

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att lagen om försäkringsdomstolen ändras så att dess beslutssammansättningar i vissa typer av ärenden görs lättare genom att det vid sidan av de nuvarande sammansättningarna med tre respektive fem ledamöter skapas en endomarsammansättning och en sammansättning med en domare och en läkarledamot. Dessutom föreslås att sammansättningarna med fem ledamöter görs lättare genom att färre ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet och militärskadeärenden ingår i beslutssammansättningen, likväl så att en beslutssammansättning kan kompletteras med sakkunnigledamöter i alla ärenden som enligt gällande lagstiftning ska behandlas i en sakkunnigsammansättning, om ärendets art förutsätter det.

Det föreslås att lagen ändras också så att rättskipningsärenden inte alltid nödvändigtvis måste avgöras vid ett formellt sammanträde där samtliga ledamöter som deltar i avgörandet samtidigt är närvarande. Om det råder enighet kan ärenden avgöras på basis av entydiga skriftliga ställningstaganden av de ledamöter som ingår i beslutssammansättningen. Avsikten är emellertid att ärendena i regel ska avgöras vid ett ordinarie sammanträde.

Förslaget innebär att färre ledamöter kommer att ingå i försäkringsdomstolens plenum. Bestämmelserna om överföring av rättskipningsärenden lyfts enligt förslaget från förordningsnivå upp till lagnivå.

Det föreslås att till lagen fogas de för närvarande i statsrådets förordning ingående

närmare bestämmelserna om föredragandens behörighet att fungera som ledamot av beslutssammansättningen. Dessutom föreslås att till lagen fogas en bestämmelse enligt vilken tilläggsutredning ska lämnas in senast den dag då ärendet avgörs och en bestämmelse enligt vilken försäkringsdomstolen ska informera ändringssökanden om att ärendet inletts, om den uppskattade behandlingstiden och om beaktande av skriftlig och muntlig utredning samt ge anvisningar om inlämnande av tilläggsutredning. Dessutom föreslås att försäkringsdomstolen utan ansökan eller framställning i samband med att ett ärende avgörs ska kunna undanröja beslut som har samband med det.

Vidare föreslås att ett förfarande med redogörelse för bindningar ska införas i samband med utnämning av läkarledamöter och andra sakkunnigledamöter till försäkringsdomstolen samt att förfarandet vid utnämning av läkarledamöter ändras. Dessutom föreslås att benämningen suppleant för läkarledamot ändras till benämningen sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen och att sakkunnigläkarnas ställning preciseras så att de enbart ska verka som sakkunniga.

Syftet med reformen är att göra försäkringsdomstolens behandling av ärenden snabbare och mera flexibel, öka öppenheten i verksamheten och säkerställa att rättssäkerheten hålls på en hög nivå.

Avsikten är att lagförslaget ska träda i kraft ca tre månader efter att den antagits och stadfästs.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Försäkringsdomstolens ställning och uppgifter	3
Behandling av ärenden samt beslutssammansättningar.....	4
2.2 Den internationella utvecklingen	8
Sverige.....	8
Norge	8
Danmark	9
Tyskland	9
Nederländerna	10
2.3 Bedömning av nuläget	10
Behandlingstiden	10
Beslutssammansättningar	11
Formella sammanträden	12
Försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla.....	13
Tilläggsutredning.....	16
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	17
3.1 Målsättning.....	17
3.2 De viktigaste förslagen.....	17
Endomarsammansättning	17
Sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot	18
Lättare sammansättningar med fem ledamöter.....	18
Plenum.....	20
Avstående från formella sammanträden.....	20
Föredragandens behörighet att fungera som ledamot.....	20
Utveckling av försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande	21
Redogörelse för bindningar i samband med utnämning och förenklad utnämning av läkarledamöter	22
Begränsat mottagande av tilläggsutredning och information om behandlingen av ett ärende	23
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	23
Ekonomiska konsekvenser	23
Samhälleliga konsekvenser	24
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	25
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	25
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	27
DETALJMOTIVERING	28
1 LAGFÖRSLAG	28
1.1 Lagen om försäkringsdomstolen.....	28
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	34
3 IKRAFTTRÄDANDE	35
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	35
Lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen	38
BILAGA	43
PARALLELLTEXTER	43
Lag om ändring av lagen om försäkringsdomstolen	43

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

De ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen är i allmänhet viktiga för ändringssökandenas utkomst och därför måste dessa ärenden avgöras snabbt. Den genomsnittliga behandlingstiden i försäkringsdomstolen har emellertid under de senaste åren överstigit 12 månader och understeg ett år först 2009. När man till försäkringsdomstolens behandlingstid lägger behandlingstiden hos förmånsverket som avgjort ärendet i första instans och behandlingstiden hos besvärsnämnden, blir den sammanlagda behandlingstiden oskäligt lång.

Under 2000-talet har åtgärder vidtagits för att effektivisera behandlingen i försäkringsdomstolen bl.a. genom utveckling av dess organisation och förfaranden samt genom ökning av de personella resurserna. Trots dessa åtgärder har behandlingstiderna inte kunnat förkortas till den nivå som ärendenas art förutsätter.

Antalet ärenden som inkommer till försäkringsdomstolen har fr.o.m. 2007 minskat vilket har lett till att behandlingstiderna blivit kortare. Antalet ärenden kan emellertid öka i framtiden t.ex. på grund av ekonomisk recession och i takt med att befolkningen blir äldre. Det är sålunda skäl att man utöver de effektiviseringsåtgärder som redan vidtagits framför allt fäster avseende vid försäkringsdomstolens interna processer för att dess beredskap att behandla ärenden utan dröjsmål ska kunna tryggas också i framtiden.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

Försäkringsdomstolens ställning och uppgifter

Försäkringsdomstolen är inom Finlands domstolssystem en oavhängig och opartisk specialdomstol för ärenden som gäller social trygghet. Vid försäkringsdomstolen behandlas bl.a. arbetspensionsärenden, folkpensionsärenden, studiestödsärenden, bostadsbidragsärenden, olycksfallsärenden, lönegarantiärenden, brottsskadeärenden, utkomstskyddsärenden, handikapp- och vårdbidragsärenden, militärskadeärenden, ärenden enligt sjukförsäkringslagen och rehabiliteringsärenden. Domstolen behandlar årligen ca 10 000 -

11 000 ärenden.

Försäkringsdomstolens verksamhetsmiljö har kontinuerligt utvecklats och lagstiftningen om den har i flera repriser reviderats för att motsvara de förändrade förhållandena. Försäkringsdomstolens verksamhet regleras för närvarande i lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) som trädde i kraft i maj 2003 och i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen (237/2003). Genom reformen 2003 utvecklades framför allt försäkringsdomstolens organisation. Den praktiska verksamheten vid försäkringsdomstolen regleras dessutom genom en arbetsordning som fastställts av försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen verkar inom justitieministeriets förvaltningsområde och den för resultatförhandlingar med justitieministeriet. Försäkringsdomstolens verksamhet går ut på att ge ändringssökande ett högklassigt och effektivt rättsskydd i ärenden som gäller social trygghet.

På behandlingen av rättskipningsärenden i försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996) om inte något annat föreskrivs särskilt. Också de speciallagar som ska tillämpas när ärenden avgörs innehåller bestämmelser som är relevanta för försäkringsdomstolens verksamhet. I fråga om rättegångens offentlighet gäller i försäkringsdomstolen vad som föreskrivs i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007).

Systemet för överklagande av ärenden som gäller social trygghet är huvudsakligen uppbyggt enligt en tvåstegsmodell. De ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen har i första instans avgjorts av bl.a. Folkpensionsanstalten, Statskontoret, Kommunernas pensionsförsäkring och andra försäkringsanstalter samt av försäkringsbolag som sköter lagstadgade försäkringar. Beslut av de anstalter och bolag som beviljat förmåner kan i första instans överklagas hos fem nämnder, dvs. besvärsnämnden för social trygghet, besvärsnämnden för studiestöd, besvärsnämnden för arbetspensionsärenden, besvärsnämnden för olycksfallsärenden och besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden. Försäkringsbolagens och Trafikförsäkringscentralens rehabiliteringsbeslut enligt trafikförsäkringslagen, Statskontorets beslut enligt brottsskadelagen och enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst samt Ålands landskapsregerings beslut i pensionsärenden kan överklagas direkt till

försäkringsdomstolen.

I de flesta fallen verkar försäkringsdomstolen som andra och samtidigt högsta instans, vilket innebär att dess beslut inte får överklagas. I ärenden som avses i lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) yrkessjukdomslagen (1343/1988), lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/1981), lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990) samt i lagen om olycksfalls- och pensionskydd för idrottsutövare (575/2000) kan emellertid besvärstillstånd sökas hos högsta domstolen i sådana fall då försäkringsdomstolens beslut avser rätt till ersättning eller vem som ska betala ersättningen. Beslut som gäller ersättningens storlek kan inte överklagas till högsta domstolen. I nämnda typer av ärenden och dessutom i brottsskadeärenden och militärskadeärenden kan försäkringsdomstolens beslut överklagas till högsta domstolen med sådana extraordinära rättsmedel som avses i rättegångsbalkens (4/1734) 31 kap. I andra fall än sådana som nämns ovan kan återbrytande av försäkringsdomstolens beslut sökas hos högsta förvaltningsdomstolen på grund av procedurfel.

Behandling av ärenden samt beslutssammansättningar

När ett ärende inleds i försäkringsdomstolen ska förmånsverket lämna in en till domstolen riktad besvärsskrivelse med bilagor, sitt eget yttrande och alla handlingar från ärendets tidigare behandlingsskeden. Till försäkringsdomstolen kan lämnas in ny utredning i samband med besvär och också därefter under hela den tid som ärendet behandlas. Försäkringsdomstolen ska på eget initiativ inhämta tilläggsutredning i enlighet med förvaltningsprocesslagen. Parterna har rätt att bli underrättade och yttra sig om all utredning i ärendet. Om ett förmånsverk tillställer försäkringsdomstolen ny utredning ska ändringssökanden beredas tillfälle att yttra sig om den. Om däremot ändringssökanden tillställer försäkringsdomstolen ny medicinsk eller annan utredning ska försäkringsdomstolen vidarebefordra den till förmånsverket och be detta om ännu ett yttrande. Förmånsverket ska sända in detta yttrande till försäkringsdomstolen och samtidigt också till ändringsökanden som sålunda får tillfälle att ge ett

yttrande. Ändringsökanden ska alltid som sista part ges tillfälle att yttra sig före avgörandet.

Domstolens ledamöter ska alla i tur och ordning ta del av handlingarna innan ärendet avgörs och anteckna sin egen ståndpunkt på handlingarna. Efter att samtliga ledamöter har tagit del av handlingarna och antecknat sin egen ståndpunkt bestämmer ordföranden ett sammanträdesdatum för ärendet.

Försäkringsdomstolen avgör rättskipningsärenden i en sammansättning med antingen tre eller fem ledamöter. Av försäkringsdomstolens personal i huvudsyssla ska i sammansättningen ingå överdomaren som ordförande, en lagman eller en försäkringsrättsdomare samt en försäkringsrättsdomare och ärendets föredragande som övriga ledamöter.

Enligt 2 § 1 mom. i den gällande lagen om försäkringsdomstolen kan även en föredragande tjänstgöra som lagfaren ledamot enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet. Till föredragandenas tjänsteåligganden hör att fungera som lagfaren ledamot i de ärenden som de föredrar. I praktiken deltar föredraganden i beslutssammansättningen alltid när det gäller ärenden som ska avgöras i sammansättningar med tre respektive fem ledamöter och där en medicinsk utredning inte inverkar på avgörandet. I ärenden som kräver medicinsk sakkunskap ska i beslutssammansättningen i stället för föredraganden delta en läkarledamot med uppgiften som bi-syssla. I en sammansättning med fem ledamöter ska utöver de ovan nämnda ledamöterna, beroende på ärendets art, delta en sakkunnigledamot som är förtrogen med arbetsförhållanden, företagsverksamhet eller militärskadeärenden. Den ene sakkunnigledamoten ska vara förtrogen med arbetsgivarsidans och den andre med arbetstagsidans förhållanden.

Som föredragande i rättskipningsärenden fungerar kanslichefen, assessorerna och försäkringsrättssekreterarna. Också försäkringsrättsdomarna kan vara föredragande. Föredragandena ska ha avlagt juris kandidatexamen. Försäkringsdomstolen kan till föredragande förordna också någon annan tjänsteman med lämplig högskoleexamen. I praktiken har föredragningsuppgifterna endast skötts av tjänstemän med juris kandidatexamen, av vilka merparten också har fullgjort

domstolspraktik. Enligt 5 § i statsrådets förordning i försäkringsdomstolen tjänstgör kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare som lagfaren ledamot av försäkringsdomstolen då han eller hon föredrar ett ärende som ska avgöras av tre lagfarna ledamöter. En person med lämplig högskoleexamen som särskilt förordnas till föredragande kan sålunda inte vara lagfaren ledamot i ärenden som han eller hon har föredragit. År 2009 verkade föredraganden som lagfaren ledamot i 1 905 tre ledamöters beslutssammansättningar, i 983 fem ledamöters beslutssammansättningar och i fem förstärkta sammanträden, dvs. i sammanlagt 2 893 ärenden.

Av alla ärenden som behandlas vid försäkringsdomstolen, inklusive de ärenden som behandlas i sammansättningar med fem respektive tre ledamöter, är ca 40 procent rent juridiska, medan en medicinsk utredning är relevant för avgörandet i ca 60 procent av ärendena. Försäkringsdomstolen kan i samtliga ärenden, utan att det i sammansättningen ingår ledamöter med uppgiften som bisyssla, besluta om andra åtgärder än om ett slutgiltigt avgörande i huvudsaken.

Antalet ärenden som årligen inkommer till försäkringsdomstolen har varierat mellan ca 7 000 och 11 000. Det genomsnittliga antalet ärenden som under de närmaste åren väntas inkomma till försäkringsdomstolen beräknas vara ca 10 000 ärenden. Av de nämnda genomsnittliga antalet inkommande ärenden avgör försäkringsdomstolen årligen ca 6 000 ärenden som utöver juridisk sakkunskap också förutsätter medicinsk sakkunskap. En läkarledamot deltar årligen i genomsnittligen 600 avgöranden. Läkarledamöterna svär domareden och fungerar som ledamöter under domaransvar. Läkarledamöternas ställningstaganden omfattas av domstolens förhandlingssekretess och är sålunda inte partsoffentliga. Läkarledamöterna är specialiserade på de i försäkringsdomstolen oftast förekommande medicinska specialområdena. De ordinarie läkarledamöternas sakkunskap kompletteras av suppleanterna som är specialiserade på mera sällan förekommande områden. I praktiken deltar suppleanterna inte i försäkringsdomstolens sammanträden då de ordinarie läkarledamöterna har förhinder, även om detta vid behov skulle vara möjligt. Supple-

anternas uppgift är att fungera som externa sakkunniga som på begäran avger skriftliga sakkunnigutlåtanden till försäkringsdomstolen. Parterna får yttra sig om dessa sakkunnigutlåtanden. Årligen har suppleanterna ombetts ge endast ca tio utlåtanden. Försäkringsdomstolen kan inhämta medicinska sakkunnigutlåtanden också av utomstående sakkunniga, t.ex. från tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), men denna möjlighet har sällan utnyttjats. Läkarledamöterna kan också när de anser det nödvändigt skaffa medicinsk tilläggsutredning t.ex. genom att konsultera försäkringsdomstolens övriga läkarledamöter. Innan ett ärende avgörs avfattar läkarledamoten ett preliminärt skriftligt ställningstagande. Också de övriga läkarledamöter som konsulterats avfattar skriftliga ställningstaganden som utgör en del av domstolsförhandlingen och sålunda omfattas av förhandlingssekretessen. Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet läkarledamöter och suppleanter för fem år i sänder. För förordnandet av läkarledamöter och suppleanter lägger social- och hälsovårdsministeriet fram ett förslag för justitieministeriet. Läkarledamöterna och suppleanterna ska vara legitimerade läkare. Försäkringsdomstolen har för närvarande nio läkarledamöter med uppgiften som bisyssla och fyra suppleanter.

Ca hälften av de ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen avgörs i en sammansättning med fem ledamöter. I beslutssammansättningen deltar ledamöter som är förtrogna med förhållandena inom arbetslivet, på arbetsmarknaden och inom företagsverksamheten eller ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden. Statsrådet utnämner på framställning av justitieministeriet sakkunnigledamöter i bisyssla och suppleanter för fem år i sänder. De ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden och företagsverksamhet och dessas suppleanter förordnas på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. De ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden och deras suppleanter förordnas på förslag av de mest representativa centralorganisationerna för ersättningstagarna och de ledamöter som är förtrogna med militärärenden förordnas på förslag av försvarsministeriet. Vid försäkringsdomstolen finns

för närvarande 18 ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden och 34 suppleanter för dem, tre ledamöter som är förtrogna med företagsverksamhet och sju suppleanter för dem. Av ledamöterna är fyra förtrogna med militärskadeärenden. För dem har fem suppleanter förordnats.

I ärenden som det råder enighet om och som kan avgöras i tre ledamöters sammanläggning hålls för närvarande inga formella sammanträden, utan de avgörs genom att avgörandena protokollförs efter att ordföranden som sista ledamot har gett sitt skriftliga ställningstagande och konstaterat att enighet uppnåtts.

Ärenden som ska avgöras i en sammansättning med tre ledamöter och kräver diskussion avgörs vanligen vid sammanträde av de ledamöter som hör till beslutssammansättningen. Föredraganden deltar alltid i sammanträdet. Ett ärende avgörs vid sammanträde efter diskussion så att ordföranden konstaterar att ärendet är avgjort och föredraganden ser till att avgörandet protokollförs. När det gäller ärenden som ska avgöras i tre ledamöters sammansättning ordnas alltid ett sammanträde då det finns den minsta anledning att diskutera ärendet innan det avgörs. Sammanträden ordnas också om slutresultatet i ärenden som det i och för sig råder enighet om, ifall man vill diskutera t.ex. beslutsmotiveringen. I ärenden som ska avgöras i en sammansättning med fem ledamöter ordnas alltid ett ordinarie sammanträde där de närvarande ledamöterna fattar beslutet gemensamt.

Rättegången i försäkringsdomstolen är huvudsakligen skriftlig. Försäkringsdomstolen håller i allmänhet muntlig förhandling då det bedöms att man på detta sätt kan få tilläggsutredning i ärendet.

Försäkringsdomstolen ger skriftliga beslut. Beslut undertecknas av föredraganden, men av dem framgår namnen på ledamöterna i beslutssammansättningen. Beslutet dateras den dag då ärendet avgjorts, men beslutets innehåll kan ges ut först efter att det postats. Åtgärderna efter dagen för avgörandet tar i medeltal ca 27 dagar i anspråk och beslutet postas till parterna i allmänhet inom en månad efter att ärendet avgjorts i försäkringsdomstolen. Det avslutande arbetsskedet, inklusive bearbetningen av motiveringen, renskrivningen, uppföljningen av avgörandenas en-

hetlighet, undertecknandet av liggarexemplaret, kopieringen och postningen, varierar emellertid från fall till fall och beror framför allt på om det är nödvändigt att efter sammanträdet bearbeta motiveringen. Det avslutande skedet kan emellertid vara synnerligen kort, om det är av största vikt att delgivning- en av avgörandet till parterna sker snabbt.

Om avgörandet i ett rättskipningsärende eller av en fråga som sammanhänger med det kan ha principiell betydelse för tillämpningen av lagen eller om avgörandet skulle avvika från tidigare praxis, kan överdomaren eller en lagman överföra ärendet eller en därtill hörande fråga till förstärkt sammanträde. Under samma förutsättningar kan överdomaren förordna att ärendet ska överföras till plenum. Ordförande för det förstärka sammanträdet är överdomaren eller en lagman. Övriga ledamöter är de som tidigare behandlat ärendet och dessutom alla andra försäkringsrättsdomare på samma avdelning samt avdelningens lagman. Överdomaren fungerar som ordförande för det förstärka sammanträdet. Övriga ledamöter är försäkringsdomstolens lagmän och försäkringsrättsdomarna. En läkarledamot ska delta i förstärkt sammanträde och plenum om en medicinsk utredning kan inverka på ärendets avgörande. När det gäller förvärvspensions-, utkomstskydds-, olycksfallsförsäkrings- och militärskadeärenden ska dessutom, beroende på ärendets art, två andra ledamöter med uppgiften som bisyssla delta i förstärkt sammanträde och plenum.

Förstärkt sammanträde och plenum är domföra när två tredjedelar av ledamöterna är närvarande. Till förstärkt sammanträde hör för närvarande 10-15 ledamöter vilket innebär att sammanträdet är domfört då 7-10 ledamöter är närvarande. Till plenum hör över 30 ledamöter vilket innebär att över 20 ledamöter måste vara närvarande för att plenum ska vara domfört. År 2009 hölls inte ett enda plenum. Under året ordnades sex förstärkta sammanträden.

Antal ärenden, ärendekategorier och behandlingstider

Försäkringsdomstolens antal ärenden åren 2004 – 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Avgjorda	10234	10580	10391	10415	9816	7390
Inkomna	11411	10903	10181	7087	7117	7736
Anhängiga 31.12.	11526	11868	11688	8383	5717	6077

År 2007 skedde en klar minskning av det sammanlagda antalet inkomna ärenden. Minskningen kan för det första förklaras med att systemet för överklagande av ärenden om social trygghet förnyades i början av 2007, vilket ledde till anhopning av ärenden hos besvärnsnämnden för social trygghet. Minskningen av antalet inkommande ärenden är till denna del tillfällig eftersom avvecklingen av besvärnsnämndens anhopning av besvärssärenden väntas leda till add försäkringsdomstolens arbetsmängd ökar. För det andra har ansökningarna om undanröjande av beslut, som tidigare hörde till försäkringsdomstolen och utgjorde ca 20 procent av antalet ärenden hos försäkringsdomstolen, huvudsakligen överförts till besvärnsnämnderna. De beslut som besvärnsnämnderna fattar i ärenden om undanröjande av beslut kan överklagas till försäkringsdomstolen, men antalet sådana överklaganden är relativt litet. Ärendemängderna kommer sannolikt att öka i framtiden också av allmänna orsaker, närmast på grund av att befolkningen blir äldre och till följd av konjunkturväxlingar.

Den största gruppen av inkommande ärenden utgörs av ärenden som hänför sig till olika arbetspensionslagar. Dessa ärenden utgjorde 23,3 procent av alla de ärenden som inkom till försäkringsdomstolen 2009. Stora ärendegrupper är också olycksfallsärendena, folkpensionsärendena och utkomstskyddsärendena. Av de ärenden som inkom 2009 utgjorde olycksfallsärendena 13,3 procent, folkpensionsärendena 12,1 procent och utkomstskyddsärendena 10,8 procent. De ärenden som hänförde sig till sjukförsäkringslagen utgjorde 7,5 procent, bostadsbidragsärendena 6 procent, ärendena som gällde social trygghet 5,6 procent, handikapp- och vårdbidragsärendena 5,3 procent, studiestödsärendena 5,1 procent, rehabiliteringsärendena 4 procent, brottsskadeärendena 3 procent, militärskadeärendena 2,1 procent, lönegarantiärendena 0,5 procent och övriga ärenden sammanlagt 1,4 procent.

Minskningen av antalet ärenden som kommer in till försäkringsdomstolen har förkortat de genomsnittliga behandlingstiderna. Försäkringsdomstolens behandlingstider har under de senaste åren varit följande:

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Månader	13,1	14,0	14,5	15	13,7	10,9

I behandlingstiden inräknas tiden från den dag då ansökan inkommit till den dag då beslutet postas.

Med beaktande av hela processen för sökande av ändring i ärenden som gäller social trygghet är försäkringsdomstolens genomsnittliga behandlingstider i olika ärendegrupper fortfarande långa. Längst, ca 16 månader, är behandlingstiderna i vissa små ärendegrupper, t.ex. när det gäller pensionsärenden som avgjorts av Ålands landskapsregering, i

ärenden som gäller särskilda bidrag till invandrare, i sjömanspensionsärenden och i ärenden som gäller tillämpning av bestämmelser om social trygghet. Behandlingstiderna har varit långa också i några större ärendegrupper, exempelvis när det gäller brottsskadeärenden, arbetspensionsärenden och företagarpensionsärenden. Vid utgången av 2009 hade försäkringsdomstolen 469 ärenden som varit anhängiga över ett år. Motsvarande siffra för 2008 var 650 ärenden.

År 2009 avgjordes vid försäkringsdomstolen 65 ärenden per årsverke. Motsvarande siffra för 2008 var 85 ärenden.

2.2 Den internationella utvecklingen

Sverige

I Sverige behandlas överklaganden av ärenden som gäller social trygghet huvudsakligen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Sökanden lämnar i

det första skedet in ett rättelseyrkande till det förvaltningsorgan som avgjort ärendet i första instans och därefter kan ärendet överklagas till en förvaltningsdomstol.

Försäkringskassan är en myndighet som behandlar bl.a. socialförsäkringsärenden, arbetsolycksfall, livränteärenden, sjukförsäkringsärenden, handikappbidrag och vårdbidrag. Hos denna myndighet fattas besluten av en enskild tjänsteman. Vissa beslut fattas av en s.k. särskild beslutsfattare vars ledamöter har juridisk behörighet. Tidigare fattades besluten av socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassan biträds av en läkare i ärenden som kräver medicinsk sakkunskap. Läkaren är en tjänsteman hos försäkringskassan. Läkaren fungerar som rådgivare i medicinska frågor och tar inte ställning i ersättningsfrågor. Dessutom ska läkaren bedöma den försäkrades hälsotillstånd och hur det påverkar arbetsförmågan. Försäkringskassans läkare gör sin medicinska bedömning på basis av vårdande läkares intyg och utlåtanden. Det är dock inte nödvändigt att inhämta en bedömning av försäkringskassans läkare.

I Sverige är förvaltningsdomstolarna indelade i tre instanser, dvs. förvaltningsrätterna i första instans, kammarrätterna i andra instans och Regeringsrätten i högsta instans (2011 byter Regeringsrätten namn till Högsta förvaltningsdomstolen). Ett överklagande till Regeringsrätten förutsätter alltid besvärstillstånd. Tillstånd behövs också för överklagande till kammarrätten i flera ärendegrupper, bl.a. socialförsäkringsärenden och socialbidragsärenden.

Till kammarrättens sammansättning hör nämndemän i sådana fall då nämndemän också har deltagit i handläggningen i förvalt-

ningsrätten. I förvaltningsrättens sammansättning ingår i regel nämndemän, men till fullföljdsdomstolen, dvs. Regeringsrätten, hör inga nämnda nämndemän.

Då socialförsäkringsärenden behandlas ingår det inga läkarledamöter i sammansättningen. Däremot kan domstolen inhämta yttranden i frågor som kräver någon viss typ av sakkunskap. Det förekommer att domstolen inhämtar sakkunnigutlåtande av en särskilt förordnad sakkunnigläkare.

Norge

Norge har inga särskilda förvaltningsdomstolar. Ärenden som gäller social trygghet överklagas huvudsakligen internt inom förvaltningen. Förvaltningsbeslut överklagas inom ramen för ett administrativt system.

Beslut i ärenden som gäller social trygghet överklagas i förvaltningsfarande genom rättelseyrkande. Ett negativt beslut på ett rättelseyrkande kan överklagas till Trygderetten, som är ett oavhängigt förvaltningsinternt besvärorgan av domstolstyp. Trygderettens handläggning är huvudsakligen skriftlig men parterna kan också höras muntligen. I de lägre instanserna är handläggningen också skriftlig. Trygderettens beslut kan överklagas direkt till högre instans (lagmannsretten). Trygderetten kan således anses vara en specialdomstol som ersätter tingsrätten i domstolsbehandlingen. Det förekommer dock i praktiken sällan att Trygderettens beslut överklagas.

Norges allmänna domstolar har ingen särskild sammansättning för ärenden som gäller social trygghet. De lägre instanserna inom förvaltningen har läkare som inte deltar i avgörandena utan endast har en rådgivande funktion. I Trygderettens sammansättning ingår däremot i regel dels en lagfaren ordförande och dels en ledamot som antingen kan vara lagfaren eller sakkunnig i medicin eller rehabilitering. Trygderetten kan i princip också inhämta sakkunnigutlåtanden från utomstående läkare men detta sker sällan i praktiken. Svårare ärenden kan behandlas i en sammansättning med tre eller fem ledamöter och i sammansättningen ingår då högst två lekmannaledamöter. Hälften av lekmännen ska utses bland personer som är sakkun-

niga på de typer av ärenden som behandlas. Rent juridiska ärenden behandlas i en sammansättning som består enbart av lagfarna ledamöter. I alla sammansättningar är ordföranden alltid en lagfaren ledamot.

Danmark

Danmark har inga särskilda förvaltningsdomstolar och ärenden som gäller social trygghet överklagas i första hand förvaltningsinternt. Danmarks domstolssystem består av allmänna domstolar. Dessutom finns det specialdomstolar, men ingen domstol som motsvarar försäkringsdomstolen. Beslut i ärenden som gäller social trygghet fattas av administrativa myndigheter. Den som är missnöjd med en socialnämnds (det sociale udvalg) beslut ska först söka ändring hos nämnden. Beslutet kan överklagas till en regional nämnd (det sociale naevn). Sociale Ankestyrelse är den högsta instansen som behandlar principiella lagtolkningsfrågor. Förvaltningsmyndighetens beslut kan i princip överklagas till en allmän domstol men i praktiken behandlas dessa ärenden nästan uteslutande i administrativa besvärsgorgan.

Till den första instansens (det sociale naevn) sammansättning hör ledamöter som representerar förvaltningen, arbetsmarknadsparterna och handikapporganisationerna. I högsta instans (Sociale Ankestyrelse) är ordföranden för sammansättningen vanligen en lagfaren person och utöver denne ingår i sammansättningen två ledamöter som utnämnts på förslag av intresseorganisationerna. Danmarks allmänna domstolar har inte någon särskild sammansättning för ärenden som gäller social trygghet.

I ärenden som gäller privatpersoner ger Retslægerrådet medicinska och farmaceutiska råd till allmänna myndigheter. Rådet kan ge utlåtanden t.ex. i ärenden som kräver psykiatrisk sakkunskap. Retslægerrådet ger också utlåtanden i ärenden som gäller patientklagomål. Rådet består av 12 läkare. Rådet ger endast utlåtanden och det saknar behörighet att ge bindande beslut.

Tyskland

I Tyskland överklagas ärenden som gäller social trygghet hos sociala domstolar, efter ett rättelseförfarande i tre instanser. Exempelvis försäkringskassor (Krankenkassen), arbetskraftsmyndigheters (Bundesanstalt für Arbeit), fackföreningars (Berufsgenossenschaften) och försäkringsanstalters (Bundesversicherungsanstalten für Angestellte, Landesversicherungsanstalten) beslut kan i första instans överklagas till en socialdomstol (Sozialgericht). Förfarandet påminner om ett administrativt överklagande där bl.a. offentlighetsprincipen iakttas. Domstolen är inte bunden till parternas yrkanden och bevis utan den kan skaffa bevisning också på tjänstens vägnar. Socialdomstolen har flera divisioner som behandlar ärenden som hör till ett eller flera socialrättsliga områden. Varje division har en yrkesdomare som ordförande. Då muntlig förhandling hålls i ett ärende ska i beslutssammansättningen utöver domaren ingå två lekmannadomare. I sådana fall då någon muntlig förhandling inte hålls fattar ordföranden beslutet ensam. Endast enklare ärendena avgörs utan muntlig förhandling.

Socialdomstolens beslut kan överklagas till delstatens socialdomstol (Landessozialgericht). Överklagande till delstatens socialdomstol är utan begränsningar möjligt endast om ärendet gäller ett intresse som överstiger 500 euro. I annat fall förutsätts besvärstillstånd. Behandlingen i delstatens socialdomstol sker enligt samma principer som i den första instansens socialdomstol. Liksom i socialdomstolen i första instans är det möjligt att också i delstatens socialdomstol lägga fram nya bevis och sakkunnigutlåtanden samt att höra vittnen. Varje delstats socialdomstol har flera avdelningar som behandlar ärenden som hör till ett eller flera socialrättsliga områden. I varje avdelnings beslutsammansättning ingår tre yrkesdomare och två lekmannadomare. En yrkesdomare fungerar som ordförande.

Delstaternas socialdomstolars avgöranden kan överklagas till förbundsstatens socialdomstol (Bundessozialgericht). En förutsättning är att delstatens socialdomstol har beviljats besvärstillstånd. I behandling vid förbundsstatens socialdomstol beaktas inte längre nya rättsfakta eller bevis, utan sådana måste läggas fram redan i lägre instanser. För-

bundsstatens socialdomstol har flera avdelningar för behandling av ärenden som hör till ett eller flera socialrättsliga områden. I beslutssammansättningen ingår tre yrkesdomare och två lekmannadomare. Yrkesdomaren är ordförande. Både delstatens och förbundsstatens socialdomstol kan avgöra ärenden utan lekmannadomare i sådana fall då någon muntlig förhandling inte hålls i ärendet.

Representanter för de försäkrade och arbetsgivarna fungerar i socialdomstolarna som lekmannadomare i ärenden som gäller social trygghet. Som lekmannadomare fungerar också representanter för läkarkåren, men endast i ärenden som gäller t.ex. försäkringskasseläkares verksamhet. Läkarna är sålunda inte ledamöter som ska tillhandahålla sakkunskap i ärenden om social trygghet, utan deras ställning kan närmast beskrivas som intresserepresentation i ärenden som gäller läkare. Domstolen kan emellertid vid behov inhämta sakkunnigutlåtanden.

Nederländerna

I Nederländerna kan en person som är missnöjd med socialnämndens beslut i första instans till att börja med lämna in ett överklagande till socialnämnden. Socialnämndens beslut kan överklagas till underrätten och därefter till högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen är högsta instans i ärenden som gäller social trygghet och i arbetstvister som berör tjänstemän.

Ända till 1991 ingick både domare och lekmanaledamöter i underrättens beslutssammansättning i ärenden som kunde överklagas till högsta förvaltningsdomstolen. Numera ingår endast yrkesdomare i underrätten och i högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolens sammansättning består vanligen av tre domare.

Nederländernas domstolar har inga läkarledamöter. Parterna skall lägga fram sådan medicinsk utredning som domstolen behöver för att avgöra målen på bästa möjliga sätt. Om underrätten eller högsta förvaltningsdomstolen anser att det råder oklarhet om någon medicinsk fråga, kan domstolen bemyndiga en medicinsk sakkunnig att göra en undersökning för en part. Domstolen förordnar en sakkunnig från en förteckning över

sakkunniga. Sakkunnigläkaren skriver på basis av undersökningen ett utlåtande som båda parter får yttra sig om. Sakkunnigläkaren kan inhämta för undersökningen nödvändig information av läkare som vårdar personen i fråga, av andra sakkunnigläkare och av den läkare som fungerar som förvaltningsmyndigheternas konsulterande läkare. Sakkunnigläkarnas utlåtanden är synnerligen viktiga för rättegången. I de flesta fallen har dessa utlåtanden en avgörande betydelse när det gäller medicinska frågor.

2.3 Bedömning av nuläget

Behandlingstiden

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att domstolarna avgör ärendena snabbt, utan obefogat dröjsmål. Försäkringsdomstolen har emellertid inte uppfyllt detta krav på ett tillfredsställande sätt. Kännetecknande för de ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen är att de gäller förmåner som har betydelse för sökandens grundläggande utkomst och sålunda oftast är ytterst viktiga för den enskilda parten. Överklaganden som gäller denna typ av ärenden bör behandlas i brådsakande ordning. Försäkringsdomstolens behandlingstider, för närvarande i genomsnitt ett år, är alltför långa när det gäller ärenden om social trygghet, med beaktande också av behandlingstiderna i de lägre instanserna. Under de senaste åren har antalet ärenden som inkommit till försäkringsdomstolen minskat. Eftersom minskningen bedöms vara tillfällig är det skäl att bereda sig på framtida förändringar. Tidigare under 2000-talet har det gjorts försök att hjälpa upp situationen vid försäkringsdomstolen genom omorganisering av ledningen och utveckling av förfarandena samt genom att öka personalresurserna.

Försäkringsdomstolens genomsnittliga produktions- och ekonomital är höga men trots reformåtgärderna har man inte lyckats få ner det från parternas synpunkt viktigaste effektivitetstalet, dvs. behandlingstiderna, till en skälig nivå. Det kan inte längre anses vara ändamålsenligt att öka effektiviteten enbart genom att tillföra nya resurser. Verksamhe-

ten måste i första hand effektivieras genom ingripanden i de processuella strukturer som är orsak till anhopningen av ärenden. Det är också skäl att förbättra försäkringsdomstolens praktiska verksamhetsförutsättningar. Behandlingstiderna emellertid förkortas så att rättssäkerheten hålls på en hög nivå.

Beslutssammansättningar

Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 2/2006 – RP 85/2005 rd) blir framför allt 21 § i grundlagen relevant när det gäller regler för de övriga domstolarnas sammansättning och domförhet. Domstolens domföra sammansättning återspeglas inte bara i hur korrekt och snabbt ett ärende blir behandlat utan också i om kraven på en rättvis rättegång blir tillgodosedda. Grundlagsutskottet har i ett utlåtande som är daterat före revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna och den nya grundlagen ansett att rättssäkerheten i regel kräver att fullföljdsdomstolarna är kollegiala (GrUU 4/1982 rd, s. 2/II). En sammansättning med flera ledamöter borgar sannolikt för en allsidigare bedömning och ökar därmed rättssäkerheten. Förutsatt att behandlingen fortfarande sker på behörigt sätt kan en lättare domför sammansättning göra det möjligt att på ett förnuftigt sätt dela domstolsresurserna mellan krävande och mindre krävande ärenden. Detta bidrar till att snabba upp domstolarnas arbete och därmed till att ärendena blir behandlade utan dröjsmål i enlighet med grundlagens krav.

Ändringssökandens rättssäkerhet förutsätter inte att man i alla ärenden iakttar enhetliga förfaranden, utan de begränsade resurserna måste kunna inriktas så som ärendena förutsätter. Försäkringsdomstolen behandlar ärenden som är viktiga för sökandenas utkomst. Dessa ärenden kräver att ledamöterna grundligt sätter sig in i fakta och har särskild medicinsk eller juridisk sakkunskap. Å andra sidan behandlar försäkringsdomstolen också enklare ärenden som inte kräver att ledamöterna grundligt sätter sig in i fakta eller har särskild sakkunskap.

Rättskipningsärenden avgörs i sammansättningar med tre eller fem ledamöter. Bestämmelserna om försäkringsdomstolen tillåter att sammansättningarna vid behov utökas

så att ärenden kan överföras till förstärkt sammanträde eller plenum. Enligt gällande lagstiftning kan försäkringsdomstolen emellertid inte avgöra huvudsaken i en sammansättning med färre ledamöter än grundsammanställningarna, även om detta med beaktande av ärendets art eller betydelse skulle vara möjligt utan att äventyra rättssäkerheten och även om behandlingen av ett ärende skulle för snabbas. Lagen om försäkringsdomstolen har inga bestämmelser om sammansättningar med en ledamot respektive med två ledamöter. I detta avseende skiljer sig försäkringsdomstolen från de flesta andra kollegiala domstolar, där alternativa och flexibla sammansättningar har tagits i bruk.

I marknadsdomstolslagens (1527/2001) 9 § 1 mom. föreskrivs om en sammansättning med en lagfaren ledamot, i 12 § 2 mom., 12 a § och 12 b § i lagen om förvaltningsdomstolarna (230/1999) föreskrivs om sammansättningar med en ledamot respektive med två ledamöter och i rättegångsbalkens (4/1734) 2 kap. 8 § föreskrivs om hovrättens sammansättning med en ledamot. Enligt lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) är högsta förvaltningsdomstolen domför i en sammansättning med minst tre ledamöter. I utlänningslagens (301/2004) 199 § 3 mom. föreskrivs att högsta förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet på föredragning i sammansättning med en domare. Enligt rättegångsbalkens 2 kap. 10 § kan vissa ärenden i högsta domstolen behandlas i en sammansättning med en ledamot.

Försäkringsdomstolens sammansättningar för juridiska ärenden kan betraktas som ett slags lättare sammansättningar, eftersom en av beslutssammansättningens tre lagfarna ledamöter är föredraganden. I 2 § 1 mom. i lagen om försäkringsdomstolen och i 5 § i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen föreskrivs för närvarande om föredragandes behörighet att fungera som lagfarna medlemmar i försäkringsdomstolens beslutsammansättning. Försäkringsdomstolens sammansättning med föredraganden som ledamot är emellertid organiserad på ett annat sätt än motsvarande sammansättning enligt hovrättslagens (56/1994) 9 §, där föredraganden kan förordnas till ledamot i ett enskilt

ärende. Försäkringsdomstolens föredragande förordnas inte särskilt att fungera som ledamot av en beslutssammansättning i ett enskilt ärende, utan det hör till föredragandens basuppgifter att fungera som lagfaren ledamot i andra än medicinska ärenden. Till föredraganden betalas inte något särskilt sammanträdesarvode för uppgiften.

Enligt 8 § 3 mom. i lagen om försäkringsdomstolen är juris kandidatexamen behörighetsvillkor för försäkringsdomstolens föredragande. Nästan alla nuvarande föredragande vid försäkringsdomstolen har dessutom fullgjort domstolspraktik. Det kan anses vara betydelsefullt att föredragandena har fullgjort domstolspraktik uttryckligen för att de i regel ingår i beslutssammansättningen i de ärenden som de föredragit.

I en sammansättning med fem ledamöter avgör försäkringsdomstolen för närvarande ärenden som är väsentliga för ändringssökandenas sociala trygghet. I en sammansättning med fem ledamöter behandlas också ärenden i vilka försäkringsdomstolens sakkunskap redan i sig kan anses vara tillräcklig och i vilka sakkunnigledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet eller militärskadeärenden inte tillför verksamheten rättssäkerhet. I förhållande till behandlingstiderna och de disponibla resurserna är det skäl att på ett mera ändamålsenligt sätt än för närvarande anlita sakkunnigledamöter vid behandlingen av ärenden. Det är inte nödvändigt att anlita sakkunnigledamöter då ett avgörande baseras uteslutande på skälighetsprövning i ett enskilt fall eller på detaljerade lagbestämmelser som inte lämnar något större utrymme för prövning. Exempelvis de flesta avgöranden som gäller ersättningsbelopp tillkommer på basis av entydiga bestämmelser och vedertagen rättspraxis.

Försäkringsdomstolens plenum anses vara alltför omfattande eftersom för närvarande som mest ca 30 ledamöter kan delta i plenum. En så stor sammansättning medför problem både när det gäller de praktiska arrangemangen och när det gäller behandling och avgörande av ärendena på behörigt sätt. I en sådan sammansättning har det varit svårt att föra diskussioner och avgöra ärenden på ett

flexibelt sätt. Behandlingen har därför dragit ut på tiden och varit besvärlig.

Formella sammanträden

I alla ärenden som försäkringsdomstolen ska behandla i en sammansättning med fem ledamöter ordnas för närvarande ett sammanträde där föredraganden och alla ledamöter som hör till beslutssammansättningen ingår. Också ärenden som ska behandlas i en sammansättning med fem ledamöter, som redan på basis av skriftliga ställningstaganden har konstaterats vara eniga, avgörs vid ett sammanträde när samtliga ledamöter är närvarande. I sådana ärenden är sammanträdena emellertid endast formella, eftersom det inte längre förs någon diskussion om ärendets närmare innehåll. Om ledamöterna i en treledamöters sammansättning är eniga går man inte till väga på detta sätt utan ordföranden bestämmer hur avgörandet ska dateras. I allmänhet behandlas ett ärende där de tre ledamöterna är eniga inte över huvud taget så att dessa är samtidigt närvarande utan avgörandet fattas på basis av ledamöternas entydiga skriftliga ställningstaganden. Detta är det vedertagna förfarandet i ärenden som ska avgöras i en sammansättning med tre ledamöter.

I synnerhet läkarledamöter med uppgiften som bisyssla och andra sakkunnigledamöter har begränsat med tid för sammanträden. Den tid som åtgår för ärenden som det råder enighet om innebär att det finns mindre tid för diskussion om krävande fall. För rättssäkerheten är det emellertid viktigt att ärenden som kräver diskussion behandlas så grundligt som möjligt och att det reserveras tillräckligt med tid för dem. Eftersom alla ärenden som ska avgöras i en sammansättning med fem ledamöter numera tas upp vid ett formellt sammanträde kan det gå så att vissa ärenden på grund av det stora antalet ärenden skjuts upp till följande sammanträde, vilket leder till att behandlingen i onödan drar ut på tiden.

På grund av det förfarande som nämns ovan kan det gå så att ett ärende som ska avgöras av en enig sammansättning med fem ledamöter formellt kommer att avgöras av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla än de som de facto är insatta i ärendet. Ären-

det blir då de facto avgjort på basis av de ledamöters skriftliga ställningstaganden som tidigare satt sig in i ärendet, men formellt blir det avgjort av de ledamöter som är närvarande vid sammanträdet. Med tanke på ledamöternas tjänsteansvar är detta en problematisk praxis. Det kan också anses vara ett missförhållande att avgörandet i verkligheten har påverkats av en person som sist och slutligen inte ingår i ärendets beslutssammansättning. Denna persons skriftliga ställningstagande kommer samtidigt att omfattas av förhandlingsssekretessen.

För läkarledamöternas vidkommande är det formella sammanträdet beslutssammansättning särskilt problematisk. För att behandlingen ska gå snabbt undan deltar vanligen den läkarledamot i försäkringsdomstolens sammanträde som för ändamålet är närvarande på sammanträdesdagen. När det gäller ärenden som kräver diskussion är emellertid den läkarledamot närvarande som tidigare har satt sig in i ärendet och gett ett skriftligt ställningstagande. Sammanträdesdagarna skulle bli orimligt långa om läkarledamoten i sammanträdessalen skulle bytas ut också i varje ärende som det råder enighet om, beroende på i vilket ärende respektive läkarledamot utifrån sitt specialområde har gett ett skriftligt ställningstagande. På grund av att läkarledamöterna sköter uppgiften som bisyssla skulle ständiga byten under sammanträdena också inverka negativt på ledamöternas arbete, eftersom de inte skulle ha tid att under sammanträdesdagarna sätta sig in i nya ärenden som de ska ge skriftliga ställningstaganden om. På grund av det nuvarande förfarandet som beskrivs ovan kan en läkare som deltar i en beslutssammansättning vara specialiserad på något annat område än det som ärendet gäller. Av försäkringsdomstolens beslut framgår endast namnen på de ledamöter som varit närvarande vid sammanträdet. Eftersom det inte framgår av försäkringsdomstolens beslut vilken läkarledamot som gjort en medicinsk bedömning och deltagit i avgörandet, kan ändringssökanden få en felaktig bild av de ledamöters sakkunskap som fattat avgörandet. Från partens synpunkt är det synnerligen betänkligt att en läkarledamot som deltar i avgörandet av t.ex. ett neurologiskt krävande ärende är specialist inom nå-

got annat område. En sådan praxis undergräver det allmänna förtroendet för försäkringsdomstolen och dess sakkunskap. Vilken läkarledamot som de facto ska delta i avgörandet bestäms i beredningsskedet beroende på vilket specialområde ärendet gäller, men av de skäl som nämns ovan framgår detta inte av försäkringsdomstolens beslut.

Informationen om vilka ledamöter som faktiskt deltagit i ett avgörande är viktig med tanke på domstolsverksamhetens oavhängighet och opartiskhet. Parterna och också utomstående bör ha möjlighet att förvissa sig om att de ledamöter som deltar i avgörandena är behöriga och ojäviga. I samband med ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen kan jäv uppkomma på grund av att en ledamot deltagit i den tidigare behandlingen av samma ärende, på grund av ett tidigare anställningsförhållande hos ett försäkringsbolag eller på grund av ett vårdförhållande mellan en läkarledamot och en part.

Försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla

Läkarledamöter

I de ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen går det inte att dra upp någon klar och entydig gräns mellan medicin och juridik. Ärendena avgörs på grundval av en bedömning som dels är juridisk och dels medicinsk. Gränzonen, där det inte längre är möjligt att i alla avseenden hålla juridiken isär från medicinen, kan karaktäriseras som försäkringsmedicinens kärnområde. För att behärska försäkringsmedicin måste en ledamot sålunda ha både juridisk och medicinsk sakkunskap. Av de ärenden som årligen behandlas i försäkringsdomstolen kräver ca 60 procent medicinsk sakkunskap.

En förutsättning för att rättssäkerheten ska kunna tryggas är att en läkarledamot ingår i försäkringsdomstolens beslutssammansättning. Att ta med läkarledamöter i sammansättningarna är ett effektivt sätt att förse dem med sådan medicinsk sakkunskap som försäkringsdomstolens lagfarna ledamöter inte annars kan uppnå utan specialstudier. Det nuvarande systemet med läkarledamöter möjliggör direkt diskussion mellan försäkrings-

domstolens läkarledamöter och lagfarna ledamöter. Försäkringsrättsdomarna och föredragandena måste också ha medicinska kunskaper och läkarledamöterna måste på motsvarande sätt känna till lagstiftningen om social trygghet. Det fasta samarbetet mellan läkarledamöterna, försäkringsrättsdomarna och föredragandena leder till att försäkringsdomstolens lagfarna ledamöter och läkarledamöter får en betydligt bredare sakkunskap än den egna utbildningen ger.

De läkarledamöter som ingår i sammansättningarna som behandlar överklaganden i ärenden om social trygghet har ständigt varit utsatta för kritik i offentligheten. Bidragande orsaker till den kritik som riktats mot försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande är den svårtolkade förmånslagstiftningen och dess tillämpningspraxis. Det finns också stora individuella skillnader i de vårdande läkarnas sätt att upprätta medicinska utredningar för ansökningar om utkomstskydd. Förmånssökandena måste emellertid behandlas likvärdigt oberoende av vem som är deras vårdande läkare. Förmåner kan inte baseras enbart på vårdande läkares ställningstaganden. Därför ska en läkarledamot vid försäkringsdomstolen bedöma den medicinska utredningen med beaktande av tillämpningspraxis för förmånslagstiftningen samt vid behov genom att konsultera en läkarledamot som är specialiserad på något annat än sitt eget område.

Flera av bestämmelserna om förutsättningarna för sociala förmåner är knapphändiga, vilket innebär att lagstiftaren har gett tillämparen mycket omfattande prövningsrätt. Förutsättningarna för flera typer av förmåner är huvudsakligen baserade på tillämpningspraxis. Det är problematiskt att sökandena ofta inte har möjlighet att få information om praxis. Därför har de inte heller någon möjlighet att bedöma lagligheten av förmånsbesluten.

Om försäkringsdomstolen som högsta instans avslår ett överklagande i ett medicinskt ärende går det lätt så att ändringssökanden riktar sitt misstroende mot läkarledamöterna. Ändringssökande kräver sålunda ofta att få veta vad som står i läkarledamöternas ställningstaganden. Orsaken till detta är misstanken om att ett ställningstagande har innehållit någon sådan utslagsgivande, för ändringssö-

kanden oförmånlig uppgift som denne skulle vilja bemöta. I ärenden som gäller social trygghet är de medicinska aspekterna ofta viktiga och personliga för dem som söker ändring. Om en ändringssökande redan innan ärendet börjat behandlas i försäkringsdomstolen är övertygad om att han eller hon är berättigad till en viss förmån, kan det vara svårt att godkänna och förstå försäkringsdomstolens avslag också om detta är väl motiverat. Av de skäl som nämns ovan bör bestämmelserna om försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande ändras så att förfarandet blir transparentare. Det är av största betydelse att ändringssökandena bibringas bättre kunskaper om förmånslagstiftningens tillämpningspraxis och framför allt om dess grunder.

För närvarande gör social- och hälsovårdsministeriet en framställning till justitieministeriet om förordnande av läkarledamöter till försäkringsdomstolen. Därefter föredrar justitieministeriet ärendet för statsrådet som förordnar att de läkare som föreslagits under en viss tid ska verka som läkarledamöter med uppgiften som bisyssla. Tjänsterna som läkarledamöter vid försäkringsdomstolen har inte tillsatts enligt ett öppet ansökningsförfarande. Detta faktum har bidragit till kritiken mot försäkringsdomstolens läkarledamöter samt till misstron mot försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande.

Övriga sakkunnigledamöter

I försäkringsdomstolens beslutssammansättningar med fem ledamöter deltar beroende på vilken ärendegrupp det är fråga om två sakkunnigläkare som är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet eller militärskadeärenden så att den ena sakkunnigläkaren är insatt i arbetsgivarsidans förhållanden och den andra i arbetstagaridans förhållanden. Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal ledamöter med uppgiften som bisyssla, vilka är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet eller militärskadeärenden, samt suppleanter för dem. De mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna eller företa-

garorganisationerna föreslår för justitieministeriet vilka ledamöter som ska förordnas. När det gäller att förordna ledamöter som är förtroga med militärskadeärenden ska ersättningstagarnas mest representativa centralorganisationer lägga fram förslag för justitieministeriet och, när det gäller militära ledamöter ska försvarsministeriet lägga fram förslag för justitieministeriet.

Försäkringsdomstolens sakkunnigledamöter har på grund av utnämningsförfarandet ibland karaktäriserats som intresserepresentanter, men utgångspunkten för försäkringsrättslagstiftningen i dess nuvarande utformning är att ledamöterna i fråga är sakkunniga.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande med anledning av regeringens proposition med förslag till marknadsdomstolslag (RP 105/2001 rd) konstaterat att den omständigheten att sakkunnigledamöter vid sidan av domare deltar i behandlingen av ett ärende i domstolen inte i sig medför några konstitutionella problem (GrUU 35/2001 rd). I utlåtandet konstaterar grundlagsutskottet vidare att det i fråga om marknadsdomstolen inte är fråga om några misstankar mot oavhängigheten, med hänsyn till utgångspunkten att sakkunnigledamöterna åtminstone inte har sina egna intressen att bevaka. Enligt Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis innebär intresserepresentation inte i sig att domstolens oavhängighet och opartiskhet äventyras. Av avgörande betydelse är de bakom intresseledamöterna stående organisationernas ekonomiska eller andra intressen i sådana enskilda fall där dessa intressen är motsatta i förhållande till en parts intressen.

Kännedom om arbetslivet och arbetsmarknaden har betydelse t.ex. vid behandling av förvärvspensions- och olycksfallsförsäkringsärenden samt ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa. Försäkringsdomstolens sakkunnigledamöter är i allmänhet heltidsanställda hos arbetsmarknadsorganisationer. De har sålunda god kännedom om arbetsrätt, om förhållandena på arbetsplatserna och i arbetslivet och de är också förtroga med de attityder, uppfattningar, åsikter och föreställningar som råder inom arbetslivet. På detta sätt kan försäkringsdomstolen beakta arbetsgivarnas och arbetstagarnas synpunkter i sina avgöranden. Sakkunnigledamöterna

borgar för att olika parter och samhällsgruppers åsikter beaktas i beslutsfattandet och tryggar mångsidigheten i de förhandlingar som förs före besluten. Att denna sakkunskap om praktiska förhållanden är representerad i beslutsfattandet kan också öka ändringssökandenas förtroende för verksamheten.

De nämnda sakkunnigledamöterna deltar för närvarande i stor utsträckning i försäkringsdomstolens behandling av ärenden. En del av de ärenden som ska avgöras i en sammansättning med fem ledamöter är emellertid av en sådan art att domstolen på annat sätt enkelt kan få tillgång till den sakkunskap som sakkunnigledamöter tillför. Det är i stor utsträckning fråga om ärenden där en yrkesdomare genom specialisering och tilläggsutbildning kan uppnå tillräcklig sakkunskap. Då dessutom motsvarande sakkunnigledamöter ingår i besvärsnämndernas beslutssammansättning kan den bedömningen göras att försäkringsdomstolens sakkunskap är onödigt omfattande i dess egenskap av fullföljdsdomstol. I dess avgöranden betonas rättsliga aspekter.

Behovet av sakkunnigledamöter vid försäkringsdomstolen har tidigare bedömts i betänkandet av kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet (kommittébetänkande 2001:9) och i betänkandet av kommittén för utvecklande av domstolsväsendet (kommittébetänkande 2003:3).

Säkerställande av att läkarledamöter och övriga sakkunnigledamöter är ojäviga

På personer som utnämns till ordinarie domartjänster tillämpas de bestämmelser om redogörelse för bindningar som ingår i lagen om utnämning av domare (205/2000). Jävsutredningar görs också då domare utnämns för minst ett år. I den nämnda lagen hänvisas till statstjänstemannalagstiftningen där det föreskrivs om redogörelse för bindningar som gäller näringsverksamhet, ägande i företag och annan förmögenhet samt för uppgifter utanför tjänsten, bisysslor enligt statstjänstemannalagens 18 § och andra bindningar som kan vara av betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för att sköta de uppgifter som hör till den tjänst som ska tillsättas. Personer som ska utnämnas till ordinarie domar-

tjänster ska ge justitieministeriet en redogörelse för sina bindningar. Bestämmelserna om redogörelse för bindningar tillämpas inte på försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla.

På försäkringsdomstolens domare och på dess läkar- och andra sakkunnigledamöter i bisyssla tillämpas bestämmelserna om domarjäv i rättegångsbalkens 13 kap. Med tanke på domstolens oavhängighet och opartiskhet borde t.ex. en person som är anställd hos ett försäkringsbolag eller en grupp av försäkringsbolag och vars anställningsförhållande är förenat med ett betydande ekonomiskt intresse, inte förordnas till ledamot med uppgiften som bisyssla i försäkringsdomstolen, eftersom jävsfrågan kan konkretiseras i flera enskilda tillämpningssituationer. En sådan ledamot kan handlägga endast andra än arbetsgivarbolagets ärenden och ledamotens specialkunnande kan sålunda inte anlitas i alla ärenden som domstolen behandlar. Vid utnämning av ledamöter med uppgiften som bisyssla kan det utgöra ett problem att bindningarna inte framkommer i utnämningsskedet på grund av att redogörelseförfarandet inte tillämpas före utnämningen. Det har förekommit att ledamöter varit jäviga på grund av vårdförhållanden. Det har också förekommit att sakkunnigledamöter varit jäviga t.ex. på grund av att de tidigare arbetat som jurist vid ett förmånsverk eller en organisation.

Tilläggsutredning

Europeiska människorättsdomstolen har i fyra fall som berör Finland ansett att försäkringsdomstolen försummat sin skyldighet att höra motparten. Högsta förvaltningsdomstolen gav år 2008 två beslut där det var fråga om principen att höra parterna. Högsta förvaltningsdomstolen är behörig att återbryta försäkringsdomstolens beslut på grund av procedurfel vid behandlingen av ett ärende.

Det kommer ständigt in tilläggsutredning till försäkringsdomstolen och parterna måste höras om varje dokument. Ett sådant system är utsatt för mänskliga fel och brister när det gäller skyldigheten att höra parterna.

Europeiska människorättsdomstolens beslutspraxis är tydlig. Motparten ska höras om alla handlingar som inlämnats till domstolen och som är avsedda att inverka på avgörandet av ärendet, även om det är fråga om dokument som de facto inte är relevanta för avgörandet. Den som är part i avgörandet kan välja att yttra sig om ett dokument eller inte. Behandlingstiden förlängs av att tilläggsutredning lämnas in med åtföljande hörande av parter. Behandlingstiden förlängs ofta avsevärt trots att man i allmänhet iakttar korta tidsfrister i sådana fall. För förmånsverket reserveras vanligen 14 dagar och för ändringsökanden 30 dagar för ett bemötande. Att domstolen tar emot ny utredning kan utöver förlängning av behandlingstiden innebära dubbelt arbete i sådana fall då ny utredning inkommer först efter sakkunnigledamöternas ställningstaganden eller först mellan att avgörandet fattas och beslutet postas. I så fall ska dels parterna höras på nytt och dels de sakkunniga och övriga ledamöter anmodas inkomma med nya ställningstaganden i ärendet.

Av de skäl som nämns ovan är det önskvärt att ny utredning lämnas in i samband med besvärsskrivelsen eller åtminstone så snart som möjligt efter att ärendet inlett. Från partens synpunkt är detta emellertid inte alltid möjligt eftersom ny utredning framför allt i ärenden som är baserade på medicinsk bedömning ska inlämnas beroende på om sökandens hälsotillstånd förändras under behandlingens gång. I ärenden som är baserade på medicinsk bedömning ska inlämnas en hel del ny utredning om hälsotillståndet, t.ex. läkarutlåtanden och undersökningsresultat.

I försäkringsdomstolen förekommer det också fall där ändringssökanden ständigt lämnar in nya dokument och annan utredning som inte är relevanta för det ärende som behandlas. För att uppfylla principen om att parterna ska höras hör försäkringsdomstolen förmånsverket också om allt sådant för ärendet irrelevant material som en part har lämnat in i syfte att påverka avgörandet i ärendet. I sådana fall kan det vara svårt att avsluta ärendet. Försäkringsdomstolen har för närvarande inga effektiva metoder att sätta punkt för ett ärende ens efter att det redan avgjorts.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Avsikten med propositionen är att effektivisera försäkringsdomstolens rättskipning genom att skapa sådana förutsättningar att ändringssökandenas rättssäkerhet kan förverkligas bättre än tidigare. Det är skäl att fästa särskilt avseende vid försäkringsdomstolens behandlingstider, vid inriktningen av personalresurserna och vid handläggningens transparens.

Rättegången ska genomföras på ett sätt som ger garantier för ett korrekt avgörande. Rättegången ska vara rättvis också utåt sett så att domstolens verksamhet både från den enskilda partens synpunkt och allmänt taget kan anses vara tillförlitlig, opartisk och yrkeskunnig samt domstolens beslut rättvisa.

Domstolens beslutssammansättning och inriktningen av de disponibla resurserna i olika skeden av behandlingen har betydelse för rättegångens säkerhet, tillförlitlighet och snabbhet. Förtroendet för domstolen består dessutom också av andra faktorer, som t.ex. beslutsmotiveringarna och verksamhetens transparens.

För att målen ska kunna nås bör utvecklingsverksamheten i första hand inriktas på de processuella strukturer och förfaranden som är orsak till att ärendena anhopas vid försäkringsdomstolen.

3.2 De viktigaste förslagen

Endomarsammansättning

För närvarande behandlar försäkringsdomstolen i sammansättningar med tre lagfarna ledamöter en hel del ärenden som kunde avgöras också i en lättare sammansättning. Om avgöranden kunde fattas i en endomarsammansättning skulle detta möjliggöra en avsevärd effektivisering av domstolens verksamhet, förutsatt att användningsområdet för sammansättningen vore tillräckligt omfattande. En omständighet som begränsar användningsområdet är emellertid att försäkringsdomstolen är den högsta besvärinstansen.

Som ledamot i en endomarsammansättning skulle komma i fråga överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare. Trots att kanslichefen, en assessor och en försäkringsrättssekreterare kan fungera som lagfaren ledamot i sammansättningarna, vore det inte motiverat att dessa ensamma kunde avgöra rättskipningsärenden. Liksom i övriga sammansättningar skulle ärendena avgöras på föredragning. Med beaktande av syftet med föredragningen är det inte motiverat att samma person kan föredra och ensam avgöra ett ärende.

Vid bedömningen av om endomarsammansättningen behövs kan man ställa frågan om varje ledamot som med sin arbetsinsats deltar i en beslutssammansättning tillför ändringssökandens rättssäkerhet ett faktiskt mervärde eller om ärendet lika rättvist kan avgöras också av en lättare sammansättning. Endomarsammansättningen är ändamålsenlig då ärendena är okomplicerade och inte i högre grad kräver juridisk bedömning. Av rättssäkerhetsskäl är det emellertid viktigt att man i ärenden som avgörs i en endomarsammansättning beaktar också särdragen i det enskilda fallet och vid behov överför ärendet till grundsammansättningen. Det är skäl att i lagen noggrant reglera vilka typer av ärenden som kan avgöras i en sammansättning med en domare. I en sammansättning som är lättare är grundsammansättningen kan sådana ärenden behandlas som juridiskt sett är enkla och där det inte finns något omfattande rättegångsmaterial. Dessutom kan det förutsättas att de fakta som föreligger i sådana ärenden i allmänhet är relativt enkla och inte kräver omfattande utredningar. Också vedertagen rättspraxis talar för användningen av en förenklad sammansättning. Beslutssammansättningarna kan emellertid göras lättare endast i den mån som rättssäkerheten och det allmänna förtroendet för domstolens avgöranden inte äventyras.

Liksom i andra fullföljdsdomstolar finns det också vid försäkringsdomstolen vissa typer av ärenden som lämpligen kunde avgöras i en endomarsammansättning. Det är ändamålsenligt att använda en sådan sammansättning i ärenden som i första hand snarast är av teknisk natur och inte kräver juridisk bedömning. En sammansättning med en domare

skulle närmast lämpa sig för ärenden som inlett vid försäkringsdomstolen och inte hör till dess behörighet, för avgörande av besvär som inkommit efter besvärstiden, för avgörande av vissa typer av ärenden som i sin helhet ska återremitteras till ett förmånsverk, för återkallande av besvär samt för avgörande av yrkanden i samband med utmätning och ansökningar om avbrytande av verkställighet. Däremot vore det problematiskt att på basis av ekonomiska intressen bestämma att vissa ärenden ska behandlas i en lättare sammansättning, eftersom en penningssumma kan ha synnerligen varierande betydelse för olika parter. Det avgörande som ges kan också påverka försäkringsdomstolens eller förmånsverkens avgöranden som är relevanta för en parts övriga förmåner.

Det är i princip enkelt att avgöra t.ex. ärenden som inkommit efter besvärstiden, eftersom de i regel ska avvisas utan prövning. Sådana ärenden kan emellertid också vara förenade med svårlösta juridiska problem och skälighetsbedömningar, eftersom försäkringsdomstolen kan pröva ett ärende som inkommit efter besvärstiden om det funnits vägande skäl till förseningen. Exempelvis i en sådan situation ska ärendet kunna överföras till grundsammansättningen.

Sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot

En sammansättning med två ledamöter kan användas när det gäller medicinska ärenden som för närvarande avgörs i en sammansättning med två lagfarna ledamöter och en läkarledamot. När det gäller medicinska ärenden som ska avgöras i en sammansättning med tre ledamöter måste för närvarande fyra personer sätta sig in i ärendet, eftersom föredraganden inte ingår i beslutssammansättningen. I en sammansättning med en domare och en sakkunnig kan som lagfaren ledamot komma i fråga försäkringsdomstolens överdomare, en lagman eller en försäkringsrättsdomare medan sakkunnigledamoten kan vara en läkarledamot med uppgiften som bisyssla. Ärendet ska enligt förslaget föredras av en föredragande som inte ingår i beslutssammansättningen. En sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot har den

fördelen att antalet personer som ska sätta sig in i ärendet minskar från nuvarande fyra till tre personer.

Förslaget innebär att kravet på minsta antal ledamöter som deltar i beslutssammansättningen kan minskas i ärenden där avgörandet uttryckligen baseras på en läkarledamots sakkunskap och där ärendet inte är förenat med sådana juridiska problem som förutsätter att det bedöms av flera lagfarna ledamöter. När ett ärende är förenat med juridiska problem ska det dock kunna överföras till en grundsammansättning.

Ett ärende kan avgöras i en sammansättning med en domare och en sakkunnigledamot endast om båda ledamöterna är eniga om saken. I annat fall ska ärendet överföras till en grundsammansättning vilket innebär att ytterligare en lagfaren ledamot deltar i avgörandet. Eftersom föredragandena för närvarande föredrar ärenden också i en snäv sammansättning leder detta, i situationer där ledamöterna är oeniga, till att antalet personer som måste sätta sig in i ärendet ökar och sålunda blir lika stort som för närvarande i medicinska ärenden som ska avgöras i en sammansättning med tre ledamöter.

Ärenden som Folkpensionsanstalten avgjort i första instans och där en medicinsk utredning är relevant för avgörandet kunde lämpligen avgöras i en sammansättning med en domare och en läkarledamot. Som exempel på ärenden som kunde avgöras i en sådan sammansättning kan nämnas ärenden som gäller handikappbidrag och vårdbidrag för barn samt ärenden som avses i sjukförsäkringslagen (1224/2004). Ärenden som Folkpensionsanstalten har avgjort i första instans och som gäller sjukpension, ersättningsärenden i samband med företagshälsovård, ärenden som gäller rehabiliteringsförmåner och ärenden som gäller yrkesinriktad rehabilitering kan utöver medicinsk sakkunskap förut-sätta också juridiska överväganden i en så hög grad att flera än en lagfaren ledamot bör delta i avgörandet. Ärenden som hör till de sist nämnda kategorierna kan sålunda inte avgöras i en sammansättning med två ledamöter.

Lättare sammansättningar med fem ledamöter

Det är skäl att försäkringsdomstolens sakkunnigledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden, företagsverksamhet och militärskadeärenden deltar i behandlingen av ärenden som kräver sådan specialsakkunskap som försäkringsrättsdomare inte utan besvär kan skaffa sig genom utbildning eller inläring i arbetet. Det är emellertid skäl att sakkunnigledamöter deltar i behandlingen av ärenden på ett mera ändamålsenligt sätt än för närvarande, för att behandlingen inte ska bli alltför tungrodd och i onödan dra ut på tiden i ärenden som kan avgöras utan specialsakkunskap av nämnt slag. Sakkunnigledamöter ska enligt förslaget delta i behandlingen endast i en omfattning som kan motiveras med tanke på ändringssökandens rättssäkerhet som en helhet. Det vore ändamålsenligt att sakkunnigledamöter deltar i behandlingen i ärenden där ett förmånsavgörande är av principiell art och där ändringssökandens intresse i allmänhet är stort.

Sakkunnigledamöternas deltagande i beslutsverksamheten ska med avseende på behandlingstiderna och de disponibla resurserna inriktas så att ärendena inte avgörs i en sammansättning med fem ledamöter när det inte tillför behandlingen och avgörandet något mervärde att sakkunnigledamöter ingår i beslutssammansättningen. Sakkunnigledamöter behövs i ärenden som innebär att samhälleligt betydelsefull beslutspraxis utformas. Ändringssökandens rättssäkerhet kan inte anses bli äventyrad om sakkunnigledamöter inte längre deltar i ärenden vilkas avgörande baseras på detaljerade lagbestämmelser som inte lämnar något större utrymme för prövning. I sådana ärenden har sakkunnigledamöternas ställningstaganden i praktiken haft föga betydelse för avgörandena. Utan att ändringssökandenas rättssäkerhet äventyras kan man sluta anlita sakkunnigledamöter också i ärenden som i enskilda fall kan avgöras enbart på basis av skälighetsprövning. Det är då inte fråga om att dra upp några allmänna riktlinjer för avgörandena utan endast om att avgöra enskilda fall med beaktande av vedertagen rättspraxis. Sakkunnigas ställningstaganden kan inte heller anses tillföra något mervärde när det gäller ärenden där avgörandena i hög grad fattas på basis av en-

tydiga bestämmelser och vedertagen tillämpningspraxis.

En avgränsning när det gäller vilka ärenden som ska avgöras med deltagande av sakkunnigledamöter måste göras så att man utgår från en grundsammansättning med tre ledamöter och bedömer vilka grupper av ärenden som är av en sådan art att de kräver mera omfattande specialsakkunskap än en grundsammansättning innebär. Ärendena ska definieras på olika sätt beroende på vilken av försäkringsdomstolens ärendegrupper det är fråga om.

På de grunder som anförs ovan är det enligt förslaget ändamålsenligt att sakkunnigledamöter deltar i behandlingen av pensionsärenden där det är fråga om rätten till sjukpension eller yrkesinriktad rehabilitering. Sakkunnigledamöter ska delta också i ärenden där det är fråga om att bevilja full eller partiell sjukpension samt i ärenden som gäller tidpunkten då en förmån börjar betalas ut. Utan att ändringssökandenas rättssäkerhet äventyras kan man sluta anlita sakkunnigledamöter i många typer av rent juridiska pensionsärenden.

Det är motiverat att sakkunnigledamöter deltar i behandlingen av olycksfallsärenden endast när det är fråga om huruvida kroppsskada, sjukdom eller dödsfall ska berättiga till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948), lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990) eller lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/1981). Till denna del föreslås en återgång till den praxis som gällde enligt tidigare lag. De nämnda ärendena är desamma som de som enligt 53 b § i lagen om olycksfallsförsäkring kan överklagas till högsta domstolen. Enligt den nämnda paragrafen får ändring dessutom sökas i ärenden som gäller vem som ska betala skadestånd samt i försäkringsdomstolens utslag med anledning av grundbesvär. Grundbesvär kan anföras om en fordran har påförts eller debiterats så att lagen tillämpats felaktigt eller om det vid behandlingen av ärendet har skett ett misstag eller procedurfel. Sakkunnigledamöter ska delta i behandlingen av olycksfallsärenden också när det är fråga om yrkesinriktad rehabilitering.

I ärenden som gäller utkomstskydd för arbetslösa kan antalet sakkunnigledamöter

minskas så att de ska delta i ärenden där ett arbetskraftspolitiskt utlåtande har getts i enlighet med 11 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002). I sådana ärenden fastställs från samhällelig synpunkt relevanta arbetskraftspolitiska principer och genom specialsakkunskap garanteras det att ärendet blir bedömt ur många aspekter. Dessutom ska sakkunnigledamöter enligt förslaget alltid delta i utkomstskyddsärenden där det är fråga om lönegaranti. I dessa ärenden aktualiseras ofta arbetsrättsliga problem.

I militärskadeärenden är det motiverat att ledamöter och militärledamöter som är förtrogna med ersättningstagandenas förhållanden deltar i beslutssammansättningen i ärenden där det är fråga om huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall berättigar till ersättning eller stöd i enlighet med lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948).

Trots de nämnda och motiverade begränsningarna i fråga om sammansättningar med sakkunniga bör det fortsättningsvis också i sådana som avses i 11 § och 12 § i den gällande lagen om försäkringsdomstolen (430/1999) vara möjligt att när arten av ett enskilt ärende förutsätter det komplettera beslutssammansättningen med sakkunnigledamöter. Beslutssammansättningens ledamöter beslutar då om kompletteringen.

Plenum

För att effektivisera behandlingen av ärenden är det skäl att förenkla sammansättningen av försäkringsdomstolens plenum.

En förutsättning för att plenum fortfarande ska vara tillräckligt starkt är att alla ordinarie försäkringsrättsdomare har rätt att delta i plenum. Det kan inte anses att plenums betydelse äventyras trots att för viss tid tillsatta försäkringsrättsdomare inte längre ingår i sammansättningen. I en sammansättning som möjliggör behörig behandling ingår enligt förslaget överdomaren som ordförande samt som övriga ledamöter försäkringsdomstolens lagmän och ordinarie tingsrättsdomare. I plenum ska dessutom delta de ledamöter som tidigare behandlar ärendet. Liksom för närvarande ska plenum vara domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Det är inte skäl att begränsa plenum till ett visst antal ledamöter, eftersom det i framtiden kan ske förändringar i antalet försäkringsrättsdomare.

Avstående från formella sammanträden

Försäkringsdomstolen har i praktiken avstått från att ordna formella sammanträden i ärenden som kan avgöras i sammansättningar med tre ledamöter och som det råder enighet om. Eftersom starka praktiska skäl talar för förfarandet och eftersom det inte kan anses strida mot Europeiska människorättskonventionen, är det motiverat att till lagen om försäkringsdomstolen foga en bestämmelse som gör det möjligt att avgöra ärenden på föredragning och på basis av de till beslutssammansättningen hörande ledamöternas samstämmiga skriftliga ställningstaganden, utan att ett särskilt sammanträde ordnas. Denna möjlighet bör finnas också i alla sådana ärenden som ska avgöras i en sammansättning med fem ledamöter och som det råder enighet om. Om någon av ledamöterna kräver det måste dock alla ärenden kunna tas upp vid ett sammanträde och avgöras med samtliga ledamöter närvarande.

Förslaget går inte ut på att skapa nya förfaranden utan det är fråga om att i lagstiftningen reglera sådana hittills oreglerade förfaranden som redan länge tillämpats vid försäkringsdomstolen. Förfarandena har visat sig vara nödvändiga på grund av försäkringsdomstolens speciella sammansättningar, som i stor utsträckning är baserade på ledamöter med uppgiften som bisyssla, och på det stora antalet mål som domstolen behandlar. Försäkringsdomstolens behandlingstider skulle förlängas om förfarandena slopades. Det föreslagna tillägget till lagen om försäkringsdomstolen innebär att parterna får inblick i de tillämpade förfarandena och det förtydligar också domstolsledamöternas tjänstansvar.

Föredragandens behörighet att fungera som ledamot

I 2 § 1 mom. i lagen om försäkringsdomstolen och i 5 § i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen föreskrivs närmare om

försäkringsdomstolens föredragande och deras behörighet att fungera som lagfarna ledamöter vid försäkringsdomstolen. Enligt den sist nämnda paragrafens 1 mom. tjänstgör kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare som lagfaren ledamot av försäkringsdomstolen då han eller hon föredrar ett sådant ärende som ska avgöras av tre lagfarna ledamöter. Enligt paragrafens 2 mom. kan överdomaren förordna kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättsdomare att tjänstgöra som lagfaren ledamot även i andra ärenden.

Försäkringsdomstolens föredragande verkar i regel direkt på grund av sina tjänsteåligganden som ledamöter när det gäller juridiska ärenden som avgörs på deras föredragning. Försäkringsdomstolens föredragande specialiserar sig i sitt arbete på lagstiftningen om utkomtskydd, på tillämpningspraxis och på det medicinska området.

Grundlagsutskottet (GrUU 2/2006 - RP 85/2005 rd) har tagit ställning till förfarandet att förordna föredragande att sköta domaruppgifter. Enligt utlåtandet bör förordnandet ses som utnämning av andra än ordinarie domare i den mening som avses i grundlagen, vilket innebär att förfarandet i enlighet med grundlagens 102 § bör regleras i lag. Trots att det redan nu föreskrivs i lagen om försäkringsdomstolen att föredraganden kan ingå i beslutssammansättningen föreslås att också förordningens bestämmelse om saken lyfts upp till lagnivå.

Enligt grundlagsutskottets ställningstagande är det problematiskt att en verkchef i ett enskilt fall kan förordna en föredragande att sköta domaruppgifter. Av denna anledning föreslås inte att 5 § 2 mom. i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen lyfts upp till lagnivå. I stället föreslås att förordningens bestämmelse om förfarandet upphävs.

Utveckling av försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande

System som bygger på utomstående sakkunnigläkare används i flera länder som kan jämföras med Finland. I dessa länder skaffar man den medicinska sakkunskap som behövs för besvärssystemet genom att inhämta utlåtanden av utomstående sakkunnigläkare. Till

beslutsorganen hör sålunda inga läkarledamöter.

Från ändringssökandens synpunkt är systemet med utomstående sakkunnigläkare det ideala sättet att skaffa den medicinska sakkunskap som behövs i ett ärende, eftersom det för avgörandet relevanta medicinska utlåtandet då inte kommer att omfattas av domstolens förhandlingssekretess utan ändringssökanden får ta del av ställningstagandet och kan yttra sig om det.

Om det vid försäkringsdomstolen skapas ett helt externt system med sakkunnigläkare kommer kostnaderna att öka avsevärt jämfört med det nuvarande systemet med läkarledamöter. En utomstående sakkunnigläkares arvode för ett utlåtande uppgår inklusive bi-kostnader för närvarande till ca 330 euro. Sakkunnigläkarnas arvoden för utlåtanden skulle årligen uppgå till ca 2,7 miljoner euro om utomstående sakkunnigutlåtanden skulle inhämtas i alla de ca 6 000 ärenden per år som kräver medicinsk sakkunskap och behandlas i försäkringsdomstolen. Vid bedömningen av arvodenas sammanlagda belopp har beaktats den omständigheten att i ca 2 000 ärenden dessutom inhämtas tilläggsutlåtanden med anledning av nyinkomna utredningar eller av den anledningen att det behövs utlåtanden av flera specialistläkare. Försäkringsdomstolens läkarledamöters löner uppgår för närvarande till sammanlagt ca 400 000 euro i året och kostnaderna per avgjort medicinskt ärende är ca 65 euro.

Om man skulle gå över till ett system med utomstående sakkunnigläkare skulle det av kostnadsskäl bli aktuellt att bedöma om utlåtande ska inhämtas i alla ärenden eller endast i en del av ärendena. Detta skulle i sin tur innebära att ändringssökandenas rättssäkerhet försämrats i ärenden där inget utlåtande inhämtas eftersom en del av ärendena, i och med att läkarledamöter inte deltar i beslutsammansättningen, skulle avgöras helt utan medicinsk specialsakkunskap.

Eftersom försäkringsdomstolen är den enda egentliga fullföljdsdomstolen i ärenden som gäller social trygghet bör utgångspunkten vara den att försäkringsdomstolen prövar alla inkomna ärenden också från medicinsk synpunkt. Av denna anledning behövs det medicinsk sakkunskap i alla medicinska ärenden.

I annat fall har försäkringsdomstolen ingen faktiskt möjlighet att pröva lägre instansers avgöranden i alla medicinska ärenden och inte heller att bedöma betydelsen av tilläggsutredning. Rättssäkerheten kan äventyras om medicinska ärenden behandlas helt utan medicinsk sakkunskap.

Ett system med utomstående sakkunnigläkare kan också leda till att den faktiska beslutanderätten flyttas utanför domstolen, om man inte samtidigt säkerställer att försäkringsdomstolen fortfarande har tillgång till egen medicinsk specialsakkunskap. Utan egen medicinsk sakkunskap har försäkringsdomstolen inte nödvändigtvis förutsättningar att avgöra medicinska ärenden avvikande från sakkunnigläkares ställningstaganden. Samtidigt skulle domstolen i mindre utsträckning föra interna diskussioner eftersom försäkringsdomstolens föredragande och domare inte har möjlighet att på ett flexibelt sätt ställa kompletterande frågor till medicinska sakkunniga och diskutera ärendena med dem. Dessutom kan följderna bli den att försäkringsrättsdomarnas och föredragandenas medicinska kunnande minskar samtidigt som också sakkunnigläkarnas kännedom om lagstiftningen om utkomstskydd minskar.

Av de skäl som nämns ovan är det snarare skäl att utveckla försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande så att de nuvarande läkarledamöterna kvarstår i beslutssammansättningar samtidigt som utomstående läkarutlåtanden börjar användas i större utsträckning. Förfarandet med inhämtande av utlåtanden av utomstående läkare baseras på bestämmelsen om hörande av sakkunniga i förvaltningsprocesslagens 40 § (586/1996).

Försäkringsdomstolen inhämtar för närvarande årligen endast i ca tio mål utlåtanden av utomstående läkare. Ändringssökanden för yttra sig om dessa utlåtanden. Försäkringsdomstolens nuvarande suppleanter för läkarledamöterna fungerar i praktiken endast som utomstående sakkunniga som ger utlåtanden och trots benämningen deltar de inte i beslutssammansättningen då en ordinarie läkarledamot har förhinder. Det är skäl att förtydliga suppleanternas ställning så att de är utomstående sakkunniga som ger utlåtanden men de har inte längre någon möjlighet att som ledamöter delta i beslutssammansätt-

ningar. Samtidigt föreslås att den vilseledande suppleantbenämningen ändras till benämningen sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen och att utlåtanden inhämtas i betydligt större utsträckning än för närvarande. Ändringssökanden har rätt att ta del av sakkunnigläkarens utlåtande och ges också tillfälle att yttra sig om utlåtandet innan ärendet avgörs. Ändringssökanden har möjlighet att lägga fram sakkunnigläkarens utlåtande för vårdande läkaren och att framföra åsikter och kritik samt ställa frågor med anledning av utlåtandet. Rättegången i försäkringsdomstolen kommer sålunda att i större utsträckning kännetecknas av växelverkan och transparens.

Enligt förslaget ska en sakkunnigläkarens utlåtande inhämtas i ärenden där den bevisning som lagts fram är motstridig eller tolkningsbar och har en avsevärd betydelse för en enskild part. Vidare ska en sakkunnigläkarens utlåtande inhämtas i ärenden i vilka har lagts fram exceptionellt högklassig utredning som inte är förenlig med vedertagen ersättningspraxis. En sakkunnigläkarens utlåtande ska inhämtas också i alla andra medicinska ärenden där det kan bedömas att en rättvis rättegång förutsätter det.

Beslut om inhämtande av en sakkunnigläkarens utlåtande kan fattas på samma sätt som ett beslut om inhämtande av tilläggsutredning. I praktiken inhämtas utlåtande på framställning av föredraganden eller en ledamot av beslutssammansättningen. Beslutet fattas i sista hand alltid av den beslutssammansättning som behandlar ärendet.

Redogörelse för bindningar i samband med utnämning och förenklad utnämning av läkarledamöter

I syfte att förenkla utnämningen av läkarledamöter är det enligt förslaget skäl att ändra förfarandet så att social- och hälsovårdsministeriet inte längre ska lägga fram förslag om utnämning av läkare för justitieministeriet. I stället ska justitieministeriet göra sin framställning till statsrådet efter att ha hört social- och hälsovårdsministeriet. Vid utnämning av läkarledamöter är det skäl att tillämpa ett öppet ansökningsförfarande, eftersom detta skulle inverka positivt på öppenheten och

därmed också på det allmänna förtroendet för försäkringsdomstolens läkarsystem.

Motsvarande redogörelse för bindningar som det som tillämpas i samband med utnämning av domare ska enligt förslaget införas när det gäller utnämning av försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bissyssla. På detta sätt kan det säkerställas att de personer som utnämns till försäkringsdomstolens ledamöter är ojäviga.

Begränsat mottagande av tilläggsutredning och information om behandlingen av ett ärende

Begränsning av mottagandet av tilläggsutredning till en viss tidpunkt skulle effektivisera försäkringsdomstolens verksamhet och förkorta behandlingstiderna. De ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen kan på basis av ny utredning på nytt tas upp till behandling hos förmånsverket. Sökanden åsamkas sålunda ingen rättsförlust även om den nya utredningen inte skulle beaktas i försäkringsdomstolen. En begränsning av mottagandet av tilläggsutredning beräknas inte öka antalet nya ansökningar till förmånsverket, eftersom den nya utredningen vanligen gäller sökandens hälsotillstånd och en förändring i detta sålunda kan ske i vilket skede av handläggningen som helst. När den föräkrade överväger att på nytt ansöka om en förmån har den tidpunkt då utredningen inkommer ingen betydelse. Relevanta omständigheter är istället arten av förändringen och innehållet i utredningen om den.

En begränsning av mottagandet av tilläggsutredning kan inte genomföras endast med procedurmässiga metoder eftersom det enligt förvaltningsprocesslagen är möjligt att lämna in utredning under hela den tid som ett ärende behandlas. I andra förvaltningsdomstolar har det inte ansetts vara särskilt problematiskt med inlämning av tilläggsutredning medan ett ärende är handhängigt. I försäkringsdomstolen innebär tilläggsutredning att behandlingen på ett avgörande sätt drar ut på tiden. Därför är det nödvändigt att i lagen om försäkringsdomstolen ta in särskilda bestämmelser som innebär att mottagandet av tilläggsutredning begränsas.

Det är emellertid inte skäl att i alltför hög grad begränsa mottagandet av tilläggsutredning eftersom det är viktigt för försäkringsdomstolens beslutsfattande att den har tillgång till uppdaterad utredning. De övriga åtgärder som i denna proposition föreslås för att förkorta behandlingstiderna inverkar direkt också på den tid som tilläggsutredning över huvud taget kan lämnas in i ett anhängigt ärende. De största problemen medför emellertid sådan mellan dagen för avgörandet och dagen för postandet av beslutet inkommande ny utredning som i värsta fall kan leda till att ett redan avgjort ärende måste behandlas på nytt från första början. I sådana fall kan ett beslut i ärendet fås t.o.m. snabbare genom att en ny ansökan lämnas in till förmånsverket. Enligt förslaget är det motiverat att bestämma att den dag då försäkringsdomstolen fattar sitt avgörande är den sista dagen tilläggsutredning kan lämnas in. Dagen för avgörandet kan uttryckligen fastställas som sista dag för mottagande av tilläggsutredning.

I och med att behandlingen i försäkringsdomstolen begränsas i vissa avseenden blir det viktigare för ändringssökanden att få information om den. Av denna anledning föreslås att i lagen tas in bestämmelser om försäkringsdomstolens skyldighet att ge ändringssökandena information.

4 Propositionens konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Av de ca 10 000 ärenden som i genomsnitt inkommer till försäkringsdomstolen per år är ca 6 000 av en sådan art att avgörandet dels förutsätter juridisk och dels medicinsk sakkunskap. En läkarledamot deltar varje år i avgörandet av ca 600 ärenden. Läkarledamöterna ger årligen över 8 000 utlåtanden och tilläggsutlåtanden. Lönekostnaderna för läkarledamöterna uppgår årligen till sammanlagt ca 400 000 euro. Per avgjort medicinskt ärende är kostnaderna ca 65 euro.

Läkarledamöterna ombes årligen ge ett tiotal utlåtanden. Arvodena för utlåtandena har uppgått till sammanlagt 2 700 euro, vilket innebär att arvodet per utlåtande i genomsnitt är 270 euro. Inklusive bikostnader är priset för ett utlåtande i medeltal 330 euro.

Om antalet utlåtanden som årligen inhämtas skulle öka avsevärt, exempelvis till 600 utlåtanden, skulle arvodeskostnaderna stiga till 198 000 euro per år. Kostnaderna för den tilläggspersonal som skulle behövas för inhämtande av utlåtandena skulle uppgå till uppskattningsvis ca 50 000 euro per år. Till följd av tilläggsutredningar kan det i ett ärende emellertid behövas utlåtanden från flera medicinska områden. I nästan alla ärenden är fråga om någondera situationen, vilket innebär att det i 600 ärenden kan bli fråga om att inhämta upp till 1 200 utlåtanden. Eftersom tilläggsutlåtandena emellertid i de flesta fallen är av en sådan karaktär att de kompletterar eller preciserar tidigare utlåtanden kan de sammanlagda kostnaderna för ca 600 ärenden per år uppgå till uppskattningsvis ca 300 000 euro. Enligt den senaste uppskattningen skulle det vara nödvändigt att utse 12 sakkunnigläkare.

Till försäkringsdomstolens beslutssammansättningar med fem ledamöter hör sakkunnigledamöter som är förtrodda med företagsverksamhet, arbetsförhållanden och militärskadeärenden. En minskning av deras deltagande på det föreslagna sättet förkortar behandlingstiderna och minskar i någon mån de handläggningskostnader som de medför, för närvarande sammanlagt 100 000 euro per år. Sakkunnigledamöter kommer inte längre att delta i ca åtta procent av de ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen. Eftersom sakkunnigledamöternas sammanträdesarvoden bestäms per sammanträde och inte per ärende, kan på så sätt årligen spara ca 5 000 euro. Av större betydelse än denna lilla inbesparing är emellertid den nytta som de mindre sammansättningarna medför i form av kortare behandlingstider samt, från rättssäkerhetssynpunkt, den omständigheten att resurserna bättre kan anpassas efter ärendenas art.

De ändringar som föreslås i beslutssammansättningar medför också förändringar i försäkringsdomstolens ärendehanteringssystem. Till denna del kommer kostnaderna att uppgå till uppskattningsvis 10 000 – 15 000 euro. Om systemet för översändande av handlingar till sakkunnigledamöterna genomförs helt elektroniskt, stiger kostnaderna till 20 000 – 30 000 euro.

Användningen av sådana flexibla sammansättningar som lagförslaget möjliggör samt slopandet av formella sammanträden i vissa typer av ärenden beräknas få positiva konsekvenser dels genom att behandlingstiderna förkortas och dels genom att försäkringsdomstolens produktivitet förbättras.

Samhälleliga konsekvenser

Slopandet av formella sammanträden får den följden att den ledamot som ingår i beslutssammansättningen då försäkringsdomstolen ger sitt beslut inte längre skulle vara en annan person än den ledamot som de facto satt sig in i ärendet och tagit ställning i det. Försäkringsdomstolens beslutsförfarande skulle sålunda bli mera transparent.

Den flexibla behandlingen av ärenden som de lättare sammansättningarna möjliggör skulle inverka på domarnas och föredragandenas arbetsmängder. Om ärendena avgörs i sammansättningar som är antingen en ledamot eller två ledamöter mindre än de nuvarande kunde de arbetsinsatser som på detta sätt frigörs kunna inriktas på behandling av andra ärenden, vilket i sin tur skulle leda till att försäkringsdomstolens beslutskapacitet ökar. För att ökningen av kapaciteten skulle kunna utnyttjas så effektivt som möjligt måste den arbetsinsats som frigörs från behandlingen kunna inriktas framför allt på de ärendegrupper vilkas behandlingstider för närvarande är längst. Dessutom skulle den flexibla behandlingen få den effekten att de enskilda domarna och föredragandena får mera tid för behandling av krävande ärenden, vilket i sin tur sannolikt förbättrar besluts kvaliteten.

Nytan av de lättare sammansättningarna och kortare behandlingstiderna kan beräknas på basis av en hur stor andel av alla inkommande ärenden som kan avgöras i en lättare sammansättning. Ca tio procent av alla ärenden skulle avgöras i en sammansättning med en domare och en läkarledamot. Till den sammansättningen skulle också överföras en betydande del av ärendena som inkommer från besvärsnämnden för social trygghet. Om användningen av denna sammansättning försnabbar behandlingen i försäkringsdomstolen skulle detta samtidigt ha en positiv inverkan

på de sammanlagda behandlingstider som orsakas av anhopningen av ärenden hos besvärnämnden för social trygghet. I en endomarsammansättning kunde utan större dröjsmål behandlas t.ex. ärenden som inlämnats till fel domstol samt sådana ärenden om avbrytande av verkställighet som kräver snabb behandling. Ca fem procent av alla ärenden skulle överföras till behandling i en endomarsammansättning. Genom en lättare sammansättning av plenum skulle ett bättre fungerande, rationellare och säkrare beslutsförfarande uppnås.

En begränsning av mottagandet av tilläggsutredning skulle försnabba beslutsverksamheten, vilket leder till att parterna får besluten snabbare. I och med förslaget att försäkringsdomstolen ska informera ändringssökandena får dessa besked om hur behandlingen av deras ärenden framskrider och samtidigt ökar handläggningens transparens.

Förslaget att försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla ska redogöra för sina bindningar i samband med att de utnämns och de ändringar som föreslås i förfarandet för utnämning av läkarledamöter kommer att inverka positivt på allmänhetens uppfattning om försäkringsdomstolens ledamöters opartiskhet och oberoende. Förändringen i läkaruppleanternas ställning och den omständigheten att läkarutlåtanden i mindre utsträckning kommer att omfattas av förhandlingsssekretessen innebär en klar förbättring av domstolsbehandlingen och det medicinska bedömningsförfarandets transparens och öppenhet. Detta kommer i sin tur att öka ändringssökandenas förtroende för försäkringsdomstolens verksamhet.

Efter att lagen trätt i kraft kommer justitieberoendeministeriet att följa förverkligandet och effekterna av de mål som uppställs i denna proposition.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Förslaget är baserat på ett betänkande av arbetsgruppen för utveckling av försäkringsdomstolen (Arbetsgruppsbetänkande 2009:10).

Arbetsgruppen granskade möjligheterna att utveckla försäkringsdomstolens personalstruktur, sammansättningar, rättskipningsprocesser och beredning av ärenden samt försäkringsdomstolens övriga förfaranden. Arbetsgruppen skulle ta ställning till frågan om ett eventuellt särskilt försnabbat beredningsförfarande, frågan om begränsning av inlämnandet av tilläggsutredning, införandet av beslutssammansättningar som tryggar rättssäkerheten, behovet av sakkunnigledamöter och frågan om säkerställande av ojävigheten, fungerande sammansättningar för förvaltningsorganen och plenum samt till frågan om behörighetskraven för föredragande och beredare och dessas uppgifter.

I arbetsgruppsbetänkandet ingick två avvikande meningar som gällde frågan om slopande av formella sammanträden, föredragandens ställning samt intresserepresentation i försäkringsdomstolen.

Vid sidan av arbetsgruppens arbete genomfördes under ledning av institutionen för logistik vid Villmanstrands tekniska universitet ett logistikprojekt som handlade om revidering av försäkringsdomstolens interna förfaranden.

Propositionen har beretts utifrån arbetsgruppens förslag och yttrandena om det. Under beredningen hördes de högsta laglighetsövervakarna, alla fem besvärnämnder för ärenden om social trygghet, Folkpensionsanstalten, Statskontoret, två försäkringsbolag och metallarbetarnas arbetslöshetskassa samt fackförbund och fackorganisationer, Pensionsskyddscentralen, Förbundet för olycksfallsförsäkringsanstalterna, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf, Försäkringsinspektionen, föreningen Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry, frivilligorganisationer och sakkunniga, bl.a. doktor Pentti Arajärvi, förvaltningsrådet Matti Pellonpää, professor Raija Huhtanen, professor Olli Mäenpää och professor Jaakko Husa. Dessutom ombads följande remissinstanser inkomma med yttranden: högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, försäkringsdomstolen, Finansinspektionen, ansvarig forskare Maija Sakslin, Finlands domareförbund rf, Finlands Advokatförbund, Finlands Juristförbund rf och de 16 största patientförbunden. Krigsinvalidernas Brödraförbund rf inkom på eget initiativ

med ett yttrande. De 35 remissinstanser som gett yttranden om arbetsgruppsbetänkandet samt dessutom föreningen Vammautuneiden elämänhallinnan ja perhetyön tuki ry kallades till ett informationsmöte och gavs tillfälle att yttra sig om propositionsutkastet.

Nästan samtliga remissinstanser ansåg det vara viktigt att utveckla försäkringsdomstolens verksamhet. De största meningsskiljaktigheterna gällde förslaget till minskning av antalet sakkunnigledamöter som är förtroga med arbetsförhållanden, företagsverksamhet och militärskadeärenden. I synnerhet arbetsmarknadsorganisationerna ansåg att lagstiftningen inte bör ändras till denna del. Bland annat de högsta laglighetsövervakarna ansåg för sin del att det är skäl att slopa intresserepresentationen. Utgångspunkten är den att antalet sakkunnigledamöter ska minskas i beslutssammansättningarna för sådana ärenden där sakkunnigledamöters deltagande i regel inte bedöms vara motiverat för att öka rättssäkerheten. I alla sådana ärenden som avses i 11 och 12 § i den gällande lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) skulle beslutssammansättningen fortfarande kunna kompletteras med sakkunnigledamöter. Av dem som inkommit med yttranden anser bl.a. biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen att sakkunnigledamöter inte bör utnämnas till försäkringsdomstolen på förslag av intresseorganisationerna utan med ett öppet ansökningsförfarande. Arbetsmarknadsorganisationerna anser emellertid att det nuvarande förslagsförfarandet är viktigt.

Varierande ställningstaganden har också inkommit med anledning av förslaget att ändra systemet med försäkringsdomstolens läkarledamöter. Frivilligorganisationerna och en del av patientorganisationerna samt Finlands Advokatförbud anser i sina yttranden att försäkringsdomstolen helt och hållet bör övergå till att anlita utomstående sakkunnigläkare och att försäkringsdomstolens läkarledamöter inte bör ingå i beslutssammansättningarna. I vissa ställningstaganden anför det också att endast lagfarna ledamöter bör ingå i försäkringsdomstolens beslutssammansättningar. Vidare ifrågasätter man förfarandet att avgöra ärenden på basis av olika typer av utredning beroende på om en utomstående sakkunnigläkares utlåtande inhämtas

eller inte. Vikten av att läkarledamöter deltar i försäkringsdomstolens beslutssammansättningar understryks av Akava, Finlands Näringsliv EK, föreningen Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry, Arbetspensionsförsäkrarna TELA, Finlands Juristförbund rf och Finlands Patientförbund rf. Med beaktande av ställningstagandena och de ekonomiska konsekvenserna föreslås en utveckling av försäkringsdomstolens nuvarande system med läkarledamöter. Merparten av dem som inkommit med yttranden anser att förslaget innebär en positiv utveckling av försäkringsdomstolens verksamhet. Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen uppmärksammar den omständigheten att det i lagen inte föreslås uttryckliga bestämmelser om förutsättningarna för att inhämta utlåtanden av sakkunnigläkare, utan detta konstateras endast i motiveringen. Suomen Vakuutuslääkärien Yhdistys ry anser att det i lagen borde tas in bestämmelser om behörighetsvillkoren för försäkringsdomstolens läkarledamöter.

Remissinstanserna är i större utsträckning än när det gäller de nyss nämnda förslagen eniga om förslagen att slopa formella sammanträden och upprätta nya sammansättningar med en ledamot respektive två ledamöter. Vissa farhågor har framförts om huruvida endomarsammansättningen får för stor behörighet. Merparten av dem som inkommit med yttranden har stött förslaget att avstå från formella sammanträden eller ansett detta vara ett möjligt alternativ, eftersom nyttan är större än de olägenheter som ordnandet av formella sammanträden för närvarande medför. Vissa yttranden är negativa till enskilda förslag och bl.a. riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunio förhåller sig reserverat till förslaget.

Några ställningstaganden är negativa till förslaget om sammansättningar med en ledamot respektive två ledamöter. Dessa ställningstaganden gäller närmast försäkringsdomstolens ställning som fullföljdsinstans eller farhågorna när det gäller möjligheterna att administrera användningen av flera olika typer av sammansättningar.

Några negativa kommentarer har inkommit om föredragandenas ställning, om begränsning av mottagandet av tilläggsutredning och om förslaget till ändring av förfarandet för

utnämning av läkarledamöter. Förslaget att försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla ska redogöra för sina bindningar har stötts i samtliga remissyttranden. De övriga förslagen har inte föranlett anmärkningar.

6 Samband med andra propositioner

Till riksdagen överläts samtidigt som denna proposition en proposition om ändring av lagen om utnämning av domare och vissa lagar i samband med den. I den sist nämnda propositionen föreslås framför allt ändringar i bestämmelserna om utnämning av domare för viss tid. Avsikten är att domstolarna själva ska få större utnämningssbefogenhet och att denna i hovrätterna, förvaltningsdomstolarna, försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen ska överföras från plenum eller motsvarande kollegialt organ till chefsdomaren. Också på ett mer allmänt plan innebär reformen att plenum eller motsvarande organ

inte längre ska ha beslutanderätt i förvaltningsärenden i de nämnda domstolarna. I tingsrätten har lagmannen redan från förr motsvarande befogenhet.

Reformen gäller också försäkringsdomstolen. Därför ingår i propositionen också ett förslag till ändring av lagen om försäkringsdomstolen. Det föreslås att lagens 8 § 4 mom. ändras så att försäkringsrättssekreterarna ska utnämnas av försäkringsdomstolens överdomare. Genom en ändring av lagens 14 § indras förvaltningssammanträdet som beslutsorgan i administrativa ärenden.

Den ovan nämnda propositionen kan behandlas i riksdagen och de föreslagna lagarna kan träda i kraft oberoende av denna proposition. Vid en bedömning av det i denna proposition ingående lagförslaget 10 § 3 mom. om föredragandes ställning som lagfaren medlem och dess förhållande till grundlagen är det skäl att beakta också det ändringsförslag gällande utnämningssbefogenheten som nämns ovan.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om försäkringsdomstolen

2 §. Ledamöter och sakkunnigläkare. Enligt gällande 1 mom. i denna paragraf har försäkringsdomstolen en överdomare samt som övriga lagfarna ledamöter lagmän och försäkringsrättsdomare. Även en föredragande kan tjänstgöra som lagfaren ledamot enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att även en föredragande kan tjänstgöra som lagfarande ledamot enligt vad som föreskrivs i 10 § 3 mom. Avsikten med den föreslagna ändringen är att lagrummet ska motsvara den ändring som föreslås i 10 § 3 mom., som innebär att den nuvarande bestämmelsen på förordningsnivå lyfts upp till lagnivå.

I paragrafens 2 mom. föreslås ett tillägg om försäkringsdomstolens sakkunnigläkare. Avsikten med tillägget är att ändra den nuvarande benämningen, dvs. läkarledamöter, till benämningen sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen, som bättre beskriver dessas uppgift att ge sakkunnigutlåtanden. De nuvarande läkarledamöterna har vid försäkringsdomstolen endast uppgiften att ge sakkunnigutlåtanden, men de har i princip möjlighet att vid behov delta i beslutssammansättningen också som ledamöter. Läkarledamöternas sakkunnigutlåtanden omfattas inte av förhandlingssekretessen, men parterna hörs med anledning av dem. Avsikten med ändringen är att precisera de nuvarande läkarledamöternas uppgifter så att de inte längre ska delta i beslutssammansättningen som ledamöter samt att uttryckligen föreskriva att deras uppgift är att ge utlåtanden som utomstående sakkunniga. Avsikten är samtidigt att avsevärt öka användningen av partsoffentliga sakkunnigutlåtanden i syfte att öka växelverkan och transparensen i försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande. Försäkringsdomstolen ska inhämta utlåtande av en sakkunnigläkare i ärenden som har särskilt stor betydelse för en enskild part. Så ska för-

faras också i ärenden där det har lagts fram motstridig eller tolkningsbar medicinsk bevisning. Försäkringsdomstolen ska inhämta utlåtanden av en sakkunnigläkare i ärenden där det har lagts fram exceptionellt högklassig utredning som dock strider mot vedertagen ersättningspraxis. En sakkunnigläkares utlåtande ska inhämtas också i alla andra medicinska ärenden där en rättvis rättegång bedöms förutsatt det. Försäkringsdomstolens ordinarie läkarledamöter ska liksom för närvarande delta i beslutssammansättningen när det är fråga om ärenden där en medicinsk utredning inverkar på avgörandet. Avsikten med den föreslagna ändringen är att domstolen i betydligt större utsträckning än för närvarande ska inhämta utlåtanden av utomstående sakkunniga. Efter att lagen trätt i kraft ska justitieministeriet följa hur domstolspraxis utvecklas i detta avseende, med beaktande också av synpunkter som framförs av andra aktörer inom området.

Paragrafens 3 mom. stämmer överens med det gällande momentet.

4 §. Behörighet för och förordnande av läkarledamöter och sakkunnigläkare. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att det motsvarar den ändring som föreslås i 2 § 2 mom., enligt vilken benämningen läkarledamot ändras till sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen. I övrigt motsvarar 4 § 1 mom. det gällande lagrummet.

Enligt den ändring som föreslås i paragrafens 2 mom. ska statsrådet på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder förordna ett tillräckligt antal läkarledamöter och sakkunnigläkare till försäkringsdomstolen. Läkarledamöterna ska dock förordnas högst till dess att de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. Liksom i 1 mom. ändras också benämningen läkarledamot. Läkarledamöterna och sakkunnigläkarna ska enligt förslaget fortsättningsvis förordnas av statsrådet för fem år i sänder på framställning av justitieministeriet. Det föreslås emellertid att utnämningsförfarandet ändras så att justitieministeriet ska göra sin framställning efter att ha hört social- och hälsovårdsministeriet. Enligt gällande 4 § 3 mom. ska social- och hälsovårdsministeriet för förordnande av läkar-

ledamöter och suppleanter lägga fram ett förslag för justitieministeriet. Det föreslås att detta förfarande slopas. Däremot ska justitieministeriet höra social- och hälsovårdsministeriet innan det gör sin framställning till statsrådet. Syftet med ändringen är att förenkla utnämningsförfarandet och harmonisera det med de principer och den praxis som iakttas vid utnämning av domare. Förfarandet för utnämning av läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen ska enligt förslaget baseras på ett öppet ansökningsförfarande.

Enligt förslaget fogas till paragrafen ett nytt 3 mom. enligt vilket de som föreslås bli förordnade till läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen före utnämningen ska lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare (205/2000). De som förordnats till läkarledamöter och sakkunnigläkare ska på begäran av statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen utan dröjsmål redogöra för förändringar och eventuella brister i uppgifterna om sina bindningar och även ge annan motsvarande information. Avsikten är att förbättra medborgarnas förtroende för försäkringsdomstolens medicinska bedömningsförfarande.

5 §. Förordnande av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla. Paragrafens 1, 2 och 3 mom. motsvarar till sitt innehåll gällande 1, 2 och 3 mom.

Till paragrafen ska enligt förslaget fogas ett 4 mom. enligt vilket den som föreslås till annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller suppleant, före utnämningen ska ge en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare (205/2000). Den som förordnats till annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller till suppleant ska på begäran av statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen utan dröjsmål redogöra för förändringar och eventuella brister i uppgifterna om sina bindningar och även ge annan motsvarande information.

6 §. Förfarandet när en plats som innehas av en ledamot med uppgiften som bisyssla eller av en sakkunnigläkare blir ledig samt dessas avgångsålder. För tydlighetens skull föreslås att i paragrafens 1 mom. tas in ett

omnämmande om försäkringsdomstolens sakkunnigläkare. I övrigt motsvarar momentet den gällande bestämmelsen. I momentet föreskrivs efter ändringen att om en plats som innehas av en läkarledamot, en annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller av en sakkunnigläkare blir ledig under mandatperioden ska en efterträdare förordnas för återstoden av perioden. I övrigt har ledamöter med uppgiften som bisyssla rätt att kvarstå i uppgiften enligt vad som föreskrivs om rätten för innehavare av domartjänst att kvarstå i tjänsten.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. om avgångsåldern för ledamöter med uppgifter som bisyssla ändras så att den stämmer överens med statstjänstemannalagens (750/1994) 35 § 1 mom. där det föreskrivs om den allmänna avgångsåldern för tjänstemän. Avgångsåldern enligt gällande 2 mom. är 67 år. Det föreslås att momentet ändras så att läkarledamöterna och övriga ledamöter med uppgiften som bisyssla, fränsett de ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, är skyldiga att avgå när de fyller 68 år. En sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen är en expert som står till domstolens förfogande och som sålunda inte har någon rätt att kvarstå i tjänst. På sakkunnigläkare ska sålunda inte heller tillämpas bestämmelsen om avgångsålder.

10 §. Försäkringsdomstolens sammansättning och sammanträde. Enligt paragrafens gällande 1 mom. avgörs rättskipningsärenden vid ett sammanträde där överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare vid försäkringsdomstolen är ordförande och två lagfarna ledamöter är övriga ledamöter. Det föreslås att momentet preciseras så att rättskipningsärenden ska avgöras på föredragning. Denna ändring påverkar inte försäkringsdomstolens nuvarande beslutsförfarande där rättskipningsärenden avgörs på föredragning. Enligt förslaget ska gällande 2 och 3 mom. överföras till 1 mom. med oförändrat innehåll. Avsikten med ändringen är att sammanställa bestämmelserna om försäkringsdomstolens ordinarie beslutssammansättning i ett enda moment.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. som gör det möjligt att avgöra ärenden som det råder enighet om utan att något

formellt sammanträde behöver ordnas. För att förbättra flexibiliteten i försäkringsdomstolens arbete ska den enligt prövning ha möjlighet att utan något formellt sammanträde avgöra ärenden som inte kräver att alla ledamöter samtidigt är närvarande.

För att ett ärende ska kunna avgöras utan något ordinarie sammanträde föreslås att till paragrafen fogas en bestämmelse enligt vilken ett rättskipningsärende kan avgöras också utan sammanträde, då ledamöterna efter att tagit del av handlingarna är eniga och ingen har krävt att det ska hållas ett sammanträde om saken.

Enligt försäkringsdomstolens praxis ordnas i rättskipningsärenden som kan avgöras i en sammansättning med tre ledamöter inget ordinarie sammanträde utan ärendena avgörs på basis av ledamöternas skriftliga ställningstagande eller så att de som deltagit i behandlingen av ärendet håller ett diskussionsmöte som påminner om ett sammanträde. Den föreslagna ändringen gör det möjligt att fortsätta med denna praxis som visat sig fungera. När det gäller rättskipningsärenden som ska avgöras i en fem ledamöters sammansättning är avsikten att avgöra sådana ärenden vid ett sammanträde där samtliga ledamöter är samtidigt närvarande. De problem som sammanhänger med formella sammanträden i ärenden som ska avgöras i en sammansättning med fem eniga ledamöter, t.ex. då ledamöterna byts ut i behandlingens slutskede och behandlingen fördröjs, kan minskas på så sätt att ärenden som det råder enighet om avgörs utan att det ordnas något formellt sammanträde. Detta skulle emellertid förutsätta att de ledamöter som deltar i behandlingen av ärendet är klart eniga i sina ställningstaganden. På yrkande av vilken som helst ledamot ska i ärendet alltid ordnas ett sammanträde där samtliga ledamöter är närvarande och kan diskutera saken. Föredraganden kan också kräva att det ordnas ett sammanträde i ärenden som denne föredragit och i vilka föredraganden ingår i beslutssammansättningen.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket kanslichefen, assessorn eller en försäkringsrättssekreterare verkar som lagfarna ledamöter i ärenden som de föredrar, då i avgörandet deltar två lagfarna ledamöter utöver ordföranden. Momentet

överensstämmer med gällande 5 § 1 mom. i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen. Avsikten är att lyfta upp regleringen av försäkringsdomstolens vedertagna, på förordningen baserade förfarande till lagnivå. Den nämnda förordningens 5 § 2 mom. enligt vilket överdomaren kan förordna kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare att tjänstgöra som lagfaren ledamot även i andra ärenden, föreslås inte bli intagen i lagen. Den sist nämnda möjligheten att särskilt förordna en föredragande till ledamot faller bort i och med att denna bestämmelse i förordningen upphävs.

Paragrafens 4 mom. motsvarar gällande 4 mom.

10 a §. Domförhet med en ledamot. Till lagen om försäkringsdomstolen ska enligt förslaget fogas en ny 10 a § där det föreskrivs om försäkringsdomstolens domförhet med en ledamot. Enligt den föreslagna paragrafens 1 mom. är försäkringsdomstolen domför också med en ledamot om inte den fråga som ska avgöras är av en sådan art att den förutsätter en sammansättning med tre eller fem ledamöter och gäller avvisande av ett ärende som väckts vid försäkringsdomstolen men inte hör till dess behörighet, avvisande av ett ärende som inkommit efter besvärstiden, ett ärende som med anledning av ny utredning i sin helhet ska återremitteras eller överföras till förmånsverket, ett utmättningsärende och yrkanden i samband därmed, avbrytande av verkställighet och yrkanden i samband därmed, eller ett ärende där besvär, en ansökan eller yrkanden har återtagits helt och hållet samt yrkanden i anslutning till ett sådant ärende. Med yrkanden i samband med ett ärende avses processuella yrkanden, t.ex. yrkande på muntlig förhandling och andra bi-yrkanden som kan gälla t.ex. rättegångskostnader eller arvode till ett rättegångsbiträde.

Sådana ärenden som nämns ovan förekommer i många sammanhang. Avsikten är att förenkla behandlingen av ärendena så att de alltid ska avgöras i grundsammansättning som bestäms enligt ärendekategorin. Utgångspunkten är den att dessa ärenden ska avgöras i en sammansättning med en ledamot men att ett ärende ska avgöras i en sammansättning med tre eller fem ledamöter om den fråga som ska avgöras är av en sådan art att

den förutsätter detta. En sådan situation kan uppkomma t.ex. om det i ett ärende framkommer sådana omständigheter att försäkringsdomstolen tar ställning till frågan om det funnits vägande skäl till att besvär inlämnats för sent. Dessutom kan försäkringsdomstolen enligt prövning överföra t.ex. sådana ärenden till avgörande i grundsammansättning som i rättsligt hänseende kräver mera omfattande utredning eller som är förenade med mera krävande rättsliga problem. Ett ärende kan överföras till behandling i grundsammansättning också i ett senare skede, om det under behandlingens gång visar sig vara motiverat att överföra det till en större sammansättning.

Enligt paragrafens 2 mom. består en sammansättning med en ledamot av överdomaren, lagmannen eller en försäkringsrättsdomare. En föredragande som inte ingår i beslutssammansättningen ska föredra ärendena för den.

10 b §. Domförhet med två ledamöter. Det föreslås att till lagen om försäkringsdomstolen fogas en ny 10 b § vari föreskrivs om försäkringsdomstolens domförhet i en sammansättning med två ledamöter.

Enligt paragrafens 1 mom. är försäkringsdomstolen domför i en sammansättning med två ledamöter, varav den ene är lagfaren ledamot och den andre läkarledamot, om det ärende som ska avgöras inte är av en sådan art att det förutsätter en sammansättning med tre ledamöter och inte gäller överklagande av ett beslut som Folkpensionsanstalten fattat i första instans och som gäller annat än sjukpension, ersättning för företagshälsovård, rehabiliteringsförmåner eller yrkesinriktad rehabilitering och där en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet.

I en sammansättning som består av en domare och en läkarledamot ska avgöras ärenden som gäller t.ex. handikappbidrag och vårdbidrag för barn. Ärendets art kan emellertid förutsätta att det avgörs i en sammansättning med tre ledamöter, t.ex. då ärendet är förenat med problematiska lagtolkningsfrågor eller andra omständigheter som förutsätter ett ställningstagande av en annan lagfaren ledamot.

Enligt paragrafens 2 mom. ska i en sammansättning med två ledamöter överdoma-

ren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare vara lagfaren ledamot. En föredragande som inte ingår i beslutssammansättningen ska föredra ärendena för en sammansättning med två ledamöter.

Enligt paragrafens 3 mom. ska ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter överföras till en sammansättning med tre ledamöter om ledamöterna inte är eniga om avgörandet. Ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter kan sålunda enligt prövning på de grunder som nämns ovan i 1 mom. överföras till en sammansättning med tre ledamöter eller också kan det bli nödvändigt att överföra ärendet till en sammansättning med tre ledamöter om ledamöterna inte är eniga om ärendets avgörande. Ett ärende kan avgöras i en sammansättning med två ledamöter också utan att det ordnas något ordinarie sammanträde.

11 §. Ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet. Enligt paragrafens gällande 1 mom. ska de ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden och företagsverksamhet i stor utsträckning delta i behandlingen av ärenden som gäller arbetspensioner, olycksfallsförsäkring och lönegaranti. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden och företagsverksamhet ska delta i beslutssammansättningen alltid då det är fråga om ärenden som gäller privaträttsligt, kommunalt eller statligt anställdas eller därmed jämförbara anställdas, företagares, lantbruksföretagares eller därmed jämförbara anställdas rätt till sjukpension eller yrkesinriktad rehabilitering i arbetspensionsärenden. Sakkunnigledamöter ska delta i beslutssammansättningen i ovan nämnda arbetspensionsärenden också när det är fråga om förmånens begynnelse-tidpunkt eller bedömning av frågan om full eller partiell sjukpension ska beviljas. I olycksfallsärenden ska ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden och företagsverksamhet delta i beslutssammansättningen alltid när det är fråga om huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall ska berättiga till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948), enligt lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990) eller

enligt lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/1981) eller när det är fråga om yrkesinriktad rehabilitering. Dessutom ska sakkunnigledamöter delta i beslutssammansättningen i sådana ärenden där det har getts ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt 11 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) eller när det är fråga om ett lönegarantiärende.

Avsikten med reformen är att försäkringsdomstolen ska verka i lättare sammansättningar när det är fråga om ärenden där det med tanke på parternas rättssäkerhet inte är nödvändigt att sakkunnigledamöter deltar i behandlingen.

Sakkunnigledamöter ska enligt förslaget inte längre automatiskt delta i behandlingen av ärenden där avgörandena baseras på detaljerade lagbestämmelser som inte lämnar något större utrymme för prövning och inte heller i ärenden vilkas avgöranden baseras på skälighetsprövning endast i enskilda fall och vilka inte förutsätter sakkunnigledamöters kunskaper. Exempelvis i arbetspensions- och olycksfallsärenden fattas beslut om ersättningsbeloppen i allmänhet på basis av entydiga bestämmelser och vedertagen tillämpningspraxis. I sådana ärenden är det inte motiverat att sakkunnigledamöter deltar i beslutssammansättningen. I olycksfallsärenden skulle den föreslagna avgränsningen leda till att situationen återgår till det som den var för ca tio år sedan. Enligt förslaget ska frågan om sakkunnigmedlemmar ska delta i beslutssammansättningen avgöras utifrån vilken ärendekategori det är fråga om. Exempelvis när det är fråga om utkomstskyddsärenden är det nödvändigt att sakkunnigledamöter deltar då det är fråga om att dra upp samhälleligt betydelsefulla arbetskraftspolitiska riktlinjer. I lönegarantiärenden är arbetsrättsliga problem vanligt förekommande, men också i sådana fall är det motiverat att sakkunnigledamöter deltar i sammansättningen. Lagändringen innebär sålunda att sakkunnigledamöter inte längre ska ingå i sammansättningen endast när det är fråga om ärenden som från beslutssynpunkt är klara och rutinmässiga. Inga ändringar föreslås i fråga om förfarandet för utnämning av sakkunnigledamöter.

Paragrafens 2 mom. motsvarar det gällande momentet. Avsikten är att bibehålla känne-

domen om arbetsgivarsidans respektive arbetstagsidans förhållanden i sådana ärenden där ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet deltar i avgörandet.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket beslutssammansättningen alltid kan kompletteras med sakkunnigledamöter om ärendets art kräver det. Avsikten är att sammansättningen från fall till fall ska kunna kompletteras i alla sådana ärenden som enligt 11 § 1 mom. 1 - 5 punkten i den gällande lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) förutsätter att ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden eller företagsverksamhet deltar i beslutssammansättningen.

Sammansättningen kan sålunda kompletteras med ledamöter som förordnats på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna när det är fråga om arbetspensionsärenden som gäller privatanställda, olycksfalls- eller militärskadeärenden, arbetslöshetsdagpenning, arbetsmarknadsstöd, arbetskraftspolitiskt utbildningsstöd, utbildningsdagpenning, vuxenutbildningsstöd, ersättning för uppehälle, alterneringsersättning, lönegaranti eller om att en person förvägrats eller frångåtits medlemskap i en arbetslöshetskassa. Sammansättningen kan vidare kompletteras med ledamöter som förordnats på förslag av kommunala arbetsmarknadsverket och de huvudavtalsorganisationer som representerar kommunala tjänstemän och arbetstagare när det i ett arbetspensionsärende är fråga om en kommunalt anställds rätt till sjukpension, med ledamöter som förordnats på förslag av statens arbetsmarknadsverk och de mest representativa centralorganisationerna för statens tjänstemän och arbetstagare när det är fråga om en statligt eller därmed jämförbart anställds rätt, med ledamöter som förordnats på förslag av de mest representativa företagarorganisationerna när det i ett arbetspensionsärende är fråga om en företagares rätt till sjukpension samt med ledamöter som förordnats på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna när det är fråga om en lantbruksföretagares och en tidigare i uppgifter som kan jämföras med en lantbruksföretagares verksam persons rätt till sjukpension

eller när det är fråga om olycksfallsförsäkringsärenden.

Eftersom beslutssammansättningen i sådana fall då ärendets natur förutsätter det kan kompletteras med sakkunnigledamöter kan ur de ärendegrupper som inte längre i första hand ska behandlas i en sammansättning med sakkunnigledamöter väljas sådana ärenden som ska behandlas i en sammansättning med sakkunnigledamöter, eftersom sakkunskap är nödvändig för avgörandet. Det kan t.ex. vara fråga om att fastställa den årliga förvärvsinkomsten i olycksfallsförsäkringsärenden. Trots att frågor som gäller pensionsbelopp eventuellt kan avgöras med endast en teknisk räkneoperation och det sålunda inte kan anses vara nödvändigt att en sakkunnigledamot deltar i beslutssammansättningen, kan det dessutom konstateras att exempelvis frågor som gäller intjänande av pension och förvärvsinkomster som ska beaktas i pensionen kan förutsätta att sakkunnigledamöter deltar i beslutssammansättningen. Enligt förvaltningsprocesslagens (586/1996) 33 § är försäkringsdomstolen skyldig att se till att ärendena blir utredda. Av denna anledning och eftersom ledamöterna i den beslutssammansättning som behandlar ett ärende också i övrigt har de bästa förutsättningarna att bedöma vilken typ av utredning eller sakkunskap det krävs för att avgöra ärendet är det motiverat att i en del av ärendena låta det vara beroende av beslutssammansättningens prövning om sakkunnigledamöter ska anlitas eller inte. Trots lagändringen kommer rättssäkerheten fortfarande att ligga på en hög nivå. Genom justitieministeriets försorg ska efter att lagen trätt i kraft de konsekvenser att följas upp som orsakas av detta ändringsförslag och likaså av motsvarande ändringsförslag i 12 § 2 mom. som gäller ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, så att åsikter som framförs av andra aktörer inom området nog beaktas. Frågan om hur lagen fungerar i praktiken tas upp till särskild granskning senast två år efter att den trätt i kraft.

12 §. Ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden. I denna paragraf föreslås motsvarande ändringar som i 11 §. När det är fråga om huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall berättigar till ersättning eller bidrag enligt lagen om skada, ådragen i

militärtjänst (404/1948) ska i behandlingen delta ledamöter och militärledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden. På motsvarande sätt som i föreslagna 11 § ska ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden alltid delta i ärenden som är betydelsefulla för utformningen av rättspraxis och när det är nödvändigt att en sakkunnigledamot med särskild sakkunskap deltar i behandlingen. Exempelvis ärenden som gäller ersättningsbelopp ska inte längre avgöras i en sammansättning med fem ledamöter, eftersom det i sådana ärenden vanligen är fråga om avgöranden som görs på basis av vedertagen rättspraxis eller om att tillämpa entydiga bestämmelser på enskilda fall.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. enligt vilket beslutssammansättningen, på motsvarande sätt som enligt lagförslaget 11 § 3 mom. i fråga om ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden och företagsverksamhet från fall till fall i enlighet med 12 § i den gällande lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) i alla ärenden som gäller ersättning för militärskada och ekonomiskt stöd efter att en värnpliktig avlidit, ska kunna kompletteras med sakkunnigledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, om ärendets natur förutsätter det. Beslut om komplettering av sammansättningen ska fattas av dess ledamöter.

13 §. Förstärkt sammanträde och plenum. I paragrafens 1 mom. föreskrivs om försäkringsdomstolens förstärkta sammanträde. Momentet motsvarar det gällande momentet till den del som det avser det förstärkta sammanträdet sammansättning och domförhet. Till momentet ska enligt förslaget fogas den för närvarande i 10 § 1 mom. i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen ingående bestämmelsen där det föreskrivs att om avgörandet i ett rättskipningsärende eller en fråga som hör till ett rättskipningsärende kan vara av principiell betydelse med tanke på tillämpning av lag eller om avgörandet skulle innebära avvikelser från tidigare praxis, kan försäkringsdomstolens överdomare eller en lagman bestämma att ärendet ska behandlas vid förstärkt sammanträde.

I paragrafens 2 mom. föreslås ändringar till den del som däri föreskrivs om sammansättningen av försäkringsdomstolens plenum.

Dessutom föreslås i paragrafen ett tillägg om vad som i 10 § 2 mom. i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen föreskrivs om överföring av ett ärende eller en fråga till plenum. Det föreslås att paragrafens 2 mom. ändras så att överdomaren under de förutsättningar som föreskrivs i 1 mom. kan överföra ett rättskipningsärende eller en fråga som sammanhänger därmed till plenum vars ordförande är överdomaren och vars övriga ledamöter är lagmännen, de ordinarie försäkringsrättsdomarna och de ledamöter som tidigare behandlat ärendet. Plenum är, liksom för närvarande, domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande. Jämfört med den nuvarande sammansättningen kan i plenum enligt förslaget inte längre delta försäkringsrättsdomare som är utnämnda för viss tid. Det är enklare att diskutera fallen i en lättare sammansättning och ärendena kan sålunda behandlas effektivare. Plenums sammansättning kommer dock fortfarande att vara tillräckligt stark.

Det föreslås inga särskilda bestämmelser om läkarledamöters och övriga sakkunnigledamöters deltagande i behandlingen av ärenden, utan detta bestäms utifrån den sammansättning i vilken ärendet tidigare behandlats. Med avvikelse från gällande 13 § i lagen om försäkringsdomstolen kan också en föredragande som deltagit i en tidigare beslutssammansättning delta i plenum. Denna reform innebär vidare att om ett ärende överförs från förstärkt sammanträde till plenum ska i plenum dessutom delta de ledamöter som behandlat ärendet i förstärkt sammanträde. Detta sker emellertid sällan i praktiken.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. upphävs.

16 §. *Behandling av ärenden i försäkringsdomstolen.* Paragrafens 1 och 2 mom. motsvarar de gällande momenten.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket försäkringsdomstolen kan lämna en skriftlig eller muntlig utredning utan avseende om utredningen anländer till försäkringsdomstolen samma dag som ärendet avgörs eller senare. Sådan utredning tas inte med i rättegångsmaterialet. Bestämmelsen gäller den dag då ärendet har avgjorts vid sammanträde. I sådana fall då ett ärende har avgjorts utan något ordinarie sammanträde

anses det ha avgjorts den dag då det protokollfördes som avgjort. Det är motiverat att bestämma den dagen som tidsgräns för tilläggsutredning eftersom en part kan lämna in tilläggsutredning till försäkringsdomstolen den dagen men först efter avgörandet eller också har utredning anlant till försäkringsdomstolens kansli men inte i tid nått beslutsfattarna.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. enligt vilket försäkringsdomstolen efter att ha inlett ett ärende ska underrätta sökanden om detta, om den beräknade behandlingstiden, om hur muntlig och skriftlig utredning beaktas vid handläggningen samt ge sökanden anvisningar om hur tilläggsutredning kan sändas in. Avsikten är att den som söker ändring ska få all nödvändig information om behandlingen av ärendet i försäkringsdomstolen. Försäkringsdomstolen ska underrätta sökanden om att ett ärende efter självrättelseförfarande har inletts vid försäkringsdomstolen och att behandlingen beräknas ta ett visst antal månader i anspråk. Beräkningen baseras på den genomsnittliga behandlingstiden vid den tidpunkt då ärendet inleds. Dessutom ska försäkringsdomstolen ge anvisningar om hur eventuell ny utredning lämnas in och upplysa sökanden om när ny utredning senast ska lämnas in för att kunna beaktas vid behandlingen av ärendet.

18 §. *Undanröjande av beslut.* Paragrafens 1 och 2 mom. motsvarar de gällande momenten.

Det föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket försäkringsdomstolen i samband med att den avgör ett ärende, utan ansökan eller framställning kan undanröja ett beslut som har samband med ärendet. Bestämmelsen motsvarar det som i förvaltningsprocesslagens (586/1996) 64 § 1 mom. föreskrivs i fråga om högsta förvaltningsdomstolen.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Genom en särskild förordning upphävs 5, 8 och 10 § samt 11 § 1 mom. i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen.

3 Ikraftträdande

Avsikten är att den föreslagna lagen ska träda i kraft ca tre månader efter att den antagits och stadfästs. Den mellanliggande tiden behövs för utbildning och andra verkställighetsåtgärder, i synnerhet för utnämning av sakkunnigläkare. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

I lagförslaget finns inga andra övergångsbestämmelser än de som gäller 11 och 12 §. Lagen ska sålunda i övrigt tillämpas så snart den trätt i kraft. På ärenden som inletts vid försäkringsdomstolen innan den föreslagna lagen trätt i kraft ska tillämpas de bestämmelser i 11 och 12 § som gällde innan lagen trädde i kraft.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I grundlagens 21 § 2 mom. föreskrivs om lagstiftarens uppdrag när det gäller garantier för en rättvis rättegång. I grundlagens 100 § föreskrivs om de högsta domstolarnas sammansättning och domförhet. I grundlagen föreskrivs inte om tingsrätternas, hovrätternas, förvaltningsdomstolarnas och specialdomstolarnas sammansättningar utan dessa bestäms i lagarna om respektive domstol.

De föreslagna bestämmelserna som innebär att försäkringsdomstolens beslutssammansättningar blir lättare ändrar inte huvudregeln om domförhet utan enligt den kommer försäkringsdomstolen fortsättningsvis att vara domför i kollegial sammansättning. Den kan sammanträda i sammansättningar med en ledamot och två ledamöter i vissa på förhand bestämda ärenden. När rättssäkerheten kräver det kan ett ärende tas upp till behandling i grundsammansättning. De föreslagna bestämmelserna förutsätter inte heller annars att ärenden som lämpar sig för behandling i sammansättning med en ledamot eller två ledamöter alltid måste behandlas i sådana sammansättningar. Vid användning av dessa sammansättningar kan bl.a. ärendets omfattning och svårighetsgrad beaktas.

Den i grundlagens 21 § tryggade rätten till en rättvis rättegång och rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt sammanhänger

med förslaget att försäkringsdomstolen kan avstå från att hålla formella sammanträden. Med förslaget som innebär begränsning av mottagande av tilläggsutredning sammanhänger också rätten till en rättvis rättegång samt dessutom rätten att bli hörd, som tryggas i den nämnda paragrafen.

Rätten till en rättvis rättegång och rätten att få sin sak behandlad på behörigt sätt tryggas enligt förslaget också i ärenden där det inte längre ordnas formellt sammanträde där samtliga ledamöter samtidigt är närvarande. Utgångspunkten är fortfarande den att ärendena avgörs vid sammanträde men i sådana fall som det råder enighet om kan avgörandet, för att behandlingen ska gå snabbare, tas på basis av entydiga ställningstaganden som beslutssammansättningens ledamöter antecknar i handlingarna. Domstolen är också i sådana ärenden behörig, opartisk och ojävig. Dessutom är den korrekt sammansatt och iakttar den lagliga behandlingsordningen i sina avgöranden.

Den föreslagna lagen motsvarar den författningsnivå som grundlagen förutsätter och innehåller inga sådana inskränkningar av de grundläggande rättigheterna som är problematiska från grundlagens synpunkt. Lagförslaget innehåller inte heller några bemyndiganden att utfärda förordning. Med dessa utgångspunkter kan det med fog anses att det lagförslag som ingår i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I lagstiftningen om hovrätter har bestämmelsen om den beslutanderätt som tillkommer en ledamot stiftats som en vanlig lag. Lagutskottet ingrep i detta avseende inte i förslaget i sitt betänkande (LaUB 27/2002 rd) med anledning av regeringens proposition (RP 83/2001 rd). Också den ändring av hovrättslagen varmed det blev möjligt att förordna föredraganden till ledamot i beslutssammansättningen kunde stiftas som en vanlig lag (LaUB 19/1997 rd). Lagutskottet bad grundlagsutskottet ge ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna (RP 85/2005 rd) där det föreslogs lättare sammansättningar för förvaltningsdomstolarna samt att föredraganden kunde fungera som ledamot i förvaltningsdomstolarnas sammansättning vid avgörande. Grundlagsutskottet

framförde som sitt utlåtande att lagförslaget kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

På grund av att förslaget gällande föredragandes ställning i försäkringsdomstolen har samband med de grundläggande rättigheterna är det emellertid skäl att inhämta grundlagsutskottets ställningstagande i ärendet.

Grundlagsutskottet (GrUU 2/2006 – RP 85/2005 rd) har i samband med revideringen av lagen om förvaltningsdomstolarna tagit ställning till frågan om föredragandens deltagande i beslutssammansättningen. Grundlagsutskottet föreslog i utlåtandet att i lagen om förvaltningsdomstolarna tas in en liknande bestämmelse som i hovrättslagens 9 §. I grundlagens 102 § föreskrivs om utnämning av domare. Enligt paragrafen utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lagen bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottets åsikt ska ett förordnande av en föredragande att sköta domaruppgifter uppfattas som utnämning av en icke ordinarie domare i den bemärkelse som grundlagen avser, trots att det inte i egentlig mening är fråga om utnämning till en domartjänst. Enligt grundlagsutskottets åsikt är förfarandet, som innebär att en föredragande i samband med en viss föredragning eller ett visst fall särskilt kan förordnas till medlem av en beslutssammansättning, inte förenligt med de krav som kan härledas från grundlagen och Europeiska människorättskonventionen i fråga om domares oavsätlighet och domstolarnas oavhängighet. Grundlagsutskottet anser vidare att en domstolstjänsteman i ställningen som domare inte med avseende på domarens oberoende t.ex. på grund av faktorer som har samband med en tjänstemans karriärplaner inom domstolsväsendet helt och hållet kan jämföras med den ställning som en ordinarie eller ens för viss tid utnämnd domare har. Enligt utskottets åsikt kan sådana omständigheter i vissa fall påverka bedömningen av om en domstol uppfattas som oavhängig. Vidare anser grundlagsutskottet att frågor i anslutning till tjänsteansvaret i sådana fall då en föredragande förordnats att sköta domaruppgifter dessutom kan orsaka onödiga tolkningsproblem. Grundlagsutskottet anser det av dessa

skäl vara befogat att allvarligt överväga den föreslagna regleringens behövlighet, i synnerhet med beaktande av att de i propositionen nämnda frågorna enligt det förslag som det då var fråga om kunde avgöras också i en sammansättning med två domare.

Lagutskottet ansåg i sitt betänkande (LaUB 9/2006 rd) att grundlagsutskottets farhågor i princip trots allt var så grava att lagutskottet inte såg någon anledning att tillåta den föreslagna möjligheten för föredraganden att vara ett slags tillfällig ledamot i den domföra sammansättningen, och strök därför detta alternativ i propositionen. Vidare anförde lagutskottet att justitieministeriet i samband med utvecklingen av hovrättsförfarandet överlag kunde fundera på om det arrangemang med föredraganden som deltagare i sammansättningen som regleras i hovrättslagens 9 § är korrekt.

Avsikten med förslaget gällande föredragandens ställning är inte att ändra försäkringsdomstolens sammansättningar till den del som föredraganden i egenskap av lagfaren ledamot deltar i beslutssammansättningen. Avsikten är endast att regleringen av föredragandenas ställning som ledamöter i sin helhet ska lyftas upp till lagnivå, så som grundlagens 102 § förutsätter. Den ändring av ställningen för försäkringsdomstolens föredragande som föreslås innebär sålunda att den gällande regleringen i statsförfattningsrättsligt hänseende sätts in i rätt sammanhang.

Eftersom grundlagsutskottet anser det vara problematiskt att det skulle ankomma på verkchefen och sålunda på domstolen själv att för en viss föredragning eller ett visst fall förordna en föredragande att sköta domaruppgifter, föreslås det inte att 5 § 2 mom. i statsrådets förordning om försäkringsdomstolen som gäller ett sådant förfarande ska överföras till lagen om försäkringsdomstolen. Förordningens 5 § 2 mom. bör upphävas.

Grundlagsutskottet har inte tagit ställning till 2 § 1 mom. i den gällande lagen om försäkringsdomstolen, enligt vilket utöver överdomaren, lagmännen och försäkringsrättsdomarna också föredragandena är ledamöter av försäkringsdomstolen. Grundlagsutskottet har inte heller annars tidigare tagit ställning till den situationen att det hör till föredragan-

dens tjänsteuppgifter att fungera som lagfaren ledamot av domstolen.

De vid försäkringsdomstolen anställda föredragandenas ställning kan inte likställas med den situationen att en föredragande för en viss föredragning eller för ett visst fall förordnas sköta domaruppgifter men inte heller kan anses vara tillfälliga ledamöter av domstolen.

Exempelvis de vid försäkringsdomstolen anställda föredragandenas eventuella karriärplaner ska inte bedömas enligt samma grunder som de alternativa avancemangsmöjligheterna för föredragandena vid allmänna domstolar, eftersom försäkringsdomstolen är en specialdomstol. Försäkringsdomstolens föredragande specialiserar sig på ärenden som gäller social trygghet och på medicinska frågor. Det är sålunda inte lika vanligt att de flyttar över till andra domstolar som i fråga om flyttningar mellan allmänna domstolar. Det var tidigare relativt vanligt att försäkringsdomstolens föredragande gick över till andra uppgifter, men under de senaste åren har utvecklingen gått i andra riktningen. Eftersom försäkringsdomstolen är den högsta instansen för överklaganden i ärenden som gäller social trygghet sker karriärutvecklingen framför allt genom att tjänstemän från be-

svärsnämnderna går över till försäkringsdomstolen. En del av försäkringsdomstolens föredragande har återvänt till försäkringsdomstolen efter att ha skaffat sig behörighet hos högsta domstolen. En omständighet som eventuellt får föredragandena att stanna kvar hos försäkringsdomstolen är att karriärutvecklingen vid den har varit betydligt snabbare än hos de allmänna domstolarna.

Vad beträffar föredragandenas opartiskhet och oavhängighet kan det konstateras att det varken från ändringssökandenas eller från något annat håll har framförts kritik mot dem. Missnöjet med försäkringsdomstolens sammansättningar har riktats mot läkarledamöterna.

Försäkringsdomstolens föredragande utför sitt uppdrag som lagfarna ledamöter liksom sina övriga tjänsteuppgifter under tjänstansvar. Merparten av försäkringsdomstolens föredragande har fullgjort domstolspraktik, vilket kan anses vara viktigt med tanke på domaruppgifterna. Eftersom föredragandena deltar i försäkringsdomstolens sammansättningar får de också hela tiden en form av domarerfarenhet.

Med stöd av det som anförs ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om försäkringsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) 2, 4 – 6, 10 – 13, 16 och 18 §, av dem 4 och 5 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 1207/2003, 10 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 384/2007 och 11 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1228/2004, samt
fogas till lagen nya 10 a och 10 b §,
som följer:

2 §

Ledamöter och sakkunnigläkare

Försäkringsdomstolen har en överdomare samt som övriga lagfarna ledamöter lagmän och försäkringsrättsdomare. Bestämmelser om när en föredragande kan verka som lagfaren ledamot finns i 10 § 3 mom.

Vid försäkringsdomstolen finns dessutom läkarledamöter, ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet och ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden. Dessa är ledamöter med uppgiften som bisyssla. Vid försäkringsdomstolen finns också sakkunnigläkare med uppgiften som bisyssla.

Överdomaren vid försäkringsdomstolen leder domstolen och svarar för dess resultat.

4 §

Behörighet för och förordnande av läkarledamöter och sakkunnigläkare

Läkarledamöterna och sakkunnigläkarna vid försäkringsdomstolen ska vara legitimerade läkare. Läkarledamöterna och sakkunnigläkarna ska ha goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska samt nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska.

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal läkarledamöter och sakkunnigläkare till försäkringsdomstolen. Läkarledamöterna förordnas dock högst till dess att de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. Justitieministeriet ska höra social- och hälso-

vårdsministeriet innan det gör sin framställning till statsrådet.

De som föreslås bli förordnade till läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen ska före utnämningen lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare. De som förordnats till läkarledamöter och sakkunnigläkare ska utan dröjsmål redogöra för förändringar och brister i uppgifterna om sina bindningar och även annars lämna motsvarande redogörelse när statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen begär en sådan.

5 §

Förordnande av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal ledamöter med uppgiften som bisyssla, vilka är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet samt med militärskadeärenden, samt suppleanter för dem till försäkringsdomstolen, dock högst till dess att de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. De ledamöter med uppgiften som bisyssla som avses här och deras suppleanter ska förordnas så att det bland dem finns ett tillräckligt antal med kunskaper i finska och ett tillräckligt antal med kunskaper i svenska.

För förordnande av de ledamöter och suppleanter som avses i 1 mom läggs förslag fram för justitieministeriet enligt vad som föreskrivs i 11 och 12 §. I varje enskilt förslag ska det finnas dubbelt så många kandidater

som det behövliga antalet ledamöter och suppleanter.

Ledamöter och suppleanter för dem förordnas fastän något förslag till förordnande inte har gjorts inom en av statsrådet utsatt tid eller ett bristfälligt förslag har gjorts upp, om ett förslag inte gjorts upp eller kompletterats trots att en begäran om detta framförts.

Den som föreslås till annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller suppleant vid försäkringsdomstolen ska före utnämningen lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare. Den som förordnats till annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller till suppleant ska utan dröjsmål redogöra för förändringar och brister i uppgifterna om sina bindningar och även annars lämna motsvarande redogörelse när statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen begär en sådan.

6 §

Förfarandet när en plats som innehas av en ledamot med uppgiften som bisyssla eller av en sakkunnigläkare blir ledig samt dessas avgångsålder

Om en plats som innehas av en läkarledamot, en annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller av en sakkunnigläkare blir ledig under mandatperioden ska en efterträdare förordnas för återstoden av perioden. I övrigt har ledamöter med uppgiften som bisyssla rätt att kvarstå i uppgiften enligt vad som föreskrivs om rätten för innehavare av domartjänst att kvarstå i tjänsten.

Läkarledamöterna och de andra ledamöterna med uppgiften som bisyssla, fränsett de ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, är skyldiga att avgå när de fyller 68 år.

10 §

Försäkringsdomstolens beslutssammansättning och sammanträde

Rättskipningsärenden ska avgöras på fördragning vid ett sammanträde där överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdoma-

re är ordförande och två lagfarna ledamöter är övriga ledamöter. I stället för en av de lagfarna ledamöterna deltar en läkarledamot i behandlingen av ett ärende, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet. Bestämmelser om när andra ledamöter med uppgiften som bisyssla ska delta i behandlingen av ett ärende finns i 11 och 12 §. I fråga om andra åtgärder än ett slutligt avgörande i huvudsaken kan försäkringsdomstolen fatta beslut utan ledamöter med uppgiften som bisyssla.

Ett ärende kan avgöras också utan sammanträde, då ledamöterna i beslutssammansättningen efter att ha tagit del av handlingarna är eniga om saken och ingen har krävt att det ska hållas ett sammanträde.

Kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare verkar som lagfaren ledamot av försäkringsdomstolen då denne föredrar ärenden som skall avgöras av två lagfarna ledamöter utöver ordföranden.

Bestämmelser om försäkringsdomstolens beslutssammansättning i ärenden som gäller rättegångens offentlighet i försäkringsdomstolen finns i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007).

10 a §

Domförhet med en ledamot

Försäkringsdomstolen är domför med en ledamot om inte den fråga som ska avgöras är av en sådan art att den förutsätter en sammansättning med tre eller fem ledamöter och gäller

1) avvisande av ett ärende som väckts vid försäkringsdomstolen men inte hör till dess behörighet,

2) avvisande av ett ärende som inkommit efter besvärstiden,

3) ett ärende som med anledning av ny utredning i sin helhet ska återremitteras eller överföras till förmånsverket,

4) ett utmättningsärende och yrkanden i samband därmed,

5) avbrytande av verkställighet och yrkanden i samband därmed, eller

6) ett ärende där besvär, en ansökan eller yrkanden har återtagits helt och hållet samt yrkanden i anslutning till ett sådant ärende.

12 §

Ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden

När det är fråga om huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall ska berättiga till ersättning eller bidrag enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948) ska i behandlingen delta två ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden eller en ledamot som är förtrogen med ersättningstagarnas förhållanden och en militärledamot, beroende på ärendets art. De ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden och deras suppleanter ska förordnas på förslag av de mest representativa centralorganisationerna för ersättnings-tagarna medan militärledamöterna ska förordnas på förslag av försvarsministeriet.

Beslutssammansättningen kan kompletteras med ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden också i andra ärenden än sådana som avses i 1 mom., om ärendets art kräver det. Beslut om komplettering ska fattas av ledamöterna i beslutssammansättningen.

13 §

Förstärkt sammanträde och plenum

Om avgörandet i ett rättskipningsärende eller en fråga i samband därmed kan vara av principiell betydelse med tanke på tillämpning av lag eller om avgörandet skulle avvika från tidigare praxis, kan överdomaren eller en lagman överföra ärendet eller en fråga som sammanhänger med det till förstärkt sammanträde vars ordförande är överdomaren eller lagmannen och vars övriga ledamöter är de som tidigare behandlat ärendet samt de övriga försäkringsrättsdomarna vid samma avdelning och avdelningens lagman. Det förstärkta sammanträdet är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Överdomaren kan under de förutsättningar som föreskrivs i 1 mom. överföra ett rättskipningsärende eller en fråga som sammanhänger därmed till plenum vars ordförande är överdomaren och övriga ledamöter är lagmännen, de ordinarie försäkringsrättsdomarna och de ledamöter som tidigare behandlat

ärendet. Plenum är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

16 §

Behandling av ärenden i försäkringsdomstolen

Vid behandlingen av ärenden i försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996), om inte något annat föreskrivs särskilt.

Vad som i 38 § förvaltningsprocesslagen föreskrivs om muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen på begäran av en enskild part, gäller muntlig förhandling i försäkringsdomstolen.

Försäkringsdomstolen kan lämna en skriftlig eller muntlig utredning utan avseende, om den anländer till försäkringsdomstolen samma dag som ärendet avgörs eller senare. Sådan utredning tas inte med i rättegångsmaterialet.

Efter att ett ärende inletts vid försäkringsdomstolen ska domstolen underrätta sökanden om detta, om den beräknande behandlingstiden, om hur muntlig och skriftlig utredning beaktas vid behandlingen samt ge sökanden anvisningar om hur eventuell tilläggsutredning kan sändas in.

18 §

Undanröjande av beslut

Försäkringsdomstolen kan undanröja ett lagakraftvunnet beslut och förordna om ny behandling av ärendet enligt vad som föreskrivs särskilt. Ansökan om undanröjande av ett beslut ska göras inom fem år efter att beslutet vunnit laga kraft. Av särskilt vägande skäl kan ett beslut undanröjas också på ansökan som gjorts efter utgången av den föreskrivna tiden. I fråga om förfarandet vid undanröjande av beslut gäller i övrigt vad som i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om besvär.

Ansökningsärenden som gäller undanröjande av beslut ska försäkringsdomstolen avgöra i en sammansättning med tre ledamöter.

Utöver vad som i 1 mom. föreskrivs om undanröjande av beslut kan försäkringsdomstolen i samband med att den avgör ett ärende som inletts utan ansökan eller framställning undanröja ett beslut som har samband med ärendet.

Denna lag träder i kraft den 20 .
På ärenden som inletts vid försäkringsdomstolen innan denna lag trätt i kraft tillämpas de bestämmelser i 11 och 12 § som gäller vid ikraftträdandet.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 3 december 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Astrid Thors

*Bilaga
Parallelltexter*

Lag

om ändring av lagen om försäkringsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) 2, 4 – 6, 10 – 13, 16 och 18 §, av dem 4 och 5 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 1207/2003, 10 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 384/2007 och 11 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1228/2004, samt
fogas till lagen nya 10 a och 10 b §,
som följer:

Gällande lydelse

2 §

Ledamöter

Försäkringsdomstolen har en överdomare samt som övriga lagfarna ledamöter lagmän och försäkringsrättsdomare. Även en föredragande kan tjänstgöra som lagfaren ledamot enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet.

Vid försäkringsdomstolen finns dessutom läkarledamöter, ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet och ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden. Dessa är ledamöter med uppgiften som bisyssla.

Överdomaren vid försäkringsdomstolen leder domstolen och svarar för dess resultat.

4 §

Behörighet för och förordnande av läkarledamöter

Läkarledamöterna och deras suppleanter skall vara legitimerade läkare. Läkarledamöterna och deras suppleanter skall ha goda muntliga och skriftliga kunskaper i finska

Föreslagen lydelse

2 §

Ledamöter och sakkunnigläkare

Försäkringsdomstolen har en överdomare samt som övriga lagfarna ledamöter lagmän och försäkringsrättsdomare. *Bestämmelser om när en föredragande kan verka som lagfaren ledamot finns i 10 § 3 mom.*

Vid försäkringsdomstolen finns dessutom läkarledamöter, ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet och ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden. *Dessa är ledamöter med uppgiften som bisyssla. Vid försäkringsdomstolen finns också sakkunnigläkare med uppgiften som bisyssla.*

Överdomaren vid försäkringsdomstolen leder domstolen och svarar för dess resultat.

4 §

Behörighet för och förordnande av läkarledamöter och sakkunnigläkare

Läkarledamöterna och *sakkunnigläkarna* vid försäkringsdomstolen ska vara legitimerade läkare. Läkarledamöterna och *sakkunnigläkarna* ska ha goda muntliga och skrift-

samt nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska. (19.12.2003/1207)

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal läkarledamöter jämte suppleanter för dem till försäkringsdomstolen, dock högst till dess de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §.

För förordnande av läkarledamöter och suppleanter för dem lägger social- och hälsovårdsministeriet fram ett förslag för justitieministeriet.

5 §

Förordnande av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal ledamöter med uppgiften som bisyssla, vilka är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet samt med militärskadeärenden, samt suppleanter för dem till försäkringsdomstolen, dock högst till dess de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. De ledamöter med uppgiften som bisyssla som avses här och deras suppleanter skall förordnas så att det bland dem finns ett tillräckligt antal med kunskaper i finska och ett tillräckligt antal med kunskaper i svenska. (19.12.2003/1207)

För förordnande av dem läggs förslag fram för justitieministeriet enligt vad som bestäms i 11 och 12 §. I varje enskilt förslag skall det finnas dubbelt så många kandidater som det behövliga antalet ledamöter och suppleanter.

Ledamöter och suppleanter för dem förordnas fastän något förslag till förordnande inte

liga kunskaper i finska samt nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska.

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal läkarledamöter och sakkunnigläkare till försäkringsdomstolen. *Läkarledamöterna förordnas dock högst till dess att de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. Justitieministeriet ska höra social- och hälsovårdsministeriet innan det gör sin framställning till statsrådet.*

De som föreslås bli förordnade till läkarledamöter och sakkunnigläkare vid försäkringsdomstolen ska före utnämningen lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare. De som förordnats till läkarledamöter och sakkunnigläkare ska utan dröjsmål redogöra för förändringar och brister i uppgifterna om sina bindningar och även annars lämna motsvarande redogörelse när statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen begär en sådan.

5 §

Förordnande av andra ledamöter med uppgiften som bisyssla

Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet för fem år i sänder ett tillräckligt antal ledamöter med uppgiften som bisyssla, vilka är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet samt med militärskadeärenden, samt suppleanter för dem till försäkringsdomstolen, dock högst till dess att de uppnår den avgångsålder som anges i 6 §. De ledamöter med uppgiften som bisyssla som avses här och deras suppleanter ska förordnas så att det bland dem finns ett tillräckligt antal med kunskaper i finska och ett tillräckligt antal med kunskaper i svenska.

För förordnande av de ledamöter och suppleanter som avses i 1 mom läggs förslag fram för justitieministeriet enligt vad som föreskrivs i 11 och 12 §. I varje enskilt förslag ska det finnas dubbelt så många kandidater som det behövliga antalet ledamöter och suppleanter.

Ledamöter och suppleanter för dem förordnas fastän något förslag till förordnande inte

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

har gjorts inom en av statsrådet utsatt tid eller ett bristfälligt förslag har gjorts upp, om ett förslag inte gjorts upp eller kompletterats trots att en begäran om detta framförts.

har gjorts inom en av statsrådet utsatt tid eller ett bristfälligt förslag har gjorts upp, om ett förslag inte gjorts upp eller kompletterats trots att en begäran om detta framförts.

Den som föreslås till annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller suppleant vid försäkringsdomstolen ska före utnämningen lämna en sådan redogörelse för sina bindningar som avses i 14 § i lagen om utnämning av domare. Den som förordnats till annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller till suppleant ska utan dröjsmål redogöra för förändringar och brister i uppgifterna om sina bindningar och även annars lämna motsvarande redogörelse när statsrådet, justitieministeriet eller försäkringsdomstolen begär en sådan.

6 §

6 §

Förfarandet när platsen för en ledamot med uppgiften som bisyssla blir ledig samt avgångsåldern för sådana ledamöter

Förfarandet när en plats som innehas av en ledamot med uppgiften som bisyssla eller av en sakkunnigläkare blir ledig samt dessas avgångsålder

Om en plats som innehas av en läkarledamot eller en annan ledamot med uppgiften som bisyssla blir ledig under mandatperioden, förordnas en efterträdare för återstoden av perioden. I övrigt gäller om rätten för en ledamot med uppgiften som bisyssla att kvarstå i uppgiften vad som bestäms om rätten för innehavare av domartjänst att kvarstå i tjänsten.

Om en plats som innehas av en läkarledamot, en annan ledamot med uppgiften som bisyssla eller av en sakkunnigläkare blir ledig under mandatperioden ska en efterträdare förordnas för återstoden av perioden. I övrigt har ledamöter med uppgiften som bisyssla rätt att kvarstå i uppgiften enligt vad som föreskrivs om rätten för innehavare av domartjänst att kvarstå i tjänsten.

Läkarledamöterna och de andra ledamöterna med uppgiften som bisyssla, fränsett de ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, är skyldiga att avgå när de fyller 67 år.

Läkarledamöterna och de andra ledamöterna med uppgiften som bisyssla, fränsett de ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden, är skyldiga att avgå när de fyller 68 år.

10 §

Försäkringsdomstolens sammansättning vid avgörande

Rättskipningsärenden avgörs vid ett sammanträde där överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare vid försäkringsdomstolen är ordförande och två lagfarna ledamöter är övriga ledamöter.

I stället för en av de lagfarna ledamöterna deltar en läkarledamot i behandlingen av ett ärende, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet. Bestämmelser om när andra ledamöter med uppgiften som bisyssla skall delta i behandlingen av ett ärende finns i 11 och 12 §.

I fråga om andra åtgärder än ett slutligt avgörande i huvudsaken kan försäkringsdomstolen fatta beslut utan ledamöter med uppgiften som bisyssla.

Bestämmelser om försäkringsdomstolens sammansättning vid avgörande i ärenden som gäller rättegångens offentlighet i försäkringsdomstolen finns i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007). (30.3.2007/384)

10 a §

Domförhet med en ledamot

(ny)

10 §

Försäkringsdomstolens beslutssammansättning och sammanträde

Rättskipningsärenden ska avgöras på föredragning vid ett sammanträde där överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare är ordförande och två lagfarna ledamöter är övriga ledamöter. I stället för en av de lagfarna ledamöterna deltar en läkarledamot i behandlingen av ett ärende, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet. Bestämmelser om när andra ledamöter med uppgiften som bisyssla ska delta i behandlingen av ett ärende finns i 11 och 12 §. I fråga om andra åtgärder än ett slutligt avgörande i huvudsaken kan försäkringsdomstolen fatta beslut utan ledamöter med uppgiften som bisyssla.

Ett ärende kan avgöras också utan sammanträde, då ledamöterna i beslutssammansättningen efter att ha tagit del av handlingarna är eniga om saken och ingen har krävt att det ska hållas ett sammanträde.

Kanslichefen, en assessor eller en försäkringsrättssekreterare verkar som lagfaren ledamot av försäkringsdomstolen då denne föredrar ärenden som skall avgöras av två lagfarna ledamöter utöver ordföranden.

Bestämmelser om försäkringsdomstolens beslutssammansättning i ärenden som gäller rättegångens offentlighet i försäkringsdomstolen finns i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007).

10 a §

Domförhet med en ledamot

Försäkringsdomstolen är domför med en ledamot om inte den fråga som ska avgöras är av en sådan art att den förutsätter en sammansättning med tre eller fem ledamöter och gäller

1) avvisande av ett ärende som väckts vid försäkringsdomstolen men inte hör till dess behörighet,

2) avvisande av ett ärende som inkommit efter besvärstiden,

3) ett ärende som med anledning av ny ut-

redning i sin helhet ska återremitteras eller överföras till förmånsverket,

4) ett utmättningsärende och yrkanden i samband därmed,

5) avbrytande av verkställighet och yrkanden i samband därmed, eller

6) ett ärende där besvär, en ansökan eller yrkanden har återtagits helt och hållet samt yrkanden i anslutning till ett sådant ärende.

En sammansättning med en ledamot består av överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare.

10 b §

Domförhet med två ledamöter

(ny)

10 b §

Domförhet med två ledamöter

Om det ärende som ska avgöras inte är av en sådan art att det kräver en sammansättning med tre ledamöter, är försäkringsdomstolen domför i en sammansättning med två ledamöter av vilka den ena är en lagfaren ledamot och den andra en läkarledamot. En förutsättning är att det ärende som ska avgöras gäller överklagande av ett beslut som Folkpensionsanstalten fattat i första instans och som avser något annat än sjukpension, ersättning för företagshälsovård, rehabiliteringsförmåner eller yrkesinriktad rehabilitering och en medicinsk utredning kan inverka på hur ärendet avgörs.

I en sammansättning med två ledamöter ska överdomaren, en lagman eller en försäkringsrättsdomare vara lagfaren ledamot.

Om ledamöterna inte är eniga om avgörandet ska ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter överföras till en sammansättning med tre ledamöter.

11 §

Ledamöter förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet

I behandlingen av de ärenden som avses i denna paragraf deltar i försäkringsdomstolen två ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden eller företagsverksamhet. Dessa ledamöter och deras supplean-

11 §

Ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet

I behandlingen av ärenden som avses i denna paragraf deltar i försäkringsdomstolen två ledamöter som är förtrogna med arbetslivet och arbetsmarknaden eller med företagsverksamhet. Dessa ledamöter och deras sup-

ter förordnas

1) på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, när det är fråga om

a) ärenden som gäller arbetspension för personer i privaträttsligt anställningsförhållande,

b) ärenden som gäller olycksfallsförsäkring eller olycksfall i militärtjänst, eller

c) arbetslöshetsdagpenning, arbetsmarknadsstöd, arbetskraftspolitiskt utbildningsstöd, utbildningsdagpenning, vuxenutbildningsstöd, ersättning för uppehälle, alterneringsersättning, lönegaranti eller ärenden i vilka ansökan om medlemskap i en arbetslöshetskassa har förkastats eller en medlem utslutits ur arbetslöshetskassan,

2) på förslag av kommunala arbetsmarknadsverket och de huvudavtalsorganisationer som avses i 3 § i det kommunala huvudavtalet, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för personer i kommunal anställning,

3) på förslag av statens arbetsmarknadsverk och de mest representativa centralorganisationerna för statens tjänstemän och arbetstagare, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för personer i statlig tjänst eller därmed jämförbar tjänst,

4) på förslag av de mest representativa företagarorganisationerna, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension för företagare, och

5) på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna, när det är fråga om ärenden som gäller förvärvspension eller olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare och personer som arbetat i uppgifter som kan jämföras med lantbruksföretagares uppgifter. (21.12.2004/1228)

pleanter förordnas

1) på förslag av de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna, när det är fråga om

a) ärenden som gäller invalidpension för personer i privaträttsligt anställningsförhållande eller yrkesinriktad rehabilitering i arbetspensionsärenden,

b) huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall ska berättiga till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948) eller enligt lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990), eller till yrkesinriktad rehabilitering eller om

c) ett utkomstskyddsärende där det getts ett arbetskraftspolitiskt utlåtande enligt 11 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) eller om ett lönegarantiärende,

2) på förslag av kommunala arbetsmarknadsverket och de huvudavtalsorganisationer som representerar de kommunala tjänstemännen och arbetstagarna, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om en kommunalt anställds rätt till invalidpension, eller till yrkesinriktad rehabilitering,

3) på förslag av statens arbetsmarknadsverk och de mest representativa centralorganisationerna för statens tjänstemän och arbetstagare, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om en statligt eller därmed jämförbar anställds rätt till invalidpension, eller till yrkesinriktad rehabilitering,

4) på förslag av de mest representativa företagarorganisationerna, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om en företagares rätt till invalidpension, eller till yrkesinriktad rehabilitering, och

5) på förslag av de mest representativa lantbruksföretagarorganisationerna, när det i ett arbetspensionsärende är fråga om rätt till sjukpension eller till yrkesinriktad rehabilitering för en lantbruksföretagare eller en person som arbetat i uppgifter som kan jämföras med en lantbruksföretagares uppgifter eller om huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall berättigar till ersättning enligt lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/1981), eller till

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

I de ärenden som avses i 1 mom. 1–3 punkten skall den ena av de ledamöter som avses i nämnda moment och som deltar i behandlingen vara förordnad på förslag av arbetsgiversidan och den andra på förslag av arbetstagsidan.

yrkesinriktad rehabilitering.

I ärenden som avses i 1 mom. 1–3 punkten ska den ena av de ledamöter som avses i nämnda moment och som deltar i behandlingen vara förordnad på förslag av arbetsgiversidan och den andra på förslag av arbetstagsidan.

Beslutssammansättningen kan kompletteras med ledamöter som är förtrogna med arbetsförhållanden eller företagsverksamhet också i andra ärenden än sådana som avses i 1 mom. 1 – 5 punkten, om ärendets art kräver det. Beslut om komplettering ska fattas av ledamöterna i beslutssammansättningen.

12 §

12 §

*Ledamöter förtrogna med militärskadeärenden**Ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden*

I behandlingen av ärenden som gäller ersättning på basis av militärskada och ekonomiskt stöd efter värnpliktigs död deltar två ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden eller en ledamot som är förtrogen med ersättningstagarnas förhållanden och en militärledamot, enligt vad ärendets art kräver. De ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden och deras suppleanter förordnas på förslag av de mest representativa centralorganisationerna för ersättningstagarna och militärledamöterna på förslag av försvarsministeriet.

När det är fråga om huruvida en kroppsskada, en sjukdom eller ett dödsfall ska berättiga till ersättning eller bidrag enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948) ska i behandlingen delta två ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden eller en ledamot som är förtrogen med ersättningstagarnas förhållanden och en militärledamot, beroende på ärendets art. De ledamöter som är förtrogna med ersättningstagarnas förhållanden och deras suppleanter ska förordnas på förslag av de mest representativa centralorganisationerna för ersättningstagarna medan militärledamöterna ska förordnas på förslag av försvarsministeriet.

Beslutssammansättningen kan kompletteras med ledamöter som är förtrogna med militärskadeärenden också i andra ärenden än sådana som avses i 1 mom., om ärendets art kräver det. Beslut om komplettering ska fattas av ledamöterna i beslutssammansättningen.

13 §

Förstärkt sammanträde och plenum

Överdomaren eller en lagman kan överföra ett ärende eller en fråga som hör till ett ärende till förstärkt sammanträde, vid vilket överdomaren eller lagmannen är ordförande och övriga ledamöter är de ledamöter som tidigare behandlat ärendet samt de övriga försäkringsrättsdomarna vid samma avdelning och avdelningens lagman. Det förstärkta sammanträdet är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Överdomaren kan överföra ett ärende eller en fråga som hör till ett ärende till plenum, vid vilket överdomaren är ordförande och övriga ledamöter är lagmännen och försäkringsrättsdomarna vid försäkringsdomstolen. I plenum deltar en läkarledamot, om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet av ärendet. De övriga ledamöterna med uppgiften som bisyssla deltar i plenum så som bestäms i 11 och 12 §. Plenum är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Närmare bestämmelser om överföring av ett ärende eller en fråga till förstärkt sammanträde eller plenum utfärdas genom förordning av statsrådet.

16 §

Tillämpning av förvaltningsprocesslagen

Vid behandlingen av ärenden i försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996), om inte något annat bestäms särskilt.

Vad som i 38 § förvaltningsprocesslagen bestäms om verkställande av muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen på begäran av en enskild part, gäller muntlig förhandling i försäkringsdomstolen.

13 §

Förstärkt sammanträde och plenum

Om avgörandet i ett rättskipningsärende eller en fråga i samband därmed kan vara av principiell betydelse med tanke på tillämpning av lag eller om avgörandet skulle avvika från tidigare praxis, kan överdomaren eller en lagman överföra ärendet eller en fråga som sammanhänger med det till förstärkt sammanträde vars ordförande är överdomaren eller lagmannen och vars övriga ledamöter är de som tidigare behandlat ärendet samt de övriga försäkringsrättsdomarna vid samma avdelning och avdelningens lagman. Det förstärkta sammanträdet är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Överdomaren kan under de förutsättningar som föreskrivs i 1 mom. överföra ett rättskipningsärende eller en fråga som sammanhänger därmed till plenum vars ordförande är överdomaren och övriga ledamöter är lagmännen, de ordinarie försäkringsrättsdomarna och de ledamöter som tidigare behandlat ärendet. Plenum är domfört när minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

16 §

Behandling av ärenden i försäkringsdomstolen

Vid behandlingen av ärenden i försäkringsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996), om inte något annat föreskrivs särskilt.

Vad som i 38 § förvaltningsprocesslagen föreskrivs om muntlig förhandling i förvaltningsdomstolen på begäran av en enskild part, gäller muntlig förhandling i försäkringsdomstolen.

Försäkringsdomstolen kan lämna en skriftlig eller muntlig utredning utan avseende, om den anländer till försäkringsdomstolen sam-

ma dag som ärendet avgörs eller senare. Sådan utredning tas inte med i rättegångsmaterialet.

Efter att ett ärende inletts vid försäkringsdomstolen ska domstolen underrätta sökanden om detta, om den beräknande behandlingstiden, om hur muntlig och skriftlig utredning beaktas vid behandlingen samt ge sökanden anvisningar om hur eventuell tilläggsutredning kan sändas in.

18 §

Undanröjande av beslut

Försäkringsdomstolen kan undanröja ett lagakraftvunnet beslut och förordna om ny behandling av ärendet i enlighet med vad som bestäms särskilt. Ansökan om undanröjande av ett beslut skall göras inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft. Av särskilt vägande skäl kan ett beslut undanröjas på ansökan som gjorts även efter utgången av den föreskrivna tiden. I fråga om förfarandet vid undanröjande av beslut gäller i övrigt vad som i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om besvär.

Ett ansökningsärende som gäller undanröjande av beslut avgörs av försäkringsdomstolen i en sammansättning med tre ledamöter.

18 §

Undanröjande av beslut

Försäkringsdomstolen kan undanröja ett lagakraftvunnet beslut och förordna om ny behandling av ärendet enligt vad som föreskrivs särskilt. Ansökan om undanröjande av ett beslut ska göras inom fem år efter att beslutet vunnit laga kraft. Av särskilt vägande skäl kan ett beslut undanröjas också på ansökan som gjorts efter utgången av den föreskrivna tiden. I fråga om förfarandet vid undanröjande av beslut gäller i övrigt vad som i förvaltningsprocesslagen föreskrivs om besvär.

Ansökningsärenden som gäller undanröjande av beslut ska försäkringsdomstolen avgöra i en sammansättning med tre ledamöter.

Utöver vad som i 1 mom. föreskrivs om undanröjande av beslut kan försäkringsdomstolen i samband med att den avgör ett ärende som inletts utan ansökan eller framställning undanröja ett beslut som har samband med ärendet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden som inletts vid försäkringsdomstolen innan denna lag trätt i kraft tillämpas de bestämmelser i 11 och 12 § som gäller vid ikraftträdandet.

Åtgärder som krävs för verkställigheten av denna lag får vidtas innan lagen träder i kraft.