

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusoi-
keuslain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Vakuutusoikeuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että määrätyissä asioissa vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennetään luomalla nykyisten kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen rinnalle yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano.

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

Ehdotuksen mukaan vakuutusoikeuden täysistunnon kokoonpanoa supistettaisiin. Lainkäyttöasian siirtämistä vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon koskevat säännökset nostettaisiin valtioneuvoston asetuksesta lain tasolle.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta ratkaisupäivään ja vakuutusoikeuden velvollisuudesta antaa muutoksenhakijalle tiedot asian vireille tulosta, arvioidusta käsittelyajasta, kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta sekä ohjeet lisäselvityksen toimittamiseksi. Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi myös selkeämpi säännös siitä,

että yksityisellä asianosaisella on mahdollisuus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeudessa hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutusoikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Vakuutusoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten, lääkäriarajäsenten sekä muiden sivutoimisten jäsenten nimittämiseen ehdotetaan liitettäväksi sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely. Lääkärijäsenten ja lääkäriarajäsenten nimittämismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi. Lisäksi lääkäriarajäsenen nimike muutettaisiin vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja asema selkeytettäisiin puhtaasti asiantuntijana toimimiseen. Vakuutusoikeuteen ehdotetaan myös perustettavaksi vakinainen ylilääkärin virka. Sotilastapaturmien käsittelyn osalta ehdotetaan, että työnantajatahon sivutoiminen jäsen määrättäisiin jatkossa puolustusministeriön eikä edustavimpien työnantajajärjestöjen ehdotuksesta, kuten tällä hetkellä tehdään.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	4
1 JOHDANTO.....	4
2 NYKYTILA.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
Vakuutusosoikeuden asema ja tehtävät.....	5
Asioiden käsittely ja ratkaisukokoonpanot.....	6
Asiamäärät, asiaryhmät ja käsittelyajat.....	9
2.2 Kansainvälinen kehitys.....	10
Ruotsi.....	10
Norja.....	10
Tanska.....	11
Saksa.....	11
Alankomaat.....	12
2.3 Nykytilan arviointi.....	13
Käsittelyn joutuisuus.....	13
Ratkaisukokoonpanot.....	13
Muodollisten istuntojen järjestäminen.....	14
Lääkärijäsenet ja lääkärivarajäsenet.....	15
Lääkärijäsenten, lääkärivarajäsenten ja muiden sivutoimisten jäsenten esteettömyyden varmistaminen.....	16
Lisäselvityksen toimittaminen.....	17
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	18
3.1 Tavoitteet.....	18
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	18
Yhden tuomarin kokoonpano.....	18
Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpano.....	19
Täysistunto.....	20
Muodollisista istunnoista luopuminen.....	20
Vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen.....	20
Lääkärijäsenten ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreiden nimittäminen menettelyn muuttaminen sekä sidonnaisuuksien ilmoittaminen.....	23
Sotilastapaturma-asoiden ratkaisukokoonpano.....	23
Suullisen käsittelyn toimittaminen vakuutusosoikeudessa.....	23
Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ja asian käsittelystä tiedottaminen.....	24
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	25
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	25
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	26
5 ASIAN VALMISTELU.....	27
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	27
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	27

6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	27
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	29
1	LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	29
2	TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET	34
3	VOIMAANTULO.....	34
4	SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	34
	LAKIEHDOTUS	36
	Laki vakuutus oikeuslain muuttamisesta.....	36
	LIITE	41
	RINNAKKAISTEKSTI.....	41
	Laki vakuutus oikeuslain muuttamisesta.....	41

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Sosiaalivakuutusjärjestelmää ja siihen liittyvää muutoksenhakujärjestelmää on viime vuosina arvosteltu. Erityisesti kritiikin kohteena ovat olleet etuuslaitosten ja vakuutusyhtiöiden vakuutuslääkärit sekä muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet tilanteissa, joissa heidän näkemyksensä on poikennut hoitavan lääkärin lausunnosta. Myös päätösten perusteluista ja koko järjestelmän läpinäkyvyyttä on arvosteltu. Nämä syyt ovat herättäneet epäluuloja koko järjestelmää kohtaan.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä toimenpideohjelma vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämiseksi. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän muistio (sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1) julkaistiin 21 päivänä tammikuuta 2014. Tavoitteena on tehdä tarvittavat muutokset, jotta etuudenhakijat voisivat nykyistä paremmin kokea olevansa osallisia etuudenhakuprosessissa, parantaa tiedonkulkua ja lisätä yhteistyötä vakuutuslääkäreiden ja hoitavien lääkäreiden välillä, lisätä kansalaisten tietoutta sosiaalivakuutusasetuksien määrätymisperusteista, haku- ja muutoksenhakuprosesseista, lisätä lausuntoja kirjoitettavien lääkäreiden tuntemusta sosiaalivakuutusjärjestelmistä lääkärinlausuntojen laadun parantamiseksi ja etuudenhakijoiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi sekä lisätä sosiaalivakuutusjärjestelmän ja siihen liittyvän muutoksenhaun läpinäkyvyyttä. Nämä tavoitteet ovat keskeisiä myös vakuutusosoikeusprosessin kannalta. Etuudenhakijan on tärkeää saada oikea ja hyvin perusteltu ratkaisu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jolloin muutoksenhakuasteisiin ohjautuisivat vain aidosti tulkinnanvaraiset näyttö- ja oikeuskysymykset. Asiaa koskevat selvitykset tulisi olla mahdollisimman kattavasti hankittu viimeistään siinä vaiheessa, kun asiaa käsitellään muutoksenhakulautakunnassa. Vakuutusosoikeuden tulisi ylimpänä tuomioistuimena voida keskittyä tulkinnanvaraisten

näyttö- ja oikeuskysymysten ratkaisuun ja vain poikkeuksellisesti, lähinnä terveydentilan tai muiden olosuhteiden muuttuessa asian uudelleen selvittämiseen. Tämän vuoksi on tärkeää, että lääketieteellinen selvitys on alunperin tehty huolellisesti ja päätökset ovat hyvin perusteltuja. Sosiaalivakuutusjärjestelmä ja toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on kokonaisuus, jonka kaikki osat vaikuttavat toisiinsa. Etuuslaitosten päätösten laadukkuus paitsi vähentää muutoksenhaun tarvetta niin myös luo hyvän pohjan asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa oikeusvarmasti ja viivytyksettä.

Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat ovat yleensä tärkeitä muutoksenhakijoiden toimeentulon kannalta, minkä vuoksi päätösten antaminen kyseisissä asioissa pitäisi tapahtua nopeasti. Vakuutusosoikeuden osalta tehostamistoimia on tehty 2000-luvulla muun muassa kehittämällä vakuutusosoikeuden organisaatiota ja menettelytapoja sekä lisäämällä henkilöstövoimavaroja ruuhkaisimpina vuosina. Uudistustoimenpiteistä huolimatta käsittelyaikoja ei ole saatu käsiteltävien asioiden luonteen vaatimalle tasolle. Vakuutusosoikeudessa asioiden keskimääräinen käsittelyaika on viime vuosina ollut lähes 12 kuukautta. Vuonna 2012 se nousi hieman yli 12 kuukautteen ja 2013 keskimääräinen käsittelyaika oli 12,6 kuukautta. Kun vakuutusosoikeuden käsittelyaikaan lisätään käsittelyaika asian ensimmäisenä asteena ratkaisseessa etuuslaitoksessa sekä muutoksenhakulautakunnassa, asian kokonaiskäsittelyaika muodostuu kohtuuttoman pitkäksi.

Vakuutusosoikeuteen saapuvien asioiden määrät ovat vuodesta 2007 lukien vähentyneet, mikä on osaltaan estänyt vakuutusosoikeuden ruuhkautumista. Tulevaisuudessa joudutaan kuitenkin varautumaan etuudenhakijoiden määrän kasvuun erityisesti väestön ikääntymisen vuoksi. Myös taloudelliset suhdanteet vaikuttavat asiamäärien kehitykseen. Tästä syystä on yhä tärkeämpää, että asioiden koko käsittelyketju on mahdollisimman toimiva. Lisäksi valtiontaloudellinen

tilanne edellyttää myös tuomioistuimiin kohdennettavia säästötoimenpiteitä. Oikeusturvan takaamiseksi muuttuvissa olosuhteissa on myös vakuutusosoikeusprosessia kehitettävä. Näin voidaan taata parhaat valmiudet avoimen, viivytyksettömän ja asianosaisille ymmärrettävän prosessin luomiseksi asioissa, joilla on usein hyvinkin kauaskantoinen merkitys muutoksenhakijan elämässä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Vakuutusosoikeuden asema ja tehtävät

Vakuutusosoikeus on Suomen tuomioistuinjärjestelmään kuuluva riippumaton ja puolueeton toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Vakuutusosoikeudessa käsitellään muun muassa työeläkeasioita, kansaneläkeasioita, opintotukiasioita, asumistukiasioita, tapaturma-asioita, palkkaturva-asioita, rikosvahinkoasioita, työttömyysturva-asioita, vammais- ja hoitotukiasioita, sotilasvamma-asioita, sairausvakuutuslain mukaisia asioita ja kuntoutusasioita. Vakuutusosoikeudessa on viime vuosina käsitelty keskimäärin noin 7 000 asiaa vuodessa (vuonna 2013 ratkaistiin 6 000 asiaa).

Vakuutusosoikeuden toimintaympäristö on jatkuvasti kehittynyt ja samalla vakuutusosoikeutta sääntelevää lainsäädäntöä on useaan otteeseen uudistettu vastaamaan muuttuneita olosuhteita. Nykyisin vakuutusosoikeuden toiminnasta säädetään toukokuussa 2003 voimaan tulleessa vakuutusosoikeuslaissa (132/2003) ja valtioneuvoston asetuksessa vakuutusosoikeudesta (237/2003). Vuoden 2003 uudistuksella kehitettiin erityisesti vakuutusosoikeuden organisaatiota. Vakuutusosoikeuden käytännön toimintaa ohjaa lisäksi vakuutusosoikeuden vahvistama työjärjestys. Vakuutusosoikeus toimii oikeusministeriön hallinnonalalla ja käy tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa. Vakuutusosoikeuden toiminta-ajatuksen mukaan sen tehtävänä on antaa laadukasta ja tehokasta oikeusturvaa toimeentuloturvan muutoksenhakijalle.

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

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. Vakuutusosoikeudessa käsiteltäviä asioita ratkaisevat ensimmäisenä asteena muun muassa Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, KEVA ja muut vakuutuslaitokset sekä lakisääteisiä vakuutuksia hoitavat vakuutusyhtiöt. Etuuskia myöntävien laitosten ja yhtiöiden antamiin päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivilta viideltä lautakunnalta, jotka ovat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, opintotuen muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Vakuutusyhtiön tai Liikennevakuutuskeskuksen liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) mukaisiin kuntoutuspäätöksiin, Valtiokonttorin rikosvahinkolain (1204/2005) ja sotilasvammalain (404/1948) mukaisissa asioissa antamiin päätöksiin sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen eläkeasioissa tekemiin päätöksiin haetaan muutosta suoraan vakuutusosoikeudelta.

Useimmissa tapauksissa vakuutusosoikeus toimii toisena ja samalla ylimpänä muutoksenhakuasteena, eikä vakuutusosoikeuden päätöksiin saa hakea muutosta. Tapaturmavakuutuslain (608/1948), ammattitautilain (1343/1988), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981), sotilastapaturmalain (1211/1990) sekä urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (276/2009) mukaisissa asioissa on kuitenkin mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta silloin, kun vakuutusosoikeuden päätöksellä on ratkaistu kysymys oikeudesta korvaukseen tai siitä, kenen on korvaus suoritettava. Korvauksen suuruudesta ei ole mahdollis-

ta valittaa korkeimpaan oikeuteen. Mainituissa asioissa ja lisäksi rikosvahinko- ja sotilasvamma-asioissa on vakuutus oikeuden päätökseen mahdollista hakea oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 31 luvussa tarkoitetuilla ylimääräisillä muutoksenhakekeinoilla muutosta korkeimmalta oikeudelta. Muissa kuin edellä mainituissa asioissa voidaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta hakea vakuutus oikeuden päätöksen purkua menettelyvirheen perusteella.

Asioiden käsittely ja ratkaisukokoonpanot

Kun asia tulee vakuutus oikeudessa vireille, etuuslaitos toimittaa sille osoitetun valituskirjelmän liitteineen, oman lausuntonsa ja kaikki asian aikaisemmissä käsittelyvaiheissa olleet asiakirjat vakuutus oikeudelle. Vakuutus oikeudelle voidaan toimittaa uutta selvitystä valituksen yhteydessä ja sen jälkeenkin asian koko vireilläoloajan. Vakuutus oikeuden tulee myös omasta aloitteestaan hallintolainkäyttölain puitteissa hankkia lisäselvitystä. Asianosaisilla on oikeus saada tieto ja mahdollisuus lausua kaikesta asiasta koskevasta selvityksestä. Jos etuuslaitos toimittaa vakuutus oikeuteen uutta selvitystä, muutoksenhakijalle varataan tilaisuus lausua niistä. Jos taas muutoksenhakija toimittaa vakuutus oikeudelle uutta lääketieteellistä tai muuta selvitystä, vakuutus oikeus toimittaa sen etuuslaitokselle, jolta pyydetään asiassa lisälausunto. Etuuslaitos toimittaa lisälausuntonsa vakuutus oikeuteen ja muutoksenhakijalle varataan tilaisuus lausua asiasta. Muutoksenhakijalle varataan aina viimeiseksi tilaisuus lausua asiasta ennen ratkaisun tekemistä.

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

Lainkäyttöasiat ratkaistaan vakuutus oikeudessa joko kolmi- tai viisijäsenisessä kokoonpanossa. Vakuutus oikeuden päätoimisesta henkilöstöstä kokoonpanoon kuuluu puheenjohtajana ylituomari, laamanni tai vakuutus oikeustuomari sekä muina jäseninä

vakuutus oikeustuomari ja asian esittelijä. Voimassa olevaan vakuutus oikeuslain 2 §:n 1 momenttiin sisältyy valtuutus esittelijän kelpoisuudesta toimia kokoonpanossa lakimiesjäsenenä ja asiasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston vakuutus oikeudesta antamassa asetuksessa. Esittelijöiden virkatehtäviin kuuluu toimia esittelemisissä asioissa lakimiesjäsenenä ja käytännössä esittelijä osallistuu ratkaisukokoonpanoon aina niissä kolmi- ja viisijäsenisissä asioissa, joissa lääketieteellinen selvitys ei vaikuta asian ratkaisuun. Lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa asioissa esittelijän asemesta ratkaisukokoonpanoon osallistuu sivutoimisena toimiva valtioneuvoston nimittämä vakuutus oikeuden lääkärijäsen. Viisijäseniseen kokoonpanoon osallistuu edellä mainittujen jäsenten lisäksi asian laadun mukaisesti kaksi niin ikään valtioneuvoston nimittämää työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita taikka sotilasvamma-asioita tuntevaa sivutoimista jäsentä. Työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevista jäsenistä toisen tulee olla työnantajatahon ja toisen työntekijätahon edustaja. Sotilasvamma-asioissa käsittelyyn osallistuu joko kaksi korvauksensaajien olosuhteita tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää. Vakuutus oikeus voi päättää kaikissa asioissa muista toimenpiteistä kuin lopullisesta pääasiantarkaisusta ilman sivutoimisia jäseniä.

Lainkäyttöasioiden esittelijöinä toimivat kansliapäällikkö, asessorit ja vakuutus oikeussihteerit. Myös vakuutus oikeustuomarit voivat toimia esittelijöinä. Vakuutus oikeudella on mahdollisuus määrätä esittelijäksi myös muu virkamies, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto. Kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön, asessorin ja vakuutus oikeussihteerin virkaan on oikeustieteen maisterin tutkinto (ennen tutkintouudistusta oikeustieteen kandidaatin tutkinto). Käytännössä esittelytehtäviä ovat hoitaneet vain oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittaneet virkamiehet. Valtioneuvoston vakuutus oikeudesta antaman asetuksen 5 §:n mukaan kansliapäällikkö, asessori ja vakuutus oikeussihteeri toimii vakuutus oikeuden lakimiesjäsenenä

niissä esittelemissään asioissa, joiden ratkaisemiseen osallistuu kolme lakimiesjäsentä. Näin ollen esittelijäksi erikseen määrättävä soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö ei voi kuitenkaan toimia esittelemissään asioissa lakimiesjäsenenä. Vuonna 2012 esittelijä on ollut lakimiesjäsenenä 2 076 kolmijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa, 887 viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa ja neljässä vahvennetussa istunnossa eli kaikkiaan 2 967 asiassa.

Vakuutusoikeyteen vuosittain saapuvien asioiden määrä on vaihdellut pidemmällä aikavälillä noin 7 000—11 000 asian välillä, mutta ollut viime vuosina noin 7 000 (vuonna 2013 vakuutusoikeyteen saapui 6 696 asiaa). Keskimääräisenä ja lähivuosina odotettavissa olevana vakuutusoikeyteen vuosittain saapuvien asioiden määränä voidaan pitää noin 7 000 asiaa. Vakuutusoikeydessa käsiteltävistä kaikista asioista, mukaan lukien sekä viisi- että kolmijäseniset asiat, noin 40 prosenttia on puhtaasti lainopillisia asioita ja keskimäärin lähes 60 prosentissa asioista lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun.

Edellä mainitusta keskimääräisestä saapuvien asioiden määrästä laskettuna vakuutusoikeyden ratkaisee vuosittain noin 4 000 sellaista asiaa, joiden asianmukainen ratkaiseminen edellyttää oikeustieteellisen asiantuntemuksen lisäksi lääketieteellistä asiantuntemusta. Yksi lääkärijäsen osallistuu vuosittain keskimäärin 450—550 asian ratkaisuun. Lääkärijäsenet vannovat tuomarinvalan tai antavat sitä vastaavan vakuutuksen ja toimivat vakuutusoikeyden jäseninä tuomarinvastuulla. Lääkärijäsenten kannanotot kuuluvat tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin, eivätkä ne siten ole asianosaisille julkisia. Lääkärijäsenet ovat erikoistuneet vakuutusoikeydessa yleisimmin esiintyville lääketieteen erikoisaloille. Varsinaisten lääkärijäsenten asiantuntemusta täydentävät lääkäriarajäsenet, jotka ovat erikoistuneet harvemmin esiintyvien kysymysten erikoisaloille. Käytännössä lääkäriarajäsenet eivät osallistu varsinaisten lääkärijäsenten ollessa estyneinä vakuutusoikeyden istuntoihin, vaikka tämä olisi tarvittaessa mahdollista. Lääkäriarajäsenten tehtävänä on toimia oikeyden ulko-

puolisina asiantuntijoina, jotka antavat pyydettyä kirjallisia asiantuntijalausuntoja vakuutusoikeydelle. Lääkäriarajäsenten antamat asiantuntijalausunnat ovat asianosaisjulkisia ja niistä kuullaan asianosaisia. Lääkäriarajäseniltä on pyydetty vain noin 15 lausuntoa vuosittain. Vakuutusoikeyden voi pyytää lääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja myös muilta ulkopuolisilta asiantuntijoilta mutta tätä mahdollisuutta on käytetty harvoin. Vakuutusoikeyden lääkärijäsen voi myös hankkia tarpeelliseksi katsomaansa lääketieteellistä lisäselvitystä esimerkiksi konsultoimalla vakuutusoikeyden muita lääkärijäseniä. Ennen asian ratkaisemista lääkärijäsen laatii asiassa alustavan kirjallisen kannanottonsa. Myös muut lääkärijäsenet, joita on konsultoitu, laativat kirjallisen kannanottonsa. Lääkärijäsenten kirjalliset kannanotot ovat osa tuomioistuimen neuvottelua ja ne kuuluvat siten neuvottelusalaisuuden piiriin. Valtioneuvosto nimittää oikeusministeriön esityksestä vakuutusoikeyden lääkärijäsenet ja lääkäriarajäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan. Lääkärijäsenten ja lääkäriarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle. Lääkärijäsenen ja lääkäriarajäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Vakuutusoikeydessa on yhdeksän sivutoimisen lääkärijäsenen virkaa. Yksi lääkärijäsenistä on toiminut vakuutusoikeyden ylituomarin nimittämänä vakuutusoikeyden ylilääkärinä. Yhden sivutoimisen lääkärijäsenen virka on täyttämättä, eikä vakuutusoikeydellä ole tällä hetkellä myöskään ylilääkäriä. Lääkäriarajäseniä on nykyisin seitsemän kappaletta.

Noin puolet vakuutusoikeydessa käsiteltävistä asioista ratkaistaan viisijäsenisessä kokoonpanossa, jossa ratkaisukokoonpanoon osallistuu vakuutusoikeyden sivutoimisia työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevia jäseniä taikka sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä. Valtioneuvosto nimittää oikeusministeriön esityksestä vakuutusoikeyden sivutoimiset jäsenet ja heidän varajäsenensä viideksi vuodeksi kerrallaan. Työoloja tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään asian laadun mukaisesti edustavimpien työnantaja- ja yrittäjäjärjestöjen tai kunnallisen työ-

markkinalaitoksen ja kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen taikka valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta. Yritystoimintaa tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään asian laadun mukaan edustavimpien yrittäjäjärjestöjen tai edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta. Sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja sotilasjäsenet puolustusministeriön ehdotuksesta. Vakuutusosoikeudessa on nykyisin työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevia jäseniä 20 ja heidän varajäseniään 44 sekä yritystoiminnan olosuhteita tuntevia jäseniä viisi ja heille valittuja varajäseniä kahdeksan. Sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä on neljä ja heillä on viisi varajäsentä.

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

Kolmijäseniset keskustelua vaativat asiat ratkaistaan ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten kokouksessa. Asian esittelijä on aina mukana kokouksessa. Asia ratkaistaan kokouksessa keskustelun jälkeen siten, että puheenjohtaja toteaa asian ratkaistuksi ja esittelijä huolehtii ratkaisumerkintöjen tekemisestä pöytäkirjaan. Kolmijäsenisissä asioissa järjestetään kokous aina, kun asiasta on vähänkin syytä keskustella ennen ratkaisun tekemistä. Kokouksia järjestetään myös ratkaisun lopputuloksen osalta sinänsä yksimielisissä asioissa, jos esimerkiksi päätöksen perusteluista halutaan keskustella.

Viisijäsenisissä asioissa järjestetään aina varsinainen istunto, jossa päätös tehdään kaikkien ratkaisukokoonpanon jäsenten läsnä ollessa.

Oikeudenkäynti vakuutusosoikeudessa on pääasiallisesti kirjallista. Vakuutusosoikeudessa suullinen käsittely toimitetaan yleensä silloin, jos sen avulla voidaan arvioida saatavan asiaan lisäselvitystä.

Vakuutusosoikeus antaa asiassa kirjallisen päätöksen. Päätöksen allekirjoittaa esittelijä ja päätöksestä ilmenee ratkaisukokoonpanoon kuuluneiden jäsenten nimet. Päätös päivätään ratkaisupäivälle, mutta päätöksen sisällöstä voidaan antaa tieto vasta sen postittamisen jälkeen. Päätös postitetaan asian osapuolille yleensä noin kuukauden kuluessa siitä, kun asia on ratkaistu vakuutusosoikeudessa. Jälkityövaihe, joka käsittää perustelujen muokkauksen, puhtaaksikirjoituksen, ratkaisujen yhdenmukaisuuden seurannan, päätöksen taltiokappaleen allekirjoituksen, kopiointin ja postituksen vaihtelee kuitenkin asiakohteisesti ja riippuu erityisesti siitä, paljonko perusteluja on tarpeen istunnon jälkeen muokata. Jälkityövaihe voi kuitenkin olla hyvinkin lyhyt, mikäli on erittäin tärkeää saada ratkaisu nopeasti asianosaisten tietoon. Vuoden 2013 tilastotietojen mukaan ratkaisupäivän jälkeen tehtävät toimet kestivät keskimäärin noin 25 päivää.

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

Vahvennettu istunto ja täysistunto ovat päätösvaltaisia, kun kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Vahvennettuun istuntoon kuu-

luu nykyisin 10—15 jäsentä, joten se on päätösvaltainen, kun 7—10 jäsentä on läsnä. Täysistuntoon kuuluu yli 30 jäsentä ja sen päätösvaltaisuuteen tarvitaan siten yli 20 jä-

senen läsnäolo. Vuonna 2012 ei järjestetty yhtään täysistuntoa. Vahvennettuja istuntoja järjestettiin viisi.

Asiamäärät, asiaryhmät ja käsittelyajat

Vakuutusoikeyden asiamäärät vuosina 2007—2012 ovat olleet seuraavat.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ratkaistu	10 415	9 814	7 390	7 503	7 210	6 880
Saapunut	7 087	7 117	7 736	7 557	7 318	6 521
Vireillä 31.12	8 383	5 717	6 077	6 158	6 296	5 956

Vakuutusoikeyteen saapuneiden asioiden kokonaismäärä väheni selvästi vuonna 2007. Vähentymä selittyy sillä, että toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää uudistettiin vuoden 2007 alussa. Tämä aiheutti ensin asioiden ruuhkautumisen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa, mutta lautakunnan toiminnan kehittäminen myös vähensi valitusten määrää. Toiseksi vakuutusoikeyden toimivaltaan aikaisemmin kuuluneet niin sanotut päätösten poistoasiat, jotka muodostivat noin 20 prosenttia vakuutusoikeyden asiamäärästä, siirrettiin pääosin muutoksenhakulautakuntien ratkaistaviksi. Muutoksenhakulautakuntien poistoasioissa tekemistä päätöksistä oli muutoksenhakumahdollisuus vakuutusoikeyteen, mutta muutoksenhakuoikeus poistettiin vuonna 2011 voimaan tullella lain muutoksella. Asiamäärien voidaan ennakoita kasvavan tulevaisuudessa lähinnä väestön ikääntymiseen ja taloussuhdanteisiin liittyvien yleisten syiden johdosta.

Vireille tulevista asioista suurimman ryhmän muodostavat eri työeläkelakien mukai-

set asiat, joita oli vuonna 2012 kaikista vakuutusoikeyteen saapuneista asioista 25,5 prosenttia. Suuria asiaryhmiä ovat myös tapaturma-asiat, kansaneläkeasiat ja sairausvakuutuslain mukaiset asiat. Vuonna 2012 saapuneista asioista tapaturma-asioita oli 14,1 prosenttia, kansaneläkeasioita 12,8 prosenttia ja sairausvakuutuslain mukaisia asioita 10,6 prosenttia. Työttömyysturva-asioita oli 9,4 prosenttia, asumistukiasioita 6,7 prosenttia, kuntoutusasioita 4,4 prosenttia, vammais- ja hoitotukiasioita 4,1 prosenttia, opintotukiasioita 3,5 prosenttia, rikosvahinkoasioita 2,9 prosenttia, elatustukiasioita 1,7 prosenttia, sotilasvamma-asioita 1,7 prosenttia, lapsilisäasioita 0,6 prosenttia, palkkaturva-asioita 0,6 prosenttia ja muita asioita yhteensä 1,4 prosenttia.

Vakuutusoikeyteen saapuneiden asioiden vähentyminen on osaltaan lyhentänyt keskimääräisiä käsittelyaikoja, mutta vuodesta 2011 alkaen keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin jälleen hieman pidentynyt.

Vakuutusoikeyden käsittelyajat ovat vuosina 2007—2012 olleet seuraavat:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kuukautta	15,0	13,6	10,9	10,8	11,5	12,2

Käsittelyaikaan on laskettu muutoksenhakemuksen vakuutusoikeyteen saapumispäivän ja päätöksen lähettämispäivän välinen aika.

Toimeentuloturvan koko muutoksenhakuprosessi huomioon ottaen vakuutusoikeyden

keskimääräiset käsittelyajat eri asiaryhmissä ovat edelleen pitkät. Asiaryhmittäin pisimmät käsittelyajat, noin 16 kuukautta, ovat olleet pienissä asiaryhmissä, kuten esimerkiksi Ahvenanmaan maakunnanhallituksen ratkaisemissa eläkeasioissa, maahanmuuttajien eri-

tyistukiasioissa, palkkaturva-asioissa ja julkisen sektorin eläkeasioissa. Pitkiä käsittelyaikoja on myös ollut muutamissa suuremmissa asiaryhmissä, kuten esimerkiksi rikosvahinkoasioissa, työeläkeasioissa ja yrittäjien eläkeasioissa. Vuoden 2012 päättyessä vakuutus-oikeudessa oli vireillä 837 yli vuoden viireillä ollutta asiaa. Vastaava luku vuonna 2011 oli 660 asiaa.

Vuonna 2012 vakuutus-oikeudessa ratkaistiin henkilötyövuotta kohden 64 asiaa. Vastaava luku vuonna 2011 oli 67 asiaa.

2.2 Kansainvälinen kehitys

Ruotsi

Ruotsissa toimeentuloturvan muutoksenhaku tapahtuu pääosin yleisissä hallintotuomioistuimissa. Päätöksen ensimmäisenä asteena antaneelle hallintoelimelle tehdään aluksi oikaisuvaatimus, jonka jälkeen asia voidaan viedä valitusasiana hallintotuomioistuimiin.

Vakuutuskassa (Försäkringskassan) on viranomainen, joka käsittelee muun muassa sosiaalivakuutusasioita, työtapaturma-asioita, elinkorkoasioita, sairausvakuutusasioita, vammaistukiasioita ja hoitotukiasioita. Tässä viranomaisessa päätöksen tekee yksittäinen virkamies. Tiedyt päätökset tekee niin kutsuttu erityinen päätöksentekijä (särskild beslutsfattare), jonka jäsenillä pitää olla oikeustieteen pätevyys. Aiemmin tämä viranomainen oli nimeltään sosiaalivakuutuslautakunta. Vakuutuskassassa on apuna lääkäri lääketieteellistä asiantuntemusta vaativia asioita varten. Lääkäri on vakuutuskassan palveluksessa oleva virkamies. Lääkärillä on neuvoo-antava tehtävä lääketieteellisissä kysymyksissä, eikä hän ota asiassa kantaa kysymyksen oikeudesta korvaukseen. Lääkärin tehtävänä on arvioida vakuutetun terveydentila ja terveydentilan vaikutus tämän työkykyyn. Vakuutuskassan lääkärin lääketieteellinen arvio perustuu hoitavien lääkäreiden laatiin todistuksiin ja lausuntoihin. Vakuutuskassan lääkärin arviota ei kuitenkaan ole välttämätöntä hankkia.

Ruotsissa hallintotuomioistuinten järjestelmässä on kolme oikeusastetta, joista en-

simmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat hallinto-oikeudet (förvaltningsrätt), toisena asteena kamarioikeudet (kammarrätt) ja ylimpänä asteena korkein hallinto-oikeus eli Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstoleniin valittaminen edellyttää aina valituslupan saamista. Valituslupa tarvitaan myös kamarioikeuteen useissa asiaryhmissä, joihin kuuluvat muun muassa sosiaalivakuutus- ja sosiaaliapuasiat.

Kamarioikeudessa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lautamiesjäseniä silloin, jos lautamiehet ovat osallistuneet asian ratkaisuun myös hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudessa lautamiehet kuuluvat pääsääntöisesti kokoonpanoon. Ylimmässä muutoksenhakutuomioistuimessa Högsta förvaltningsdomstolenissa ei ole lautamiehiä.

Kun sosiaalivakuutusasia käsitellään tuomioistuimessa, ratkaisukokoonpanoon ei kuulu lääkärijäsentä. Sen sijaan tuomioistuin voi pyytää lausunnon kysymykseen, joka vaatii tiettyä asiantuntemusta. Ei ole harvinaista, että tuomioistuin pyytää asiantuntijalausunnon valtioneuvoston erikseen määräämältä asiantuntijalääkäriltä.

Norja

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

Toimeentuloturva-asiassa annettuun päätökseen haetaan muutosta hallintomenettelyssä oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimukseen tehdystä kielteisestä päätöksestä voidaan valittaa Trygderetteniin, joka on tuomioistuimen kaltainen riippumaton hallinnon sisäinen valituselin. Trygderettenissä käsittely on pääasiassa kirjallista, mutta asianosaisia voidaan kuulla myös suullisesti. Alemmissä päätöksentekolimissä käsittely on myös kirjallista. Trygderettenin päätöksen voi saattaa yleiseen tuomioistuimeen valittamalla suoraan ylempään tuomioistuimeen (lagmannsretten). Trygderetten voidaan siten nähdä erityistuomioistuimena, joka korvaa tuomioistuinkäsittelyssä kärjäoikeuden.

Trygderettenin päätöksistä valittaminen on kuitenkin käytännössä harvinaista.

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

Tanska

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

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

Yksityishenkilöä koskevilla asioilla Retslægerådet –niminen neuvosto antaa lääketieteellisiä ja farmaseuttisia asiantuntijalausuntoja yleisille viranomaisille. Lausuntoja voidaan antaa esimerkiksi psykiatrista asiantuntemusta vaativissa asioissa. Retslægerådet antaa myös lausuntoja asioissa, joissa käsitellään potilasvalituksia. Neuvosto koostuu 12 lääkäristä. Neuvosto antaa ainoastaan lausuntoja, eikä sillä ole toimivaltaa antaa sitovia päätöksiä.

Saksa

Saksassa toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku tapahtuu oikaisumenettelyn jälkeen sosiaalituomioistuimissa kolmiportaisesti. Esimerkiksi vakuutuskassojen (Krankenkassen), työvoimaviranomaisten (Bundesanstalt für Arbeit), ammattikuntayhdistysten (Berufsgenossenschaften) ja vakuutuslaitosten (Bundesversicherungsanstalten für Angestellte, Landesversicherungsanstalten) päätöksiin voidaan hakea muutosta ensimmäisen asteen sosiaalituomioistuimelta (Sozialgericht). Menettely muistuttaa hallinnollista muutoksenhakua, jossa noudatetaan muun muassa virallisperiaatetta. Tuomioistuin ei ole sidottu asianosaisten vaatimuksiin ja todisteisiin, vaan se voi hankkia näyttöä myös viran puolesta. Sosiaalituomioistuimessa on useita jaostoja, jotka käsittelevät yhteen tai useampaan sosiaalioikeuden alaan kuuluvia asioita. Jokaisessa jaostossa puheenjohtajana on ammattituomari. Kun asiassa toimitetaan suullinen käsittely, ratkaisukokoonpanoon osallistuu puheenjohtajan lisäksi kaksi maallikkotuomaria. Niissä tapauksissa, joissa suullista käsittelyä ei toimiteta, päätöksen tekee puheenjohtaja yksin. Ilman suullis-

ta käsittelyä ratkaistaan lähinnä yksinkertaisimpia asioita.

Sosiaalituomioistuimen päätökseen voi hakea muutosta osavaltion sosiaalituomioistuimelta (Landessozialgericht). Muutoksenhaku osavaltion sosiaalituomioistuimeen on rajoituksetta mahdollista vain, jos asian intressi on yli 500 euroa. Muussa tapauksessa muutoksenhaun edellytyksenä on muutoksenhakulupa. Osavaltion sosiaalituomioistuimessa käsittely tapahtuu samojen periaatteiden mukaan kuin ensimmäisen asteen sosiaalituomioistuimessa. Kuten ensimmäisen asteen sosiaalituomioistuimessa myös osavaltion sosiaalituomioistuimessa voidaan esittää uusia todisteita ja asiantuntijalausuntoja sekä kuulla todistajia. Jokaisessa osavaltion sosiaalituomioistuimessa on useita osastoja, jotka käsittelevät yhteen tai useampaan sosiaalioikeuden alaan kuuluvia asioita. Jokaisella osastolla ratkaisukokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria ja kaksi maallikkotuomaria. Yksi ammattituomari toimii puheenjohtajana.

Osavaltion sosiaalituomioistuimen ratkaisuun voi hakea muutosta liittovaltion sosiaalituomioistuimelta (Bundessozialgericht). Edellytyksenä on osavaltion sosiaalituomioistuimen myöntämä muutoksenhakulupa. Liittovaltion sosiaalituomioistuimen käsittelyssä ei enää oteta huomioon uusia oikeustositseikkoja eikä todisteita, vaan ne on pitänyt esittää jo alemmissa sosiaalituomioistuimissa. Liittovaltion sosiaalituomioistuimessa on useita osastoja, jotka käsittelevät yhteen tai useampaan sosiaalioikeuden alaan kuuluvia asioita. Ratkaisukokoonpanoon kuuluu kolme ammattituomaria ja kaksi maallikkotuomaria. Ammattituomari on puheenjohtajana. Sekä osavaltion että liittovaltion sosiaalituomioistuimessa ratkaisu voidaan tehdä ilman maallikkotuomareita silloin, kun asiassa ei toimiteta suullista käsittelyä.

Vakuutettujen ja työnantajien edustajat toimivat sosiaalituomioistuimissa maallikkotuomareina toimeentuloturva-asioissa. Maallikkotuomareina toimivat myös lääkäreiden edustajat, mutta vain asioissa, joissa on kysymys lääkäreihin liittyvistä asioista esimerkiksi vakuutuskassalääkäreiden toimintaa koskevista asioista. Lääkitieteellisen erityisasiantunte-

muksen tarjoamiseksi toimeentuloturva-asioissa, vaan heidän asemansa on kuvattavissa intressiedustukseksi lääkäreitä koskevissa asioissa. Tuomioistuin voi kuitenkin hankkia tarvittaessa asiantuntijalausuntoja.

Alankomaat

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

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

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

lausunnot ovat lääketieteellisten kysymysten osalta ratkaisevia.

2.3 Nykytilan arviointi

Käsittelyn joutuisuus

Oikeusturvan keskeisiin osatekijöihin kuuluu, että tuomioistuimet ratkaisevat asiat joutuisasti ja ilman aiheetonta viivytystä. Vakuutus oikeudessa tämä vaatimus ei kuitenkaan ole toteutunut riittävällä tavalla. Vakuutus oikeudessa käsiteltäville asioille on ominaista, että niissä on kysymys henkilön perustoimeentulon kannalta keskeisistä etuuksista, minkä vuoksi asioilla on useimmiten suuri merkitys yksittäiselle asianosaiselle. Tällaisia asioita koskevat valitukset tulisi käsitellä kiireellisesti. Vakuutus oikeuden nykyinen noin vuoden keskimääräinen käsittelyaika on toimeentuloturva-asioissa liian pitkä kun otetaan huomioon käsittelyajat myös asiaa aikaisemmin käsitellessä ratkaisulimissä. Vakuutus oikeuteen saapuneiden asioiden viime vuosina tapahtuneen vähentymisen voidaan arvioida olevan tilapäistä, minkä vuoksi tulevaisuudessa tapahtuviin muutoksiin on varauduttava. Vakuutus oikeuden tilannetta on aikaisemmin 2000-luvulla pyritty korjaamaan uudistamalla johtamisorganisaatiota, kehittämällä menettelytapoja ja lisäämällä henkilöstövoimavaroja, joita kuitenkin on sittemmin vähennetty.

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

Ratkaisukokoonpanot

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 2/2006 – HE 85/2005 vp) mukaan tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:n kannalta. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia paitsi asian käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta on jo ennen perusoikeusuudistusta antamassaan lausunnossa (PeVL 4/1982 vp, s 2/II) katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhaku tuomioistuimet toimivat monijäsenisinä. Monijäsenisen kokoonpanon voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja sitä kautta myös oikeusturvaa. Toisaalta oikeusturvan kannalta merkityksellistä on myös asioiden joutuisa käsitteleminen. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen siten, ettei käsittelyn asianmukaisuutta vaaranneta, mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä tehostaa omalta osaltaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Valittajan oikeusturva ei edellytä, että kaikissa asioissa noudatetaan yhdenmukaisia menettelytapoja, vaan rajallisia voimavaroja tulee voida kohdistaa asioiden edellyttämällä tavalla. Vakuutus oikeudessa käsitellään henkilön toimeentulon kannalta tärkeitä asioita, jotka vaativat laajaa perehtymistä tosiasioihin ja erityistä lääketieteellistä tai lainopillista asiantuntemusta. Toisaalta vakuutus oikeudessa käsitellään myös yksinkertaisempia asioita, joiden ratkaiseminen ei vaadi laajaa perehtymistä tai erityisasiantuntemusta.

Lainkäyttöasioiden ratkaisukokoonpanot ovat kolmi- tai viisijäsenisiä. Vakuutus oikeutta koskevat säännökset sallivat kokoonpanojen harkinnanvaraisen laajentamisen siten, että asian ratkaisu siirretään vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon. Vakuutus oikeus ei kuitenkaan voi voimassa olevan lainsäädännön mukaan ratkaista pääasiaa perus-

kokoonpanoja suppeammassa kokoonpanossa, vaikka se asian laadun tai merkityksen perusteella olisi mahdollista oikeusturvan vaarantumatta ja nopeuttaisi asian käsittelyä. Vakuutus-oikeuslaissa ei ole säännöksiä yhden tai kahden jäsenen kokoonpanosta. Tältä osin vakuutus-oikeus poikkeaa useimmista muista kollegiaalisista tuomioistuimista, joissa on otettu käyttöön vaihtoehtoisia ja joustavia kokoonpanoja.

Markkinaoikeuslain (99/2013) 15—17 §:ssä säädetään yhden ja kahden jäsenen kokoonpanosta, hallinto-oikeuslain (430/1999) 12 §:n 3 momentissa, 12 a §:ssä ja 12 b §:ssä säädetään yhden ja kahden jäsenen kokoonpanosta sekä oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 2 luvun 8 §:ssä säädetään hovioikeuden yhden jäsenen kokoonpanosta. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) mukaan korkeimman hallinto-oikeuden suppein ratkaisukokoonpano on kolme jäsentä. Ulkomaalaislain (301/2004) 199 §:n 3 momentissa säädetään, että korkein hallinto-oikeus voi ratkaista ulkomaalaisasioissa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen yhden jäsenen kokoonpanossa esittelystä. Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 9 ja 10 §:n mukaan korkeimmassa oikeudessa tietyt asiat voidaan käsitellä yhden jäsenen kokoonpanossa.

Vakuutus-oikeuden täysistunto on koettu liian suureksi, koska siihen voi nykyisin enimmillään osallistua noin 30 jäsentä. Liian suuri kokoonpano aiheuttaa ongelmia käytännön järjestelyjen lisäksi myös asioiden asianmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Keskustelun käyminen suuressa kokoonpanossa on ollut hankalaa, eikä asioita ole saatu joustavasti ratkaistuksi. Tästä syystä asioiden käsittely on pitkittynyt ja hankaloitunut.

Muodollisten istuntojen järjestäminen

Kaikissa vakuutus-oikeudessa käsiteltävissä viisijäsenisissä asioissa järjestetään nykyisin istunto, jossa on läsnä esittelijä ja kaikki ratkaisukokoonpanoon kuuluvat jäsenet. Myös ne viisijäseniset asiat, jotka on jo jäsenten antamien kirjallisten kannanottojen perusteella todettu yksimielisiksi, ratkaistaan istunnossa

jäsenten yhdessä läsnä ollen. Näiden asioiden istunnot ovat kuitenkin tosiasiallisesti vain muodollisia, koska asian tarkemmasta sisällöstä ei enää istunnossa keskustella. Yksimielisissä kolmijäsenisissä asioissa ei näin menetellä, vaan puheenjohtaja määrää ratkaisumerkinnän kirjattavaksi tietylle päivälle. Yksimielistä kolmijäsenistä asiaa ei yleensä käsitellä lainkaan jäsenten yhdessä läsnä ollen, vaan ratkaisu tehdään jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Kolmijäsenisten asioiden osalta tämä menettelytapa on vakiintunut.

Eryityisesti sivutoimisten lääkärijäsenten ja muiden sivutoimisten jäsenten istuntoihin käytettävissä oleva aika on rajallinen. Yksimielisiin asioihin kuluva aika vähentää vaativiin tapauksiin käytettävissä olevaa aikaa. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että keskustelua vaativat asiat käsitellään mahdollisimman perusteellisesti ja että niiden käsittelyyn varataan riittävästi aikaa. Koska kaikki viisijäseniset asiat vietään nykyisin muodolliseen istuntoon, jotkut asiat saattavat asioiden lukuisuuden vuoksi jäädä odottamaan seuraavaa istuntoajankohdtaa, jolloin asioiden käsittely pitkittyy tarpeettomasti.

Edellä kerrotun menettelyn vuoksi yksimielisen viisijäsenisen asian saattavat toisinaan ratkaista muodollisesti eri sivutoimiset jäsenet kuin ne, jotka ovat asiaan tosiasiasa ratkaistuksi siihen aikaisemmin perehtyneiden jäsenten kirjallisten kannanottojen perusteella, mutta muodollisesti istunnossa läsnä olevien jäsenten tekemällä ratkaisulla. Käytäntö on ongelmallinen jäsenten virkavastuun kannalta. Epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että ratkaisuun on todellisuudessa vaikuttanut henkilö, joka ei lopulta kuulu asian ratkaisukokoonpanoon. Tämän henkilön antama kirjallinen kannanotto jää samalla neuvottelusalaisuuden piiriin.

Lääkärijäsenten kohdalla muodollisen istunnon ratkaisukokoonpano on erityinen ongelma. Asioiden käsittelyn joutuisuuden vuoksi vakuutus-oikeuden istuntoon osallistuu tavallisesti se lääkärijäsen, joka on istuntopäivänä tätä tarkoitusta varten paikalla. Keskustelua vaativissa asioissa istunnossa on

kuitenkin yleensä läsnä se lääkärijäsen, joka on asiaan aikaisemmin perehtynyt ja antanut kirjallisen kannanottonsa. Istuntopäivät pitenisivät kohtuuttomiksi, mikäli jokaisessa yksimielisessäkin asiassa istuntosalissa vaihtuisi lääkärijäsen sen mukaisesti, missä asiassa kukin lääkärijäsen on erikoisalansa perusteella antanut kirjallisen kannanottonsa. Lääkärijäsenten sivutoimisuuden vuoksi toistuva jäsenen vaihtaminen istunnoissa vaikuttaisi myös heikentävästi jäsenten työskentelyyn, koska heille ei jäisi istuntopäivinä aikaa perehtyä uusiin asioihin, joissa heidän tulee laatia kirjallinen kannanottonsa. Edellä kuvatun nykyisen menettelyn vuoksi ratkaisukokoukseen osallistuva lääkäri saattaa olla erikoistunut johonkin muuhun lääketieteenalaan kuin mistä asiassa on kysymys. Vakuutusoikeyden päätöksestä ilmenee ainoastaan niiden jäsenten nimet, jotka ovat olleet istunnossa läsnä. Koska valmisteluvaiheessa lääketieteellisen arvion tehneen lääkärijäsenen osallistuminen asian ratkaisuun ei ilmene vakuutusoikeyden päätöksestä, muutoksenhakijalle saattaa jäädä virheellinen kuva asian ratkaisun tehneiden jäsenten asiantuntevuudesta. Asianosaisen näkökulmasta on varsin arveluttavaa, että esimerkiksi neurologisesti vaativassa asiassa ratkaisuun osallistuva lääkärijäsen on jonkin muun alan erikoislääkäri. Kerrottu käytäntö heikentää yleistä luottamusta vakuutusoikeyteen ja sen asiantuntevuuteen. Ratkaisuun tosiasiallisesti osallistuva lääkärijäsen määräytyy valmisteluvaiheessa asian vaatiman erikoisalalan mukaisesti, mutta edellä mainituista syistä johtuen tämä ei aina ilmene vakuutusoikeyden päätöksestä.

Tieto ratkaisuun tosiasiallisesti osallistuneista jäsenistä on tärkeä tuomioistuiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Asianosaisilla ja muillakin tahoilla tulee olla mahdollisuus varmistua ratkaisutoimintaan osallistuvien jäsenten pätevyydestä ja esteettömyydestä. Vakuutusoikeydessä käsiteltävissä asioissa esteellisyyden saattaa aiheuttaa esimerkiksi jäsenen osallistuminen saman asian aiempaan käsittelyyn, jäsenen aikaisempi työsuhde vakuutusyhtiöön tai lääkärijäsenen ja asianosaisen välinen hoitosuhde.

Lääkärijäsenet ja lääkärivarajäsenet

Vakuutusoikeydessä käsiteltävissä asioissa lääketieteen ja oikeustieteen välinen raja ei ole selväpiirteinen ja yksiselitteinen. Asioiden ratkaisu perustuu osaksi oikeudelliseen ja osaksi lääketieteelliseen arviointiin. Oikeustieteen ja lääketieteen rajamaastoa, jossa niiden täydellinen erottaminen ei ole enää mahdollista, voidaan luonnehtia vakuutuslääketieteen ydinalueeksi. Vakuutuslääketieteen hallinta edellyttää siten sekä oikeudellista että lääketieteellistä erityisasiantuntemusta. Noin 60 prosenttia vakuutusoikeydessä vuosittain käsiteltävistä asioista on lääketieteellistä erityisasiantuntemusta vaativia.

Oikeusvarmuuden turvaaminen edellyttää, että vakuutusoikeyden ratkaisukokoukseen kuuluu lääkärijäsen. Lääkärijäsenet ovat tehokas tapa hankkia lääketieteellistä erityisasiantuntemusta, jota vakuutusoikeyden lainoppinut jäsen ei voi ilman erityisopinnot suorittamista muuten saavuttaa. Nykyinen lääkärijäsenjärjestelmä mahdollistaa vakuutusoikeyden lääkärijäsenten ja lakimiesjäsenten välisen välittömän keskustelun. Vakuutusoikeytuomareilla ja esittelijöillä tulee olla tietämystä myös lääketieteestä ja lääkärijäsenillä vastaavasti toimeentuloturvalainsäädännöstä. Lääkärijäsenten, vakuutusoikeytuomareiden ja esittelijöiden välisen kiinteän vuorovaikutuksen kautta vakuutusoikeyden lakimiehille ja samoin lääkärijäsenille karttuu huomattavasti omaa koulutusta laaja-alaisempi asiantuntemus. Lisäksi vakuutusoikeydessä toimii lääkärivarajäseniä, joilta voidaan tarvittaessa pyytää asiantuntijalääkärilausunto. Vakuutusoikeyden nykyiset lääkärivarajäsenet toimivat käytännössä yksinomaan ulkopuolisten lausuntojen antajina, eivätkä nimensä mukaisesti osallistu ratkaisukokoukseen varsinaisen lääkärijäsenen ollessa estyneenä. Ottaen huomioon lääkärivarajäsenen roolin muutoksenhakuasian käsittelyssä on käytetty nimike harhaanjohtava.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän lääkärijäsenet ovat olleet julkisuudessa jatkuvan arvostelun kohteina. Vakuutusoikeyden lääketieteelliseen arviointimenettelyyn kohdistunut arvostelu on osaltaan johtu-

nut etuuslainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön vaikeaselkoisuudesta. Hoitavien lääkäreiden tavassa laatia lääketieteellistä selvitystä toimeentuloturvaetuushakemuksia varten on myös suuria yksilöllisiä eroja. Etuudenhakijoita tulee kuitenkin kohdella yhdenvertaisesti riippumatta siitä, keitä hänen hoitavat lääkäriinsä ovat. Toimeentuloturvaetuuksien myöntämistä ei voida perustaa yksinomaan hoitavien lääkäreiden kannanottoihin, minkä vuoksi vakuutus oikeuden lääkärijäsen arvioi lääketieteellisen selvityksen ottamalla huomioon etuuslainsäädännön soveltamiskäytännön sekä tarvittaessa konsulttimalla lisäksi muuhun kuin omaan alaansa erikoistunutta lääkärijäsentä.

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

Jos vakuutus oikeus ylimpänä oikeusasteena hylkää lääketieteellistä asiaa koskevan valituksen, muutoksenhakijan epäluottamus kohdistuu helposti vakuutus oikeuden lääkärijäseniin. Muutoksenhakijat vaativatkin usein saada tiedon vakuutus oikeuden lääkärijäsenten kannanotoista. Syynä tähän on epäily siitä, että vakuutus oikeuden lääkärijäsenen kannanotto on sisältänyt jotakin sellaista ratkaisevaa muutoksenhakijalle epäedullista tietoa, johon tämä olisi halunnut esittää oman näkemyksensä. Lääketieteelliset toimeentuloturvaetusasiat ovat muutoksenhakijoille usein tärkeitä ja henkilökohtaisia. Jos muutoksenhakijalle on jo ennen vakuutus oikeusvaihetta muodostunut usko siihen, että hän on oikeutettu hakemaansa etuuteen, vakuutus oikeuden hyvin perustellunkin hylkäävän päätöksen hyväksyminen ja ymmärtäminen saattaa olla hänelle vaikeaa. Edellä mainituista syistä vakuutus oikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä olisi saatettava nykyistä läpinäkyvämmäksi. Tietämys etuuslainsäädännön soveltamiskäytännöstä ja etenkin sen

muodostumisperusteista olisi muutoksenhakijoille erityisen tärkeää.

Nykyisin sosiaali- ja terveysministeriö tekee oikeusministeriölle esityksen vakuutus oikeuden lääkärijäsenistä ja lääkäri varajäsenistä. Tämän jälkeen oikeusministeriö esittelee asian valtioneuvostolle, joka määrää esitetyn lääkärin toimimaan vakuutus oikeuden sivutoimisena lääkärijäsenenä tai lääkäri varajäsenenä määrääjän. Vakuutus oikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten virkoja täytettäessä tai lääkäri varajäsentä määrättäessä ei ole noudatettu avointa hakumenettelyä. Avoin hakumenettelyn puuttuminen on osaltaan aiheuttanut vakuutus oikeuden lääkärijäseniin kohdistunutta arvostelua sekä epäluottamusta vakuutus oikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä kohtaan.

Lääkärijäsenten, lääkäri varajäsenten ja muiden sivutoimisten jäsenten esteettömyyden varmistaminen

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

Vakuutus oikeuden tuomareihin sekä sivutoimisiin lääkärijäseniin ja muihin sivutoimisiin jäseniin sovelletaan oikeudenkäymiskäärin 13 luvun mukaisia tuomarin esteellisyttä koskevia säännöksiä. Tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden kan-

nalta arvioituna esimerkiksi sellaista henkilöä, jolla on työsuhte vakuutusyhtiöön tai vakuutusyhtiöryhmään ja johon työsuhteeseen liittyy merkittävä taloudellinen intressi, ei pitäisi määrätä vakuutusoikeuden sivutoimiseksi jäseneksi, koska esteellisyys voi konkretisoitua useissa yksittäisissä soveltamistilanteissa. Tällainen jäsen voi käsitellä ainoastaan muiden vakuutusyhtiöiden kuin työnantajansa asioita eikä hänen erityisosaamistaan voida siten hyödyntää kaikissa käsiteltävissä asioissa. Sivutoimisten jäsenten nimityksessä saattaa muodostua ongelmaksi se, että sidonnaisuudet eivät tule nimitysvaiheessa ilmi, koska nimitystä edeltävää sidonnaisuuksien ilmoittamisen menettelyä ei suoriteta. Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten esteellisyydet ovat olleet hoitosuhteeseen perustuvia. Muiden asiantuntijajäsenten esteellisyyksiä on aiheutunut esimerkiksi siitä syystä, että jäsenet ovat toimineet aikaisemmin joissain etuuslaitoksissa tai järjestöissä lakimiehinä.

Lisäselvityksen toimittaminen

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on neljässä Suomea koskevassa tapauksessa katsonut, että vakuutusoikeuden menettelyssä oli laiminlyöty vastapuolen kuulemisvelvoitetta. Korkein hallinto-oikeus on antanut kaksi päätöstä, joissa on ollut kysymys kuulemisperiaatteen toteutumisesta vakuutusoikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu vakuutusoikeuden päätöksen purkaminen asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi.

Lisäselvitystä saapuu jatkuvasti vakuutus-oikeuteen ja jokaisesta asiakirjasta on kuultava osapuolia. Tällainen järjestelmä on kuulemisvelvoitteen näkökulmasta altis inhimillisille virheille ja erehdyksille.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on selkeä. Kaikista tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista, joilla on tarkoitettu vaikuttaa asian ratkaisuun, on kuultava vastapuolta siitä huolimatta, vaikka asiakirja ei tosiasiallisesti voisi vaikuttaa asian ratkaisuun. Asian osapuolen päätettävissä on se, onko hänen tarpeen lausua asiakirjan joh-

dosta. Lisäselvityksen toimittaminen kuulemismenettelyineen pidentää asian käsittely-aikaa vakuutusoikeudessa. Useissa tapauksissa käsittelyaika pitenee huomattavasti, vaikka kuulemisessa noudatetaan yleensä lyhyitä määräaikoja. Tavallisesti etuuslaitokselle varataan 14 päivää ja muutoksenhakijalle 30 päivää vastineen antamiseen. Uuden selvityksen vastaanottaminen saattaa aiheuttaa käsittelyn viivästymisen lisäksi kaksinkertaista työtä silloin, jos uusi selvitys saapuu vasta sivutoimisten jäsenten kannanottojen jälkeen tai vasta ratkaisun tekemisen ja päätöksen postittamisen välisenä aikana. Tällöin kuultavien osapuolten lisäksi myös sivutoimisten jäsenten kannanotot on pyydettävä asiaan uudelleen.

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

Vakuutusoikeudessa on toisinaan vireillä myös sellaisia tapauksia, joissa muutoksenhakija toimittaa vakuutusoikeudelle jatkuvasti uusia asiakirjoja ja muuta selvitystä, joka ei liity käsiteltävänä olevaan asiaan. Kuulemisperiaatteen toteuttamiseksi vakuutusoikeus kuulee etuuslaitosta kaikesta asiaan liittymättömästäkin aineistosta, jonka asianosainen on toimittanut tarkoituksenaan vaikuttaa asiansa ratkaisuun. Tällaisissa tapauksissa asia saattaa olla vaikea saada päätökseen. Vakuutusoikeudella ei ole nykyisin käytössään tehokkaita keinoja saattaa asiaa päätökseen edes sen jälkeen kun ratkaisu asiassa on tehty.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

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

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

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

Tavoitteiden saavuttamiseksi kehittämistoiminnan tulisi ensisijaisesti kohdistua vakuutusosoikeuden ruuhkautumista aiheuttaviin prosessuaalisiin rakenteisiin ja menettelyihin.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Yhden tuomarin kokoonpano

Vakuutusosoikeudessa käsitellään nykyisin kolmen tai viiden lainoppineen jäsenen kokoonpanoissa sellaisia asioita, jotka voitaisiin ratkaista kevyemmässäkin kokoonpanossa. Yhden tuomarin ratkaisuvälillä mahdollistaisi tuomioistuimen toiminnan merkittävän tehostamisen, mikäli sen käyttöala olisi riittävän laaja. Käyttöalan laajuutta rajoittaa kuitenkin se, että vakuutusosoikeus on ylin muutoksenhakuaste. Vakuutusosoikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaisijana tulisivat kysymykseen ylituomari, laamanni ja vakuutusosoikeustuomari. Vaikka kansliapäällik-

kö, asessori ja vakuutusosoikeussihteeri voivat toimia kokoonpanoissa lakimiesjäsenenä, ei kuitenkaan olisi perusteltua, että he voisivat yksinään ratkaista lainkäyttöasioita. Asian ratkaiseminen tapahtuisi esittelystä, kuten muissakin kokoonpanoissa. Jotta esittelyn tarkoitus toteutuisi, ei olisi perusteltua, että sama henkilö voisi esitellä ja yksin ratkaista asian.

Yhden tuomarin kokoonpanon tarpeellisuutta voidaan arvioida siten, että verrataan tuottaako jokainen ratkaisukokoonpanoon osallistuva jäsen työpanoksellaan muutoksenhakijan oikeusturvaan todellista lisäarvoa vai voidaanko asia yhtä oikeudenmukaisesti ratkaista kevyemmässäkin kokoonpanossa. Yhden tuomarin kokoonpano olisi tarkoitukseenmukainen silloin, kun asiat ovat useimmiten selkeitä, eivätkä juurikaan vaadi oikeudellista arviointia. Oikeusturvasyistä on kuitenkin tärkeää, että yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavissa asioissa voidaan ottaa huomioon myös yksittäistapausten erityispiirteet sekä tarvittaessa siirtää asia peruskokoonpanoon. Pääsäännöt yhden tuomarin ratkaistavista asioista olisi tarkasti määriteltävä laissa. Peruskokoonpanoa suppeammasa kokoonpanossa voidaan käsitellä sellaisia asioita, jotka ovat oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa ei ole laajaa oikeudenkäyntiainestoa. Lisäksi voidaan edellyttää, että asiat ovat yleensä tosiseikkojen osalta suhteellisen yksinkertaisia eivätkä vaadi laajaa selvittelyä. Myös oikeuskäytännön vakiintuneisuus puoltaa suppeamman kokoonpanon käyttämistä. Ratkaisukokoonpanojen keventäminen on kuitenkin mahdollista vain siinä määrin, ettei oikeusvarmuus ja yleinen luottamus tuomioistuimen ratkaisutoimintaan vaarannu.

Muiden muutoksenhakutuomioistuinten tavoin myös vakuutusosoikeudessa on tietyn tyyppisiä asioita, joihin yhden tuomarin kokoonpano soveltuisi hyvin. Yhden tuomarin kokoonpano olisi tarkoituksenmukainen sellaisissa asioissa, jotka ovat lähtökohtaisesti enemmän teknisluonteisia kuin erityistä oikeudellista arviointia vaativia. Yhden tuomarin ratkaisukokoonpano soveltuisi lähinnä vakuutusosoikeudessa vireille pantujen sen toimivaltaan kuulumattomien asioiden, valitusajan jälkeen saapuneiden valitusten, tietty-

jen etuuslaitokseen kokonaisuudessaan palautettavien asioiden, valitusten peruutusten sekä ulosmittausta koskevien vaatimusten ja täytäntöönpanon keskeyttämispyyntöjen ratkaisemiseen. Sen sijaan taloudellisen intressin perusteella tehtävä erottelu kevyempään kokoonpanoon olisi ongelmallinen, koska tietyt rahasumman merkitys eri asianosaisille saattaa olla hyvinkin erilainen. Annettava ratkaisu voi myös vaikuttaa asianosaisen muiden etuuksien ratkaisuun vakuutusoikeydessä tai etuuslaitoksissa.

Esimerkiksi valitusajan jälkeen saapuneet asiat ovat lähtökohtaisesti yksinkertaisia ratkaista, koska ne on pääsäännön mukaan jätettävä tutkimatta. Niihin saattaa kuitenkin liittyä hankaliakin oikeudellisia ongelmia ja painavan syyn arviointia, koska vakuutusoikeyus voi ottaa valitusajan jälkeen saapuneen asian tutkittavakseen, jos myöhästymiseen on ollut painavia syitä. Esimerkiksi tällaisessa tilanteessa asia tulee voida siirtää peruskokoonpanossa eli kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi. Vuoden 2013 tilastotietojen mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa olisi voitu käsitellä enintään noin 330 asiaa, joista osa olisi voitu harkinnan perusteella siirtää laajempaan kokoonpanoon.

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpano

Vakuutusoikeyudessa kaksijäseninen kokoonpano voisi tulla kysymykseen osassa sellaisia lääketieteellisiä asioita, jotka nykyisin ratkaistaan kolmijäsenisessä eli kahden lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen kokoonpanossa. Kolmijäsenisissä lääketieteellisissä asioissa asiaan perehtyy nykyisin neljä henkilöä, koska esittelijä ei ole mukana ratkaisukokoonpanossa. Tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa lakimiesjäsenenä tulisi kysymykseen vakuutusoikeyuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeyestuomari ja toisena jäsenenä olisi vakuutusoikeyuden sivutoiminen lääkärijäsen. Asian esittelijänä toimisi ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä. Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanosta seuraisi se etu, että asiaan perehtyvien henkilöiden määrä vähenisi nykyisestä neljästä kolmeen henkilöön, mutta lääketie-

teellinen asiantuntemus säilyisi edelleen ratkaisukokoonpanossa.

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

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa asia olisi mahdollista ratkaista vain, jos molemmat jäsenet ovat asiasta yksimielisiä. Erimielisyystapauksissa asia tulisi siirtää peruskokoonpanoon eli kolmijäseniseen kokoonpanoon, jolloin asian ratkaisuun osallistuisi lisäksi yksi lakimiesjäsen. Nykyisten esittelijöiden toimiessa myös suppean kokoonpanon esittelijöinä erimielisyystilanteet tarkoittaisivat, että asiaan perehtyvien henkilöiden määrä kasvaisi samaan kuin nykyisinkin kolmijäsenisissä lääketieteellisissä asioissa.

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostamassa kokoonpanossa ratkaistaviksi asioiksi soveltuisivat Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemat asiat, joissa lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaisessa kokoonpanossa voitaisiin siten ratkaista esimerkiksi vammaisuuksista säädetyn lain (570/2007) ja sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiset asiat. Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemien työkyvyttömyyseläkeasioiden, työterveyshuollon korvausasioiden tai kuntoutusetuusasioiden, joihin sisältyvät myös ammatillista kuntoutusta koskevat asiat, voidaan arvioida edellyttävän lääketieteellisen tietämyksen ohella myös siinä määrin oikeudellista arviointia, että näiden asioiden ratkaisemiseen olisi tarpeen osallistua enemmän kuin yksi lakimiesjäsen. Näin ollen viimeksi mainittuja asiaryhmiä ei olisi mahdollista ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa. Myöskään sellaisia asioita, jotka nykyisin käsitellään viiden jäsenen kokoonpanossa ei olisi mahdollista käsitellä kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Ehdotuksella ei siten ole vaikutuksia työelämän ja työmarkkinoiden

olosuhteita tuntevien sivutoimisten jäsenten asemaan ratkaisukokoonpanoissa.

Täysistunto

Asioiden toimivamman käsittelyn saavuttamiseksi vakuutusosoikeuden täysistunnon kokoonpanoa tulisi keventää.

Täysistunnon vahvuuden riittävä säilyminen kuitenkin edellyttää, että kaikilla vakinaisilla vakuutusosoikeustuomareilla olisi oikeus osallistua täysistuntoon. Täysistunnon merkityksen ei voida katsoa vaarantuvan, vaikka määräaikaiset vakuutusosoikeustuomarit eivät enää kuuluisi täysistunnon kokoonpanoon. Asioiden asianmukaisen käsittelyn mahdollistava kokoonpano olisi sellainen, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä jossa muina jäseninä ovat vakuutusosoikeuden laamannit ja vakinaiset vakuutusosoikeustuomarit. Täysistuntoon osallistuisivat lisäksi asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto olisi kuten nykyisin päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Täysistunnon jäsenmäärää ei tule rajata tiettyyn lukumäärään, koska vakuutusosoikeustuomareiden määrässä saattaa tapahtua muutoksia tulevaisuudessa.

Muodollisista istunnoista luopuminen

Vakuutusosoikeus on käytännössä luopunut muodollisten istuntojen järjestämisestä yksimielisissä kolmen jäsenen kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa. Koska vahvat käytännön syyt puoltavat menettelyn jatkamista ja koska menettelyä ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena, vakuutusosoikeuslakiin olisi perusteltua lisätä säännös, joka mahdollistaisi asian ratkaisemisen esittelystä ratkaisukokoonpanon jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella ilman erillisen istunnon järjestämistä. Myös kaikissa yksimielisissä viisijäsenisissä asioissa tulisi olla tällainen mahdollisuus. Kaikissa asioissa olisi asia kuitenkin voitava saattaa istuntotilaisuudessa kaikkien yhdessä läsnä ollen ratkaistavaksi silloin, jos joku jäsenistä sitä vaatisi.

Käytännössä ratkaisukokoonpanon jäsenet merkitsevät kirjallisesti tutustuttuaan ratkaistavaan asiaan oman kannanottonsa. Mikäli kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat yksimielisiä ratkaisusta, ei asiaa käsitellä istunnossa muutoin, kuin toteamalla sen olleen yksimielinen kirjallisten kannanottojen perusteella, eikä istunnossa käydä enää erillistä keskustelua asiasta. Näin ollen yksimielisen asian vieminen muodollisesti istuntoon ei ole tarkoituksenmukaista. Yksimielisten asioiden ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa lyhentää yksimielisten asioiden käsittelyaikoja sekä vapauttaa resursseja muun muassa niiden asioiden käsittelyyn, jotka vaativat keskustelua istunnossa.

Ehdotuksessa kysymys ei ole uusien käytäntöjen luomisesta, vaan oikeudellisesti epämääräisellä pohjalla olevien, mutta vakuutusosoikeudessa pitkään noudatettujen menettelytapojen tunnustamisesta lainsäädännössä. Käytännöt on havaittu välttämättömiksi vakuutusosoikeuden laajalti sivutoimisiin jäseniin nojautuvan erityisen kokoonpanon ja suuren asiamäärän vuoksi, eikä niistä luopuminen olisi mahdollista ilman vakuutusosoikeuden käsittelyaikojen pidentymistä. Ehdotettava lisäys vakuutusosoikeuslakiin saattaa noudatetut menettelymuodot läpinäkyviksi asianosaisille ja selkeyttää vakuutusosoikeuden jäsenten virkavastuuta.

Vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn kehittäminen

Ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä on yleisesti käytössä useassa Suomeen verrattavassa maassa. Näissä maissa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä tarvittava lääketieteellinen asiantuntemus hankitaan ulkopuolisten asiantuntijalääkärien antamien lausuntojen kautta, eikä ratkaisueliimiin kuulu lääkärijäseniä.

Muutoksenhakijan näkökulmasta ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä on ihanneellinen tapa hankkia asian ratkaisemiseen tarvittava lääketieteellinen tietämys, koska tällöin ratkaisuun vaikuttava lääketieteellinen kannanotto ei jää tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin, vaan muutoksenhakija saa aina kannanoton tiedokseen ja mahdolli-

suuden lausua siitä. Jos vakuutusosoikeuteen luodaan kokonaan ulkopuolinen asiantuntija-lääkärijärjestelmä, sen kustannukset kasvavat huomattavasti nykyiseen lääkärijäsenjärjestelmään verrattuna. Ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin palkkion määrä yhdestä lausunnotta on vaihdellut asiasta riippuen sivukuluneen noin 300—600 euron välillä. Lausunnonantajien palkkioiden kokonaismäärä olisi noin 2,7 miljoonaa euroa vuodessa, jos vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä kaikissa lääketieteellistä asiantuntemusta vaativissa asioissa, joita nykyisellä asiamäärällä laskien on vuosittain noin 4 000 kappaletta, pyydetään ulkopuolinen asiantuntijalausunto. Palkkioiden kokonaismäärää arvioitaessa on otettu huomioon se, että arviolta noin 2 000 asiassa tulee yhden lausunnon lisäksi pyydetäväksi lisälausunto uuden selvityksen saapumisen johdosta tai siitä syystä, että asiaan tarvitaan usean erikoisalan lääkärin lausunto. Nykyisin vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten palkat ovat yhteensä noin 400 000 euroa vuodessa ja yhtä ratkaistua lääketieteellistä asiaa kohden kustannukset ovat noin 100 euroa.

Mikäli siirryttäisiin ulkopuoliseen asiantuntijalääkärijärjestelmään, tulisi kustannusyistä arvioitavaksi, pyydetäänkö lausunto kaikissa vai ainoastaan osassa asioita. Ottaen huomioon, että esimerkiksi vuonna 2012 vakuutusosoikeus ratkaisi noin 3 900 lääketieteellistä asiaa, joista noin 16 %:ssa alemman asteen ratkaisua muutettiin, nousisivat kustannukset ulkopuolisten lääkärinlausuntojen pyytämistä myös kohtuuttomiksi tilanteessa, jossa lausunto pyydetäisiin niissä asioissa, joissa ollaan päätymässä hoitavan lääkärin vastaiselle kannalle. Tämäkin tarkoittaisi sitä, että yli 3 000 asiassa pyydetäisiin ulkopuolinen asiantuntijalääkärilausunto. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että muutoksenhakijoiden oikeusturva huononee niissä asioissa, joissa ei lausuntoa pyydetä, koska lääkärijäsenten jäädessä pois ratkaisukokoonpanosta osa asioista ratkaistaisiin kokonaan ilman lääketieteellistä erityisasiantuntemusta.

Koska vakuutusosoikeus on ainoa varsinainen valitustuomioistuimien toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä, lähtökohtana tulee olla, että vakuutusosoikeus tutkii kaikki sille tehdyt valitukset kaikilta osin, näin

myös lääketieteellisten seikkojen osalta. Tämän vuoksi lääketieteellistä asiantuntemusta tarvitaan kaikissa lääketieteellisissä asioissa. Muutoin vakuutusosoikeudella ei ole todellista mahdollisuutta tutkia kaikissa lääketieteellisissä asioissa alempien asteiden ratkaisujen oikeellisuutta eikä arvioida saapuvan lisäselvityksen merkitystä. Lääketieteellisten asioiden käsitteleminen kokonaan ilman lääketieteellistä asiantuntemusta saattaisi vaarantaa oikeusvarmuuden. Esimerkiksi myös hallinto-oikeuksissa tietyissä asiaryhmissä, jotka vaativat lääketieteellistä asiantuntemusta ratkaisuun osallistuu lääketieteellisen koulutuksen saanut jäsen siten kuin siitä erikseen hallinto-oikeuslaissa (430/1999) säädetään.

Ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä saattaa myös siirtää tosiasiallista päätösvaltaa tuomioistuimen ulkopuolelle, ellei samalla varmisteta, että vakuutusosoikeudella on edelleen omaa lääketieteellistä erityisasiantuntemusta. Ilman omaa lääketieteellistä erityisasiantuntemusta vakuutusosoikeudella ei ole välttämättä edellytyksiä ratkaista lääketieteellisiä asioita lääkäriasiantuntijoiden kannanotoista poikkeavalla tavalla. Samalla oikeuden käymä sisäinen keskustelu vähenee, koska vakuutusosoikeuden esittelijöillä ja tuomareilla ei ole joustavaa mahdollisuutta esittää lääketieteen asiantuntijoille täydentäviä kysymyksiä ja keskustella ratkaistavana olevista asioista heidän kanssaan. Lisäksi vakuutusosoikeustuomarien ja esittelijöiden lääketieteellinen tietämys sekä lääketieteellisen kannanoton antavan lääkärin toimeentuloturvalainsäädäntöä koskeva tietämys saattaa vähentyä. Sosiaaliturvaetuksien saamisen oikeutta ei ratkaista myöskään pelkästään lääketieteellisen selvityksen perusteella, vaan siihen vaikuttaa etuuteen oikeuttavan lain sisältö. Näin ollen oikeudenmukaisen lopputuloksen varmistamiseksi ratkaisukokoonpanoon tulisi kuulua sekä lääketieteellisen että lainopillisen koulutuksen saaneita henkilöitä.

Edellä esitetyistä syistä vakuutusosoikeuden lääketieteellistä arviointimenettelyä on perustellumpaa kehittää siten, että nykyiset lääkärijäsenet säilyvät ratkaisukokoonpanoissa, mutta tämän lisäksi ulkopuolisten asianosaisjulkisten asiantuntijalääkärilausuntojen käyt-

töä lisätään huomattavasti verrattuna aiempaan. Ulkopuolisen lääkärinlausunnon hankkiminen perustuu lainsäädännöllisesti hallintolainkäyttölain (586/1996) asiantuntijan kuulemista koskevaan 40 §:ään. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän. Asian valmistelussa on ollut esillä, että vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antaminen voisi olla yliopistosairaaloiden tehtävä. Mainittu laki olisi tulossa voimaan porrastetusti 2014—2017. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut esillä, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ylläpitäisi ennen edellä mainitun lain voimaantuloa asiantuntijalistaa henkilöistä, joilta tuomioistuimet voisivat suoraan pyytää vakuutuslääketieteellistä lausuntoa. Koska edellä mainittujen hankkeiden voimaantulosta ei ole tällä hetkellä tarkempaa tietoa, on tässä vaiheessa perusteltua säilyttää vakuutusosoikeuden mahdollisuus pyytää asiantuntijalääkärilausunto valtioneuvoston vakuutusosoikeuteen erikseen määrittämiä henkilöiltä (asiantuntijalääkäreiltä).

Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen kannanotto kuuluu vastaavalla tavalla kuin muidenkin ratkaisukokoonpanojen jäsenten kannanotot tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin. Tämä mahdollistaa ratkaisukokoonpanon jäsenen keskinäisen vapaan keskustelun asian ratkaisusta, joka on yksi olennainen osa ratkaisuprosessia. Tuomioistuimen neuvottelusalaisuus on voimassa vastaavalla tavalla myös muissa tuomioistuimissa riippumatta siitä, minkä koulutuksen omaavia henkilöitä ratkaisukokoonpanoon osallistuu.

Vakuutusosoikeus hankkii nykyisin vuosittain vain noin 15 asiassa ulkopuolisen lääkärinlausunnon, josta kuullaan muutoksenhakijaa. Vakuutusosoikeuden nykyiset lääkäriarajäsenet toimivat käytännössä yksinomaan ulkopuolisten lausuntojen antajina, eivätkä nimensä mukaisesti osallistu ratkaisukokoonpanoon varsinaisen lääkärijäsenen ollessa esytyneenä. Lääkäriarajäsenten antamat asiantuntijalausunnot eivät kuulu tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin, vaan ne ovat asianosaisjulkisia. Valtioneuvoston määräämien lääkäriarajäsenten asema tulee selkeyttää ulkopuolisiksi lausunnonantajiksi,

joilla ei ole enää mahdollisuutta osallistua jäsenenä ratkaisukokoonpanoon, koska sitä mahdollisuutta ei ole nykyisinkään käytetty Samalla lääkäriarajäsenen nimike tulee sen harhaanjohtavuuden vuoksi muuttaa vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja lausuntojen pyytämistä tulee nykyisestään merkittävästi lisätä.

Muutoksenhakijalla on oikeus saada asiantuntijalääkärin antama lausunto tiedokseen ja hänelle varataan tilaisuus lausua siitä ennen asian ratkaisemista. Muutoksenhakijalla on mahdollisuus esittää asiantuntijalääkärin lausunto hoitaville lääkäreilleen ja esittää sen perusteella kannanottoja, kritiikkiä ja kysymyksiä. Näin oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa tulee nykyistä vuorovaikutteisempi ja läpinäkyvämpi.

Harkittaessa asiantuntijalääkärilausunnon pyytämistä tulisi ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet ja muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunto tulisi pyytää asioissa, joissa esitetty näyttö on ristiriitaista tai tulkinnanvaraista, ja joilla on huomattavan suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Edelleen vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunto tulisi pyytää asioissa, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys. Asiantuntijalääkärin lausunto pyydetäisiin kaikissa muissakin lääketieteellisissä asioissa, joissa voidaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen sitä edellyttävän. On oletettavaa, että asiantuntijalääkärilausuntojen tarve on suurin tapaturmavakuutuslainsäädäntöön liittyvissä asioissa. On myös otettava huomioon se seikka, että ulkopuolisen asiantuntijalääkärilausunnon pyytäminen pidentää kyseessä olevan asian käsittelyaikaa.

Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärin lausunnon hankkimisesta voidaan päättää samoin kuin muunkin lisäselvityksen hankkimisesta. Käytännössä lausunto pyydetään, kun esittelijä tai ratkaisukokoonpanon jäsen sitä esittää. Viimekädessä ratkaisun asiasta tekee asiaa käsittelevä ratkaisukokoonpano.

Ottaen huomioon vakuutusosoikeudessa käsiteltävien lääketieteellisten asioiden määrä tulisi vakuutusosoikeudessa olla myös vakainainen

ylilääkäri, joka omalta osaltaan vahvistaisi lääketieteellistä osaamista vakuutusoikeyden. Ylilääkäri olisi myös tarpeellinen ratkaisujen tasalaatuisuuden ja koulutustarpeen näkökulmasta. Tällä hetkellä vakuutusoikeyden ylituomarilla on mahdollisuus nimittää ylilääkäriksi yksi valtioneuvoston vakuutusoikeyteen määräämistä sivutoimisista lääkärijäsenistä, mutta tehtävään ei ole löytynyt kiinnostuneita lääkäreitä. Tehtävän vakinaisuus ja kokopäiväisyys todennäköisesti lisäisivät kiinnostusta tehtävään ja auttaisivat kyseisen henkilön rekrytoinnissa. Ylilääkäri osallistuisi vakuutusoikeyden ratkaisutoimintaan kuten muutkin lääkärijäsenet ja sen lisäksi hänen toimenkuvaansa kuuluisi muiden lääkärijäsenten toiminnan ja työmäärän valvominen, korkeimman oikeyden ratkaisukäytännön seuraaminen ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen lääkärijäsenten osalta sekä lääketieteellisen arviointimenettelyyn suunnittelu ja kehittäminen.

Lääkärijäsenten ja vakuutusoikeyden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyn muuttaminen sekä sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Lääkärijäsenten ja lääkäriarajäsenten sijasta nimitettävien vakuutusoikeyden asiantuntijalääkäreiden nimittämismenettelyä tulisi noudattaa avointa hakumenettelyä, koska se lisää avoimuutta ja sitä kautta myös yleistä luottamusta vakuutusoikeyden lääkärijärjestelmää kohtaan. Nimittämismenettelyä olisi perusteltua muuttaa siten, että sosiaali- ja terveysministeriö ei enää tekisi lääkäreiden nimittämistä koskevaa ehdotusta oikeusministeriölle. Perustellumpaa olisi, että vakuutusoikeyden julistaisi lääkärijäsenten ja vakuutusoikeyden asiantuntijalääkäreiden tehtävät haettavaksi ennen kuluvan toimikauden päättymistä. Vakuutusoikeydellä olisi mahdollisuus hankkia hakijoista lausunto tai muuta selvitystä. Vakuutusoikeyden myös kuuluisi tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriötä ennen kuin se tekisi oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin. Oikeusministeriö tekisi esityksensä valtioneuvostolle saatuaan vakuutusoikeydeltä edellä mainitun ehdotuk-

sen. Vakinaisen ylilääkäriä nimittämisessä noudettaisiin vastaavaa menettelyä kuin lääkärijäsenten.

Sekä lääkärijäsenten, vakuutusoikeyden asiantuntijalääkäreiden että muiden sivutoimisten jäsenten nimittämismenettelyyn liitetäisiin tuomareiden nimittämismenettelyä vastaava sidonnaisuuksien ilmoittaminen. Näin voitaisiin varmistua vakuutusoikeyden sivutoimisiksi jäseniksi nimitettävien henkilöiden esteettömyydestä. Myös ylilääkäriä tulisi ilmoittaa sidonnaisuutensa vastaavalla tavalla kuin tuomareidenkin.

Sotilastapaturma-asioiden ratkaisukokoonpano

Tällä hetkellä sotilastapaturma-asiat ratkaistaan vakuutusoikeydessa viisijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kahden vakuutusoikeystuomarin ja yhden lääkärijäsenen lisäksi yksi sivutoiminen jäsen, joka on määrätty tehtävään merkittävimpien työnantaja-järjestöjen ehdotuksesta ja yksi sivutoiminen jäsen, joka on määrätty tehtävään merkittävimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta. Ratkaisukokoonpanoa olisi perusteltua muuttaa siten, että asian käsittelyyn osallistuisi työnantajajärjestöjen ehdotuksesta määrättävän sivutoimisen jäsenen sijasta puolustusministeriön ehdotuksesta sotilasjäsen, kuten sotilasvamma-asioissa. Sotilasjäsen toisi ratkaisukokoonpanoon omaa asiantuntemustaan sotilaallisista palvelusolosuhteista ja siten lisäksi tuomioistuimen ammattitaitoa ja läpinäkyvyyttä näiden asioiden käsittelyssä.

Suullisen käsittelyn toimittaminen vakuutusoikeydessa

Vakuutusoikeyslain 16 §:n 1 momentin mukaan asian käsittelyssä vakuutusoikeydessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan mitä hallintolainkäyttölain (586/1996) 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-oikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeydessa. Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi

toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, viranomaisia, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan kuitenkin jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä tarpeeton.

Hallintolainkäyttölain mukaan käsittelyn lähtökohtana on kirjallinen prosessi. Suullinen käsittely vain täydentää kirjallista prosessia. Vakuutusosoikeudessa suullinen käsittely toimitetaan yleensä silloin, jos sen avulla voidaan arvioida saatavan asiaan lisäselvitystä. Suullisia käsittelyjä on järjestetty vakuutusosoikeudessa hyvin vähän ja niiden määrää tulisi lisätä muutoksenhakijan osallisuuden vahvistamiseksi. Suullisen käsittelyn järjestäminen lisää työmäärää sekä mahdollisesti myös asianosaisille aiheutuvia kustannuksia muun muassa paikalle saapumisen johdosta. Nykytekniikalla on kuitenkin mahdollista järjestää esimerkiksi todistajan kuuleminen myös videoneuvottelulaitteiden avulla. Rajalliset resurssit huomioon ottaen suullisen käsittelyn toimittamisen tarpeellisuutta arvioidessa on syytä tarkoin harkita, että suullinen käsittely järjestetään vain sellaisissa tapauksissa, joissa siitä on hyötyä asian ratkaisun oikeellisuuden varmistamisessa, eikä suullista käsittelyä tule järjestää vain periaatteen vuoksi. Oikeusturvan saamisen kokemisen kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että muutoksenhakija hänelle subjektiivisesti hyvin tärkeässä kysymyksessä voi päästä esittämään asiansa henkilökohtaisesti tuomioistuimelle ja että hän kokee, että häntä on kuultu hänen asiansa käsittelyssä. Tästä syystä vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan kirjattavaksi asiaa selkeyttävä säännös siitä, että yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla.

Suullista käsittelyä koskevissa pyynnöissä on monesti kysymys siitä, että asianosaiset haluavat saattaa terveydentilansa tutkittavaksi suullisessa käsittelyssä. Vakuutusosoikeuden

lääkärjäsenen tehtäviin ei kuulu suorittaa asianosaiselle lääkärintutkimusta, vaan ainoastaan arvioida vakuutusosoikeudelle esitettyä lääketieteellistä selvitystä. Myös taloudelliset resurssit aiheuttavat rajoitteita lääkärintutkimusten toimittamiselle. Lääkärintutkimuksen suorittaminen tai muutoksenhakijan tapaaminen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa ollaan alustavien kannanottojen perusteella päätymässä hoitavan lääkärin vastaiselle kannalle, tarkoittaisi vuosittain yli 3 000 lääkärintarkastuksen tekemistä, mikä lisäisi kustannuksia huomattavasti. Tällä hetkellä vakuutusosoikeuden lääkärijäsenet ovat osapäiväisiä ja mikäli heidän työtehtäviinsä lisätäisiin lääkärintarkastusten tekeminen, pitäisi myös heidän lukumääräänsä ja työaikaakin lisätä. Myös muutoksenhakijalle aiheutuisi lisäkustannuksia, mikäli hänen olisi tultava tapaamaan vakuutusosoikeuden lääkärijäsentä vakuutusosoikeuden toimitiloihin. Lääkärintarkastusten tekeminen vaatisi myös muutoksia ja uutta välineistöä vakuutusosoikeuden toimitiloihin, josta myös aiheutuisi kustannuksia. Kustannusten tarkkaa määrää on vaikea arvioida, mutta ottaen huomioon mahdollisten lääkärintarkastusten lukumäärän, olisi kyseessä huomattava kustannusten lisäys. Lääkärintarkastusten tekeminen vakuutusosoikeuden käsittelyn yhteydessä pidentäisi myös käsittelyaikoja.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen ja asian käsittelystä tiedottaminen

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittaminen tiettyyn ajankohtaan tehostaisi vakuutusosoikeuden toimintaa ja lyhentäisi asioiden käsittelyaikoja. Vakuutusosoikeudessa käsiteltävät asiat voidaan uuden selvityksen perusteella panna uudelleen vireille etuuslaitoksesa. Henkilöille ei näin ollen aiheudu oikeudenmenetystä, vaikka uusi selvitys jäisi otamatta huomioon vakuutusosoikeudessa. Lisäselvityksen rajaamisen ei voida arvioida lisäävän etuuslaitoksiin tehtävien uusien hakemusten määrää, koska tavallisesti uusi selvitys koskee henkilön terveydentilaa ja sitä koskeva muutos voi siten tapahtua missä tahansa käsittelyvaiheessa. Vakuutetun arvioidessa etuuden hakemista uudelleen merkitys-

tä ei ole selvityksen saapumisajankohdalla, vaan terveydentilan muutoksen laadulla ja siitä laaditun selvityksen sisällöllä.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista ei voida toteuttaa pelkästään menettelyllisin keinoin, koska nykyisin hallintolainkäyttölaki antaa mahdollisuuden toimittaa selvitystä asian koko vireilläoloajan. Muissa hallintotuomioistuimissa lisäselvityksen toimittamista asian vireilläoloaikana ei ole koettu kovin ongelmalliseksi. Vakuutusosoikeudessa lisäselvitykset viivästyttävät merkittävästi asioiden käsittelyä, minkä vuoksi lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamisesta on tarpeen säätää erikseen vakuutusosoikeuslaissa.

Lisäselvityksen vastaanottamista ei tule kuitenkaan liiallisesti rajoittaa, koska ajantasainen selvitys on olennaista vakuutusosoikeuden päätöksenteossa. Muut tässä esityksessä ehdotetut toimet käsittelyaikaisten lyhentämiseksi vaikuttavat suoraan myös siihen aikaan, jolloin lisäselvitystä on ylipäättään mahdollista toimittaa vireillä olevassa asiassa. Ongelmallisin on kuitenkin ratkaisupäivän ja päätöksen postittamispäivän välissä saapuva uusi selvitys, joka saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa jo ratkaistun asian uudelleen käsittelyyn alusta alkaen. Tällaisissa tapauksissa päätöksen asiassa saattaisi saada jopa nopeammin laittamalla uuden hakemuksen vireille etuuslaitoksessa. Lisäselvityksen määräpäiväksi olisi perusteltua asettaa vakuutusosoikeuden ratkaisupäivä. Ratkaisupäivä on selkeä ajankohta, johon lisäselvityksen vastaanottaminen voidaan katkaista.

Käsittelyn muuttuessa rajoitetummaksi, muutoksenhakijalla on aikaisempaa tärkeämpää saada tietoa vakuutusosoikeuden käsittelystä. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset käsittelyä koskevasta vakuutusosoikeuden tiedonantovelvollisuudesta muutoksenhakijalle.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Vakuutusosoikeuteen vuosittain keskimäärin saapuvista noin 7 000 asiasta noin 4 000 asiaa on sellaisia, joiden asianmukainen ratkaiseminen edellyttää oikeustieteellisen asian-

tuntemuksen lisäksi lääketieteellistä asiantuntemusta. Yksi lääkärijäsen osallistuu vuosittain noin 450—550 asian ratkaisuun. Lääkärijäsenet antavat lausuntoja ja lisälausuntoja vuosittain yhteensä yli 6 000 kertaa, kun otetaan huomioon, että samassa asiassa voidaan joutua antamaan lausunto useaan kertaan. Lääkärijäsenten palkat ovat yhteensä noin 400 000 euroa. Yhtä ratkaistua lääketieteellistä asiaa kohden kustannukset ovat noin 100 euroa.

Lääkärivarajäseniltä on pyydetty vuosittain noin 15 lausuntoa. Sivukuluineen yhden lausunnon hinta on ollut keskimäärin 450 euroa. Sitä, kuinka paljon vakuutusosoikeus tulisi ulkopuolisia asiantuntijalääkäriläusuntoja jatkossa pyytämään, on vaikea tässä vaiheessa arvioida. Siihen vaikuttaa muun muassa vakuutusosoikeuteen nimitettävien lääkärijäsenten määrä sekä heidän lääketieteellisen asiantuntemuksensa laaja-alaisuus. Mikäli lausuntojen pyytämistä lisättäisiin merkittävästi ja vuosittain pyydetäisiin esimerkiksi 600 lausuntoa, tulisi lausuntopalkkioiden kustannukseksi vuodessa noin 270 000 euroa. Tämän hetken arvion mukaan vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreitä tulisi nimetä 12. Lisäksi lausuntojen pyytämistä varten voidaan arvioida tarvittavan lisähenkilökuntaa, jonka kustannusten voidaan arvioida olevan noin 50 000 euroa vuodessa. Myös suullisten käsittelyjen määrän lisääminen aiheuttaisi jonkin verran lisäkustannuksia lähinnä henkilötömmäärän johdosta.

Vakuutusosoikeuden ylilääkärin viran perustamisesta aiheutuisi jonkin verran taloudellisia kustannuksia. Ylilääkärin palkan tulisi vastata vakuutusosoikeuden laamannin palkkaa, koska hän olisi rinnastettavissa osastonsuhteen johtajaan. Vakuutusosoikeuden laamanni kuuluu T15 palkkaluokkaan, joka on kokemusluisista riippuen 5 423,89—6 779,86 euroa kuukaudessa. Ylilääkärin viran perustamisesta aiheutuvia palkkakustannuksia voitaisiin kompensoida jättämällä täyttämättä oleva lääkärijäsenen tehtävä edelleen täyttämättä (säästövaikutus noin 2 800 euroa kuukaudessa) sekä myös niillä palkkakustannuksilla, jotka säästyvät yhden lääkärijäsenen eläköitymisen vuoksi (noin 2 300 euroa kuukaudessa). Olettaen, että ylilääkäri olisi työko-

kemuksensa perusteella oikeutettu kaikkiin kokemuslisiin, lisärahoitustarve edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi olisi noin 1 700 euroa kuukaudessa eli noin 20 400 euroa vuodessa (ilman sivukuluja).

Ehdotetut ratkaisukokoonpanojen muutokset aiheuttavat myös muutoksia vakuutusoi- keuden asianhallintajärjestelmään. Tältä osin on varauduttava arviolta 10 000—15 000 eu- ron kustannuksiin. Mikäli asiakirjojen kierto asiantuntijajäsenillä toteutettaisiin täysin sähköisenä, kustannukset nousisivat noin 20 000—30 000 euroon.

Lakiehdotuksen mahdollistamien joustavi- en kokoonpanojen käytöllä sekä osassa asioita muodollisista istunnoista luopumisella voidaan arvioida olevan myönteinen vaikutus paitsi asioiden joutuisampaan käsittelyyn niin myös vakuutusoi- keuden tuottavuuteen.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muodollisista istunnoista luopuminen vai- kuttaisi siihen, ettei vakuutusoi- keuden anta- man päätöksen ratkaisukokoonpanoon osal- listunut sivutoiminen jäsen olisi enää eri henkilö kuin asiaan tosiasias- perehtynyt ja asiaan kantaa ottanut jäsen. Vakuutusoi- keuden ratkaisumenettely tulisi siten entistä lä- pinäkyvämmäksi. Yksimielisten asioiden kä- sittelyaika myös lyhenisi. Vapautuvia resurs- seja voitaisiin käyttää kansalaisen oikeustur- van kannalta merkityksellisempiin asioihin.

Asioiden käsittelyn joustavoittaminen ko- kokoonpanoja keventämällä vaikuttaisi tuoma- reiden ja esittelijöiden työpanoksen käyttöön. Mikäli asia ratkaistaisiin nykyiseen verrattu- na joko yhtä tai kahta jäsentä pienemmässä kokoonpanossa, vähennettävien jäsenten työ- panos voitaisiin suunnata muiden asioiden käsittelyyn, jolloin vakuutusoi- keuden ratkai- sukapasiteetti kasvaisi. Jotta ratkaisukapasite- teitin kasvu saataisiin mahdollisimman teh- okkaasti hyödynnettyä, asian käsittelystä vapautuva työpanos tulisi suunnata erityisesti niihin asiaryhmiin, joissa käsittelyajat ovat nykyisellään pisimmät. Lisäksi käsittelyn joustavoittaminen vaikuttaisi siihen, että yk- sittäisellä tuomarilla ja esittelijällä olisi enemmän aikaa keskittyä vaativien asioiden

käsittelyyn, minkä puolestaan uskotaan mah- dollistavan päätösten laadun parantamisen.

Kokoonpanojen keventämisestä saatava hyöty ja asioiden käsittelyn nopeutuminen voidaan laskea arvioimalla, kuinka suuri määrä kaikista vakuutusoi- keudessa vireille tulevista asioista kuuluisi kevennettyyn ko- kokoonpanoon. Yhden tuomarin ja lääkärijäse- nen kokoonpanossa ratkaistavaksi siirtyisi noin kymmenen prosenttia kaikista asioista (vuoden 2013 tilastojen perusteella kaksijä- senisessä kokoonpanossa olisi voitu käsitellä enintään noin 560 asiaa, joka vastaa noin kymmentä prosenttia vakuutusoi- keuden vuonna 2013 ratkaisemista asioista). Tällai- sen kokoonpanon ratkaistavaksi siirtyisi merkittävä osa sosiaaliturvan muutoksenha- kulautakunnasta tulevista asioista. Mikäli tämän kokoonpanon käyttö nopeuttaisi asioi- den käsittelyä vakuutusoi- keudessa, vaikuttaisi se samalla suotuisasti sosiaaliturvan muu- toksenha- kulautakunnan ruuhkautumisesta johtuviin kokonaiskäsitte- lyaikoihin. Yhden tuomarin kokoonpanossa olisi mahdollista ratkaista ilman enempää viivytystä esimer- kiksi vääriin tuomioistuimeen saatetut asiat ja kiireellistä käsittelyä vaativat täytäntöön- panon keskeyttämistä koskevat asiat. Yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavaksi siir- tyisi noin viisi prosenttia kaikista asioista (vuoden 2013 tilastojen perusteella tässä ko- kokoonpanossa olisi voitu käsitellä enintään noin 330 asiaa, joka vastaa noin viittä pro- senttia vakuutusoi- keuden vuonna 2013 rat- kaisemista asioista). Täysistunnon kokoon- panon keventämisellä saavutettaisiin toimi- vampi, asianmukaisempi, ja varmempi pää- töksentekomenettely.

Lisäselvityksen vastaanottamisen rajoitta- minen nopeuttaisi ratkaisutoimintaa ja asian- osaiset saisivat päätöksensä nopeammin. Va- kuutusoi- keudelle asetettavaksi ehdotettavan tiedonantovelvollisuuden kautta muutoksen- hakijat saisivat tarvittavat tiedot asiansa kä- sittelystä vakuutusoi- keudessa ja samalla kä- sittelyn avoimuus lisääntyisi.

Vakuutusoi- keuden sivutoimisten jäsenten nimittämiseen liitettävällä sidonnaisuuksien ilmoittamisella sekä lääkärijäsenten ja vakuu- tusoi- keuden asiantuntijalääkäreiden nimittä- mismenettelyn muutoksilla olisi suotuisia

vaikutuksia siihen, miltä vakuutusoikeyden jäsenistön puolueettomuus ja riippumattomuus näyttää ulospäin. Neuvottelusalaisuuden piiriin kuulumattomien asiantuntijalääkärinlausuntojen kasvu lisäisi selvästi vakuutusoikeyskäsittelyn ja siihen kuuluvan lääketieteellisen arviointimenettelyn läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Tämä puolestaan lisäisi muutoksenhakijoiden luottamusta vakuutusoikeyden toimintaan. Asiantuntijalääkärinlausuntojen pyytäminen kuitenkin pidentäisi asioiden käsittelyaikoja sekä voisi saattaa muutoksenhakijat eriarvoiseen asemaan. Myös suullisten käsittelyjen määrän lisääminen lisäisi vakuutusoikeyden toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.

Lain voimaan tultua oikeusministeriö seuraa tässä esityksessä asetettujen tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ehdotuksen perustana on vakuutusoikeyden toiminnan kehittämistyöryhmän mietintö (Työryhmämietintö 2009:10).

Työryhmä tarkasteli mahdollisuuksia kehittää edelleen vakuutusoikeyden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusoikeyden muita menettelytapoja. Työryhmän tuli ottaa kantaa mahdollisesti luotavaan erityiseen nopeutettuun valmistelumenettelyyn, lisäselvityksen toimittamisen rajaamiseen, oikeusturvan takaaviin ratkaisukokoonpanoihin, asiantuntijajäsenten tarpeeseen ja esteettömyyden varmistamiseen, hallinto- ja täysistunnon kokoonpanojen toimivuuteen sekä esittelijöiden ja valmistelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin ja tehtäviin.

Työryhmämietintöön sisältyi kaksi eriävää mielipidettä, jotka koskivat vakuutusoikeyden muodollisista istunnoista luopumista, esittelijän asemaa ja intressiedustusta vakuutusoikeyudessa.

Työryhmän työn ohella toteutettiin Lappeenrannan teknillisen yliopiston logistiikan laitoksen johdolla logistiikkaprojekti, jossa vakuutusoikeyden sisäisiä menettelytapoja uudistettiin.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltiin laajahkon lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutusoikeyslain muuttamisesta (HE 281/2010 vp). Esitys raukesi eduskunnassa huhtikuussa 2011. Nyt puheena oleva hallituksen esitys on osin samansisältöinen kuin aikaisempi rauennut ehdotus. Työoloja, yritystoimintaa ja sotilavamman-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten ratkaisukokoonpanoihin osallistumisen vähentämisestä on kuitenkin tässä esityksessä luovuttu muilta osin kuin yhden jäsenen kokoonpanossa käsiteltäväksi esitettyjen asioiden osalta. Niin ikään esittelijän kelpoisuutta toimia jäsenenä koskevaa kysymystä ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä, koska asia on kaikkien tuomioistuinten esittelijöiden osalta käsiteltävänä tuomioistuinlakityöryhmässä.

Oikeusministeriö järjesti kuulemistilaisuuden luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutusoikeyslain muuttamisesta 27 päivänä maaliskuuta 2014 sekä pyysi kirjallisia lausuntoja yhteensä 57:ltä eri taholta. Kuulemistilaisuuteen osallistui 29 eri tahon edustajat ja lausuntopyynnön perusteella oikeusministeriölle toimitettiin yhteensä 32 kirjallista lausuntoa sekä yksi lausunto pyytämättä ja yksi esitys. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, joka on julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa mietintöjä ja lausuntoja (Vakuutusoikeyslain muuttaminen; Lausuntotiivistelmä 29/2014). Lausuntotiivistelmän liitteenä on muistio kuulemistilaisuudesta.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Oikeusministeriö asetti 22 päivänä marraskuuta 2011 työryhmän uudistamaan tuomioistuimia ja tuomareita koskevia säännöksiä. Tuomioistuinlakityöryhmä julkaisi mietintönsä 22 päivänä huhtikuuta 2014 (Uusi tuomioistuinlaki; oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2014). Tässä esityksessä on otettu huomioon tuomioistuinlakityöryhmän mietinnöstä ilmenevät vakuutusoikeyttä koskevat ehdotukset sekä tiedostettu se, että

tuomioistuimia yhteisesti koskevat asiat ehdotetaan säädettäväksi uudessa tuomioistuinlaissa ja että vakuutus oikeuslain tilalle ehdotetaan säädettäväksi laki oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa. Vakuutus oikeuden toiminnan joustavoittamiseksi ja avoimuuden lisäämiseksi on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi viedä nyt esitettyjä muutoksia eteen-

päin omana lainsäädäntönään odottamatta, että tuomioistuinlakityöryhmä saa oman uutta tuomioistuinlakia koskevan hallituksen esityksen valmiiksi. Tämä esitys voidaan käsitellä ennen kuin tuomioistuinlakityöryhmä tuo oman hallituksen esityksensä eduskunnalle.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

2 §. *Jäsenet.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin myös vakuutusosoikeuden ylilääkäristä. Tehtävän hoitamista varten vakuutusosoikeuteen perustettaisiin vakainainen ylilääkärin virka. Ylilääkärin tehtävä olisi kokoaikainen muihin lääkärijäseniin verrattuna. Ylilääkäriä koskeva momentti olisi pykälän 2 momentti ja samalla nykyiset 2 ja 3 momentit siirtyisivät 3 ja 4 momenteiksi. Ylilääkäri vahvistaisi lääketieteellistä näkemystä vakuutusosoikeudessa sekä olisi tarpeellinen myös ratkaisujen tasalaatuisuuden ja koulutustarpeen näkökulmasta. 2 momentissa säädettäisiin vakuutusosoikeuden ylilääkärin tehtävistä, joihin kuuluisi lääkärijäsenen tehtävien lisäksi muiden lääkärijäsenten toiminnan ja työmäärän valvominen, korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön seuraaminen ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen lääkärijäsenten osalta sekä lääketieteellisen arviointimenettelyn suunnittelu ja kehittäminen. Ylilääkärin kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämiseen ja sidonnaisuuksien ilmoittamiseen sovellettaisiin sitä, mitä vakuutusosoikeuslain 4 §:ssä säädettäisiin vakuutusosoikeuden sivutoimisista lääkärijäsenistä. Ylilääkärin eroamisikä olisi vastaava kuin tuomareiden ja sivutoimisten lääkärijäsenten. Ylilääkärin oikeudesta pysyä tehtävässään olisi muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoiden oikeudesta pysyä virassaan säädetään.

2 a §. *Vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkärit.* Vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a §, jossa säädetään vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäreistä, joilta vakuutusosoikeus voi tarvittaessa pyytää asiantuntijalääkärilausunnon. Tarkoituksena on muuttaa nykyisten lääkäriarajäsenten nimike asiantuntijalääkäriksi, jotta nimike kuvaisi paremmin heidän tehtävänsä asiantuntijalääkärilausuntojen antajina sekä tarkentaa tehtäviä poistamalla heiltä mahdollisuus osallistua jäsenenä ratkaisukokoukseen ja vakiinnuttamalla heidän tehtävänsä ulkopuolisten lausuntojen antajiksi. Nykyisin lääkäriarajäsenet toimivat vakuutusosoikeudessa ainoastaan

asiantuntijalausuntojen antajina, mutta heillä on periaatteessa mahdollisuus tarvittaessa osallistua myös jäsenenä ratkaisukokoukseen. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan käytännössä ole käytetty, vaan istuntoihin ovat osallistuneet lääkärijäsenet. Lääkäriarajäsenten antamat asiantuntijalääkärilausunnot eivät kuulu neuvottelusalaisuuden piiriin, vaan niiden johdosta kuullaan asian osapuolia. Ulkopuolisen asiantuntijalääkärilausunnon hankkiminen perustuu lainsäädännöllisesti hallintolainkäyttölain (586/1996) asiantuntijan kuulemista koskevaan 40 §:ään. Tarkoituksena on merkittävästi lisätä asianosaisjulkisten asiantuntijalääkärilausuntojen käyttöä vakuutusosoikeuden lääketieteellisen arviointimenettelyn vuorovaikutteisuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Oletettavaa on, että asiantuntijalääkärilausuntojen tarve on suurin tapaturmavakuutuslainsäädäntöön liittyvissä asioissa ja että muissa asiaryhmissä se on vähäisempi. Harkittaessa sitä, pyydetäänkö asiassa asiantuntijalääkärilausunto tulisi ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet ja muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Vakuutusosoikeuden tulisi pyytää asiantuntijalääkärin lausunto asioissa, joilla on huomattavan suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Samoin meneteltäisiin asioissa, joissa esitetty lääketieteellinen näyttö on ristiriitaista tai tulkinnanvaraista. Edelleen asiantuntijalääkärin lausunto tulisi pyytää asioissa, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys. Asiantuntijalääkärin lausunto pyydetäisiin kaikissa muissakin lääketieteellisissä asioissa, joissa voidaan arvioida oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen sitä edellyttävän. Vakuutusosoikeuden varsinaiset lääkärijäsenet osallistuisivat kuten nykyisin ratkaisukokoukseen niissä asioissa, joissa lääketieteellinen selvitys vaikuttaa asian ratkaisuun. Tältä osin olisi jatkossa huolehdittava, että vakuutusosoikeuden käytössä on riittävä määrä lääkärijäseniä ja että eri lääketieteen erikoistumisalueet on kattavasti edustettuina. Vakuutusosoikeuden sivutoimisille lääkärijäsenille ei määrättäisi enää varajäseniä,

koska lääkäriarajäsenten käytölle ratkaisukokoonpanoissa ei käytännössä ole ollut tarvetta. Oikeusministeriö tulisi lain voimaan tultua seuraamaan tuomioistuinkäytännön kehittymistä tältä osin huomioon ottaen myös muiden alan toimijoiden näkemykset.

4 §. Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisi asiallisesti voimassa olevaa 1 ja 2 momenttia. Lääkärijäsenet ja lääkäriarajäsenten sijasta nimitettävät asiantuntijalääkärit määräisi edelleen valtioneuvosto oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan, kuitenkin enintään siihen asti, kunnes he saavuttavat 6 §:ssä säädetty eroamisiin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi tarkempia säännöksiä lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden määräämistä koskevasta menettelystä. Voimassaolevan 4 §:n 3 momentin mukaan lääkärijäsenten ja lääkäriarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle. Tämä ehdotusmenettely poistettaisiin. Nimitämismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakuutus oikeus julistaisi lääkärijäsenten ja vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreiden tehtävät haettavaksi ennen kuluva toimikauden päättymistä. Vakuutus oikeudella olisi mahdollisuus hankkia hakijoista lausunto tai muuta selvitystä. Vakuutus oikeus myös kuulisi tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriötä ennen kuin se tekisi oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin. Muutoksen tarkoituksena olisi selkeyttää nimitysmenettelyä ja saattaa se yhteensopivaksi tuomarien nimityksissä noudatettavien periaatteiden ja käytäntöjen kanssa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uudensisältöinen 4 momentti, jonka mukaan vakuutus oikeuden lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäriin tehtävään määrättäväksi esitettävän olisi ennen tehtävään määräämistä annettava tuomareiden nimittämistä annetun lain (205/2000) 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Lääkärijäseneksi ja asiantuntijalääkäriksi määrätyn henkilön olisi ilmoitettava viivytyksettä antamissaan sidonnaisuustiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet sekä myös muutoin

annettava vastaava selvitys valtioneuvoston, oikeusministeriön tai vakuutus oikeuden sitä pyytäessä. Tarkoituksena olisi parantaa kansalaisten luottamusta vakuutus oikeuden lääketieteelliseen arviointimenettelyyn.

Se, mitä tässä pykälässä säädettäisiin lääkärijäsenestä, koskisi myös vakuutus oikeuden ylilääkäriä.

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

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

6 §. Paikan vapautuminen ja eroamisikä. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan selvyden vuoksi lisättäväksi maininta vakuutus oikeuden ylilääkäristä ja asiantuntijalääkäristä. Muutoin momentti vastaisi voimassaolevaa säännöstä. Muutettavaksi ehdotettavan momentin mukaan jos ylilääkäriin, lääkärijäsenen, muun sivutoimisen jäsenen tai vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäriin paikka vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Ylilääkäriin, lääkärijäsenen ja muun sivutoimisen jäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on muutoin voimassa, mitä tuomarin viran haltijoiden oikeudesta pysyä virassaan säädetään.

Pykälän 2 momentissa säädetty sivutoimisten jäsenten eroamisikä ehdotetaan muutettavaksi valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n 1 momentissa säädettyä virkamiesten yleistä eroamisikää vastaavaksi. Voimassa olevan 2 momentin mukainen eroamisikä on 67 vuotta. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen mukaan lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen, lukuun ottamatta sotilasvamma-asioita ja sotilastapaturma-asioita

tuntevia jäseniä, on velvollinen eroamaan täyttäessään 68 vuotta. Vakuutusoikeuden ylilääkäriin sovellettaisiin vastaavaa eroamisikää.

Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäri on tuomioistuimen käytettävissä oleva asiantuntija, jolla ei ole virassa pysymisoikeutta eikä häneen siten sovellettaisi eroamisikää.

8 §. Esittelijät. Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi tutkintouudistuksen johdosta siten, että kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeussihteerin virkaan on oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto. Vanhentunut tutkintonimike oikeustieteen kandidaatti siis muutettaisiin vastaamaan tutkintouudistuksen jälkeistä nimeä.

10 §. Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpano ja istunnon järjestäminen. Pykälän voimassa olevan 1 momentin mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä. Tämä muutos ei merkitse uudistusta vakuutusoikeuden nykyiseen ratkaisumenettelyyn, jossa lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä. Momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi sisällöltään muuttamattomina voimassa olevat 2 ja 3 momentit. Muutoksen tarkoituksena on sisällyttää yhteen momenttiin säännökset vakuutusoikeuden perusratkaisukokoonpanoista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka mahdollistaisi ratkaisun tekemisen yksimielisissä asioissa ilman muodollisen istuntonilaisuuden järjestämistä. Asioiden joustavan käsittelyn lisäämiseksi vakuutusoikeudella olisi mahdollisuus harkintansa mukaan ratkaista ilman muodollista istuntoa sellaiset asiat, joiden käsitteleminen ei vaadi kaikkien jäsenten yhtäaikaista läsnäoloa. Jotta ratkaisun tekeminen olisi mahdollista ilman varsinaista istuntoa, pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan lainkäyttöasia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä eikä

jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä.

Vakuutusoikeudessa on noudatettu käytäntöä, jonka mukaan kolmijäsenisissä lainkäyttöasioissa ei järjestetä varsinaista istuntoa, vaan asiat ratkaistaan jäsenten kirjallisten kannanottojen perusteella taikka järjestämällä asian käsittelyyn osallistuneiden kesken istuntoa muistuttava keskustelutilaisuus. Uudistus mahdollistaisi tämän toimivaksi osoittautuneen käytännön jatkamisen vakuutusoikeudessa. Viisijäsenisissä lainkäyttöasioissa tarkoituksena olisi säilyttää lähtökohtana asioiden ratkaiseminen istunnossa, jossa kaikki jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä. Yksimielisten viisijäsenisten asioiden muodollisista istunnoista aiheutuvia ongelmia, kuten jäsenten vaihtumista ratkaisuvaiheessa ja käsitteilyn viivästymistä olisi mahdollista vähentää ratkaisemalla yksimieliset asiat ilman muodollisen istuntonilaisuuden järjestämistä. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että asian käsittelyyn osallistuvien jäsenten kannanotot ovat selkeästi yksimieliset. Kenen tahansa jäsenen vaatimuksesta asiassa olisi aina järjestettävä istunto, jossa asiasta voitaisiin käydä keskustelua kaikkien jäsenten yhdessä läsnä ollen. Esittelijä voisi myös vaatia istunnon järjestämistä niissä esittelemissään asioissa, joissa hän toimii ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

Pykälän 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 4 momenttia.

10 a §. Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä. Vakuutusoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 a §, jossa säädetään vakuutusoikeuden päätösvaltaisuudesta yksijäsenisenä. Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusoikeus olisi päätösvaltainen yksijäsenisenä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana olevassa asiassa on kysymys vakuutusoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta, muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta, uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta, ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta, täytäntöönpanon keskeyttämisestä koskevasta asiasta ja siihen liit-

tyvästä vaatimuksesta tai asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta. Asiaan liittyvällä vaatimuksella tarkoitetaan prosessuaalisia vaatimuksia kuten vaatimusta suullisen käsittelyn toimittamisesta ja muita sivuvaatimuksia, jotka voivat koskea esimerkiksi oikeudenkäyntikuluja tai oikeusapulain mukaisen oikeudenkäyntiavustajan palkkiota.

Edellä mainittuja asioita on monissa eri asiaryhmissä. Tarkoituksena on keventää mainittujen asioiden käsittelyä siten, ettei niitä olisi aina ratkaistava asiaryhmän mukaan määräytyvässä peruskokoonpanossa. Nämä asiat ratkaistaisiin lähtökohtaisesti yksijäsenisessä kokoonpanossa, mutta asia olisi ratkaistava kolmi- tai viisijäsenisessä kokoonpanossa, jos ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttäisi. Tällainen tilanne voi tulla esille esimerkiksi, kun asiassa ilmenee perusteita, joiden nojalla vakuutusosoikeus harkitsee, onko valituksen myöhästymiseen ollut painavia syitä. Lisäksi vakuutusosoikeus voisi harkintansa mukaan siirtää peruskokoonpanossa ratkaistaviksi esimerkiksi sellaiset asiat, jotka vaativat oikeudellisesti yksinkertaista asiaa laajempaa selvittämistä tai joissa on vaativampia oikeudellisia ongelmia. Asia olisi mahdollista siirtää peruskokoonpanoon myös myöhemmässä käsittelyvaiheessa, mikäli käsittelyn aikana laajemman kokoonpanon käyttäminen osoittautuisi aiheelliseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä olisi ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari. Yksijäseniselle kokoonpanolle asian esittelisi ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä.

10 b §. *Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä.* Vakuutusosoikeuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 10 b §, jossa säädetään vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuudesta kaksijäsenisenä. Pykälän 1 momentin mukaan vakuutusosoikeus olisi päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkeasiasta, työterveyshuollon korvausta koskevasta asiasta tai kuntoutusetuusasiasta, joihin sisältyvät myös ammatillista kuntoutusta koskevat asiat, ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpanossa ratkaistaisiin esimerkiksi vammaistukiasiat ja eläkettä saavan hoitotukiasiat sekä sairausvakuutusasiat, jotka aikaisemmin on ratkaistu kolmen jäsenen kokoonpanossa. Asian laatu voi kuitenkin edellyttää asian ratkaisemista kolmijäsenisessä kokoonpanossa esimerkiksi silloin, kun asiaan liittyy ongelmallisia laintulkintakysymyksiä tai muita seikkoja, jotka edellyttävät toisen lainoppineen jäsenen kannanottoa.

Pykälän 2 momentin mukaan kahden jäsenen kokoonpanossa lainoppineena jäsenenä olisi ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari. Kaksijäseniselle kokoonpanolle asian esittelisi ratkaisukokoonpanosta erillinen esittelijä.

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

11 §. *Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet.* Pykälän 1 momentin 1 kohdan b alakohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sotilastapaturma-asiat siirretään omaksi kohdakseen. Pykälän 1 momentin 1 kohdan b alakohtaan jäisi näin ollen vain tapaturmavakuutusasiat, joihin kaksi työelämän ja työmarkkinoiden tuntevaa jäsentä määrättäisiin kuten ennenkin eli edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi kohta 6, jossa säädettäisiin sotilastapaturma-asioiden käsittelyyn osallistuvien sivutoimisten jäsenten määräämiseksi tehtävästä ehdotuksesta. Koh-

dan 6 mukaan sotilastapaturma-asioissa toinen sivutoiminen jäsen määrättäisiin puolustusministeriön ja toinen edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta. Tämä ehdotusmenettelyn muuttaminen vahvistaisi ratkaisukokoonpanon asiantuntemusta sotilallisisista palvelussuhteista ja siten lisäksi tuomioistuimen ammattitaitoa ja läpinäkyvyyttä näiden asioiden käsittelyssä. Lisäksi pykälän 2 momenttiin lisättäisiin pykälän 1 momentin uusi 6 kohta. Muilta osin pykälään ei tehtäisi muutoksia.

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

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan muutoksia siltä osin kuin siinä säädetään vakuutusoikeyden täysistunnon kokoonpanosta. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi, mitä vakuutusoikeydesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 2 momentissa säädetään asian tai kysymyksen siirtämisestä täysistuntoon lisättyinä myös asian laajakantoisuudella. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ylituomari voisi 1 momentissa säädetyin edellytyksin siirtää lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa olisi puheenjohtajana ylituomari sekä muina jäseninä olisivat vakuutusoikeyden laamannit, vakinaiset vakuutusoikeystuomarit ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto olisi kuten nykyisin päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä. Täysistunnon nykyiseen kokoonpanoon verrattuna siihen ei ehdotuksen mukaan enää voisi osallistua

määräaikaisia vakuutusoikeystuomareita. Täysistunnon kokoonpanon keventäminen helpottaisi keskustelun käymistä ja siten mahdollistaisi asioiden tehokkaamman käsittelyn. Täysistunnon vahvuus säilyisi kuitenkin riittävänä.

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

Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

16 §. Asian käsittely vakuutusoikeydessä. Pykälän 1 ja 2 momentit vastaisivat voimassa olevia momenteja kuitenkin siten, että 2 momenttiin otettaisiin maininta siitä, että yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeydessä hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla. Suullinen käsittely täydentää kirjallista prosessia ja siellä on mahdollisuus kuulua asianosaisia, viranomaisia, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä kuten hallintolainkäyttölaissa säädetään. Suullisessa käsittelyssä ei suoritettaisi lääkärintutkimusta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan vakuutusoikeyden huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusoikeyteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Tällaista selvitystä ei sisällytetäisi oikeudenkäyntiaineistoon. Ratkaisupäivällä tarkoitetaan päivää, jolloin asia on ratkaistu istunnossa. Niissä tapauksissa, joissa asia on ratkaistu ilman varsinaista istuntotilaisuutta, ratkaisupäivä on se päivä, jolloin asia on pöytäkirjattu ratkaistuksi. Lisäselvityksen aikaraja on perusteltua asettaa ratkaisupäivään, koska asianosainen saattaa tuoda lisäselvityksen vakuutusoikeyteen ratkaisu-

päivänä, mutta vasta asian ratkaisemisen jälkeen taikka tieto selvityksen saapumisesta vakuutusosoikeuden kansliaan ei kulkeudu riittävän ajoissa asian ratkaisijoille.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan vakuutusosoikeuden tulee asian tultua vireille vakuutusosoikeudessa antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet lisäselvityksen toimittamiseksi. Tarkoituksena on, että muutoksenhakija saa kaikki tarvitsemansa tiedot asian käsittelystä vakuutusosoikeudessa. Vakuutusosoikeus toimittaisi muutoksenhakijalle ilmoituksen, jossa kerrotaan, että asia on itseoikaisumenettelyn jälkeen tullut vireille vakuutusosoikeudessa ja että asian käsittely kestää arviolta tietyn kuukausissa ilmoitettavan ajan. Arvio käsittelyajasta perustuu siihen, minkä arvioidaan olevan asian keskimääräinen käsittelyaika vireilletulohetkellä. Lisäksi ilmoituksessa annetaan ohjeet mahdollisen uuden selvityksen toimittamista varten ja kerrotaan, mihin ajankohtaan saakka uusi selvitys otetaan huomioon asian käsittelyssä.

18 §. Päätöksen poistaminen. Pykälän 1 ja 2 momentit vastaisivat voimassa olevia momentteja.

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

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 § kumotaan erillisellä asetuksella.

3 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Aika on tarpeen

koulutuksen ja muiden täytäntöönpanotoimien kuten vakuutusosoikeuden asianhallintajärjestelmän vaatimien muutosten vuoksi.

Tämän lain voimaan tullessa vakuutusosoikeudessa toimivien lääkärivarajäsenten nimitys ja toimivalta muuttuu tämän lain 2 a §:n mukaiseksi. Jos vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen tai lääkärivarajäsenen tehtävä on tullut avoimeksi ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tehtävän täyttämässä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä määräämismenettelystä.

Vakuutusosoikeuden ylilääkäri, sivutoiminen lääkärijäsen ja vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäri sekä muu sivutoiminen jäsen on velvollinen ilmoittamaan sidonnaisuutensa, kun hänet ensimmäisen kerran tämän lain voimaantulon jälkeen määrätään tehtäväänsä.

Jos asia on siirretty täysistuntoon ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan täysistunnon kokoonpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä siitä huolimatta, että täysistunto pidettäisiin tämän lain voimaan tulon jälkeen.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanojen keventäminen tässä ehdotuksessa esitetyllä tavalla ei muuta päätösvaltaisuutta koskevaa pääsääntöä, vaan vakuutusosoikeus on edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen monijäsenisenä. Yhden ja kahden jäsenen kokoonpanot tulevat kysymykseen ennalta määrätyissä asioissa, ja asia voidaan saattaa oikeusturvan sitä edellyttäessä käsiteltäväksi peruskokoonpanossa. Ehdotetut säännökset eivät muutoinkaan edellytä, että yhden tai kahden jäsenen kokoonpanoissa ratkaistaviksi sovel-

tuvat asiat olisi aina käsiteltävä näissä kokoonpanoissa, vaan näitä kokoonpanoja käytettäessä voidaan ottaa huomioon muun muassa asian laajuus ja vaikeusaste.

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

Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja käsittelyn asianmukaisuus tulevat ehdotuksen mukaan turvatuiksi myös niissä asioissa, joissa ei enää järjestettäisi muodollista istuntoa kaikkien jäsenten yhdessä läsnä ollen. Lähtökohtana edelleen olisi asioiden ratkaiseminen istunnossa, mutta yksimielisissä ta-

pauksissa asian käsittelyn jouduttamiseksi ratkaisu voitaisiin tehdä ratkaisukokoonpanoon osallistuvien jäsenten asiakirjoihin merkitsemien yksiselitteisten kannanottojen perusteella. Tuomioistuin olisi näissäkin asioissa toimivaltainen, puolueeton, esteetön, oikein kokoonpantu ja ratkaisun tekemisessä noudatettaisiin laillista käsittelyjärjestystä.

Ehdotettu laki vastaa perustuslain edellyttämää säädöstasoa eikä se sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Ehdotettuun uudistukseen ei sisälly myöskään asetuksenantovaltuuksia. Näistä lähtökohdista on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vakuutuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vakuutuslain (132/2003) 2, 4—6, 8, 10, 11, 13, 16 ja 18 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 ja 5 § osaksi laissa 1207/2003, 8 § osaksi laissa 618/2011, 10 § osaksi laissa 384/2007 ja 11 § osaksi laissa 1228/2004, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a, 10 a ja 10 b § seuraavasti:

2 §

Jäsenet

Vakuutuslaitoksissa on ylimääräinen ja vakuumiesjäseninä laamaneja ja vakuutuslaitosten johtajia. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Vakuutuslaitoksissa on ylimääräinen, joka toimii päätoimisena lääkärijäsenenä sekä valvoo muiden lääkärijäsenten toimintaa ja työmäärää, seuraa korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä ja huolehtii vakuutuslaitosten ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta lääkärijäsenten osalta sekä suunnittelee ja kehittää vakuutuslaitosten lääketieteellistä arviointimenettelyä.

Vakuutuslaitoksissa on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, sivutoimisia työntekijöitä tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sivutoimisia sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä.

Vakuutuslaitosta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutuslaitoksen ylimääräinen.

2 a §

Vakuutuslaitosten asiantuntijalääkärit

Vakuutuslaitoksissa on asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutuslaitos pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon.

4 §

Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen

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

Valtioneuvosto määrää vakuutuslaitosten ylimääräisen sekä riittävän määrän sivutoimisia lääkärijäseniä ja asiantuntijalääkäreitä oikeusministeriön esityksestä viideksi vuodeksi kerrallaan. Lääkärijäsenet määrätään kuitenkin enintään siihen asti, kunnes he saavuttavat 6 §:ssä säädetyn iänsä.

Vakuutuslaitos julistaa lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäriin tehtävät haettaviksi. Vakuutuslaitos voi hankkia hakijoista lausunnon tai muuta selvitystä sekä kuulla tarvittaessa sosiaali- ja terveysministeriötä ennen kuin se antaa oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin.

Lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkäriin tehtävään määrättäväksi esitettävän on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

5 §

Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen

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

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten määräämistä varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle siten kuin 11 ja 12 §:ssä säädetään. Kussakin ehdotuksessa tulee olla kaksi kertaa niin monta ehdokasta kuin jäseniksi ja varajäseniksi tarvitaan.

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

Vakuutusoikeyden sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän henkilön on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

6 §

Paikan vapautuminen ja eroamisikä

Jos ylilääkärin, sivutoimisen lääkärijäsenen tai muun sivutoimisen jäsenen taikka vakuutusoikeyden asiantuntijalääkärin paikka vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Ylilääkärin, sivutoimisen lääkärijäsenen ja muun sivutoimisen jäsenen oikeuteen pysyä tehtävässään sovelletaan, mitä tuomarin viran haltijoiden oikeudesta pysyä virassaan säädetään.

Ylilääkäri, sivutoiminen lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen, lukuun ottamatta sotilastapaturma-asioita ja sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä, on velvollinen eroamaan täyttyessään 68 vuotta.

8 §

Esittelijät

Vakuutusoikeyden esittelijöitä ovat kansliapäällikkö, asessori ja vakuutusoikeyssihteeri.

Myös vakuutusoikeystuomari voi toimia asian esittelijänä. Vakuutusoikeyden voi määrätä esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on siihen soveltuva korkeakoulututkinto.

Kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeyssihteerin virkaan on oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

Kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeyssihteerin nimittää vakuutusoikeyden yli-tuomari.

10 §

Vakuutusoikeyden ratkaisukokoonpano ja istunnon järjestäminen

Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä istunnossa kokoonpanossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeyden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeystuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Työoloja tai yritystoimintaa tuntevien jäsenten sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten osallistumisesta asian käsittelyyn säädetään 11 ja 12 §:ssä. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiantarkaisusta vakuutusoikeyden voi päättää ilman sivutoimisia jäseniä.

Asia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä eikä jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä.

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

10 a §

Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä

Vakuutusosoikeus on päätösvaltainen yksijäsenisenä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:

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

Asia ratkaistaan esittelystä. Yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari.

10 b §

Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä

Vakuutusosoikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainopinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmiäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansan-

eläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkeasiasta, työterveyshuollon korvausta koskevasta asiasta tai kuntoutusetuutta koskevasta asiasta ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asia ratkaistaan esittelystä. Kahden jäsenen kokoonpanossa lainoppineena jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari.

Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltävä asia on siirrettävä kolmiäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä.

11 §

Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet

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

- 1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys:
 - a) yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työeläkeasioista;
 - b) tapaturmavakuutusasioista; tai
 - c) työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta, työvoimapoliittisesta koulutustuesta, koulutuspäivärahasta, aikuiskoulutuksesta, ylläpitokorvauksesta, vuorottelukorvauksesta, palkkaturvasta taikka siitä, että henkilön pääsy työttömyyskassan jäseneksi on evätty tai hänet on erotettu kassan jäsenyydestä;
- 2) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnan virkamiehiä ja työntekijöitä edustavien pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys kunnan palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;
- 3) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;
- 4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys yrittäjien ansioeläkeasioista;

5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden ansiöeläkeasioista tai tapaturmavakuutusasioista; ja

6) puolustusministeriön ja edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys sotilastapaturma-asioista.

Edellä 1 momentin 1—3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa asioissa käsittelyyn osallistuvista, mainitussa momentissa tarkoitetuista jäsenistä toisen tulee olla työnantajatahon ja toisen työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen.

13 §

Vahvennettu istunto ja täysistunto

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

Ylituomari voi 1 momentissa säädetyn edellytyksin siirtää lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä jossa muina jäseninä ovat vakuutusosikeuden laamannit, vakinaiset vakuutusosikeustuomarit ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

16 §

Asian käsittely vakuutusosikeudessa

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

Yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosikeudessa. Mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-osikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusosikeudessa.

Vakuutusosikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.

Vakuutusosikeuden tulee asian tultua vireille vakuutusosikeudessa antaa muutoksenhakijalle ilmoitus asian vireille tulosta, arvio käsittelyajasta, tiedot kirjallisen ja suullisen selvityksen huomioon ottamisesta asian käsittelyssä sekä ohjeet mahdollisen lisäselvityksen toimittamiseksi.

18 §

Päätöksen poistaminen

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

Päätöksen poistamista koskeva hakemusasia ratkaistaan vakuutusosikeuden kolmi-jäsenisessä kokouksessa.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-ta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa vakuutusosikeudessa toimivan lääkäriarajäsenen nimikkeeseen ja toimivaltaan sovelletaan 2 a §:ää.

Jos vakuutusosikeuden lääkäriarajäsenen tai lääkäriarajäsenen tehtävä on tullut avoimeksi ennen tämän lain voimaantuloa, noudetaan

tehtävän täyttämiseksi tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä määräämismenettelystä.

Vakuutusoikeuden ylilääkäri, sivutoiminen lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen sekä vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäri on velvollinen ilmoittamaan sidonnaisuutensa, kun

hänet ensimmäisen kerran tämän lain voimaantulon jälkeen määrätään tehtävänsä.

Jos asia on siirretty täysistuntoon ennen tämän lain voimaantuloa, noudetaan täysistunnon kokoonpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä siitä huolimatta, että täysistunto pidettäisiin tämän lain voimaan tulon jälkeen.

Helsingissä 28 päivänä elokuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

vakuutuslainsäädännön muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vakuutuslainsäädännön (132/2003) 2, 4—6, 8, 10, 11, 13, 16 ja 18 §, sellaisina kuin niistä ovat 4 ja 5 § osaksi laissa 1207/2003, 8 § osaksi laissa 618/2011, 10 § osaksi laissa 384/2007 ja 11 § osaksi laissa 1228/2004, sekä
lisätään lakiin uusi 2 a, 10 a ja 10 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Jäsenet

Jäsenet

Vakuutuslainsäädännössä on ylituomari, sekä muina lakimiesjäseninä laamanneja ja vakuutuslainsäädännön tuomareita. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Vakuutuslainsäädännössä on ylituomari sekä muina lakimiesjäseninä laamanneja ja vakuutuslainsäädännön tuomareita. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Vakuutuslainsäädännössä on ylilääkäri, joka toimii päätoimisena lääkärijäsenenä sekä valvoo muiden lääkärijäsenten toimintaa ja työmäärää, seuraa korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä ja huolehtii vakuutuslainsäädännön ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudesta lääkärijäsenten osalta sekä suunnittelee ja kehittää vakuutuslainsäädännön lääketieteellistä arviointimenettelyä.

Vakuutuslainsäädännössä on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, työoloja ja yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä.

Vakuutuslainsäädännössä on lisäksi sivutoimisia lääkärijäseniä, sivutoimisia työoloja tai yritystoimintaa tuntevia jäseniä sekä sivutoimisia sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä.

Vakuutuslainsäädännön johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutuslainsäädännön ylituomari.

Vakuutuslainsäädännön johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutuslainsäädännön ylituomari.

2 a §

2 a §

Vakuutuslainsäädännön asiantuntijalääkärit

Vakuutuslainsäädännön asiantuntijalääkärit

(uusi)

Vakuutuslainsäädännössä on asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutuslainsäädännön pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon.

4 §

Lääkärijäsenten kelpoisuus ja määrääminen

Lääkärijäsenen ja lääkärivarajäsenen tulee olla laillistettu lääkäri. Lääkärijäsenenellä ja lääkärivarajäsenenellä tulee olla suomen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

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

Lääkärijäsenten ja lääkärivarajäsenten määräämistä varten sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö tekee ehdotuksen oikeusministeriölle.

5 §

Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen

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

Heidän määräämistään varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle siten kuin 11 ja

4 §

Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen

Lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin tulee olla laillistettu lääkäri. Lääkärijäsenenellä ja asiantuntijalääkärillä tulee olla suomen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito.

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

Vakuutusoikeus julistaa lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin tehtävät haettaviksi. Vakuutusoikeus voi hankkia hakijoista lausunnon tai muuta selvitystä sekä kuulla tarvittaessa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä ennen kuin se antaa oikeusministeriölle perustellun ehdotuksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin.

Lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin tehtävään määrättäväksi esitettävän on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

5 §

Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen

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

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten määrää-

12 §:ssä säädetään. Kussakin ehdotuksessa tulee olla kaksi kertaa niin monta ehdokasta kuin jäseniksi ja varajäseniksi tarvitaan.

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

6 §

Sivutoimisen jäsenen paikan vapautuminen ja eroamisikä

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

Lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen, lukuun ottamatta sotilasvamma-asioita tuntevia jäseniä, on velvollinen eroamaan täyttäessään 67 vuotta.

8 §

Esittelijät

Vakuutusosituksen esittelijöitä ovat kansliapäällikkö, asessori ja vakuutusosikeussihteri.

Myös vakuutusosikeustuomari voi toimia asian esittelijänä. Vakuutusosikeus voi määrätä esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on siihen soveltuva korkeakoulututkinto.

Kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön,

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

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

Vakuutusosikeuden sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän henkilön on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

6 §

Paikan vapautuminen ja eroamisikä

Jos ylilääkäriin, sivutoimisen lääkärijäsenen tai muun sivutoimisen jäsenen taikka vakuutusosikeuden asiantuntijalääkäriin paikka vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi toimikaudeksi. *Ylilääkäriin, sivutoimisen lääkärijäsenen ja muun sivutoimisen jäsenen* oikeuteen pysyä tehtävässään sovelletaan, mitä tuomarin viran haltijoiden oikeudesta pysyä virassaan säädetään.

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

8 §

Esittelijät

Vakuutusosituksen esittelijöitä ovat kansliapäällikkö, asessori ja vakuutusosikeussihteri.

Myös vakuutusosikeustuomari voi toimia asian esittelijänä. Vakuutusosikeus voi määrätä esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on siihen soveltuva korkeakoulututkinto.

Kelpoisuusvaatimuksena kansliapäällikön,

asessorin ja vakuutusoikeussihteerin virkaan on oikeustieteen kandidaatin tutkinto.

Kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeussihteerin nimittää vakuutusoikeuden yliuomari.

10 §

Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpano

Lainkäyttöasiat ratkaistaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden yliuomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä.

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

Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasialliseksi vakuutusoikeus voi päättää ilman sivutoimisia jäseniä.

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

10 a §

Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäseninä

(uusi)

asessorin ja vakuutusoikeussihteerin virkaan on oikeustieteen muu ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto.

Kansliapäällikön, asessorin ja vakuutusoikeussihteerin nimittää vakuutusoikeuden yliuomari.

10 §

Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpano ja istunnon järjestäminen

Lainkäyttöasiat ratkaistaan *esittelystä* istunnossa *kokoonpanossa*, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden yliuomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. *Asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Työoloja tai yritystoimintaa tuntevien jäsenten sekä sotilassivutoimintaa tuntevien jäsenten osallistumisesta asian käsittelyyn säädetään 11 ja 12 §:ssä. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasialliseksi vakuutusoikeus voi päättää ilman sivutoimisia jäseniä.*

Asia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä eikä jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä.

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

10 a §

Vakuutusoikeuden päätösvaltaisuus yksijäseninä

Vakuutusoikeus on päätösvaltainen yksijäseninen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:

1) vakuutusoikeudessa vireille tulleen ja

sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta;

2) muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta;

3) uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta;

4) ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta;

5) täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta; tai

6) asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvää vaatimuksesta.

Asia ratkaistaan esittelystä. Yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari.

10 b §

Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä

(uusi)

10 b §

Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä

Vakuutusosoikeus on päätösvaltainen kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jossa on lainoppinut jäsen ja lääkärijäsen, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkeasiasta, työterveyshuollon korvausta koskevasta asiasta tai kuntoutusetuutta koskevasta asiasta ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asia ratkaistaan esittelystä. Kahden jäsenen kokoonpanossa lainoppineena jäsenenä on ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari.

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

11 §

Työoloja ja yritystoimintaa tuntevat jäsenet

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

1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys:

a) yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevien työeläkeasioista;

b) tapaturmavakuutus- tai sotilastapaturmasioista; tai

c) työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta, työvoimapolitiittisesta koulutuksesta, koulutuspäivärahasta, aikuiskoulutuksesta, ylläpitokorvauksesta, vuorottelukorvauksesta, palkkaturvasta taikka siitä, että henkilön pääsy työttömyyskassan jäseneksi on evätty tai hänet on erotettu kassan jäsenyydestä;

2) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä tarkoitettujen pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys kunnan palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;

3) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;

4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys yrittäjien ansioeläkeasioista; ja

5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden ansioeläkeasioista tai tapaturmavakuutusasioista.

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

11 §

Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet

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

1) edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys:

a) yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevien työeläkeasioista;

b) tapaturmavakuutusasioista; tai

c) työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta, työvoimapolitiittisesta koulutuksesta, koulutuspäivärahasta, aikuiskoulutuksesta, ylläpitokorvauksesta, vuorottelukorvauksesta, palkkaturvasta taikka siitä, että henkilön pääsy työttömyyskassan jäseneksi on evätty tai hänet on erotettu kassan jäsenyydestä;

2) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja *kunnan virkamiehiä ja työntekijöitä edustavien* pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys kunnan palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;

3) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;

4) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys yrittäjien ansioeläkeasioista;

5) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden ansioeläkeasioista tai tapaturmavakuutusasioista ja

6) *puolustusministeriön ja edustavimpien työntekijäjärjestöjen* ehdotuksesta, kun on kysymys sotilastapaturma-asioista.

Edellä 1 momentin 1—3 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa asioissa käsittelyyn osallistuvista, mainitussa momentissa tarkoitetuista jäsenistä toisen tulee olla työnantajatahon ja toisen työntekijätahon ehdotuksesta määrätty jäsen.

13 §

Vahvennettu istunto ja täysistunto

Ylituomari tai laamanni voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen vahvennettuun istuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari tai laamanni sekä jossa muina jäseninä ovat asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusoikeustuomarit ja osaston laamanni. Vahvennettu istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Ylituomari voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä jossa muina jäseninä ovat vakuutusoikeuden laamannit ja vakuutusoikeustuomarit. Täysistuntoon osallistuu lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Muut sivutoimiset jäsenet osallistuvat täysistuntoon siten kuin 11 ja 12 §:ssä säädetään. Täysistunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Asian tai kysymyksen siirtämisestä vahvennettuun istuntoon tai täysistuntoon säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

16 §

Hallintolainkäyttölain soveltaminen

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

Mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallintoikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeudessa.

13 §

Vahvennettu istunto ja täysistunto

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

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

16 §

Asian käsittely vakuutusoikeudessa

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

Yksityisellä asianosaisella on oikeus pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeudessa. Mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä säädetään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallintoikeudessa, koskee suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeudessa.

Vakuutusosoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen. Tällaista selvitystä ei sisällytetä oikeudenkäyntiaineistoon.

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

18 §

Päätöksen poistaminen

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

Päätöksen poistamista koskeva hakemusasia ratkaistaan vakuutusosoikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

18 §

Päätöksen poistaminen

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

Päätöksen poistamista koskeva hakemusasia ratkaistaan vakuutusosoikeuden kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

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

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

Tämän lain voimaan tullessa vakuutusosoikeudessa toimivan lääkärivarajäsenen nimikkeeseen ja toimivaltaan sovelletaan 2 a §:ää.

Jos vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen tai lääkärivarajäsenen tehtävä on tullut avoimeksi ennen tämän lain voimaantuloa, noudetaan tehtävän täyttämiseksi tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä määräämismenettelystä.

Vakuutusosoikeuden ylilääkäri, sivutoiminen lääkärijäsen ja muu sivutoiminen jäsen sekä vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäri on velvollinen ilmoittamaan sidonnaisuutensa, kun

hänet ensimmäisen kerran tämän lain voimaantulon jälkeen määrätään tehtävänsä.

Jos asia on siirretty täysistuntoon ennen tämän lain voimaantuloa, noudetaan täysistunnon kokoonpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä siitä huolimatta, että täysistunto pidettäisiin tämän lain voimaan tulon jälkeen.
