

**Oikeusministeriölle**

**Viite:** Oikeusministeriön 10.3.2014 päivätty kutsu ja lausuntopyyntö (OM/4/32/2006)

**Asia:** Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta sekä kannanotto myös päätoimisen ylilääkärin viran perustamisesta vakuutuslainsäädäntöön

Suomen Tuomariliitto ry lausuu kunnioittaen seuraavaa:

**Yleistä**

Oikeusministeriössä nyt valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta perustuu työryhmämietintöön 2009.10 sekä sen pohjalta laadittuun hallituksen esitykseen vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE 281/2010), joka kuitenkin raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011.

Kyseessä oleva lakiluonnos on osin samansisältöinen kuin aiemmin rauennut hallituksen esitys. Suomen Tuomariliitto ry pitää yleisesti kyseessä olevaa vakuutuslainsäädännön muutosesitystä oikeasuuntainen ja kannatettavana.

Oikeusministeriölle on tehty ehdotus siitä, että vakuutuslainsäädäntöön perustettaisiin päätoiminen ylilääkärin virka. Myös tästä ehdotuksesta on varattu tilaisuus esittää kannanottoja. Suomen Tuomariliitto ry kannattaa ehdotusta.

Suomen Tuomariliitto ry pitää joidenkin esitettyjen muutosten toteuttamista jopa erityisen tärkeänä. Ainoastaan ratkaisukokoonpanojen keventämistä koskevat ehdotukset ovat Suomen Tuomariliitto ry:n näemyksen mukaan joitakin osin omiaan vaarantamaan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa vakuutuslainsäädäntöön eikä niitä tämän vuoksi tule toteuttaa esitettyssä muodossaan. Näistä syistä Suomen Tuomariliitto ry katsoo tarpeelliseksi lausua tarkemmin seuraavista ehdotuksista.

**Yhden tuomarin kokoonpano**

Suomen Tuomariliitto ry kannattaa vakuutuslainsäädäntöön ehdotettua yhden tuomarin kokoonpanoa. Ehdotuksen mukaan yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltävät asiat olisivat laadultaan sellaisia, että ne voitaisiin muutoksenhakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa.

**Yhden tuomarin ja yhden lääkärin kokoonpano**

Esityksessä ehdotetaan vakuutuslainsäädäntöön otettavaksi käyttöön keveämpi kokoonpano, johon kuuluisi vain lääkärijäsen ja yksi vakuutuslainsäädäntötuomari. Ehdotuksen mukaan tämä kahden jäsenen kokoonpano otettaisiin käyttöön varsin laajamittaisesti useammassa asiaryhmässä vakinaisena ratkaisukokoonpanona.

Suomen Tuomariliitto ry vastustaa ehdotusta esitettyssä muodossaan.

Vakuutuslainsäädäntö on käsittelemisessään toimeentuloturva-asioissa joitakin työtapaturma-asioita lukuun ottamatta ainoa varsinainen tuomioistuin sekä ylin muutoksenhakuaste, jonka päätöksiin ei ole enää mahdollista hakea muutosta. Tästä syystä muutoksenhakijoiden oikeusturvan varmistaminen vakuutuslainsäädäntöön on ehdottoman välttämätöntä. Kaikki alempien astojen virheelliset päätökset on kyettävä korjaamaan viimeistään vakuutuslainsäädäntöön. Muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta ratkaisun oikeellisuus on lähtökohtaisesti tärkeämpää kuin asian joutuisa käsittely.

Ylimmissä tuomioistuimissa oikeusvarmuuden takaamiseksi ainoa luotettava muodollinen keino on riittävän suuret ratkaisukokoonpanot. Ratkaisukokoonpanojen kokojen riittävyttä arvioitaessa vakuutusoi- keus tulee rinnastaa korkeimpiin oikeuksiin, eikä alueellisiin hallintotuomioistumiin, jotka toimivat käsit- telemissään asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena ja joiden päätöksiin on mahdollista hakea muutosta vielä korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Vakuutusoi- keuden ratkaisukokoonpanojen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon, että vakuutusoi- keuden käsittelemisissä asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat muutoksenhakulautakun- nat. Ne eivät ole varsinaisia tuomioistumia ja niiden ratkaisukokoonpanoihin kuuluu vain sivutoimisia jä- seniä (joitakin päätoimisia puheenjohtajia lukuun ottamatta). Tästäkin syystä vakuutusoi- keudessa on pa- nostettava kaikissa asioissa oikeusvarmuuden takaaviin riittävän suuriin ratkaisukokoonpanoihin.

Vakuutusoi- keuden nykyinen kolmijäseninen ratkaisukokoonpano on osoittautunut paitsi oikeusvarmuu- den turvaavaksi, myös hyvin tehokkaaksi. Yksinkertaisissa ja selvissä asioissa kolmijäseninen ratkaisuko- koonpano ei vaadi esittelijän ja lääkärin lisäksi kovin suurta ajallista työpanosta kummaltakaan siihen kuuluvalta kahdelta tuomarilta. Yksinkertaisissa ja selvissä asioissa heidän tehtävänä on ainoastaan tar- kistaa ja varmistaa esittelijän laatiman ratkaisuehdotuksen lainmukaisuus ja oikeellisuus.

Huomion arvoista on kuitenkin, että vakuutusoi- keudessa käsiteltävien asioiden luonteen ja laadun vuoksi sekä sovellettavan lainsäädännön monimutkaisuuden vuoksi yksinkertaisten ja selvien asioiden etukätei- nen arviointi ei ole läheskään aina mahdollista. Näennäisen yksinkertaiselta, selvältä ja lainmukaiselta vaikuttava asia saattaa osoittautua vasta syvällisemmässä tarkastelussa vaativaksi ja kaksijäsenistä ko- koonpanoa suurempaa kokoonpanoa vaativaksi. Edellä mainittujen tilanteiden ei voida arvioida olevan harvinaisia, joten on kyseenalaista toisiko kaksijäseninen kokoonpano merkittäviä tehokkuushyötyjä nykyiseen kolmijäseniseen kokoonpanoon verrattuna.

Ehdotetussa kaksijäsenisessä kokoonpanossa korostuu merkittävästi myös jäsenen tai jäsenten kokemuk- sen ja ammattitaidon merkitys. Kokoonpano olisi nykyistä kolmijäsenistä kokoonpanoa alttiimpi mahdol- listen inhimillisten puutteiden vaikutukselle. Tämä vaara olisi merkittävä etenkin siinä tapauksessa, että kaksijäsenistä kokoonpanoa käytettäisiin esityksen mukaisesti laajamittaisesti säännönmukaisena ratkai- sukokoonpanona. Ehdotettu ratkaisukokoonpanon keventäminen ei välttämättä myöskään olisi omiaan parantamaan vakuutusoi- keutta kohtaan julkisuudessa tunnettua luottamusta.

Suomen Tuomariliitto ry katsoo, että esityksen mukainen kaksijäseninen ratkaisukokoonpano olisi omiaan vaarantamaan oikeusturvaa vakuutusoi- keudessa ilman, että siitä koituisi merkittäviä tehokkuus- hyötyjä. Edellä kerrotuin perustein Suomen Tuomariliitto ry katsoo, että vakuutusoi- keuden säännömu- kaisena peruskokoonpanona tulee säilyttää kaikissa asioissa edelleenkin nykyinen kolmijäseninen ko- koonpano.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa vielä, että kolmijäsenistä ratkaisukokoonpanoa suurempien ratkaisukoon- panojen mahdolliseen keventämiseen ei liity vastaavia oikeusturvaa vaarantavia tekijöitä.

## **Muodolliset istunnot**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vakuutusoi- keuslakia muutettavaksi siten, että lainkäyttöasioita ei kai- kissa tapauksissa olisi välttämätöntä ratkaista muodollisessa istunnossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistu- vat jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä.

Suomen Tuomariliitto ry kannattaa ehdotusta. Uudistus parantaisi vakuutusoi- keuden edellytyksiä kohden- taa voimavarojaan muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta tehokkaammin. Lisäksi se muutoksenha- kijoiden oikeusturvaa vaarantamatta lyhentäisi käsittelyaikoja merkityksellisessä määrin.

Vakuutusoi- keudessa tehtävän ratkaisun kannalta keskeisintä on, että jokainen ratkaisuun osallistuva jäsen on perehtynyt riittävän perusteellisesti oikeudenkäyntiaineistoon ja muodostaa sen perusteella itsenäisesti oman kantansa siitä, kuinka asia tulisi ratkaista.

Vakuutusosoikeudessa ratkaistaan määrällisesti enemmän asioita kuin muissa tuomioistuimissa. Tästä syistä vakuutusosoikeus on kehittänyt joustavia työtapoja, jotka turvaavat kaikille jäsenille mahdollisuuden perehtyä riittävän hyvin kaikkiin asioihin ja niiden oikeudenkäyntiaineistoon. Huomattavaa on, että vakuutusosoikeuden sivutoimisilla jäsenillä ei ole mahdollisuutta osallistua asioiden käsittelyyn vakuutusosoikeudessa päivittäin eikä heillä ole mahdollisuutta osallistua muodollisiin istuntoihinkaan kuin korkeintaan keskimäärin kerran viikossa.

Toimivaksi ja tehokkaaksi osoittautunut työtapana on asioiden ja niiden oikeudenkäyntiaineiston laajamittainen kierrättäminen sivutoimisilla jäsenillä jo ennen muodollista istuntoa. Tarkoituksena on varmistaa jäsenten mahdollisuus perehtyä jokaiseen asiaan riittävän hyvin, mutta joustavasti. Kiertovaiheessa jäsenillä on mahdollisuus vaihtaa kirjallisesti alustavia mielipiteitään asiakirjoihin liitetyn käsittelymuistion välityksellä. Saatujen kommenttien perusteella asiassa voidaan päätyä hankkimaan vielä lisäselvitystä tai asia voidaan jopa palauttaa esittelijälle esityksen täydentämistä tai jopa kokonaan uuden esityksen laatimista varten. Mahdollisten jatkotoimenpiteiden jälkeen asia oikeudenkäyntiaineistoon voidaan vielä tarvittaessa kierrättää uudelleen asiantuntijajäsenillä.

Huomattavaa on, että vakuutusosoikeudessa jäsenten välistä keskustelua käydään laajasti kirjallisessa menettelyssä jo ennen varsinaista istuntoa. Muodollisissa istunnoissa keskustellaan yhdessä enää vain niistä asioista, joista ei ole syntynyt yksimielisyyttä ennen istuntoa suoritetun jäsenten välisen kirjallisen menettelyn aikana. Asioita, joiden osalta yksimielisyys on saavutettu jo ennen varsinaista istuntoa, ei käsitellä istunnossa muutoin kuin ratkaisun lopputuloksen toteamisen osalta. Edellä mainittujen osalta, joita suurin osa vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä asioista on, varsinainen istunto on siis pelkkä muodollisuus.

Yksimielisten asioiden lyhyt muodollinen käsittely varsinaisessa istunnossa ei aiheuta niin merkittävää lisätyötä tai ajanhukkaa, että pelkästään tämän vuoksi muodollisista istunnoista olisi välttämätöntä luopua. Merkittävin muodollisista istunnoista aiheutuva haitta johtuu siitä, että asiantuntijajäsenten sivutoimisuuden vuoksi istuntoja on mahdollista järjestää vain keskimäärin kerran viikossa. Istuntojen odottaminen lisää käsittelyaikaa keskimäärin viikosta kahteen viikkoon, mutta jäsenten esteiden vuoksi odotusaika voi venyä useammankin viikon pituiseksi.

Koska sivutoimisilla jäsenillä on käytettävissä vain rajallisesti aikaa vakuutusosoikeuden istuntoihin, yksimielisten asioiden muodollisen käsittelyn vaatiman ajan vuoksi vakuutusosoikeuden istunnoissa ei aina ole riittävästi aikaa keskustelua vaativien asioiden riittävän syvälliseen käsittelyyn. Ensisijaisen tärkeää on, että istuntoihin käytettävissä oleva aika keskitetään niistä asioista keskustelemiseen, joissa siihen on todellisuudessa tarvetta. Nykyisellään tämä ei aina toteudu, käytettävissä olevan ajan rajallisuuden vuoksi, asioiden suuren lukumäärän vuoksi ja sen vuoksi, että samana istuntopäivänä samojen sivutoimisten jäsenten kanssa asioita istuvat useat vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanot.

Epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että muodolliseen istuntoon ei aina saada samoja jäseniä, jotka ovat kirjallisen etukäteisvalmistelun aika perehtyneet asiaan ja siis tosiasiallisesti ratkaisseet sen. Tämä on virkavastuun kannalta ongelmallista eikä ole myöskään omiaan parantamaan vakuutusosoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että muodollisiin istuntoihin liittyvät ongelmat johtuvat pääasiassa vakuutusosoikeuden työoloja tuntevien asiantuntijajäsenten sivutoimisuudesta. Tämäkin puoltaisi vakuutusosoikeuden sivutoimista työoloja tuntevista asiantuntijajäsenistä luopumista. Koituvia haittoja voidaan kuitenkin vähentää luopumalla muodollista istunnoista.

Suomen Tuomariliitto ry katsoo, että vakuutusosoikeuden muodollisista istunnoista luopuminen tehostaisi asioiden käsittelyä vakuutusosoikeudessa eikä vaarantaisi muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, vaan päinvastoin jopa parantaisi sitä joiltakin osin.

## **Vakuutusoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen**

Esityksessä ehdotetaan, että vakuutusoikeus ryhtyisi pyytämään aiempaa huomattavasti enemmän ulkopuolisen asiantuntijalääkärin lausuntoja.

Suomen Tuomariliitto ry kannattaa ehdotusta. Ehdotettu menettely olisi omiaan parantamaan vakuutusoi-  
keutta kohtaan tunnettavaa luottamusta. Suomen Tuomariliitto ry suhtautuu kuitenkin epäilyksellä menet-  
telyn käyttöön ehdotetussa laajuudessa.

Esityksessä arvioidaan, että vakuutusoikeudessa ulkopuolisen asiantuntijalääkärin lausuntoja tultaisiin  
pyytämän vuosittain jopa 600. Suomen Tuomariliitto ry ei pidä näin suurta määrää perusteltuna eikä edes  
realistisena.

Lausuntojen laajamittaiselle pyytämiselle ei ole nähtävissä perusteltua tarvetta. Ehdotettu suuri määrä pit-  
kittäisi myös asioiden käsittelyaikoja huomattavasti ja aiheuttaisi merkittävän työmäärän lisäyksen vakuu-  
tusoikeudelle. Lisäksi on huomattava, että ehdotuksen edellyttämän asiantuntijalääkäreiden määrän saa-  
minen ei nykyisellään liene mahdollista. Vakuutusoikeudella on ollut jatkuvasti vaikeuksia saada rekry-  
toitua edes riittävää määrää lääkärijäseniä.

Asiantuntijalausunnon laatiminen vakuutusoikeudelle on asiantuntijalääkärille aikaa vievä ja vaativa teh-  
tävä. Lausunto on asianosaiselle julkinen ja se päättyy useimmiten hoitavien lääkäreiden kriittisen arvioin-  
nin kohteeksi. Tämän vuoksi asiantuntijalääkärin lausunnon tulee olla perusteellinen ja huolellisesti laa-  
dittu. Lisäksi lausunnon antava asiantuntijalääkäri voi usein joutua muutoksenhakijoiden painostuksen ja  
jopa uhkailun kohteeksi. Näistä syistä 600 lausunnonle määrää asiantuntijalääkäreitä tuskin on  
mahdollista käytännössä saada. Esityksessä on arvioitu, että 12 asiantuntijalääkärinä riittäisi antamaan noin  
1200 lausuntoa vuosittain. Tämä edellyttäisi jokaiselta asiantuntijalääkäriltä keskimäärin noin 100 lausun-  
to vuosittain. Realistisempaa on arvioida, että yksi asiantuntijalääkäri voisi antaa korkeintaan joitakin  
kymmeniä lausuntoja vuosittain.

## **Lääkärijäsenten ja vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyn muuttaminen sekä sidonnaisuuksien ilmoittaminen**

Suomen Tuomariliitto ry kannattaa esitystä tältä osin.

Suomen Tuomariliitto ry toteaa, että vakuutusoikeuden sivutoimiset jäsenet toimivat samalla tavalla oi-  
keuden jäsenenä tuomarin vastuulla kuin päätoimisetkin jäsenet. Oikeuspoliittisesti ei ole olemassa kestä-  
vää perustetta miksi heidän velvollisuuttaan ilmoittaa sidonnaisuuksistaan tulisi arvioida toisin kuin mui-  
den tuomareiden. Päinvastoin käytäntö on osoittanut, että se olisi jopa vielä tarpeellisempaa kuin päätoi-  
misten tuomareiden osalta.

Vakuutusoikeuden sivutoimiset työoloja tuntevat asiantuntijajäsenet nimitetään etujärjestöjen nimeämistä  
ehdokkaista. Asiantuntijajäsenillä on usein erilaisia sidonnaisuuksia, jotka saattavat aiheuttaa esteellisyy-  
den osallistua esimerkiksi tiettyjen vakuutusyhtiöiden ja eläkelaitosten asioiden käsittelyyn tai joidenkin  
tiettyjen muutoksenhakijoiden asioiden käsittelyyn. Vakuutusoikeudessa on tälläkin hetkellä useampia  
asiantuntijajäseniä, joiden sidonnaisuudet aiheuttavat laajamittaisia esteellisyyksiä.

Suomen Tuomariliitto ry viittaa tältä osin muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien aiheutta-  
miin ongelmiin. Myös muutoksenhakulautakuntien jäsenet valitaan etujärjestöjen nimeämistä ehdokkaista.  
Vakuutusoikeus on kumonnut satoja muutoksenhakulautakuntien päätöksiä jäsenten sidonnaisuuksista  
aiheutuneiden jäävyksien vuoksi. Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa jäävyden aiheuttaneet sidon-  
naisuudet ovat tulleet ilmi vasta muutoksenhakijoiden saatua niistä jotakin kautta tiedon ja vedottua sii-  
hen. Suomen Tuomariliitto ry pitää erittäin tärkeänä, että etujärjestöjen vakuutusoikeuteen nimeämät eh-  
dokkaat olisivat velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan. Näin sidonnaisuudet olisivat julkisia ja ne  
voitaisiin ottaa huomioon asianmukaisesti jo nimittämismenettelyssä.

Aiemmassa, rauenneessa hallituksen esityksessä oli ehdotettu vakuutusoikeuden sivutoimisten jäsenten ratkaisutoimintaan osallistumisen vähentämistä. Suomen Tuomariliitto ry pitää valitettavana, että tästä on nyt luovuttu. Vakuutusoikeuden sivutoimisista työoloja tuntevista asiantuntijajäsenistä tulisi luopua kokonaan tai vähintäänkin heidän osallistumistaan ratkaisutoimintaan tulisi vähentää.

### **Esityksen muut ehdotukset**

Esityksen muiden ehdotusten osalta Suomen Tuomariliitto ry:llä ei ole huomautettavaa ja se kannattaa esityksen muita ehdotuksia.

### **Esitys päätoimisen ylilääkärin perustamisesta vakuutusoikeuteen**

Suomen Tuomariliitto ry kannattaa esitystä. Päätoiminen ylilääkärin virka parantaisi monin tavoin vakuutusoikeuden edellytyksiä kehittää ratkaisujen laatua sekä tehostaisi vakuutusoikeuden toimintaa muutoinkin.

Päätoimisella ylilääkärillä olisi mahdollisuus perehtyä syvällisemmin nimenomaan vakuutusoikeuden toiminnan kannalta keskeisiin lääketieteen aloihin. Päätoiminen ylilääkäri voisi osallistua sivutoimisia lääkärijäseniä laajemmin ratkaisutoimintaan ja mahdollistaisi paremmat edellytykset kehittää lääketieteellisten asioiden päätösten perusteluita yhdessä lainkäyttöhenkilöstön kanssa. Lisäksi päätoiminen ylilääkäri nopeuttaisi jonkin verran lääketieteellisten asioiden käsittelyä, koska hän olisi päivittäin käytettävissä.

### **Lausunnon valmistelu**

Lausunnon valmistelusta on vastannut vakuutusoikeustuomari Olli Olanterä

14.4.2014

Aki Rasilainen  
Tuomariliiton puheenjohtaja  
hovioikeudenneuvos