaan jo tässä vaiheessa.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen toteaa, että koska perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei ole sellaisesta menettelystä, jossa esittelijän perustehtäviin kuuluu toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä, ehdotus asiasta säätämisestä laissa ja kysymyksen saattaminen eduskunnan arvioitavaksi on hänen mielestään erittäin tarpeellista.

Vakuutusosoikeuden mukaan mahdollisuus määrätä notaari esittelijäksi on syytä edelleen säilyttää. Notaarien esittelemien asioiden määrä jäisi kuitenkin käytännössä vähäiseksi. Vakuutusosoikeus toteaa, että esittelijän toimiminen ratkaisukokoonpanon jäsenenä on koettu toimivaksi. Vakuutusosoikeus kuitenkin katsoo, että esittelijän asemaan liittyviä kysymyksiä on tarpeen tarkastella ottamalla huomioon myös hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädösten ja määrääjäksi nimitettävien tuomareiden nimittämistä valmistelleen työryhmän ehdotukset.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että kysymys esittelijän kelpoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä koskee muitakin tuomioistuimia kuin vakuutusosoikeutta. Tämän vuoksi Tuomariliitto katsoo, että vakuutusosoikeuden esittelijöiden asema tulisi arvioida samassa yhteydessä, jossa muidenkin tuomioistuinten esittelijöiden asema tulee arvioitavaksi. Tuomariliitto kiinnittää huomiota siihen, että esittelijän asema voi olla ongelmallinen, koska esittelijän osalta ei ole samanlaisia puolueettomuuden ja riippumattomuuden takeita kuin tuomareiden osalta. Käytännössä esittelijän toimiminen ratkaisukokoonpanon jäsenenä on lainkäytön tehokkuuden kannalta perusteltua, mutta menettelyn reunaehtoja tulisi kuitenkin arvioida prosessuaaliset perus- ja ihmisoikeusveloitteet huomioon ottaen. Erityisen

ongelmallisena Tuomariliitto pitää ehdotettua vakuutusosoikeuslain 10 §:n 2 momenttia, jonka mukaan ylituomari voi määrätä esittelijän toimimaan lakimiesjäsenenä muissakin asioissa. Vaikka ehdotettu esittelijän asemaa koskeva uudistus ei merkitse muutosta nykytilaan, Tuomariliitto pitää tärkeänä, että kysymys käsitellään eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, kuten työryhmän mietinnön eriävässä mielipiteessä on todettu, että esittelijän asema on ratkaistava osana laajempaa kokonaisuutta kaikkien tuomioistuinten kohdalla yhtenäisesti.

Suomen lakimiesliitto ry katsoo, että kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että vakuutusosoikeuden esittelijät ovat ylemmän oikeustutkinnon suorittaneita henkilöitä ja esivalmistelusta vastaavilla henkilöillä tulee olla suoritettuna vähintään oikeusnotaarin tutkinto.

Diabetesliitto ry:n mukaan mikäli kokeneimmat notaarit voisivat toimia joissain tilanteissa esittelijöinä, kokemuksen määrittelylle pitäisi olla selvemmat kriteerit. Diabetesliitto ry yhtyy työryhmämietinnön eriävässä mielipiteessä esitettyihin näkemyksiin siltä osin kuin siinä on todettu, että esittelijöiden kelpoisuuteen toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä liittyy laajempia periaatteellisia kysymyksiä ja että asia pitäisi ratkaista erikseen yhdenmukaisesti kaikkien tuomioistuinten osalta.

4.8 Päätösten poistaminen ilman hakemusta tai esitystä

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta näkee ongelmallisena sen, että vakuutusosoikeus voisi muutoksenhakuasiaa käsitellessään samalla poistaa hakemusta tai esityksestä asiaan liittyviä lainvoimaisia päätöksiä, koska työeläkelakien mukaan ensimmäisen asteen päätösten poistamisen asiallinen toimivalta on muutoksenhakulautakunnalla eikä vakuutusosoikeudella. Jos ehdotettu muutos tehtäisiin, se edellyttäisi vastaavia muutoksia myös etuuslakeihin ja se saattaisi aiheuttaa epätietoisuutta toimivaltaisesta viranomaisesta. Ehdotetussa muodossa vakuutusosoikeuslaki olisi ristiriidassa etuuslakien kanssa.

Eläketurvakeskus toteaa, että työryhmän mietinnössä ei ole tarkemmin kuvattu sitä, minkälaisissa tilanteissa on tarkoitettu sovellettavaksi vakuutusosoikeuslain 18 §:n 3 momenttiin ehdotettu säännös, jonka mukaan vakuutusosoikeus voisi viireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä. Hallituksen esityksen perusteluihin voisi ottaa esimerkkejä tilanteista, joissa säännös tulisi sovellettavaksi.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoo, että työryhmän olisi tullut selostaa päätösten poistamista koskevan ehdotuksen taustoja ja käsitellä tilanteita, milloin säännös voisi tulla sovellettavaksi. Viittaus hallintolainkäyttölakiin ei selvennä asiaa riittävästi. Oikeusasiamies korostaa, että päätöksen poistaminen viran puolesta voisi tapahtua vain muutoksenhakijan eduksi. Lainvoimaisen päätöksen poistamisen edunsaajan vahingoksi pitäisi jatkossakin tapahtua esityksestä siten, että edunsaajaa kuullaan poistoesityksen johdosta.

Vakuutusosoikeus pitää päätösten poistamista koskevaa ehdotusta perusteltuna.

4.9 Muuta

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta korostaa, että vakuutusosoikeuden tulisi antaa nopeasti ratkaisu silloin, kun kysymyksessä on uusi laki, jonka soveltaminen on epäselvää tai alempi aste tarvitsee vakuutusosoikeuden ratkaisun nopeasti joko oikeuskäytännön selkiinnyttämiseksi tai siksi, että muutoksenhakijalla on vireillä uusi valitus, jota muutoksenhakulautakunnassa ei voida ratkaista ennen kuin vakuutusosoikeus on ratkaissut siellä vireillä olevan valituksen. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan mielestä eräissä asiaryhmissä pitäisi olla nopeutettu käsittelyjärjestys läpi koko linjan vakuutuslaitoksesta vakuutusosoikeuteen. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kuntoutusasiat ja täyskustannusvastuujärjestelmän mukaista korvausta koskevat asiat sekä muut sellaiset asiat, joissa tilanne, jota valitus koskee, on jo ohi vakuutusosoikeuden antaessa päätöksensä. Myös sähköistä asiointijärjestelmää tulisi kehittää vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakunnan välillä. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta toteaa vielä, että työryhmän mietinnön sivulla 49 on virhe muutoksenhakulautakunnan lääketieteelliseen selvitykseen perustuvien asioiden määrässä. Oikea luku on 90 %.

Kansaneläkelaitos kiinnittää huomiota lisäksi päätösten perustelujen tärkeyteen. Jos perusteluissa on riittävän yksilöidysti tuotu esiin seikat, joihin päätös perustuu, muutoksenhakijan on helpompi ymmärtää ja hyväksyä myös hänelle kielteinen ratkaisu.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry katsovat, että vakuutusosoikeuden päätösten perustelemiseen tulee panostaa. Perustelujen kirjoittamisella nykyistä yksityiskohtaisemmin on erittäin suuri merkitys siihen, miten oikeudenmukaiseksi ja asiantuntevaksi kansalaiset kokevat valituselimen päätöksenteon. Päätöksestä tulisi erityisesti käydä nykyistä huomattavasti yksityiskohtaisemmin ilmi lääkäriasiantuntijan kanta ja perustelut.

OP-Pohjola kiinnittää huomiota erityisesti suurissa henkilövahingoissa viime vuosina esille tulleeseen seikkaan, joka koskee lääketieteellisen syy-yhteyden ratkaisemista. Vakuutusosoikeus ratkaisee tahollaan lääketieteellisen syy-yhteysongelman omien säädösten nojalla ja käräjäoikeus muutoksenhakuasteineen aivan samassa asiassa saman lääketieteellisen syy-yhteysongelman omien säädösten nojalla. Näin ollen samassa asiassa voidaan päätyä kahteen päinvastaiseen ratkaisuun. Ongelmaa ei voida ratkaista pelkästään vakuutusosoikeuden toimintaa kehittämällä, mutta OP-Pohjola katsoo aiheelliseksi tuoda asian esille tässä yhteydessä, koska kysymys on ongelmallinen ja se heikentää luottamusta tuomioistuimiin. Ongelmaan tulisi pikimmiten etsiä ratkaisua henkilövahinkoihin liittyvän muutoksenhaun kokonaisuudistuksella.

Vakuutusongelmaisten liitto ry:n mukaan vakuutusosoikeudessa käsiteltäville asioille tulisi asettaa maksimikäsitelyaika. Lisäksi Vakuutusongelmaisten liitto ry ehdottaa, että laissa säädettäisiin siitä, että vakuutusosoikeuden ja muutoksenhakulautakuntien tulisi pyytää valittajan omalta työvoimatoimistolta ja ammattiliitolta lausunto valittajan työllistymismahdollisuuksista. Vakuutusongelmaisten liitto ry korostaa sähköisen asiankäsittelyn kehittämistä, päätösten laadun valvontaa ja perustelujen parantamista sekä kiinnittää huomiota vakuutusosoikeuden päätösten si-

vunumerointiin. Vakuutusongelmaisten liitto ry katsoo, että vakuutusosoikeuden tulisi laatia aikajärjestykseen perustuva luettelo päätöksen perustana olevista asiakirjoista. Vakuutusongelmaisten liitto ry katsoo, että vakuutusosoikeus pitäisi lakauttaa, koska se ei kykene kunnioittamaan perusoikeuksia.

Hippokampus Tuki ry katsoo, että vakuutusosoikeuden suullisia käsittelyjä tulisi lisätä ja päätösten perusteluja parantaa. Hippokampus Tuki ry:n mukaan lakia tulisi muuttaa siten, että jatkossa lakisääteisiä tapaturmavakuutusasioita olisi mahdollista käsitellä myös käräjäoikeudessa liikennevakuutusasioiden tapaan. Tällöin vakuutusosoikeus voisi keskittyä toimeentulo-, kuntoutus, lääkitys- ja muihin sosiaalipuolen asioihin.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen kannattaa ehdotusta, jonka mukaan asian vireille tulosta ja käsittelystä tiedottamista lisätään. Apulaisoikeuskansleri kiinnittää vielä huomiota siihen, että suullista käsittelyä koskevan säännöksen sanamuoto ja vakuutusosoikeudessa noudatettava käytäntö ovat varsin kaukana toisistaan. Tämä ja tuomioistuimen tulkintakäytäntö huomioon ottaen olisi aiheellista harkita, olisiko tarvetta muuttaa suullista käsittelyä vakuutusosoikeudessa koskevia säännöksiä.

Vakuutusosoikeus esittää, että vakuutusosoikeuslain 15 §:n säännöstä täsmennettäisiin siltä osin, että myös vakuutusosoikeuden asiantuntijajäseneksi määrätty voisi määräajan päätyttyä edelleen osallistua jäsenenä sen asian käsittelyyn, jonka valmisteluun tai käsittelyyn hän on osallistunut aikana, joksi hänet on määrätty edellyttäen, että hän edelleen täyttää tehtävän yleiset kelpoisuusehdot. Lisäyksellä olisi merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa on pidetty suullinen käsittely ja jossa jäsenen toimikausi päättyy ennen kuin asiassa on annettu ratkaisu. Vakuutusosoikeus toteaa vielä, että vireillä olevassa hallintolainkäyttölain uudistamista koskevassa hankkeessa muutetaan mahdollisesti myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevia 11 luvun säännöksiä, jotka eivät sinällään koske vakuutusosoikeutta. Sikäli kuin samassa yhteydessä tehdään korkeinta hallinto-oikeutta helpottavia uudistuksia (esimerkiksi toistuvan purkuhakemuksen kieltö, purkuhakemuksen tekemisen määräajan lyhentäminen) olisi tässä yhteydessä syytä arvioida, tulisiko samat uudistukset saattaa myös koskemaan vakuutusosoikeutta.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että työryhmä olisi voinut arvioida myös sitä, voisiko kokoonpanovaihtoehtoissa olla vahvennettu lääketieteellinen kokoonpano, johon kuuluisi kaksi lääkärijäsentä asiassa, jossa lääketieteelliset seikat kattavat useamman lääketieteen osa-alueen.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että sosiaaliturvalaitosten vakuutusosoikeudelle valitusten johdosta antamat lausunnot ovat yleensä niukkoja ja ylimalkaisia. Asiaa olisi syytä pyrkiä korjaamaan pyytämällä tarvittaessa laitoksilta täsmällisempiä vastauksia esitettyihin vaatimuksiin ja perusteisiin. Asianajajaliiton mukaan kaikkea tiedottamista asianosaisille tulisi lisätä. Lisäksi Asianajajaliitto ehdottaa, että vakuutusosoikeuden käsittelyssä olevat asiakirjat voisi luetteloida. Luettelo edistäisi oikeusvarmuutta ja luottamusta, kun asianosaisella olisi tieto, että kaikki hänen haluamansa selvitykset ovat ratkaisun perustana.

Aivovammaliitto ry pitää perusteltuna, että työkyvyttömyyseläkeasioiden käsittelyjärjestys palautetaan entiselleen siten kuin työryhmämietinnössä on kuvattu. Aivovammaliitto ry lisäksi ehdottaa, että vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoon olisi lisättävä potilasjärjestöjen edustus, jotta potilas- ja palvelujärjestelmien käyttäjien näkökulmia tulisi esiin.

Muistiliitto ry painottaa sitä, että asiakkaan kokemus oikeudenmukaisesta päätöksestä perustuu siihen, että hän saa päätöksestä selkeän perustelun.

Diabetesliitto ry toteaa, että vakuutusoikeuden tehottomuus johtuu osaltaan sitä alempana olevien elinten kehittämistarpeista. Vakuutusoikeuden ruuhkautumisen syitä arvioitaessa tulisi samanaikaisesti pureutua päätöksenteon eri asteilla samanaikaisesti ruuhkautumista synnyttäviin mekanismeihin. Diabetesliitto pitää erityisesti tarpeellisena Kansaneläkelaitoksen päätöksenteon selkeyden ja läpinäkyvyyden kehittämistä perusoikeuksien näkökulmasta. Huolellinen ja avoin ensimmäisen asteen päätöksenteko lisäisi kansalaisten oikeusturvaa ja ehkäisisi samalla valituksia muutoksenhakuasteisiin. Suuri osa Diabetesliittoon tulevasta asiakaspalautteesta liittyy vakuutusoikeutta alemmanasteisten elinten antamiin etuus- ja eläkepäätöksiin. Palaute liittyy pääsääntöisesti lääketieteellisen asiantuntemuksen luottamusvajeeseen ja kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin.

Hengityслиitto Heli ry toteaa, että sen jäsenkunnan asioista erityisesti ammattitautitapaukset tulevat yleensä pitkän haku- ja muutoksenkäsittelyn jälkeen vakuutusoikeuden ratkaistavaksi. Näissä valitusasioissa on säännönmukaisesti ongelmina valitusajan pituus ja päätösten perustelut, joissa lähinnä viitataan aikaisempien käsittelyvaiheiden teksteihin ja lain säännöksiin. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi vakuutusoikeuden voimavaroja tulisi lisätä ja päätösten perusteluihin tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota.

Suomen Reumaliitto ry ehdottaa, että vakuutusoikeudessa käsiteltäville asioille tulisi asettaa enimmäiskäsittelyajat ja muutoksenhakijalle tulisi tiedottaa asian käsittelystä. Reumaliiton mukaan muutoksenhakijoiden suullista kuulemistä olisi lisättävä. Reumaliitto katsoo, että sähköistä asiakirjakiertoa asiantuntijajäsenillä tulisi pikaisesti kehittää. Reumaliitto pitää kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan työkyvyttömyyseläkeasioiden käsittelyjärjestys palautetaan ennalleen siten, että lääkärijäsen tutustuu asiaan ennen esittelijää. Reumaliitto kannattaa myös ehdotusta asiantuntijalääkäreiden eläkeiän nostamisesta 68 vuoteen ja katsoo, että samaa eläkeikää tulisi noudattaa kaikkien vakuutusoikeuden päätöksentekoon osallistuvien virkamiesten kohdalla. Lisäksi Reumaliitto kiinnittää erityisesti huomiota vakuutusoikeuden päätösten perustelujen puutteellisuuteen.

Sotainvalidien Veljesliitto ry katsoo, että vakuutusoikeuden ratkaisutoiminnassa tulisi pyrkiä päätösten oikeellisuuteen, perustelujen selkeyteen ja ratkaisuperusteiden tekemiseen tunnetuksi. Näillä keinoilla voitaisiin vähentää tarpeettomia valituksia ja siten myös purkaa ruuhkia.

5 PYKÄLÄKOHTAISIA HUOMAUTUKSIA

4 §

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan mukaan 4 §:stä puuttuu säännös siitä, mikä on hakumenettely vakuutusoikeuden lääkärijäseneksi tai asian tuntijalääkäriksi.

10 §

Korkein hallinto-oikeus ja *hallintoneuvos Matti Pellonpää* ehdottavat vakuutus-oikeuslain 10 §:n 1 momentin toista virkettä muutettavaksi esimerkiksi seuraavasti:

Asia voidaan ratkaista myös ilman erillisen istunnon järjestämistä sen jälkeen, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet lopputuloksen osalta yksimielisiä eikä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä.

10 b §

Vakuutusoikeuden mukaan kahden jäsenen kokoonpanoa koskevassa säännöksessä tulisi tehdä rajausta paitsi työkyvyttömyyseläkettä ja terveydenhuollon korvausta, myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaista ammatillista kuntoutusta koskevalta osalta.

11 §

Eläketurvakeskus ehdottaa vakuutus-oikeuslain 11 §:n 1 momentin 1 a), 4 ja 5 kohtien sanamuotoa muutettavaksi seuraavasti (muutokset kursivoituna):

a) yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevan oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta työeläkeasiassa *tai eläkkeeseen oikeuttavista työansioista taikka siitä, sovelletaanko työhön työntekijän eläkelakia (395/2006);*

4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun työeläkeasiassa on kysymys yrittäjän oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta *tai yrittäjän työtulosta taikka siitä, sovelletaanko työhön yrittäjän eläkelakia (1272/2006);*

5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun työeläkeasiassa on kysymys maatalousyrittäjän tai maatalousyrittäjän tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineen oikeudesta työkyvyttömyyseläkkeeseen tai ammatillisesta kuntoutuksesta *tai maatalousyrittäjän työtulosta taikka siitä, sovelletaanko työhön maatalousyrittäjän eläkelakia (1280/2006)* taikka siitä, oikeuttaako ruumiinvamma, sairaus tai kuolema maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) mukaiseen korvaukseen, tai ammatillisesta kuntoutuksesta.

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoo, että ehdotus ei avaudu siltä osin kuin siinä on käsitelty työttömyysturva-asioiden ratkaisemista viisijä-

senisessä kokoonpanossa. Tätä koskevassa lainkohdassa on viitattu työttömyysturvalain säännökseen, joka sisältää itsessäänkin lukuisia viittauksia lain muihin säännöksiin.

Vakuutusoiikeus katsoo, että ehdotettu 11 §:n 1 momentin 1 b kohdan määritelmä kattaa edelleen myös siinä tarkoitetut oikeutta korvaukseen koskevat lainopilliset asiat. Ehdotetun 11 §:n 1 momentin 1 c kohdassa viitattu työttömyysturvalain 11 luvun 4 § sisältää itsessään viittauksia useisiin työttömyysturvalain mukaisiin säännöksiin. Ehdotettu säännös ei siten avaudu ilman viitattuja säännöksiä.

16 §

Korkein hallinto-oikeus ja hallintoneuvos Matti Pellonpää ehdottavat 16 §:n 3 momenttia täydennettäväksi seuraavasti:

Tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-466-815-6 (nid.)
ISBN 978-952-466-816-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi