

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta (HE 104/2014 vp).

Lausunnot

Lakivaliokunnan pyynnöstä perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 53/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Anna-Maja Henriksson ja kehittämisspäälikkö Tuula Kivari, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Erik Strömberg, sosiaali- ja terveysministeriö
- esittelijäneuvos Juha Niemelä, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallintoneuvos Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Juha Pystynen, vakuutuslainsäädännön

- johtava lakimies Tuula Kähkönen, Kansaneläkelaitos
- lainopillinen asiamies Mikko Nyysölä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava lakimies Pia Santavirta, Finanssialan Keskusliitto
- päälakimies Timo Koskinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- terveyspoliittinen asiantuntijalääkäri Risto Ihalainen, Suomen Lääkäriliitto ry
- työmarkkinalakimies Markus Mankin, KT Kuntatyönantajat
- asianajaja Kai Kuusi, Suomen Asianajajaliitto
- professori Pentti Arajärvi
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Valtiokonttori
- Eläketurvakeskus
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
- Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta
- Akava ry
- Invalidiliitto ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Asevelvollisena vammautuneiden tuki ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITTEET

Hallituksen esitys

Vakuutuslainsäädännön muuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että määrättyissä asioissa vakuutuslainsäädännön ratkaisukokoonpanoja kevennetään luomal-

la 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 jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Tarkoituksena olisi kuitenkin säilyttää pääsääntönä asioiden ratkaiseminen varsinaisessa istunnossa.

Ehdotuksen mukaan vakuutusosoikeuden 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 vakuutusosoikeuden velvollisuudesta antaa muutoksenhakijalle tiedot asian viireille 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 toimitamista vakuutusosoikeudessa hallintolainkäyttö-

laissa säädetyllä tavalla. Lisäksi ehdotetaan, että vakuutusosoikeus voisi vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä poistaa siihen liittyvän päätöksen ilman hakemusta tai esitystä.

Vakuutusosoikeuden sivutoimisten lääkärijäsenten, lääkärivarajäsenten sekä muiden sivutoimisten jäsenten nimittämiseen ehdotetaan liitettäväksi sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely. Lääkärijäsenten ja lääkärivarajäsenten nimittämismenettelyä ehdotetaan muutettavaksi. Lisäksi lääkärivarajäsenen nimike muutettaisiin vakuutusosoikeuden asiantuntijalääkäriksi ja asema selkeytettäisiin puhtaasti asiantuntijana toimimiseen. Vakuutusosoikeuteen ehdotetaan myös perustettavaksi vakinainen ylilääkärin virka. Sotilastapaturmien käsittelyn osalta ehdotetaan, että työnantajatahon sivutoiminen jäsen määrätään jatkossa puolustusministeriön eikä edustavimpien työnantajajärjestöjen ehdotuksesta, kuten tällä hetkellä tehdään.

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

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan useita muutoksia vakuutusosoikeuslain säännöksiin. Tavoitteena on nopeuttaa ja joustavoittaa asioiden käsittelyä sekä lisätä toiminnan avoimuutta. Lakivaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Vakuutusosoikeuden kokoonpanoa koskevat säännökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanojen keventämistä siten, että mahdollistettaisiin yhden tuomarin sekä

yhden tuomarin ja lääkärijäsenen kokoonpano laissa säännellyissä tilanteissa (10 a ja b §).

Lakivaliokunta toteaa, että ratkaisukokoonpanojen keventäminen antaa mahdollisuuden tehostaa vakuutusosoikeuden toimintaa, kun vakuutusosoikeuden voimavaroja voidaan kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Toisaalta useimmissa vakuutusosoikeuden käsittelemissä asioissa vakuutusosoikeus toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena. Tähän asemaan ehdotetut kevennetyt kokoonpanot sopivat lähtökohtaisesti huonosti. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että kevennetyjen kokoonpanojen käyttäminen mahdollistetaan vain harkitusti oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen.

Mainitut näkökohdat on esityksessä pyritty ottamaan huomioon siten, että yhden tuomarin kokoonpanossa käsiteltävät asiat on määritelty tyhjentävästi. Tarkoitus myös on, ettei kokoonpanossa käsitellä asioita, jotka edellyttävät oikeudellista harkintaa. Jos asia edellyttää oikeudellista harkintaa, asian laatu edellyttää sen ratkaisemista vahvennetussa kokoonpanossa. Kaksijäsenisen kokoonpanon käyttö on vuorostaan rajoitettu vain tiettyihin Kansaneläkelaitoksen ensimmäisenä asteena ratkaisemiin muutoksenhakuasioihin. Kyseistä kokoonpanoa ei siten voida käyttää yleisesti. Ehdotettu sääntely myös velvoittaa asian siirtämisen vahvennetussa kokoonpanossa käsiteltäväksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä. Valiokunnalla ei edellä esitetyn valossa ole huomauttamista ehdotettuun sääntelyyn.

Yksimielisten asioiden ratkaiseminen muodollista istuntoa järjestämättä

Vakuutuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään asian ratkaisemisesta istunnossa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pykälään lisätään uusi 2 momentti, joka mahdollistaa yksimielisen asian ratkaisemisen myös muodollista istuntoa järjestämättä. Esityksen perustelujen (s. 31) mukaan tarkoituksena on lisätä asioiden joustavaa käsittelyä. Perusteluista ilmenee, että vakuutuslainsäädännössä on noudatettu käytäntöä, jonka mukaan kolmijäsenisissä lainkäyttöasioissa ei järjestetä varsinaista istuntoa, vaan asiat ratkaistaan jäsenen kirjallisten kannanottojen perusteella taikka järjestämällä asian käsittelyyn osallistuneiden kesken istuntoa muistuttava keskustelutilaisuus. Uudistus mahdollistaa noudatetun käytännön jatkamisen ja sen laajentamisen viisijäsenisiin lainkäyttöasioihin. Viisijäsenisissä asioissa tarkoituksena on esityksen mukaan säilyttää lähtökohtana asioiden ratkaiseminen istunnossa, jossa jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä, mutta ehdotus mahdollistaisi muodollisista istunnoista aiheutuvien ongelmien vähentämisen. Tällaiset ongelmat liittyvät jäsenen vaihtumiseen ratkaisuvaiheessa ja käsittelyn viivästyksiin.

Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten ehdotusta on arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan ja perustuslain 21 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 53/2014 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että muutoksenhakutuomioistuimet ovat perinteisesti ratkaisseet asioita kollegiossa, jossa ratkaisuun osallistujat ovat samanaikaisesti läsnä. Myös oikeudenkäynnille on luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely. Tuomioistuinratkaisun tekeminen istuntoa järjestämättä, jos ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat olleet asiasta yksimielisiä, voi perustuslakivaliokunnan mukaan myös tuottaa yksittäisille ratkaisukokoonpanon jäsenille paineita päätyä yksimieliseen ratkaisuun ja luopua vaatimasta istunnon järjestämisestä. Näin ollen menettely voi vaarantaa tuomioistuintoiminnan riippumattomuuden ja sillä voi olla haitallisia vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen. Toisaalta perustuslakivaliokunta katsoo, että tuomioistuinratkaisun tekeminen istuntoa järjestämättä nopeuttaisi asioiden käsittelyä sekä antaisi mahdollisuuksia kohdentaa rajallisia voimavaroja kiperiin tapauksiin rutiinijuttujen sijasta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelut ovat suppeat ja liittyvät käsittelyn nopeuttamiseen ja siihen, että sivutoimiset jäsenet eivät ehdi hoitaa tuomarin tehtävänsä muiden tehtävien vuoksi (HE s. 14—15, 20 ja 34—35). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan tulee huolella pohtia, onko sääntelylle esitettävissä painavia perusteita. Jos sellaisia ei ole, ehdotettu 10 §:n 2 momentti tulee poistaa. Jos lakivaliokunta katsoo, että ehdotetulle uudelle menettelylle on löydettävissä painavia perusteita, on sääntelyä perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin muutettava, koska hallituksen esitys ei sisällä sääntelyä siitä, miten tuomio uudessa menettelyssä käytännössä laadittaisiin ja hyväksyttäisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin tarkistaminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakivaliokunnan mukaan se, että tuomioistuimet ovat monijäsenisiä ja ratkaisevat asioita istunnossa kaikkien jäsenten ollessa läsnä, mahdollistaa tuomareiden keskinäisen neuvottelun ja asian monipuolisen arvioinnin, millä on merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asioiden ratkaiseminen tällä tavoin on myös omiaan antamaan tuomioistuimelle arvovaltaa ja edistämään luottamusta tuomioistuimen toimintaan ja tuomiovallan käyttöön. Istuntonenettelystä luopuminen merkitsee siten suurta muutosta tuomioistuinten perinteiseen toimintaan ja siksi sitä koskeva ehdotus on periaatteellisesti tärkeä.

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä ja vakuutusosastoilta lisäselvitystä siitä, mistä lähtien vakuutusosastoissa on noudatettu käytäntöä siitä, että asioita ratkaistaan kolmijäsenisessä kokoonpanossa ilman istunnon järjestämistä. Lisäksi valiokunta on pyytänyt tietoa siitä, kuinka suuressa osassa kyseisiä asioita tällaista menettelytapaa on tähän mennessä käytetty ja mitä ehdotettu muutos tässä suhteessa merkitsisi. Niin ikään lakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan, millaisia vaikutuksia ehdotuksen poistamisella olisi vakuutusosastoille.

Lakivaliokunnan saaman lisäselvityksen mukaan käytäntö kolmijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltävän asian ratkaisemisesta ilman muodollisen istunnon järjestämistä on ollut vakuutusosastoissa vakiintuneessa käytössä jo 1980-luvun alussa eli vuosikymmeniä. Käytännössä kun puheenjohtaja on todennut, että kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiasta yksimielisiä ratkaisun ja perustelujen osalta, asiasta laaditaan pöytäkirja, minkä jälkeen päätös lähetetään muutoksenhakijalle yleensä noin runsaan kahden viikon kuluessa. Päätöksen merkitään ratkaisijoiksi niiden jäsenten nimet, jotka ovat asiaan perehtyneet. Vuonna 2014 kolmijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltävistä noin 3 000 asiasta noin 75 % eli noin 2 250 asiaa käsiteltiin ilman muodollisen istunnon järjestämistä.

Oikeusministeriön ja vakuutusosaston toimittamasta lisäselvityksestä myös ilmenee, että vakuutusosastoissa kolmijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltiin vuonna 2014 noin 3 800 asiaa,

joista noin 75 % on yksimielisiä. Muodollisista istunnoista luopuminen koskisi siten noin 2 800 viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaa asiaa, jos ehdotus hyväksytään. Tämä toisi selvityksen mukaan vakuutusosastolle huomattavaa resurssisäästöä ja nopeuttaisi yksimielisten asioiden käsittelyä. Lisäksi se parantaisi muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, sillä tällöin ratkaisuun merkitään niiden jäsenten nimet, jotka ovat tosiasiallisesti asiaan asiakirjakierron aikana perehtyneet. Nykyisin ratkaisuun merkitään muodollisessa istunnossa asiaa käsitelleen jäsenen nimi, vaikka asiaan on perehtynyt kirjallisessa menettelyssä mukana ollut jäsen.

Jos ehdotusta mahdollisuudesta ratkaista asia ilman muodollisen istunnon järjestämistä ei hyväksytä, merkitsisi tämä oikeusministeriön ja vakuutusosaston toimittaman lisäselvityksen mukaan merkittäviä istuntojen järjestelyongelmia sekä sitä, että kolmijäsenisten asioiden käsittelyajat pidentyisivät 2–3 viikolla. Jos ehdotusta ei voida laajentaa viisijäsenisiin asioihin, merkitsisi tämä sitä, että mahdollisuus lyhentää kyseisten asioiden käsittelyä 2–4 viikolla, menetetään. Kokonaisvaikutuksiltaan keskimääräiset käsittelyajat lisääntyisivät nykyisestä noin 13 kuukaudesta noin 1–2 kuukaudella. Jos käsittelyajat halutaan pitää ennallaan, merkitsisi ehdotuksen toteuttamatta jättäminen tarvetta palkata lisää sekä lainkäyttöhenkilökuntaa että lääkärjäseniä, mistä aiheutuisi yhteensä noin 170 000–220 000 euron vuotuiset kustannukset. Nämä tulisivat hallituksen esityksessä ehdotetun asiantuntijalääkäriläisalojen käytön lisäämisen aiheuttamien noin 270 000 euron vuotuisen kustannusten lisäksi.

Lakivaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että vakuutusosastoissa käytännössä luopunut muodollisten istuntojen pitämisestä yksimielisissä kolmen jäsenen kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa. Kun noin 75 % näistä asioista ratkaistaan ilman istunnon pitämistä, istunnon pitämättä jättäminen on tällaisissa asioissa pääsääntöinen ratkaisutapa. Hallituksen esitys merkitsisi käytännön laajentamisen myös viisijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltäviin asioihin. Edellä todetuilla tavoin myös viisi-

jäsenistä asioista noin 75 % on yksimielisiä, joten lähtökohtaisesti valtaosa näistäkin asioista voitaisiin ratkaista ilman muodollisen istunnon pitämistä, vaikka hallituksen esityksessä toisaalta tuodaan esiin, että tarkoituksena on säilyttää lähtökohtana asioiden ratkaiseminen istunnossa. Lakivaliokunta ei pidä käytäntöä ja sen näin laajaa käyttöä ongelmattomana ottaen huomioon, että kyse on tuomioistuimen, ei viraston toiminnasta. Vakuutusosoikeus on useimmissa sen käsiteltäväksi tulevista asioissa myös ylin muutoksenhakuaste, minkä vuoksi sen toiminnalle ja päätöksille voidaan asettaa korkeita vaatimuksia. Käytäntöä ei myöskään noudateta vain yksinkertaisissa asioissa, vaan yksimieliset asiat voinevat koskea vaativiakin asioita ja pitää sisällään sekä myöntäviä että hylkääviä ratkaisuja. Lakivaliokunnan mielestä se, että sivutoimisilla jäsenillä on ongelmia osallistua muodollisiin istuntoihin, mikä on keskeinen syy muodollisten istuntojen pitämättä jättämiseen, tulisi pyrkiä ottamaan huomioon muilla keinoin, kuten prosessinjohtollisilla toimenpiteillä ja vakuutusosoikeuden toimintaa kehittämällä.

Istuntonenettelystä luopumista koskeva käytäntö on oikeudellisesti epämääräisellä pohjalla. Nyt kyse on tällaisen käytännön tunnustamisesta lainsäädännössä, mikä on takaperoista. Ongelmallista on myös se, että laissa tunnustaminen tulisi tehdä tilanteessa, jossa pitkään noudatettu käytäntö on muuttunut niin vakiintuneeksi osaksi vakuutusosoikeuden toimintaa, että siitä luopuminen aiheuttaisi merkittäviä käytännön ongelmia ja kustannuksia. Lakivaliokunta ei ole tyytyväinen asiantilaan eikä pidä eduskunnan asettamista tällaiseen tilanteeseen hyväksyttävänä.

Kokonaiskuvan saamiseksi ja vaihtoehtojen selvittämiseksi lakivaliokunta onkin pyytänyt selvitystä myös siitä, millaisia vaikutuksia olisi sillä, että lääkärijäsenten käyttämisestä vakuutusosoikeuden kokoonpanossa kokonaan luovutaisiin ja siirryttäisiin asiantuntijalääkärijärjestelmään. Asiantuntijalääkärijärjestelmän vuosittaiset kustannukset nousisivat saadun selvityksen mukaan kuitenkin suuriksi ja järjestelmä tulisi jopa noin 2 000 000 euroa nykyjärjestelmää kalliimmaksi.

Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsookin, ettei luopuminen käytännöstä ratkaista yksimielisiä asioita ilman istuntoa ole tässä tilanteessa järkevä vaihtoehto. Olisi haitallista, jos vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden entisestäänkin pitkät käsittelyajat vielä nykyisestä pitenisivät. Myös taloudelliset lisäkustannukset ovat ongelmallisia tilanteessa, jossa valtiontalouden näkymät ovat merkittävästi heikentyneet ja oikeushallinnonkin sisällä pitäisi etsiä tehostamiskeinoja. Myönteisenä voidaan pitää sitä, että käytäntö on saadun selvityksen mukaan tuonut vakuutusosoikeudelle työnsäästöä eikä siitä ole aiheutunut oikeusturvaongelmia.

Edellä esitetyn valossa lakivaliokunta on päätenyt hyväksymään käytännön tunnustamisen laissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa asian ratkaisemisesta muodollista istuntoa pitämättä on kuitenkin tarpeen säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selvitettyllä tavalla. Lisäksi lakivaliokunta painottaa, että jatkossa pääsääntönä tulee olla asioiden ratkaiseminen istunnossa siten kuin hallituksen esityksessä on esitetty olevan tarkoitus. On myös tärkeää, että jokainen asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä osallistuva jäsen perehtyy itsenäisesti asiaan ja päätösluonnokseen perusteluineen. Yksittäisen jäsenen tulee myös voida saattaa asia käsiteltäväksi istuntoon eikä tälle tarvitse esittää minkäänlaisia perusteluja. Valiokunta myös toteaa selvyuden vuoksi, että käytännön hyväksymisestä nyt käsillä olevassa tapauksessa ei voida tehdä yleisiä johtopäätöksiä sen hyväksyttävyydessä laajemmin.

Koska sen mahdollistaminen laissa, että yksimielisiä asioita voidaan ratkaista ilman muodollisen istunnon pitämistä, on merkittävä ratkaisu, valiokunta pitää tärkeänä, että menettelyn toimivuutta ja vaikutuksia seurataan. Lisäksi valiokunta edellyttää, että sille annetaan vuoden 2018 loppuun mennessä selvitys siitä, millaisissa ja kuinka suuressa osassa eri kokoonpanoissa ratkaistavia asioita menettelyä on sovellettu, miten se toiminut ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut vakuutusosoikeuden toimintaan ja asianosaisten

asemaan ja oikeusturvaan. Valiokunta ehdottaa lausuman hyväksymistä asiasta (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Lääkärijäsenet, lääkärivarajäsenet ja ylilääkäri

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lääkäri-varajäsenen nimike muutetaan vakuutusoi-keuden asiantuntijalääkäriksi ja asema selkeytetään puhtaasti asiantuntijana toimimiseen. Myös lää-kärijäsenten ja lääkärivarajäsenten nimittämisenettä ehdotetaan muutettavaksi. Samalla lääkärijäsenten ja lääkärivarajäsenten samoin kuin muiden sivutoimisten jäsenten nimittä-miseen ehdotetaan liitettäväksi sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely. Vakuutusoi-keuteen ehdo-tetaan myös perustettavaksi vakainainen ylilääkä-rin virka.

Lakivaliokunta suhtautuu mainittuihin muu-toksiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Vakuutus-oi-keuden lääketieteellinen arviointimenettely on usein ollut arvostelun kohteena, minkä vuoksi sen kehittäminen on tärkeää. Lääkäri-varajäse-nen aseman muuttaminen siten, että heistä tulee vakuutusoi-keuden ratkaisukokoonpanon ulko-puolisia asiantuntijalääkäreitä, joilta voidaan tarvittaessa pyytää asianosaisjulkisia asiantunti-jalausuntoja, parantaa menettelyn läpinäkyvyyttä ja on omiaan parantamaan luottamusta vakuu-tusoi-keuden lääketieteelliseen arviointimenette-lyyn. Lakivaliokunta tukee myös esityksen ta-voitetta lisätä asianosaisjulkisten asiantuntija-lääkärilausuntojen määrää.

Lääkärijäsenten ja lääkäri-varajäsenten mää-räämistä varten sosiaali- ja terveysministeriö tekee nykyisin ehdotuksen oikeusministeriölle. Siirtyminen tältä osin avoimeen hakuun ja sii-hen, että vakuutusoi-keus tekee ehdotuksen oi-keusministeriölle, samoin kuin sidonnaisuuksien selvittämisen edellyttäminen ovat kaikin puolin kannatettavia uudistuksia.

Vakuutusoi-keudessa on tällä hetkellä yhdek-sän osa-aikaista lääkärijäsenen tehtävää. Vakuu-tusoi-keuden ylituomari voi nykyisen lainsäädän-nön puitteissa määrätä heistä yhden toimimaan vakuutusoi-keuden ylilääkärinä. Nyt ehdotetaan, että ylilääkärin tehtävä on päätoiminen. Ylilää-

kärin tehtävänä on lääkärijäsenenä toimimisen lisäksi muun muassa muiden lääkärijäsenten toi-minnan ja työmäärän valvominen, korkeimman oi-keuden ratkaisukäytännön seuraaminen sekä vakuutusoi-keuden ratkaisukäytännön yhdenmu-kaisuudesta huolehtiminen lääkärijäsenten osalta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tar-koitus on, että ylilääkäri rinnastuu vakuutus-oi-keuden osaston johtajaan.

Lakivaliokunta on vastikään hyväksynyt mie-tinnön hallituksen esityksestä, jossa on ehdotet-tu muutoksia muun muassa hovioikeuksien ja vakuutusoi-keuden välijohtoon ja osaston johta-jan asemaan (vakuutusoi-keuslain 2 ja 9 §, ks. LaVM 28/2014 vp — HE 224/2015 vp). Valio-kunnan kyseisen esityksen yhteydessä saaman valtiosääntöoi-keudellisen asiantuntijalausun-non mukaan osaston johtajan tehtävä ei ole ongelmallinen perustuslain 3 §:ssä säädetyn tuo-miovallan riippumattomuuden tai 21 §:ssä tar-koitetun oi-keudenmukaisen oi-keudenkäynnin kannalta. Merkityksellistä on, että valvontatehtävä ei oi-keuta osaston johtajaa puuttumaan yksittäiseen tuomiovallan käyttöä sisältävään päätöksentekoon. Osaston johtaja ei myöskään valvontatehtävää hoitaessaan itse käytä tuomio-valtaa eikä valvontatehtävän hoitamiseen liity muutoinkaan lainkäyttötoimivaltaa. Lakivalio-kunta toteaa, että mainitut seikat ovat merkityk-sellisiä myös ylilääkärin osalta. Selvää tulee olla, että jokainen ratkaisukokoonpanon jäsen, myös lääkärijäsen, ratkaisee asian itsenäisesti tuomarin vastuulla, eikä ylilääkärillä ole oi-keuta puuttua tähän. Koska ylilääkärin on tarkoitus rinnastua osastonjohtajaan, on aiheellista, että tämä otetaan ehdotettua paremmin huomioon ylilääkäriä koskevassa säännöksessä (lakiehdotuksen 2 §). Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi säännöstä muutettavaksi.

Työoloja tai yritystoimintaa sekä sotilasvam-ma-asioita tuntevien sivutoimisten jäsenten määrääminen

Vakuutusoi-keuslain 5, 11 ja 12 §:n mukaan mui-den sivutoimisten jäsenten ja heidän varajäsen-ensä nimittämisen perustana ovat ansioeläke- ja yrittäjäeläkeasioissa, työttömyysetuusasioissa ja

tapaturmavakuutuslainsäädäntöön kuuluvissa asioissa eri työmarkkinajärjestöjen ehdotukset sekä sotilasvamma-asioissa korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ja puolustusministeriön tekemät ehdotukset. Hallituksen esityksessä 5 §:n 2 ja 3 momenttiin ehdotetaan lähinnä teknisiä muutoksia sekä uuden sidonnaisuuksien selvittämistä koskevan 4 momentin lisäämistä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräiltä osin muutettavaksi 11 §:ää, mutta ei 12 §:ää.

Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten 5, 11 ja 12 §:n säännöksiä on arvioitava perustuslain 102, 124 ja 125 §:n kannalta siltä osin kuin niissä säädetään muiden kuin viranomaisten ehdotuksesta määrättävien vakuutusosoikeuden jäsenten nimitysmenettelystä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely ei ole perustuslain 102 §:n kannalta ongelmallinen, koska se edellyttää nimityksestä säädettävän lailla ja ehdotuksen 5 ja 11 § ovat tällaisia laintasoisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan järjestöjen nimitysmenettelyyn osallistumista ei voida pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä, koska lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu oikeusministeriölle ja valtioneuvostolle. Tehtävää on kuitenkin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ottaen huomioon, että järjestöjen ehdotus aina vaaditaan ja että se käytännössä sitoo oikeusministeriötä sekä erityisesti tuomarin nimittämisen perustuslaillinen sääntely. Tästä taas seuraa, että siinä on täytettävä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen yleiset edellytykset (tarkoituksenmukaisuusvaatimus, lailla säätämisen vaatimus, perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaarantamiskielto ja merkittävän julkisen vallan käytön kielto). Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusministeriön harkintavaltaa olisi perusteltua lisätä siten, että järjestöt ehdottavat enemmän kuin kaksi ehdokasta. Ministeriöllä pitää myös olla mahdollisuus pyytää uutta ehdotusta, jos se katsoo, että ehdokkaat eivät täytä yleisiä virkanimitysperusteita. Lisäksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen

edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla, minkä vuoksi sääntelyä on syytä täydentää siten, että järjestöjen sivutoimisten tuomareiden ehdokasasettelua koskevan tehtävän hoitamiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Laissa on perusteltua säätää myös kriteerit, jotka takaavat valittavien ehdokkaiden riittävän asiantuntemuksen tuomarin tehtävään. Lisäksi perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että ehdotuksen tekijän on noudatettava perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisiä nimitysperusteita.

Lakivaliokunnan mukaan voidaan pitää yleisesti ottaen tärkeänä, että vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanossa on korkeatasoista asiantuntemusta työelämän ja työmarkkinoiden sekä yritystoiminnan olosuhteista, kun vakuutusosoikeudessa käsitellään työtapaturmia, työkyvyttömyyseläkkeitä, työttömyyskorvauksia ja sotilasvamma-asioita. Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan paras asiantuntemus näihin asioihin on tällä hetkellä saatavissa nimenomaan nykyisen nimitysmenettelyn kautta eli asianomaisten järjestöjen tekemien ehdotusten kautta. Lakivaliokunta kuitenkin toteaa, että esimerkiksi markkinaoikeuden asiantuntijoiden nimittämisessä on siirrytty avoimeen hakumenettelyyn, jota ehdotetaan otettavaksi käyttöön myös nyt käsillä olevassa esityksessä vakuutusosoikeuden lääkärijäsenten osalta. Lakivaliokunnan mielestä se, että vakuutusosoikeuden muut asiantuntijajäsenet nimitetään intressitahojen ehdotusten perusteella, on vastoin yhä yleisemmäksi käyvää linjaa nimitysmenettelyn avoimuudesta eikä se siten ole omiaan lisäämään luottamusta vakuutusosoikeuden toimintaan ja sivutoimisten jäsenten puolueettomuuteen. Lakivaliokunta katsookin, että mahdollisuudet siirtyä vakuutusosoikeuden muidenkin asiantuntijoiden nimitysmenettelyssä nykyistä avoimempaan nimitysmenettelyyn tulee selvittää ja arvioida. Samassa yhteydessä tulee arvioida tällaisilta asiantuntijoilta vaadittavien kelpoisuusvaatimusten määrittämistä laissa. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tällaisten muutosten tekeminen ei ole mah-

dollista, vaan se edellyttää huolellista perusvalmistelua. Valiokunta ehdottaa lausuman hyväksymistä asiasta (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Nykyistä nimitysmenettelyä on kuitenkin joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tarpeen tarkistaa. Näitä muutoksia käsitellään tarkemmin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Voimaantulo

Laki on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Nyt käsillä oleva laki vakuutusosoikeuslain muuttamiseksi on sovitettu yhteen jäljempänä tarkemmin selvitettävällä tavalla vakuutusosoikeuslakiin hallituksen esityksessä HE 224/2014 vp ehdotettujen, aikaisintaan syyskuussa voimaan tulevien muutosten kanssa. Siten myös nyt käsillä oleva laki voi tulla voimaan aikaisintaan tuolloin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki vakuutusosoikeuden muuttamisesta

2 §. Jäsenet. Pykälän *1 momentissa* säädetään vakuutusosoikeuden lakimiesjäsenistä. Lakivaliokunta on 26.2.2015 hyväksynyt mietinnön hallituksen esityksestä laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LaVM 28/2014 vp). Kyseisessä hallituksen esityksessä on ehdotettu muutoksia vakuutusosoikeuslain *2 §:n 1 momenttiin* ja lakivaliokunta on ehdottanut kyseisten muutosten hyväksymistä hallituksen ehdottamassa muodossa. Nyt käsillä oleva *2 §:n 1 momenttia* koskeva ehdotus on siten tarpeen sovitaa yhteen kyseisten muutosten kanssa. Myös *johtolausetta* on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

Pykälän *2 momentissa* säädetään vakuutusosoikeuden ylilääkäristä ja hänen tehtävistään. Edellä yleisperusteluissa esitettyyn viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että koska ylilääkärin on tarkoitus rinnastua vakuutusosoikeuden osaston johtajaan, momentin sanamuodossa otetaan eh-

dotettua paremmin huomioon vakuutusosoikeuslain *9 §:n* sääntely vakuutusosoikeuden osaston johtajasta. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun pykälän momenttien järjestys ei ole johdonmukainen, koska *2 momentissa* säädetään vakuutusosoikeuden ylilääkäristä, *3 momentissa* sivutoimisista jäsenistä ja *4 momentissa* ylituomarista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa ylituomaria koskevan *4 momentin* siirtämistä *2 momentiksi*. Siirron vuoksi nyt puheena oleva hallituksen ehdottama *2 momentti* siirtyy *3 momentiksi* ja *3 momentti* *4 momentiksi*.

4 §. Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi *uusi 4 momentti* lääkärijäsenen ja asiantuntijalääkärin velvollisuudesta antaa tuomareiden nimittämistä annetun lain *14 §:ssä* tarkoitettu selvitys sidonnaisuusistaan. Lakivaliokunta on vastikään hyväksynyt mietinnön hallituksen esityksestä laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LaVM 28/2014 vp). Kyseisessä hallituksen esityksessä on ehdotettu vastaavaa velvollisuutta koskevan *4 momentin* lisäämistä *4 §:ään*, ja lakivaliokunta on ehdottanut muutoksen hyväksymistä muuttamattomana. Nyt käsillä oleva ehdotus pykälän *4 momentiksi* on siten tarpeen sovitaa yhteen kyseisen muutoksen kanssa. Myös lain *johtolausetta* tulee tarkistaa.

5 §. Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen. Pykälän *2 momentissa* säädetään sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten määräämistä koskevista ehdotuksista. Edellä yleisperusteluissa esittämäänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että momentin toiseksi virkkeeksi lisätään säännös siitä, että ehdotuksia tekevien tahojen ehdokasasettelua koskevan tehtävän hoitamiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että ehdokkaiden lukumäärää täsmennetään.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että tuomareiden — kuten myös nyt kysees-

sä olevien sivutoimisten tuomareiden — nimittämistä koskevat perustuslain 125 §:n mukaiset yleiset virkanimitysperusteet eli taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Lakivaliokunta ehdottaa, että pykälän 3 momenttiin lisätään säännös siitä, että oikeusministeriö voi pyytää uuden ehdotuksen, jos ehdokkaat eivät täytä yleisiä virkanimitysperusteita.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti muiden sivutoimisten jäsenten velvollisuudesta antaa tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Lakivaliokunta on vastikään hyväksynyt mietinnön hallituksen esityksestä laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LaVM 28/2014 vp). Kyseisessä hallituksen esityksessä on ehdotettu vastaavaa velvollisuutta koskevan 4 momentin lisäämistä 5 §:ään, ja lakivaliokunta on ehdottanut muutoksen hyväksymistä muuttamattomana. Nyt käsillä oleva ehdotus pykälän 4 momentiksi on siten tarpeen sovitaa yhteen kyseisen muutoksen kanssa. Myös johtolausetta tulee tarkistaa.

10 §. Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpano ja istunnon järjestäminen. Pykälän 1 momentissa säädetään vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanosta. Lakivaliokunta on 26.2.2015 hyväksynyt mietinnön hallituksen esityksestä laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LaVM 28/2014 vp). Kyseisessä hallituksen esityksessä on ehdotettu muutoksia vakuutusosoikeuslain 10 §:n 1 momenttiin ja lakivaliokunta on mietinnössään ehdottanut kyseisten muutosten hyväksymistä muuttamattomina. Nyt käsillä oleva 10 §:n 1 momenttia koskeva ehdotus on siten tarpeen yhteensovittaa kyseisten muutosten kanssa. Myös johtolausetta on tämän vuoksi tarpeen tarkistaa.

Pykälän 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta ratkaista asia myös istuntoa järjestämättä, jos asia on yksimielinen. Edellä yleisperusteluissa esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa momenttiin perustuslakivaliokunnan edellyttämää täydennystä siitä, että kaikkien rat-

kaisukokoonpanon jäsenten tulee hyväksyä päätösluonnos perusteluineen merkinnällään. Lisäksi lakivaliokunta pitää tärkeänä, että säännöksestä ilmenee se, kuka ja miten yksimielisyys todetaan. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa säännökseen lisävirnettä siitä, että ratkaisukokoonpanon puheenjohtaja vahvistaa merkinnällään asian joko istunnossa käsiteltäväksi tai yksimielisyyden vallitessa ilman istuntoa ratkaistavaksi.

10 a §. Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä. 10 b §. Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä. Ehdotetun 10 a §:n 2 momentissa säädetään vakuutusosoikeuden kokoonpanosta yksijäsenisenä ja 10 b §:n 2 momentissa kaksijäsenisenä. Momenteissa on tarpeen ottaa huomioon vakuutusosoikeuden välijohtoon ehdotetut muutokset, jotka sisältyvät hallituksen esitykseen laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2014 vp). Lakivaliokunta on hyväksynyt esitystä koskevan mietinnön 26.2.2015 (LaVM 28/2014 vp).

11 §. Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat jäsenet. Pykälässä säädetään vakuutusosoikeuden työoloja ja yritystoimintaa tuntevien jäsenten määräämiseksi tehtävästä ehdotuksesta. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 kohta, jonka mukaan sotilastapaturma-asioissa toinen sivutoiminen jäsen määrätään puolustusministeriön ja toinen edustavimpien työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta. Samalla ehdotetaan, että maininta sotilastapaturma-asioista poistetaan pykälän 1 momentin 1 kohdan b alakohdasta. Muutoksen myötä työnantajatahon sivutoiminen jäsen määrätään jatkossa puolustusministeriön esityksestä eikä kuten nykyisin edustavimpien työnantajajärjestöjen esityksestä. Tarkoituksena on vahvistaa ratkaisukokoonpanon asiantuntemusta sotilaallisista palvelussuhteista. Lakivaliokunta pitää mainittua muutosta perusteltuna, mutta katsoo, että samalla on aiheellista arvioida myös toisen sivutoimisen jäsenen määräämiseksi tehtävää ehdotusta. Vakuutusosoikeuden asiantuntemuksen takaamiseksi valiokunta ehdottaakin, että toinen sivutoiminen jä-

sen määrätään edustavimpien korvauksensaajien oloja tuntevien järjestöjen ehdotuksesta työntekijäjärjestöjen ehdotuksen sijaan. Näin muutettuna säännös vastaa vakuutuslain 12 §:ssä säädettyä sotilasvamma-asioiden käsittelyä.

13 §. Vahvennettu istunto ja täysistunto. Pykälässä säädetään vahvennetusta istunnosta ja täysistunnosta. Hallituksen esityksessä laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimikisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LaVM 28/2014 vp) ehdotetaan muutoksia pykälän 1 ja 2 momenttiin. Lakivaliokunta on 26.2.2015 hyväksymässään mietinnössä ehdottanut muutosten hyväksymistä muuttamattomina (LaVM 28/2014 vp). Nyt käsillä oleva 13 §:ää koskeva ehdotus on siten tarpeen sovittaa yhteen kyseisten muutosten kanssa. Myös lain *johtolausetta* on tarpeen tarkistaa.

Pykälän 2 momentin mukaan täysistunnon puheenjohtajana on ylituomari ja jäsenenä vakuutuslain vakinaiset vakuutus-oikeustuomarit ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Muutos merkitsee sitä, että määräaikaisessa virkasuhteessa olevat vakuutus-oikeustuomarit eivät enää jatkossa kuulu täysistunnon kokoonpanoon. Jos määräaikaisessa virkasuhteessa oleva vakuutus-oikeustuomari on kuitenkin osallistunut täysistuntoon siirretyn asian käsittelyyn aiemmin, kuuluu hän täysistunnon kokoonpanoon "asiaa aikaisemmin käsitelleenä jäsenenä".

16 §. Asian käsittely vakuutus-oikeudessa. Pykälän 1 momentin mukaan asian käsittelyssä vakuutus-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä. Pykälän 2 momentin ensimmäiseksi virkkeeksi ehdotetaan säännöstä yksityisen asianosaisen oikeudesta pyytää suullisen käsittelyn toimittamista vakuutus-oikeudessa. Momentin toisessa virkkeessä todetaan nykytilan mukaisesti, että se, mitä hallintolainkäyttölain 38 §:ssä sääde-

tään suullisen käsittelyn toimittamisesta yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallinto-oikeudessa, koskee suullisen käsittely toimittamista vakuutus-oikeudessa.

Lakivaliokunta toteaa, että säännös merkitsee sitä, että asian käsittelyyn vakuutus-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Myös suulliseen istuntoon sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä, koska nyt käsillä olevassa pykälässä ei tästä säädetä toisin. Pykälän 2 momenttiin ehdotettu lisäys asianosaisen oikeudesta pyytää suullista käsittelyä on lähinnä selventävä ja korostaa asianosaisen oikeutta pyytää suullista istuntoa. Näin ollen suullisen istunnon toimittamiseen vakuutus-oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölain 37 §:ää, jonka mukaan suullinen käsittely toimitetaan asian selvittämiseksi tarvittaessa. Lisäksi 38 §:n 1 momentista ilmenee, että suullinen käsittely on toimitettava, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Niin ikään säädetään perusteista, joilla asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta. Valiokunnalla ei edellä esitetyn perusteella ole huomauttamista säännösehdotukseen. Valiokunta kuitenkin korostaa, että suullisia käsittelyjä tulee käytännössä myös toimittaa ja niiden määrää lisätä oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Lisäksi valiokunta korostaa, että edellä käsitelty mahdollisuus luopua muodollisen istunnon järjestämisestä ei saa johtaa suullisten istuntojen entistä laajempaan toimittamatta jättämiseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

*Valiokunnan muutosehdotukset***Laki****vakuutuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

2 §

Jäsenet

Vakuutuslaissa on ylituomari sekä muina lakimiesjäseninä (poist.) vakuutuslaissa tuomareita. Lakimiesjäsenenä voi olla myös esittelijä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

(2 mom. kuten HE:n 4 mom.)

Vakuutuslaissa on ylilääkäri, joka toimii päätoimisena lääkärijäsenenä. *Lääkärijäsenenä toimimisen lisäksi ylilääkäri suunnittelee ja kehittää vakuutuslaissa lääketieteellistä arviointimenettelyä sekä huolehtii lääkärijäsenten töiden yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Hänen tulee myös valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta lääkärijäsenten osalta.*

(4 mom. kuten HE:n 3 mom.)

2 a §

(Kuten HE)

4 §

Lääkärijäsenten ja asiantuntijalääkäreiden kelpoisuus ja määrääminen

(1—3 mom. kuten HE)

Lääkärijäseneksi tai asiantuntijalääkäriksi (poist.) esitettävän on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava vakuutuslaissa

delle tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

5 §

Muiden sivutoimisten jäsenten määrääminen

(1 mom. kuten HE)

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten määräämistä varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle siten kuin 11 ja 12 §:ssä säädetään. *Ehdotuksia tehtävien tahojen ehdokasasettelua koskevan tehtävän hoitamiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.* Kussakin ehdotuksessa tulee olla vähintään kaksi kertaa niin monta ehdokasta kuin jäseneksi ja varajäseneksi tarvitaan.

Sivutoimiset jäsenet ja heidän varajäsenensä määrätään, vaikka ehdotusta heidän määräämisekseen ei ole tehty valtioneuvoston asettamassa määräajassa tai ehdotus on tehty puutteelliseksi, jos ehdotusta ei pyynnöstä huolimatta ole tehty tai täydennetty. *Oikeusministeriö voi pyytää uuden ehdotuksen, jos ehdokkaat eivät täytä yleisiä virkanimitysperusteita.*

Vakuutuslaissa sivutoimiseksi jäseneksi tai varajäseneksi esitettävän (poist.) on ennen tehtävään määräämistä ja sen kestäessä annettava vakuutuslaissa tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

6 ja 8 §
(Kuten HE)

10 §

Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpano ja istunnon järjestäminen

Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä istunnossa kokoonpanossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari (*poist.*) tai vakuutusosoikeustuomari 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 pääasiaratkaisusta vakuutusosoikeus voi päättää ilman sivutoimivia jäseniä.

Asia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä ja hyväksyneet päätösluonnoksen perusteluineen merkinnällään eikä yksikään jäsen ole esittänyt istunnon järjestämisestä. Ratkaisukokoonpanon puheenjohtajan on luettuaan ratkaisukokoonpanon muiden jäsenten kannanotot vahvistettava omalla merkinnällään asia joko istunnossa käsiteltäväksi tai yksimielisyyden vallitessa ilman istuntoa ratkaistavaksi.

(3 mom. kuten HE)

10 a §

Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus yksijäsenisenä

(1 mom. kuten HE)

Asia ratkaistaan esittelystä. Yhden jäsenen kokoonpanossa jäsenenä on ylituomari (*poist.*) tai vakuutusosoikeustuomari.

10 b §

Vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuus kaksijäsenisenä

(1 mom. kuten HE)

Asia ratkaistaan esittelystä. Kahden jäsenen kokoonpanossa lainoppineena jäsenenä on ylituomari (*poist.*) tai vakuutusosoikeustuomari.

(3 mom. kuten HE)

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—5 kohta kuten HE)

6) puolustusministeriön ja edustavimpien korvauksensaajien oloja tuntevien järjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys sotilastapaturmasasioista.

(2 mom. kuten HE)

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 *osaston johtaja* voi siirtää asian tai siihen kuuluvan kysymyksen vahvennettuun istuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari tai *osaston johtaja* sekä (*poist.*) muina jäseninä (*poist.*) asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet ja muut samalla osastolla toimivat vakuutusosoikeustuomarit (*poist.*). Vahvennettu istunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

Ylituomari voi 1 momentissa säädetyin edellytyksin siirtää lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen täysistuntoon, jossa on puheenjohtajana ylituomari sekä (*poist.*) muina jäseni-

nä (*poist.*) vakuutusosoikeuden (*poist.*) vakinaiset vakuutusosoikeustuomarit ja asiaa aikaisemmin käsitelleet jäsenet. Täysistunto on päätösvaltainen, kun vähintään kaksi kolmasosaa jäsenistä on läsnä.

16 ja 18 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää, että oikeusministeriö seuraa yksimielisten asioiden ratkaisemista ilman muodollisen istunnon pitämistä koskevan sääntelyn toimuuta ja vaikutuksia sekä antaa lakivaliokunnalle vuoden 2018 loppuun mennessä selvityksen siitä, millaisissa ja kuinka suuressa osassa eri kokoonpanoissa ratkaistavia asioita menettelyä on sovellettu, miten se on toiminut ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut vakuutusosoikeuden toimintaan ja asianosaisten oikeusturvaan.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus arvioi mahdollisuudet muuttaa vakuutusosoikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenien nimitysmenettelyä nykyistä avoimemmaksi sekä kelpoisuusvaatimusten asettamista tällaisille jäsenille.*

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
vpj. Stefan Wallin /r
jäs. James Hirvisaari /m11
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps
Suna Kymäläinen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas

Jaana Pelkonen /kok
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /vihr
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.

VASTALAUSE

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vakuutus-oikeuslakia siten, että vakuutus oikeuden ratkaisukokoonpanoa kevennetään ja, että lainkäyttöasioissa ei kaikissa tapauksissa päätöstä tehtäisi muodollisessa istunnossa. Lakihankkeen keskeisimmät tavoitteet ovat oikeusturvan takaaminen, prosessin avoimuuden lisääminen ja viivytyksettömän käsittelyn turvaaminen.

Perussuomalaiset lakivaliokunnan jäsenet näkevät, ehdotettuun lakiin sisältyy valiokunnan muutosehdotusten jälkeenkin eräitä ongelmia. Eräs keskeinen yleisesti esitykseen sisältyvä ongelmatekijä on se, että tuomioistuimien riippumattomuus sen myötä vaarantuisi. Tämä on ihmisten perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta asia, jota valiokuntaryhmämme ei voi hyväksyä. Perimmältään kysymys on mielivaltaisen ja ennustamattoman lainkäytön estämisestä.

Ensimmäisenä asiana on erityisesti suhtauduttava kriittisesti ehdotuksiin ratkaisukokoonpanon supistamisesta. Ongelmana tässä on varsinkin se, että vakuutus oikeudessa asioita ratkaistaessa, ja siellä tehtävässä päätöksenteossa, tarvitaan harkintaa lainsoveltamisessa. Kun kokoonpano on suppeampi, kasvaa ainakin näennäisesti virheellisten tulkintojen mahdollisuus.

Toisena ongelmakysymyksenä valiokuntaryhmämme näkee sen, että suullisista istunnoista aiotaan osittain luopua. Muodollisista istunnoista luopuminen tarkoittaa lainsäädäntöön otettavia säännöksiä vakuutus oikeudessa käytössä olevista menettelytavoista. Valiokuntaryhmämme mielestä tämä vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käymisen sekä kulun. Muutoksella olisi kielteinen vaikutus myös tuomioistuimiin kohdistuvaan luottamukseen.

Lopuksi valiokuntaryhmämme haluaa erityisesti kiinnittää myös siihen huomiota, että vakuutuslääkärijärjestelmästä puhuttaessa olisi äärimmäisen tärkeää se, että hoitavan lääkärin tai hoitavien lääkärin lausunto olisi ensiarvoisen tärkeässä asemassa, kun esimerkiksi työkykyä arvioidaan. Perussuomalaisten eduskuntaryhmän sekä lakivaliokuntaryhmämme katsoo kuitenkin, että tällöinkin hoitosuhteen on tullut olla riittävän pitkä, jolloin hoitava lääkäri tuntee potilaan parhaiten. Tällaisessa tilanteessa hoitavan lääkärin intressissä on huolehtia parhaalla mahdollisella tavalla potilaansa terveydestä ja hyvinvoinnista. Hoitava lääkäri on yleensäkin asiantuntija potilaansa terveydentilan suhteen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2015

Arja Juvonen /ps
Kaj Turunen /ps