

SELVITYKSIÄ JA OHJEITA
UTREDNINGAR OCH ANVISNINGAR

55
2018

Vakuutusoikeuden muodollisista istunnoista luopumisen vaikutukset

Selvityksiä ja ohjeita 55/2018

Vakuutusoikeuden muodollisista istunnoista luopumisen vaikutukset

Oikeusministeriö Helsinki 2018

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-734-2
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö
Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	28.12.2018
Tekijät	Matti Tolvanen ja Kimmo Malin	
Julkaisun nimi	Vakuutusoikeuden muodollisista istunnoista luopumisen vaikutukset	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 55/2018	
Diaari/hankenumero	VN/2853/2018	Teema Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-734-2	ISSN PDF 1798-7067
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-734-2	
Sivumäärä	42	Kieli suomi
Asiasanat	Vakuutusoikeus, oikeusturva, tuomioistuin	
Tiivistelmä	<p>Vakuutusoikeudessa on vuoden 2016 alusta lukien otettu käyttöön muista hallintotuomioistuimista poikkeava asioiden ratkaisumenettely, jossa muodollista istuntoa ei enää kaikissa tilanteissa järjestetä. Selvityksessä arvioidaan yksimielisten asioiden ratkaisemista ilman muodollisen istunnon pitämistä koskevan sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia. Selvityksessä tarkastellaan, millaisissa ja kuinka suuressa osassa eri kokoonpanoissa ratkaistavia asioita menettelyä on sovellettu, miten se on toiminut ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut vakuutusoikeuden toimintaan ja asianosaisten oikeusturvaan.</p>	
Kustantaja	Oikeusministeriö	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	28.12.2018
Författare	Matti Tolvanen och Kimmo Malin	
Publikationens titel	Konsekvenserna av att slopa försäkringsdomstolens formella sammanträden	
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 55/2018	
Diarie- /projektnummer	VN/2853/2018	Tema Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-734-2	ISSN PDF 1798-7067
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-734-2	
Sidantal	42	Språk finska
Nyckelord	Försäkringsdomstolen, rättsskydd, domstol	
Referat	<p>Vid ingången av 2016 tog försäkringsdomstolen i bruk ett beslutsförfarande som avviker från förfarandet vid andra förvaltningsdomstolar. Det innebär att det inte längre i alla situationer hålls ett formellt sammanträde. I utredningen utvärderar man hur bestämmelserna om avgörande av ärenden som det råder enighet om utan ett formellt sammanträde fungerar och vilka effekter de har. I utredningen har man granskat i vilka sammansättningar och i hur stor utsträckning förfarandet har tillämpats avseende ärenden som ska avgöras i olika sammansättningar, hur väl förfarandet har fungerat och hur det har inverkat på försäkringsdomstolens verksamhet och parternas rättsskydd.</p>	
Förläggare	Justitieministeriet	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Vakuutusoikeuden istuntoja koskevan lainsäädännön nykytila	8
2.1	Säädöspohja	8
2.2	Valiokuntakannanotot.....	12
3	Vakuutusoikeuden ratkaisumääristä ja käsittelyajoista	19
3.1	Saapuneet ja ratkaistut asiat.....	19
3.2	Vakuutusoikeuden käsittelyajat.....	21
4	Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot ja istunnot kokoonpanoittain	24
4.1	Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot.....	24
4.2	Istuntojen osuus kokoonpanoittain	27
5	Vakuutusoikeuden asiaryhmät ja istunnot asiaryhmittäin	30
6	Vakuutusoikeuden ratkaisujen lopputulokset	34
6.1	Yleisesti.....	34
6.2	Vakuutusoikeuden ratkaisulajit istunnoissa	35
7	Vaikutukset vakuutusoikeuden toimintaan vakuutusoikeuden näkökulmasta	37
8	Johtopäätökset	39
	Lähteet	41

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Vakuutusosoikeuteen saapuneet asiat vuosina 2012–6/2018.

Kuvio 2. Vakuutusosoikeuden ratkaisemat asiat 2012–6/2018.

Kuvio 3. Vakuutusosoikeuden ratkaisemien asioiden käsittelyajan mediaani 2012–6/2018.

Kuvio 4. Käsittelyajan mediaani asioissa, joissa on järjestetty istunto vuosina 2016–6/2018.

Kuvio 5. Käsittelyajan mediaani asioissa, joissa ei ole järjestetty istuntoa vuosina 2016–6/2018.

Kuvio 6. Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanot 2012–6/2018.

Kuvio 7. Istuntojen järjestäminen kokoonpanoittain 2016–6/2018.

Kuvio 8. Istuntojen osuus ratkaisupäivän mukaan vuosina 2016–6/2018.

Kuvio 9. Istunnot kaikissa asiaryhmissä, joissa on ollut asioita vuosina 2016–6/2018.

Kuvio 10. Istuntojen osuudet suurimmissa asiaryhmissä.

Kuvio 11. Ratkaisujen lopputulokset kaikissa asioissa vuosina 2012–6/2018.

Taulukko 1. Vakuutusosoikeuden ratkaisemat asiat asiaryhmittäin vuosina 2012–6/2018.

Taulukko 2. Ratkaisulajit vuosina 2016–6/2018 prosentuaalisesti asioissa, joissa istunto on järjestetty ja asioissa, joissa istuntoa ei ole järjestetty.

1 Johdanto

Vakuutusosoikeudessa on vuoden 2016 alusta alkaen otettu käyttöön muista hallintotuo-
mioistumista poikkeava asioiden ratkaisumenettely, jossa muodollista istuntoa ei
enää järjestetä. Ratkaisukokoonpanon jäsenet perehtyvät asiakirjoihin ja mikäli he
ovat asiasta yksimielisiä, muodollista istuntoa ei tarvitse järjestää.

Tämä selvitys on laadittu oikeusministeriön tehtävänannosta. Selvityksessä analysoi-
daan vakuutusosoikeuden muodollisista istunnoista luopumisen vaikutuksia. Selvityk-
sessä arvioidaan yksimielisten asioiden ratkaisemista ilman muodollisen istunnon pi-
tämistä koskevan sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia. Selvityksessä tarkastellaan,
millaisissa ja kuinka suuressa osassa eri kokoonpanoissa ratkaistavia asioita menet-
telyä on sovellettu, miten se on toiminut ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut vakuutus-
osoikeuden toimintaan ja asianosaisten oikeusturvaan.

Selvityksen empiirisenä tietopohjana on oikeusministeriön käytössä olevat aineistot
vakuutusosoikeuden ratkaisukäytännöstä. Aineisto on poimittu Vakuutusosoikeuden BO-
XI-tietokannasta (MuutVA) syksyn 2018 aikana. Viimeisin päivityshaku on tehty
27.11.2018.¹ Analyysi keskittyy vuoden 2016 alusta vuoden 2018 kesäkuun loppuun
käsittävään ajanjaksoon. Eräiltä osin tietoja on hyödynnetty vuodesta 2012 alkaen. Ai-
neistossa on vuoden 2016 alusta alkaen otettu käyttöön tietueet, jotka liittyvät vakuu-
tusosoikeuden muodollisten istuntojen järjestämiseen. Ratkaisukäytäntöä voidaan siis
analysoida erottamalla siitä asiat, joissa istunto on järjestetty ja asiat, joissa istuntoa
ei ole järjestetty. Selvityksen kuvioissa vuoden 2016 alku on merkitty punaisella vii-
valla selventämään istunnottoman ajanjakson alkuvaihetta.

Selvityksen toteuttajat ovat vierailleet vakuutusosoikeudessa 6.11.2018 ja yhteisessä
ryhmäkeskustelussa vakuutusosoikeuden ylituomarin ja jaoston puheenjohtajien kanssa
keskustelleet muodollisesta istunnosta luopumisen vaikutuksista vakuutusosoikeuden
käytännön toiminnan näkökulmasta.

¹ Selvityksen tekijöiden erityinen kiitos hakujen toteuttamisesta kuuluu oikeusministeriön erityis-
asiantuntija Mikko Aaltoselle, joka asiantuntevasti ja ripeästi on toteuttanut haut halutulla tavalla.
Osa kuvioista on Mikon luomia, osa selvityksen tekijöiden Mikon toimittamien tietojen perusteella.

2 Vakuutusosoikeuden istuntoja koskevan lainsäädännön nykytila

2.1 Säädöspohja

Selvityksen kannalta olennaisin säännös on oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain (677/2016, VakOikKL) 12 §:n 2 momentti. Sen mukaan asia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä ja hyväksyneet päätösluonnoksen perusteluineen merkinnällään eikä yksikään jäsen ole esittänyt istunnon järjestämistä. Ratkaisukokoonpanon puheenjohtajan on luettuaan kokoonpanon muiden jäsenten kannanotot vahvistettava omalla merkinnällään asia joko istunnossa käsiteltäväksi tai yksimielisyyden vallitessa ilman istuntoa ratkaistavaksi.

Säännöksen perustelut ovat hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain muuttamiseksi (HE 104/2014). Hallituksen esityksen aikana voimassa ollutta sääntelyä ja sen muutostarvetta on arvioitu seuraavasti:

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

Valittajan oikeusturva ei edellytä, että kaikissa asioissa noudatetaan yhdenmukaisia menettelytapoja, vaan rajallisia voimavaroja tulee voida kohdistaa asioiden edellyttämällä tavalla. Vakuutusosoikeudessa käsitellään henkilön toimeentulon kannalta tärkeitä asioita, jotka vaativat laajaa perehtymistä tosiasioihin ja erityistä lääketieteellistä tai

lainopillista asiantuntemusta. Toisaalta vakuutusosoikeudessa käsitellään myös yksinkertaisempia asioita, joiden ratkaiseminen ei vaadi laajaa perehtymistä tai erityisasiantuntemusta.

Kaikissa vakuutusosoikeudessa käsiteltävissä viisijäsenisissä asioissa järjestetään nykyisin istunto, jossa on läsnä esittelijä ja kaikki ratkaisukokoonpanoon kuuluvat jäsenet. Myös ne viisijäseniset asiat, jotka on jo jäsenten antamien kirjallisten kannanottojen perusteella todettu yksimielisiksi, ratkaistaan istunnossa jäsenten yhdessä läsnä ollen. Näiden asioiden istunnot ovat kuitenkin tosiasiallisesti vain muodollisia, koska asian tarkemmasta sisällöstä ei enää istunnossa keskustella. Yksimielisissä kolmijäsenisissä asioissa ei näin menetellä, vaan puheenjohtaja määrää ratkaisumerkinnän kirjattavaksi tietylle päivälle. Yksimielistä kolmijäsenistä asiaa ei yleensä käsitellä lainkaan jäsenten yhdessä läsnä ollen, vaan ratkaisu tehdään jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Kolmijäsenisten asioiden osalta tämä menettelytapa on vakiintunut.

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

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

Lääkärijäsenten kohdalla muodollisen istunnon ratkaisukokoonpano on erityinen ongelma. Asioiden käsittelyn joutuisuuden vuoksi vakuutusosoikeuden istuntoon osallistuu tavallisesti se lääkärijäsen, joka on istuntopäivänä tätä tarkoitusta varten paikalla. Keskustelua vaativissa asioissa istunnossa on kuitenkin yleensä läsnä se lääkärijäsen, joka on asiaan aikaisemmin perehtynyt ja antanut kirjallisen kannanottonsa. Istuntopäivät pitäisivät kohtuuttomiksi, mikäli jokaisessa yksimielisessäkin asiassa istuntopäivä vaihtuisi lääkärijäsen sen mukaisesti, missä asiassa kukin lääkärijäsen

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

Tieto ratkaisuun tosiasiallisesti osallistuneista jäsenistä on tärkeä tuomioistuiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden näkökulmasta. Asianosaisilla ja muillakin tahoilla tulee olla mahdollisuus varmistua ratkaisutoimintaan osallistuvien jäsenten päte- vyydestä ja esteettömyydestä. Vakuutusoiden käsittelyssä asioissa esteelli- syyden saattaa aiheuttaa esimerkiksi jäsenen osallistuminen saman asian aiempaan käsittelyyn, jäsenen aikaisempi työsuhde vakuutusyhtiöön tai lääkärijäsenen ja asian- osaisen välinen hoitosuhde.”

Esityksen yleisissä perusteluissa on kirjoitettu seuraavasti: ”Vakuutusoiden käytännössä luopunut muodollisten istuntojen järjestämisestä yksimielisissä kolmen jäse- nen kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa. Koska vahvat käytännön syyt puoltavat menettelyn jatkamista ja koska menettelyä ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopi- muksen vastaisena, vakuutusoiden lakiin olisi perusteltua lisätä säännös, joka mah- dollistaisi asian ratkaisemisen esittelystä ratkaisukokoonpanon jäsenten yksiselittei- sen kirjallisten kannanottojen perusteella ilman erillisen istunnon järjestämistä. Myös kaikissa yksimielisissä viisijäsenisissä asioissa tulisi olla tällainen mahdollisuus. Kai- kissa asioissa olisi asia kuitenkin voitava saattaa istunnotilaisuudessa kaikkien yh- dessä läsnä ollen ratkaistavaksi silloin, jos joku jäsenistä sitä vaatisi.

Käytännössä ratkaisukokoonpanon jäsenet merkitsevät kirjallisesti tutustuttuaan rat- kaistavaan asiaan oman kannanottonsa. Mikäli kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat yksimielisiä ratkaisusta, ei asiaa käsitellä istunnossa muutoin, kuin toteamalla sen olleen yksimielinen kirjallisten kannanottojen perusteella, eikä istunnossa käydä enää erillistä keskustelua asiasta. Näin ollen yksimielisen asian vieminen muodolli-

sesti istuntoon ei ole tarkoituksenmukaista. Yksimielisten asioiden ratkaiseminen ilman muodollista istuntoa lyhentää yksimielisten asioiden käsittelyaikoja sekä vapauttaa resursseja muun muassa niiden asioiden käsittelyyn, jotka vaativat keskustelua istunnossa. Ehdotuksessa kysymys ei ole uusien käytäntöjen luomisesta, vaan oikeudellisesti epämääräisellä pohjalla olevien, mutta vakuutusosoikeudessa pitkään noudatettujen menettelytapojen tunnustamisesta lainsäädännössä. Käytännöt on havaittu välttämättömiksi vakuutusosoikeuden laajalti sivutoimisiin jäseniin nojautuvan erityisen kokoonpanon ja suuren asiamäärän vuoksi, eikä niistä luopuminen olisi mahdollista ilman vakuutusosoikeuden käsittelyaikojen pidentymistä. Ehdotettava lisäys vakuutusosoikeuslakiin saattaa noudatetut menettelymuodot läpinäkyviksi asianosaisille ja selkeyttää vakuutusosoikeuden jäsenten virkavastuuta.”

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on toistettu yleisperusteluissa esitetty seuraavasti tiivistettynä: ”Pykälään (siiloin voimassa olevan lain 10 §) ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, joka mahdollistaisi ratkaisun tekemisen yksimielisissä asioissa ilman muodollisen istunnotilaisuuden järjestämistä. Asioiden joustavan käsittelyn lisäämiseksi vakuutusosoikeudella olisi mahdollisuus harkintansa mukaan ratkaista ilman muodollista istuntoa sellaiset asiat, joiden käsitteleminen ei vaadi kaikkien jäsenten yhtäaikaista läsnäoloa. Jotta ratkaisun tekeminen olisi mahdollista ilman varsinaista istuntoa, pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan lainkäyttöasia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta yksimielisiä eikä jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä.

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

2.2 Valiokuntakannanotot

Lakivaliokunnan mietinnössä mahdollisuutta ratkaista asioita istuntoa järjestämättä pohdittiin varsin seikkaperäisesti ja kriittisesti (LaVM 30/2014 vp).

Lakivaliokunta oli pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten ehdotusta oli arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklan ja perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 53/2014 vp) oli varsin kriittinen. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että muutoksenhakutuomioistuimet ovat perinteisesti ratkaisseet asioita kollegiossa, jossa ratkaisuun osallistujat ovat samanaikaisesti läsnä. Myös oikeudenkäynnille on luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely. Tuomioistuinratkaisun tekeminen istuntoa järjestämättä, jos ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat olleet asiasta yksimielisiä, voi perustuslakivaliokunnan mukaan myös tuottaa yksittäisille ratkaisukokoonpanon jäsenille paineita päätyä yksimieliseen ratkaisuun ja luopua vaatimasta istunnon järjestämisestä. Näin ollen menettely voi perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan vaarantaa tuomioistuintoiminnan riippumattomuuden ja sillä voi olla haitallisia vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen. Perustuslakivaliokunta tunnisti sen, että tuomioistuinratkaisun tekeminen istuntoa järjestämättä nopeuttaisi asioiden käsittelyä sekä antaisi mahdollisuuksia kohdentaa rajallisia voimavaroja kiperiin tapauksiin rutiinijuttujen sijasta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiheellisesti huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelut ovat suppeat ja liittyvät käsittelyn nopeuttamiseen ja siihen, että sivutoimiset jäsenet eivät ehdi hoitaa tuomarin tehtäväänsä muiden tehtävien vuoksi (HE s. 14—15, 20 ja 34—35). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan tuli huolella pohtia, onko sääntelylle esitettävissä painavia perusteita. Jos sellaisia ei ollut, ehdotettu lain 10 §:n 2 (laissa nyt 12 §:n 2 momentti) momentti tuli poistaa. Jos lakivaliokunta olisi katsonut, että ehdotetulle uudelle menettelylle on löydettävissä painavia perusteita, tuli ehdotettua sääntelyä perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin muuttaa, koska hallituksen esitys ei sisältänyt sääntelyä siitä, miten tuomio uudessa menettelyssä käytännössä laadittaisiin ja hyväksyttäisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin tarkistaminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Myös lakivaliokunnassa oli vakavia ja perusteltuja epäilyjä ehdotetun sääntelyn vaikutuksesta oikeusturvaan. Lakivaliokunnan mukaan se, että tuomioistuimet ovat monijäsenisiä ja ratkaisevat asioita istunnossa kaikkien jäsenten ollessa läsnä, mahdollistaa tuomareiden keskinäisen neuvottelun ja asian monipuolisen arvioinnin, millä on merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asioiden ratkaiseminen tällä tavoin on

myös omiaan antamaan tuomioistuimelle arvovaltaa ja edistämään luottamusta tuomioistuimen toimintaan ja tuomiovallan käyttöön. Istuntonenettelystä luopuminen merkitsi siten suurta muutosta tuomioistuinten perinteiseen toimintaan, ja siksi sitä koskeva ehdotus on periaatteellisesti tärkeä.

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

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

Oikeusministeriön ja vakuutusoskuden toimittamasta lisäselvityksestä ilmeni, että vakuutusoskuden viisijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltiin vuonna 2014 noin 3 800 asiaa, joista noin 75 % on yksimielisiä. Muodollisista istunnoista luopuminen koski siten noin 2 800 viisijäsenisessä kokoonpanossa ratkaistavaa asiaa, jos ehdotus hyväksyttäisiin. Tämä toisi selvityksen mukaan vakuutusoskudelle huomattavaa resurssiasäästöä ja nopeuttaisi yksimielisten asioiden käsittelyä. Lisäksi se parantaisi vakuutusoskuden oman käsityksen mukaan muutoksenhakijoiden oikeusturvaa, sillä tällöin ratkaisuun merkitään niiden jäsenten nimet, jotka ovat tosiasiasa asiaan asiakirjakierron aikana perehtyneet. Ennen nyt puheena olevaa lainsäädännöllistä muutosta ratkaisuun merkittiin muodollisessa istunnossa asiaa käsitelleen jäsenen nimi, vaikka asiaan oli perehtynyt kirjallisessa menettelyssä mukana ollut jäsen. Tämä oli tietysti vakavasti olettava näkökohta lain muuttamisen tarvetta arvioitaessa ja sitä ovat vakuutusoskuden edustajat korostaneet tämän selvityksen laatijoille vakuutusoskudessa 6.11.2018 järjestetyssä kuulemisessa.

Jos ehdotusta mahdollisuudesta ratkaista asia ilman muodollisen istunnon järjestämistä ei olisi hyväksytty, se olisi merkinnyt oikeusministeriön ja vakuutusoskuden toimittaman lisäselvityksen mukaan merkittäviä istuntojen järjestelyongelmia sekä sitä,

että kolmijäsenisten asioiden käsittelyajat pidentyisivät 2—3 viikolla. Jos ehdotusta ei olisi voitu laajentaa viisijäsenisiin asioihin, olisi tämä merkinnyt sitä, että mahdollisuus lyhentää kyseisten asioiden käsittelyä 2—4 viikolla olisi menetetty. Kokonaisvaikutuksiltaan keskimääräiset käsittelyajat olisivat arvion mukaan lisääntyneet noin 13 kuukaudesta noin 1—2 kuukaudella. Jos käsittelyajat haluttiin pitää ennallaan, ehdotuksen toteuttamatta jättäminen olisi johtanut tarpeeseen palkata lisää sekä lainkäyttöhenkilökuntaa että lääkärijäseniä, mistä olisi aiheutunut yhteensä noin 170 000—220 000 euron vuotuiset kustannukset. Nämä olisivat tulleet hallituksen esityksessä ehdotetun asiantuntijalääkärilausuntojen käytön lisäämisen aiheuttamien noin 270 000 euron vuotuisen kustannusten lisäksi.

Lakivaliokunta totesi saamansa selvityksen perusteella, että vakuutusosoikeus oli ilman kirjoitetun lain tukea käytännössä luopunut muodollisten istuntojen pitämisestä yksimielisissä kolmen jäsenen kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa. Kun noin 75 % näistä asioista ratkaistiin ilman istunnon pitämistä, istunnon pitämättä jättäminen oli tällaisissa asioissa pääsääntöinen ratkaisutapa. Hallituksen esitys merkitsi käytännön laajentamista myös viisijäsenisessä kokoonpanossa käsiteltäviin asioihin. Myös viisijäsenisistä asioista noin 75 % oli yksimielisiä, joten lähtökohtaisesti valtaosa näistäkin asioista voitaisiin ratkaista ilman muodollisen istunnon pitämistä, vaikka hallituksen esityksessä toisaalta tuodaan esiin, että tarkoituksena oli säilyttää lähtökohtana asioiden ratkaiseminen istunnossa. Lakivaliokunta ei pitänyt käytäntöä ja sen näin laajaa käyttöä ongelmattomana ottaen huomioon, että kyse on tuomioistuimen, ei viraston, toiminnasta. Vakuutusosoikeus on useimmissa sen käsiteltäviksi tulevilla asioilla myös ylin muutoksenhakuaste, minkä vuoksi sen toiminnalle ja päätöksille voidaan asettaa korkeita vaatimuksia. Käytäntöä ei myöskään noudatettu vain yksinkertaisissa asioissa, vaan yksimieliset asiat voinevat koskea vaativiakin asioita ja pitää sisällään sekä myöntäviä että hylkääviä ratkaisuja. Lakivaliokunnan mielestä se, että sivutoimisilla jäsenillä oli ongelmia osallistua muodollisiin istuntoihin, mikä on keskeinen syy muodollisten istuntojen pitämättä jättämiseen, tuli pyrkiä ottamaan huomioon muilla keinoin, kuten prosessinjohtollisilla toimenpiteillä ja vakuutusosoikeuden toimintaa kehittämällä. Tältä osin kysymys on niin sanotusta hurskaasta toivomuksesta, sillä lakivaliokunta ei täsmentänyt, mitä olivat toimintaa tehostavat prosessinjohtotoimet tai toiminnan kehittämistoimet.

Istuntomenettelystä luopumista koskeva käytäntö oli valiokunnan mielestä oikeudellisesti epämääräisellä pohjalla, mikä olikin kiistatonta. Nyt kyse oli tällaisen käytännön tunnustamisesta lainsäädännössä, mikä oli lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ja objektiivisestikin arvioiden takaperosta. Ongelmallista oli valiokunnan mukaan myös se, että laissa tunnustaminen tuli tehdä tilanteessa, jossa pitkään noudatettu käytäntö oli muuttunut niin vakiintuneeksi osaksi vakuutusosoikeuden toimintaa, että siitä luopuminen aiheuttaisi merkittäviä käytännön ongelmia ja kustannuksia. Lakivaliokunta ei

ollut tyytyväinen asiantilaan eikä pitänyt eduskunnan asettamista tällaiseen tilanteeseen hyväksyttävänä.

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

Saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoi, ettei luopuminen käytännöstä ratkaista yksimielisiä asioita ilman istuntoa ollut järkevä vaihtoehto. Olisi ollut haitallista, jos vakuutusosoikeudessa käsiteltävien asioiden ennestäänkin pitkät käsittelyajat pitenisivät. Myös taloudelliset lisäkustannukset ovat ongelmallisia tilanteessa, jossa valtiontalouden näkymät ovat merkittävästi heikentyneet ja oikeushallinnonkin sisällä pitäisi etsiä tehostamiskeinoja. Myönteisenä voitiin valiokunnan kannanoton mukaan pitää sitä, että käytäntö oli saadun selvityksen mukaan tuonut vakuutusosoikeudelle työnsäästöä eikä siitä ollut vakuutusosoikeuden antaman selvityksen perusteella aiheutunut oikeusturvaongelmia.

Esittämästään kritiikistä huolimatta lakivaliokunta päätyi hyväksymään käytännön tunnustamisen laissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa asian ratkaisemisesta muodollista istuntoa pitämättä oli kuitenkin tarpeen säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin, mikä lopullisessa lakitekstissä toteutuikin. Lisäksi lakivaliokunta painotti, että jatkossa pääsääntönä tuli olla asioiden ratkaiseminen istunnossa siten kuin hallituksen esityksessä on esitetty olevan tarkoitus. Oli myös tärkeää, että jokainen asian ratkaisemiseen kirjallisessa menettelyssä osallistuva jäsen perehtyy itsenäisesti asiaan ja päätösluonnokseen perusteluineen. Lakivaliokunta painotti, että yksittäisen jäsenen tulee myös voida saattaa asia käsiteltäväksi istuntoon, eikä tälle tarvitse esittää minikäänlaisia perusteluja. Valiokunta totesi selvyuden vuoksi, että käytännön hyväksymisestä nyt käsillä olevassa tapauksessa ei voida tehdä yleisiä johtopäätöksiä sen hyväksyttävyydessä laajemmin.

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

Lain muutoksen keskeisenä perusteena oli siten ensinnäkin vakuutusosoikeudessa jo ilman lain nimenomaista tukeakin noudatettu käytäntö. Toinen painava peruste liittyy lääkärijäseniin. On ilman muuta pulmallista, jos istunokokoonpanoon osallistuu muu lääkäri kuin se, joka on asian valmisteluvaiheessa laatinut tapauksen lääketieteellisen arvion. Kolmas peruste on asian käsittelyn nopeuttaminen. Tämäkin perustelu koskee lääkärijäseniä ja asiantuntijajäseniä. On varmaan totta, että mikäli jokaisessa yksimielisessäkin asiassa istuntosalissa vaihtuisi lääkärijäsen sen mukaisesti, missä asiassa kukin lääkärijäsen on erikoisalansa perusteella antanut kirjallisen kannanottonsa, istuntojen järjestäminen kaikille lääkäreille ja sivutoimisille asiantuntijajäsenille sopivalla tavalla olisi kovin vaikeaa ja venyttäisi sekä istuntojen järjestämiseen että istuntoihin kuluva aikaa. Ero esimerkiksi hallinto-oikeuksiin on merkittävä. Vakuutusosoikeuden ratkaistavana olevissa asioissa noin puolessa on mukana lääkärijäsen, kun taas hallinto-oikeuksissa asiantuntijajäseniä on vain muutamassa asiaryhmässä (lähinnä lapsiasioissa ja mielenterveysasioissa), joissa tavanomaisesti järjestetään myös suullinen käsittely.

Omaksuttu lainsäädäntöratkaisu on tasapainoilua oikeusturvan ja tuomioistuimen tehokkaan toiminnan välillä. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu, mikä olisi jakauma istuntojen ja ilman istuntoa ratkaistavien asioiden välillä. Hallituksen esityksen kohdassa 4 (Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys kuitenkin todetaan: ”Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja käsittelyn asianmukaisuus tulevat ehdotuksen mukaan turvatuiksi myös niissä asioissa, joissa ei enää järjestettäisi muodollista istuntoa kaikkien jäsenten yhdessä läsnä ollen. Lähtökohtana edelleen olisi asioiden ratkaiseminen istunnossa, mutta yksimielisissä tapauksissa asian käsittelyn jouduttamiseksi ratkaisu voitaisiin tehdä ratkaisukokoonpanoon osallistuvien jäsenten asiakirjoihin merkitsemien yksiselitteisten kannanottojen perusteella. Tuomioistuin olisi näissäkin asioissa toimivaltainen, puolueeton, esteetön, oikein kokoonpantu ja ratkaisun tekemisessä noudatettaisiin laillista käsittelyjärjestystä. ”Mikä merkitys on annettavissa ilmaisulle ”lähtökohtana”. Lakivaliokunta edellytti *pääsäännöksi* muodollisen istunnon järjestämistä. Viittaavatko ilmaisut siihen, että jokin tietty osuus (vaikkapa yli puolet) asioista on oletettu ratkaistavan istunnossa vai onko tarkoitettu kertoa vain, että istunnon järjestäminen on lähtökohta ja asian ratkaiseminen ilman istuntoa vakuutusosoikeusmenettelyn erityisjärjestely, ottamatta mitenkään kantaa ratkaisujen jakaumaan istuntojen ja muun ratkaisutavan välillä. Tähän kysymykseen palaamme raporttimme pohdintaosuudessa.

Joka tapauksessa hallituksen esitys ja lakivaliokunnan mietintö antavat aiheen olettaa, että myös kustannusvaikutus on arvioitu merkittäväksi. Kustannustehokkuus ja oikeusturva eivät ole välttämättä sovittamattomassa ristiriidassa, jos ilman istuntoa järjestettävät ratkaisut perustuvat parhaaseen mahdolliseen, kulloinkin saatavissa olevaan lääketieteelliseen asiantuntemukseen. Tätä hallituksen esityksessä on useassa kohdassa korostettu niin kuin yllä olevista tekstilainauksista käy ilmi.

Yhtä ratkaisujen *laatuun* vaikuttavaa näkökulmaa hallituksen esityksestä ja lakivaliokunnan mietinnöstäkin jää kaipaamaan. Oikeudenkäynti on *vuorovaikutusta* tuomioistuimen ja asianosaisten välillä, asianosaisten välillä ja myös asian ratkaisemiseen osallistuvien tuomarien välillä. Edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tämä on kyllä luettavissa: ”Monijäsenisen kokoonpanon voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja sitä kautta myös oikeusturvaa.” On selvää, että vuorovaikutteisuus on parhaiten toteutettavissa niin, että asian ratkaisijat kohtaavat toisensa oikeuden istunnossa. Suullisessa neuvottelussa tulevat monipuolisesti esille eri ratkaisuvaihtoehdot ja tavat perustella ratkaisu. Suullinen neuvottelu pakottaa kunkin jäsenen puolustamaan ja perustelemaan kantaansa suhteessa omasta kannasta poikkeaviin näkemyksiin. Vuorovaikutteisuus ei kuitenkaan ole itseisarvo, niin kuin hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossakin on korostettu. Kevennetyssä menettelyssä on se riski, että se saattaa olla omiaan ohjaamaan liialliseen konsensukseen, jolloin avoin pro et contra arviointi jää puuttumaan. Voi olla myös niin, että rajatapauksissa mieluummin pitäydytään nopeutetussa menettelyssä sen sijaan, että vaadittaisiin istunnon järjestämistä. Tähän seikkaan perustuslakivaliokuntakin kiinnitti huomiota. Lakivaliokunta korosti erikseen, että mahdollisuus luopua muodollisen istunnon järjestämisestä ei saa johtaa suullisten istuntojen entistä laajempaan toimittamatta jättämiseen (LaVM 30/2014 vp). Tällaista kehitystä ei lainmuutoksen perusteella ole havaittavissa, mutta suullisen käsittelyn järjestäminen on vakuutus oikeudessa ollut yhtä hyvin ennen nyt käsiteltävää lainmuutosta kuin sen jälkeenkin harvinaista. Lainmuutos ei näyttäisi vaikuttaneen siihen, missä määrin suullisia istuntoja järjestetään. Kun kyseessä ovat varsin pienet lukumäärät, asiantilasta ei ole syytä tehdä pitkälle meneviä tilastollisia päätelmiä.²

Kyseessä on hyvin poikkeuksellinen menettely. Suomen lainkäytössä ei ole vastaavaa päätöksenteon muotoa muissa tuomioistuimissa. Emme ole havainneet, että tuomioistuin kollegion päätöksenteko ilman muodollista istuntoa olisi käytössä muissakaan Suomen oikeusjärjestelmää lähellä olevissa maissa. Lakivaliokunta korosti mietinnössään sitä, ettei vakuutus oikeuden osalta omaksuttava lainsäädäntö ratkaisu anna aihetta arvioida menettelyn hyväksyttävyyttä muissa tuomioistuimissa. Lainsäätäjän näyttää siten asettaneen vahvaksi oletukseksi sen, että kyseessä on vain vakuutus oikeuden erityispiirteistä johtuva erityisjärjestely. Vaikuttaa jopa siltä, että lakivaliokunta koki eduskunnan olevan eräällä tavalla pakon edessä, kun omaksutun lainsäädäntö ratkaisun hylkääminen olisi johtanut asioiden käsittelyn pitkittymiseen, kustannusten kasvuun ja kenties myös ratkaisujen laadun heikentymiseen.

Sen arvioimiseksi, kuinka hyvin lain esitöissä ilmaistut tavoitteet ovat toteutuneet, on vastattava ainakin seuraaviin kysymyksiin:

² Ks. lähemmin selvitystämme oikeusministeriölle Oikeusministeriön julkaisu 40/2017.

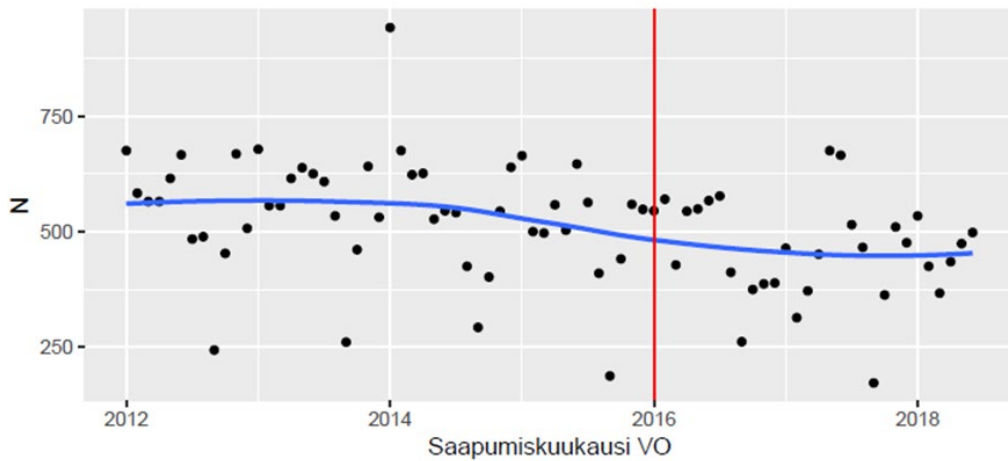
1. Missä määrin asioita on lain muuttamisen jälkeen ratkaistu istuntoa pitämättä? Miten lakivaliokunnan mietinnössä 30/2014 esitetyt näkökohdat on otettu vakuutus oikeuden toiminnassa huomioon?
2. Onko eroa asiaryhmien välillä?
3. Miten asioiden ratkaiseminen ilman istuntoa vaikuttaa
 - a. juttujen käsittelynopeuteen
 - b. ratkaisujen laatuun

3 Vakuutusosoikeuden ratkaisumääristä ja käsittelyajoista

3.1 Saapuneet ja ratkaistut asiat

Vakuutusosoikeuteen *saapuneiden asioiden* määrä on ollut viime vuosina laskusuunnassa. Vuosien 2013–2014 yli 6700 saapuneen asian määrästä on siirrytty vuoden 2017 alle 5500 asiaan. Kuviosta yksi käy ilmi saapuneet asiat vuodesta 2012 vuoden 2018 kesäkuun loppuun.

Saapuneet asiat 2012-6/2018

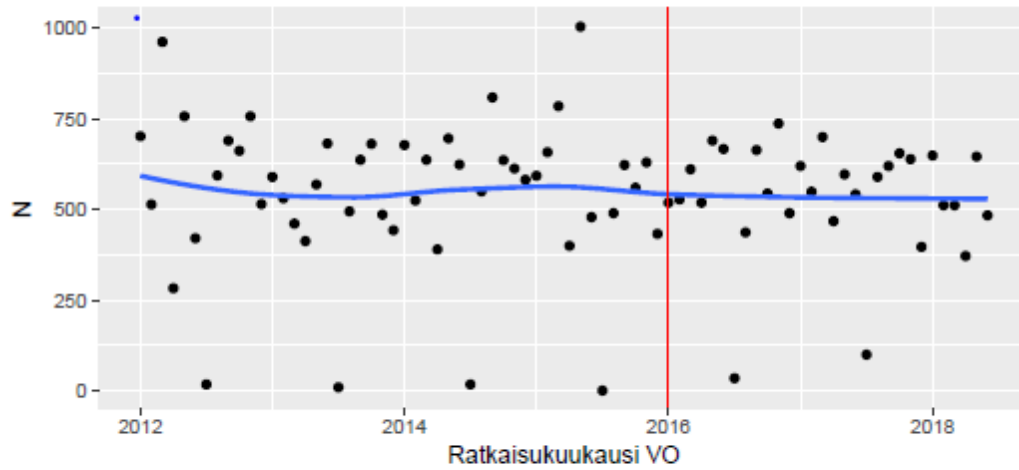


2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6 514	6 704	6 781	6 077	5 605	5 444	2 733

Kuvio 1. Vakuutusosoikeuteen saapuneet asiat vuosina 2012–6/2018.

Vakuutusosoikeuden *ratkaisemat asiamäärät* ovat vuodesta 2012 kehittyneet seuraavasti.

Ratkaistut asiat 2012-6/2018



2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
6 875	5 998	6 758	6 656	6 440	6 477	3 175

Kuvio 2. Vakuutusosoikeuden ratkaisemat asiat 2012–6/2018.

Kuukausikohtainen asioiden ratkaisumäärä saattaa vaihdella suurestikin, mutta trendiviiva on suhteellisen tasainen.

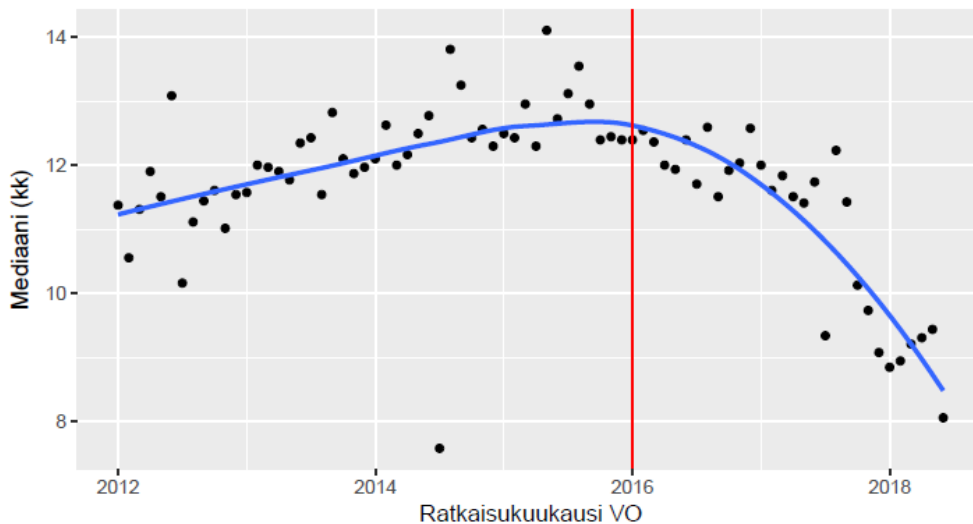
3.2 Vakuutusoikeuden käsittelyajat

Vakuutusoikeuden asioiden käsittelyaika on kehittynyt seuraavasti.

Käsittelyajat (keskiarvo ja mediaani) ratkaisuvuoden mukaan 2012-6/2018, kuukausia

Vuosi	Mediaani	Keskiarvo
2 012	11,4	11,9
2 013	12,0	12,6
2 014	12,6	12,8
2 015	12,8	13,1
2 016	12,2	12,5
2 017	11,2	11,4
2 018	9,0	9,6

Käsittelyajan mediaani ratkaisukuukauden mukaan 2012-6/2018, kuukausia



Kuvio 3. Vakuutusoikeuden ratkaisemien asioiden käsittelyajan mediaani 2012–6/2018.

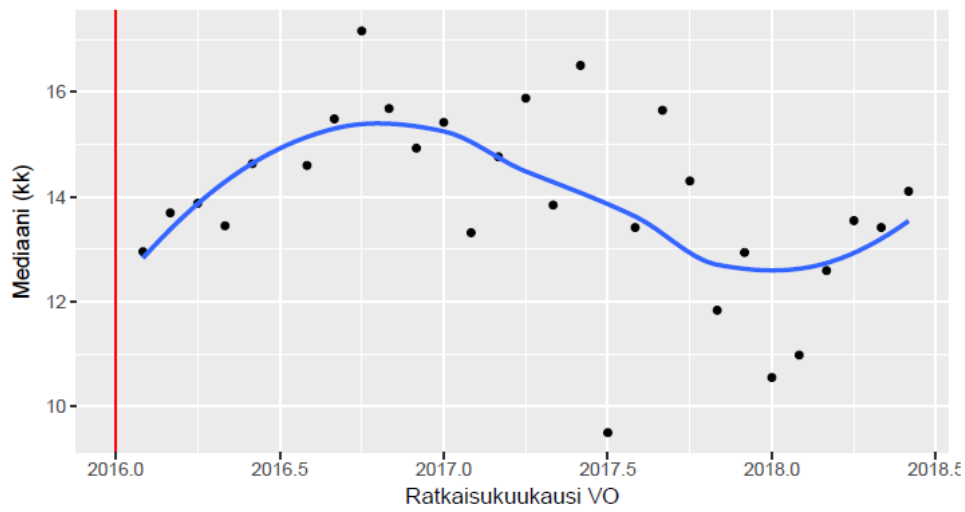
Käsittelyaikojen mediaani on käänntynyt laskuun erityisesti vuoden 2016 ja 2017 aikana. Laskusuunta alkoi kuitenkin jo vuoden 2015 puolella. Vuoden 2017 talousarvioon vakuutusoikeus sai lisäresursseja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Vuosien 2016 alusta alkaen voidaan käsittelyajoista erottaa asiat, joissa on järjestetty muodollinen istunto ja asiat, joissa istuntoa ei ole järjestetty. Kuvioista 4 käy ilmi käsittelyajat asioissa, joissa istunto on järjestetty.

Käsittelyajat, jos istunto

Käsittelyajat (keskiarvo ja mediaani) ratkaisuvuoden mukaan 2016-6/2018, kuukausia

Vuosi	Mediaani	Keskiarvo
2016	13.8	14.5
2017	14.5	14.6
2018	12.6	14.2

Käsittelyajan mediaani ratkaisukuukauden mukaan 2016-6/2018, kuukausia



Kuvio 4. Käsittelyajan mediaani asioissa, joissa on järjestetty istunto vuosina 2016–6/2018.

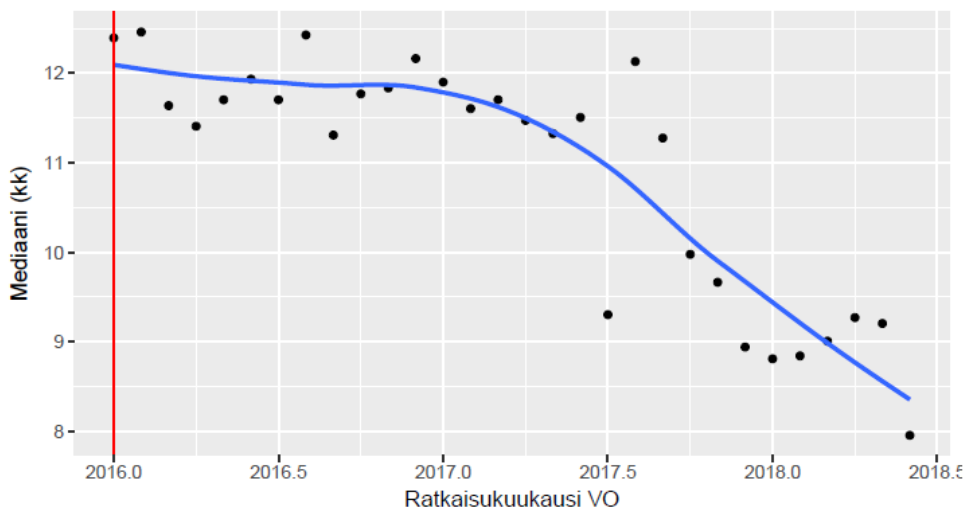
Käsittelyajan keskiarvo vuositasolla tarkasteltuna on ollut yli 14 kuukautta. Asioissa, joissa istuntoa ei ole järjestetty, käsittelyajan keskiarvo on laskenut vuoden 2016 12 kuukaudesta vuoden 2018 9,4 kuukauteen. Tämä käy ilmi seuraavasta kuviosta.

Käsittelyajat, jos ei istuntoa

Käsittelyajat (keskiarvo ja mediaani) ratkaisuvuoden mukaan 2016-6/2018, kuukausia

Vuosi	Mediaani	Keskiarvo
2016	11,9	12,0
2017	11,1	11,2
2018	8,8	9,4

Käsittelyajan mediaani ratkaisukuukauden mukaan 2016-6/2018, kuukausia



Kuvio 5. Käsittelyajan mediaani asioissa, joissa ei ole järjestetty istuntoa vuosina 2016–6/2018.

Yhteenvedona viimeaikaisesta vakuutus oikeuden asiamäärätarkastelusta voidaan sanoa, että saapuneiden asioiden määrä on vähentynyt, ratkaistujen asioiden määrä pysynyt melko tasaisena ja asioiden käsittelyaika lyhentynyt. Käsittelyaikojen lyhenty- mistä saattaa selittää monta eri tekijää, esimerkiksi käytettävissä olevat resurssit, mutta muodollisista istunnoista luopumisella on epäilemättä vaikutusta käsittelyajan lyhentymiseen. Asianosaisen oikeusturvan kannalta käsittelyaikojen lyhentymisen on oikeusturvan joutuisaa saatavuutta parantava tekijä.

4 Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot ja istunnot kokoonpanoittain

4.1 Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot

Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot ovat erilaisia eri tilanteissa. Seuraavassa käydään yhteenvedonomaaisesti läpi vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot ja niissä käsitellyt asiamäärät, jotta istuntojen järjestämistä voidaan tarkastella kokoonpanoittain. Kunkin kokoonpanon kohdalle on sulkuihin merkitty, mitä lyhennettä kokoonpanosta myöhemmin käytetään.

Lähtökohta on, että vakuutusoikeuden kokoonpanossa on kolme lainoppinutta jäsentä (*3-jäseninen lainopillinen*), mikäli ei erikseen muuta säädetä (VakOikKL 2 §). Jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, asian käsittelyyn osallistuu kaksi lainoppinutta jäsentä ja lääkärin jäsen (*3-jäseninen lääkeopillinen*) (VakOikKL 3 §). Asia voidaan kuitenkin ratkaista lainoppineen jäsenen ja lääkärin jäsenen muodostamassa kaksijäsenisessä kokoonpanossa (*2-jäseninen lääkeopillinen*), jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Edellytyksenä on, että ratkaistavana on muutoksenhakuasia, jossa on kysymys KELA:n ensimmäisenä asteena ratkaisemasta muusta kuin työkyvyttömyyseläkettä, työterveyshuollon korvausta tai kuntoutusetuutta koskevasta asiasta ja jossa lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Jos kaksijäsenisessä kokoonpanossa ei päästä yksimielisyyteen, siirretään asia kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi (VakOikKL 4 §).

Yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanoa (*1-jäseninen lainopillinen*) voidaan VakOikKL 5 §:n mukaan käyttää, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmi- tai viisijäsenisen kokoonpanon käyttämistä ja ratkaistavana on asia, jossa on kysymys:

1. vakuutusoikeudessa vireille tulleen ja sen toimivaltaan kuulumattoman asian jättämisestä tutkimatta;
2. muutoksenhakuajan jälkeen tulleen asian jättämisestä tutkimatta;
3. uuden selvityksen johdosta etuuslaitokselle kokonaisuudessaan palautettavasta tai siirrettävästä asiasta;
4. ulosmittausta koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta;

5. täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevasta asiasta ja siihen liittyvästä vaatimuksesta;
6. asiasta, jossa valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan, ja tällaiseen asiaan liittyvästä vaatimuksesta.

Yhden lainoppineen tuomarin kokoonpanossa ratkaistavat asiat ovat pääosin luonteeltaan teknisluonteisia³.

Kun on kysymys

1. yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työeläkeasioista;
2. tapaturmavakuutusasioista;
3. työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta, työvoimapolitiitisesta koulutuksesta, koulutuspäivärahasta, aikuiskoulutustuesta, ylläpitokorvauksesta, vuorottelukorvauksesta, palkkaturvasta taikka siitä, että henkilön pääsy työttömyyskassan jäseneksi on evätty tai hänet on erotettu kassan jäsenyydestä;
4. kunnan palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;
5. valtion palveluksessa tai siihen rinnastettavassa palveluksessa olevien ansioeläkeasioista;
6. yrittäjien ansioeläkeasioista;
7. maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden ansioeläkeasioista tai tapaturmavakuutusasioista;
8. sotilastapaturma-asioista,

niin vakuutus oikeuden kolmen jäsenen lisäksi kokoonpanoon kuuluu kaksi työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevaa jäsentä sen mukaan kuin asian laatu edellyttää (VakOikKL 6.1 §). Kysymyksen ollessa muissa kuin yrittäjien ansioeläkeasioissa tai maatalousyrittäjien ja maatalousyrittäjien tehtäviin rinnastettavissa tehtävissä toimineiden ansioeläkeasioissa tai tapaturmavakuutusasioissa, tulee toisen jäsenistä edustaa työnantajatahoa ja toisen työntekijätahoa (VakOikKL 6.2 §).

Kolmen jäsenen lisäksi kokoonpanoon kuuluu kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää, kun kysymys on sotilasvamman perusteella suoritettavaa korvausta tai asevelvollisen kuoltua suoritettavaa taloudellista tukea koskevasta asi-

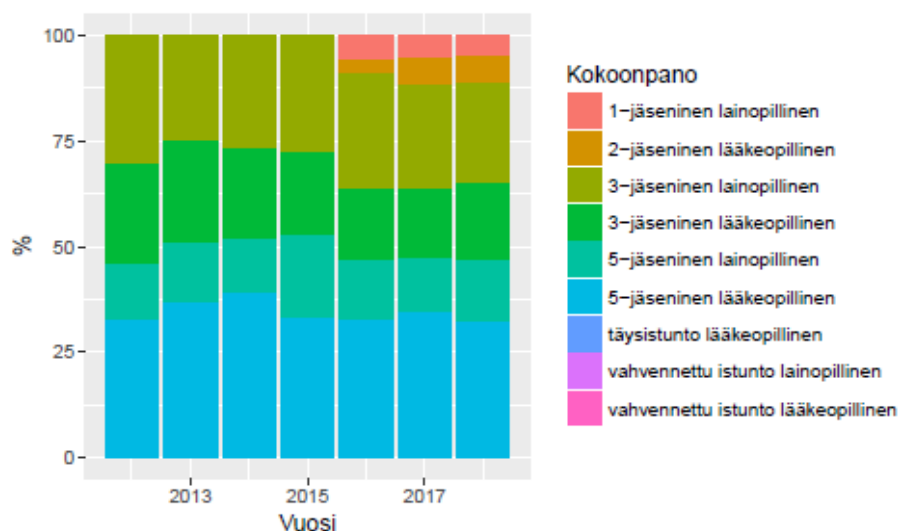
³ HE 104/2014 vp, s. 18.

asta (VakOikKL 7 §). Viiden jäsenen kokoonpano saattaa olla lainopillinen (*5-jäseninen lainopillinen*) tai lääkeopillinen (*5-jäseninen lääkeopillinen*) riippuen siitä, kuuluuko kokoonpanoon lääkärijäsentä.

VakOikKL 8 §:n mukaan muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiallisesta voidaan päättää ilman vakuutusosoikeuden asiantuntijajäseniä ja että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat kysymyksetkin ratkaistaan vakuutusosoikeudessa oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) säädetyssä järjestyksessä.

Vahvennetusta kokoonpanosta ja täysistunnosta säädetään VakOikKL 9.1 §:ssä, jonka mukaan asioissa, joissa lainkäyttöasian tai siihen kuuluvan kysymyksen ratkaisulla saattaa olla periaatteellista merkitystä lain soveltamisen kannalta tai asia on muutoin laajakantoinen taikka jos ratkaisu tulisi poikkeamaan aikaisemmasta käytännöstä, lainkäyttöasia tai sen osa voidaan siirtää käsiteltäväksi täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa. Riippuen siitä, osallistuuko vahvennetun istunnon kokoonpanoon lääkärijäsen vai ei, asia voi olla joko *vahvennettu istunto lääkeopillinen* tai *vahvennettu istunto lainopillinen*.

Ratkaisukokoonpanot vuosina 2012–6/2018 ovat jakaantuneet seuraavasti:

Ratkaisukokoonpanot 2012-2018


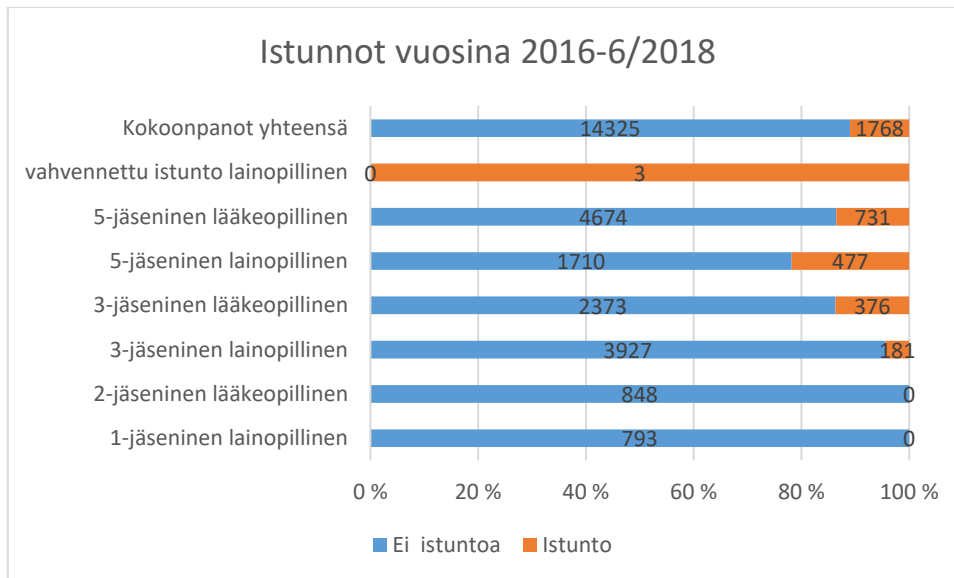
Kokoonpano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1-jäseninen lainopillinen	0	0	0	0	339	313	141
2-jäseninen lääkeopillinen	0	0	0	0	210	431	207
3-jäseninen lainopillinen	2 074	1 480	1 783	1 821	1 772	1 580	756
3-jäseninen lääkeopillinen	1 643	1 437	1 447	1 320	1 085	1 087	577
5-jäseninen lainopillinen	889	856	888	1 305	912	808	467
5-jäseninen lääkeopillinen	2 265	2 221	2 635	2 208	2 122	2 258	1 025
täysistunto lääkeopillinen	0	1	0	0	0	0	0
vahvennettu istunto lainopillinen	3	3	3	2	1	0	2
vahvennettu istunto lääkeopillinen	1	0	2	0	0	0	0

Kuvio 6. Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanot 2012–6/2018.

Eri kokoonpanojen suhteelliset osuudet ovat säilyneet hyvin saman suuruisina vuodesta 2012. Keskimäärin 35 % asioista ratkaistaan 5-jäsenisessä lääkeopillisessa kokoonpanossa, 27 % 3-jäsenisessä lainopillisessa kokoonpanossa, 20 % 3-jäsenisessä lääkeopillisessa kokoonpanossa ja 14 % 5-jäsenisessä lainopillisessa kokoonpanossa. Muut kokoonpanot ovat selvästi harvinaisempia.

4.2 Istuntojen osuus kokoonpanoittain

Muodollisten istuntojen osuutta kokoonpanoittain voidaan tarkastella säännöksen voimassaoloaikana. Vuosina 2016–6/2018 vakuutusoikeudessa ratkaistiin 16093 asiaa. Näistä 1768:ssa järjestettiin istunto ja 14325 juttua ratkaistiin istunnotta. Kokoonpanon mukaan jaoteltuna asiat jakaantuivat seuraavasti.



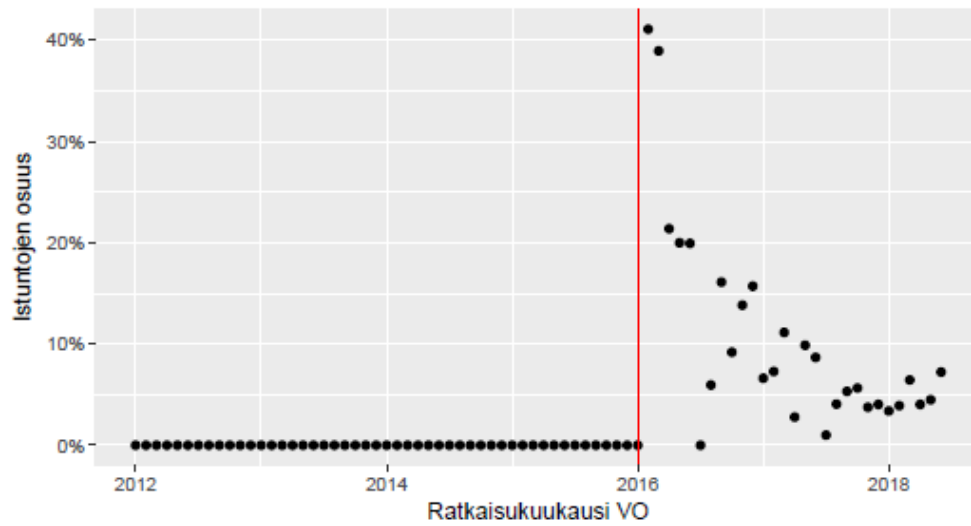
Kuvio 7. Istuntojen järjestäminen kokoonpanoittain 2016–6/2018.⁴

Lukumääräisesti eniten istuntoja järjestettiin 5-jäsenisessä lääkeopillisessa kokoonpanossa, toiseksi eniten 5-jäsenisessä lainopillisessa kokoonpanossa ja kolmanneksi eniten 3-jäsenisessä lääkeopillisessa kokoonpanossa. Tavanomaisissa kokoonpanoissa suhteessa kokoonpanon käsittelemiin asiamääriin, prosentuaalisesti eniten istuntoja järjestettiin 5-jäsenisessä lainopillisessa kokoonpanossa, jossa 22 %:ssa ratkaisusta järjestettiin istunto. Näin tarkasteltuna toiseksi eniten istuntoja järjestettiin 3-jäsenisessä lääkeopillisessa kokoonpanossa (14 % kokoonpanon asioista) ja kolmanneksi eniten 5-jäsenisessä lääkeopillisessa kokoonpanossa (13,5 % kokoonpanon asioista). 3-jäsenisessä lainopillisessa kokoonpanossa istunto järjestettiin ainoastaan 4,5 %:ssa asioista.

Kaikki kokoonpanot yhteensä laskettuna prosentuaalisesti tarkasteltuna näinä vuosina 89 % asioista ratkaistiin ilman muodollista istuntoa. 11 %:ssa järjestettiin istunto. Seuraavasta kuviosta voi havaita, että istuntojen prosentuaalinen osuus on vähentynyt vuoden 2018 alkua kohden.

⁴ Tietokannan mukaan vahvennetun istunnon kokoonpanossa olisi järjestetty ainoastaan yksi istunto ja kaksi olisi käsitelty ilman istuntoa. Vakuutus oikeudesta saadun tiedon mukaan kaikki kyseisessä kokoonpanossa ratkaistut asiat on todellisuudessa käsitelty istunnossa. Tämän vuoksi luku on päivitetty todellisuutta vastaavaksi. Tämä on selvityksen ainoa kohta, jossa tietokantaineiston lukuja on muokattu.

Istuntojen osuus ratkaisupäivän mukaan



Kuvio 8. Istuntojen osuus ratkaisupäivän mukaan vuosina 2016–6/2018.

5 Vakuutusosoikeuden asiaryhmät ja istunnot asiaryhmittäin

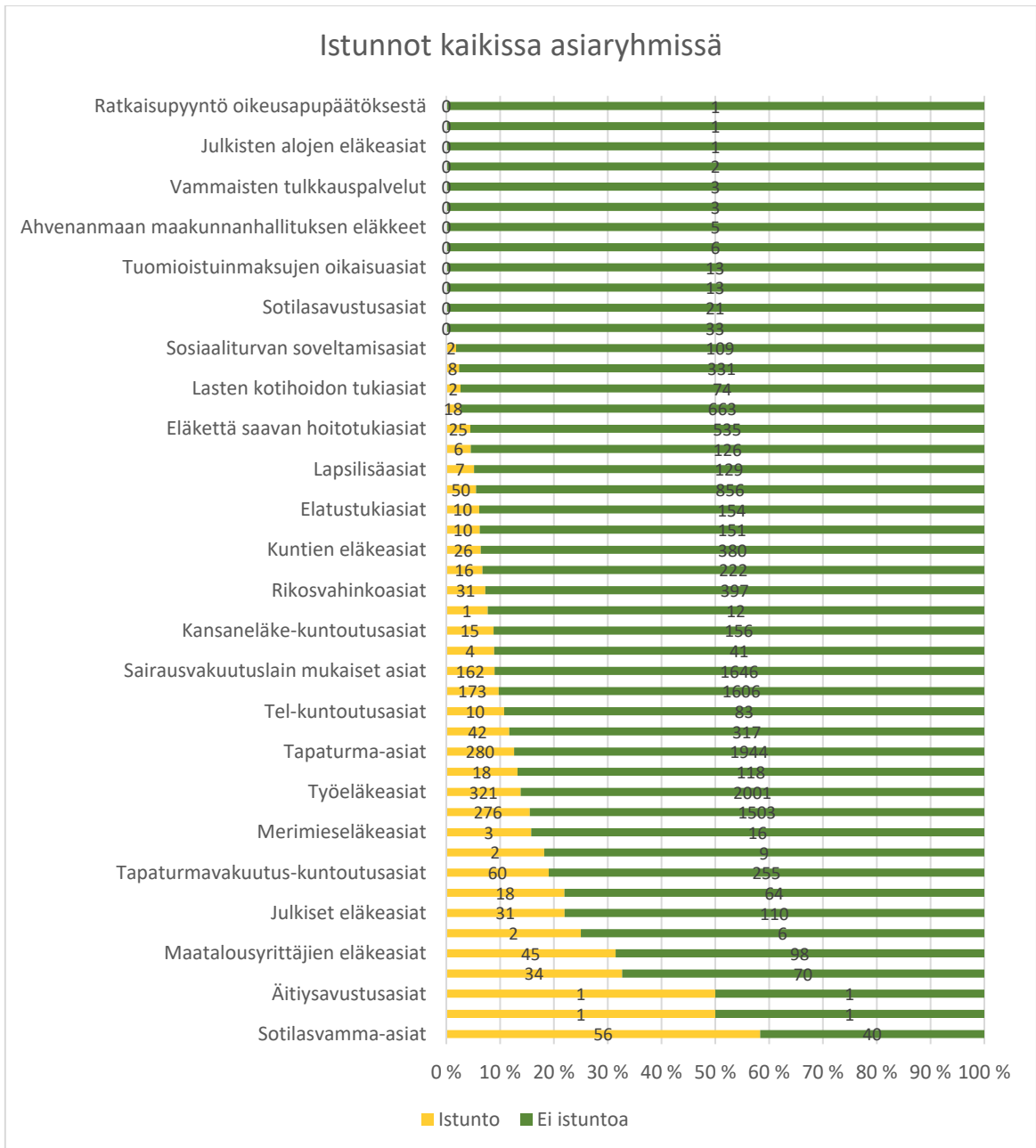
Vakuutusosoikeuden asiat jakautuvat vuosittain seuraaviin asiaryhmiin.

Taulukko 1. Vakuutusosoikeuden ratkaisemat asiat asiaryhmittäin vuosina 2012–6/2018.

Asiakoodiselite	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
16 vuotta täyttäneen vammaistukiasiat	64	39	37	56	50	84	27
Ahvenanmaan maakunnanhallituksen eläkkeet	2	2	3	1	1	3	1
Alle 16-vuotiaan vammaistukiasiat	57	52	52	42	50	45	37
Asumistukiasiat	315	290	365	386	373	395	138
Elatustukiasiat	212	74	70	68	83	51	30
Eläkettä saavan hoitotukiasiat	185	146	151	150	161	256	143
Eläkkeensaajan asumistukiasiat	146	135	161	169	137	130	72
Juel-kuntoutusasiat	0	0	0	0	0	0	3
Julkiset eläkeasiat	47	76	83	90	65	53	23
Julkisten alojen eläkeasiat	0	0	0	0	0	0	1
Julkisuusasiat	2	1	1	3	1	0	5
Kansaneläkeasiat	51	65	71	66	51	67	53
Kansaneläke-kuntoutusasiat	897	820	851	797	741	693	345
Kuel-kuntoutusasiat	7	6	4	4	6	7	0
Kuntien eläkeasiat	255	215	257	244	178	184	44
Lapsilisäasiat	48	39	42	52	59	52	25
Lasten kotihoidon tukiasiat	33	22	24	25	34	24	18
Liikennevakuutus-kuntoutusasiat	96	108	103	95	76	103	59
Maahanmuuttajan erityistukiasiat	8	8	2	0	0	0	0
Maatalousyrittäjien eläkeasiat	61	59	85	76	68	54	21
Maatalousyrittäjien sv-omavastuuajan korvausasiat	0	1	0	0	0	0	0
Maatalousyrittäjien tapaturma-asiat	71	44	58	52	45	72	19
Mata-kuntoutusasiat	1	5	2	0	7	4	0
Mel-kuntoutusasiat	1	0	0	0	1	1	0
Merimieseläkeasiat	3	7	10	4	7	4	8
Myel-kuntoutusasiat	2	6	7	4	6	2	0
Opintotukiasiat	340	200	243	286	355	214	112
Palkkaturva-asiat	48	46	40	32	49	33	22

Asiakoodiselite	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pitkäaikaistyöttömien eläketukiasiat	2	1	0	0	0	0	0
Rajat ylittävät terveydenhuoltoasiat	0	0	0	0	0	0	1
Ratkaisupyyntö oikeusapupäätöksestä	1	0	1	3	0	0	1
Rikosvahinkoasiat	230	157	145	169	151	200	77
Sairausvakuutuslain mukaiset asiat	738	574	698	566	741	710	357
Sosiaaliturvan soveltamisasiat	41	13	23	17	44	42	25
Sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutusasiat	1	0	0	1	0	0	0
Sotilasavustusasiat	8	9	6	8	11	8	2
Sotilasvamma-asiat	135	89	101	49	63	23	10
Takuueläkeasiat	16	18	13	22	14	24	7
Tapaturma-asiat	903	741	879	820	750	1033	441
Tapaturmavakuutus-kuntoutusasiat	93	59	114	84	147	123	45
Tel-kuntoutusasiat	23	28	27	33	44	26	23
Tuomioistuinmaksujen oikaisuasiat	0	0	0	0	0	8	5
Työeläkeasiat	951	1081	1257	1302	1048	833	441
Työttömyysturva-asiat	641	583	608	688	639	701	439
Täytäntöönpanon keskeytysasiat	0	6	4	9	13	15	5
Ulosmittausasiat	18	1	0	0	0	0	0
Vammaisten tulkkaukspalvelut	0	0	0	2	0	3	0
Vel-kuntoutusasiat	1	1	3	5	1	1	0
Viivästymisen hyvittämisasiat	0	1	2	7	26	42	14
Yel-kuntoutusasiat	2	6	4	5	5	4	4
Yrittäjien eläkeasiat	118	164	151	163	137	150	72
Äitiysavustusasiat	1	0	0	1	2	0	0
Yhteensä	6875	5998	6758	6656	6440	6477	3175

Asiaryhmittäin istunnot jakautuivat seuraavan kuvion mukaisesti.



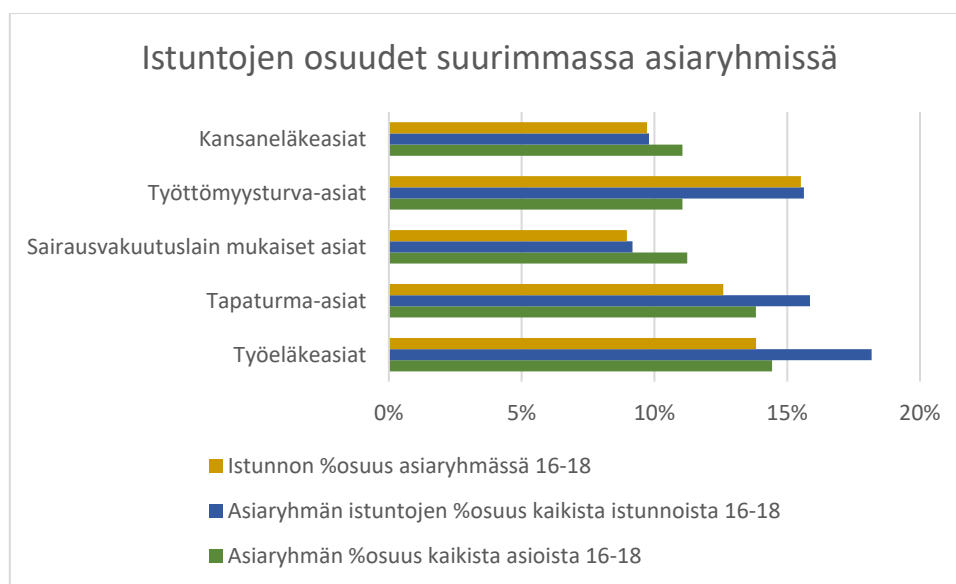
Kuvio 9. Istunnot kaikissa asiaryhmissä, joissa on ollut asioita vuosina 2016–6/2018.

Yksittäisissä asiaryhmissä istuntojen osuus asiaryhmän kaikista asioista saattaa nousta korkeaksi, mutta lukumääräisesti kyseisen asiaryhmän asioita voi olla vähän. Esimerkiksi MEL-kuntoutusasioissa ja äitiysavustusasioissa puolet asioista käsitellään istunnossa. Asiaryhmässä on lukumääräisesti kyse kuitenkin vain kahdesta jutusta.

Kuitenkin eräissä asiaryhmissä, joissa asiamäärä tarkastelujaksolla on ollut liki tai yli 100 asiaa, on istuntojen prosenttiosuus varsin korkea. Sotilasvamma-asioissa, joissa asioita on ollut yhteensä 96, 58 % asioista on käsitelty istunnossa. Samoin palkkaturva-asioissa (104 asiaa) ja maatalousyrittäjien eläkeasioissa (143) istuntojen osuus on ollut yli 30 % asiaryhmien asiamäärästä.

Lukumääräisesti eniten istuntoja vuosina 2016–6/2018 järjestettiin suurimmissa asiaryhmissä. Työeläkeasioissa istuntoja järjestettiin 321, tapaturma-asioissa 280, työttömyysturva-asioissa 276, kansaneläkeasioissa 173 ja sairausvakuutuslain mukaisissa asioissa 162.

Kuviosta 10 käy ilmi istuntojen prosentuaaliset osuudet viidessä suurimmassa asiaryhmässä.

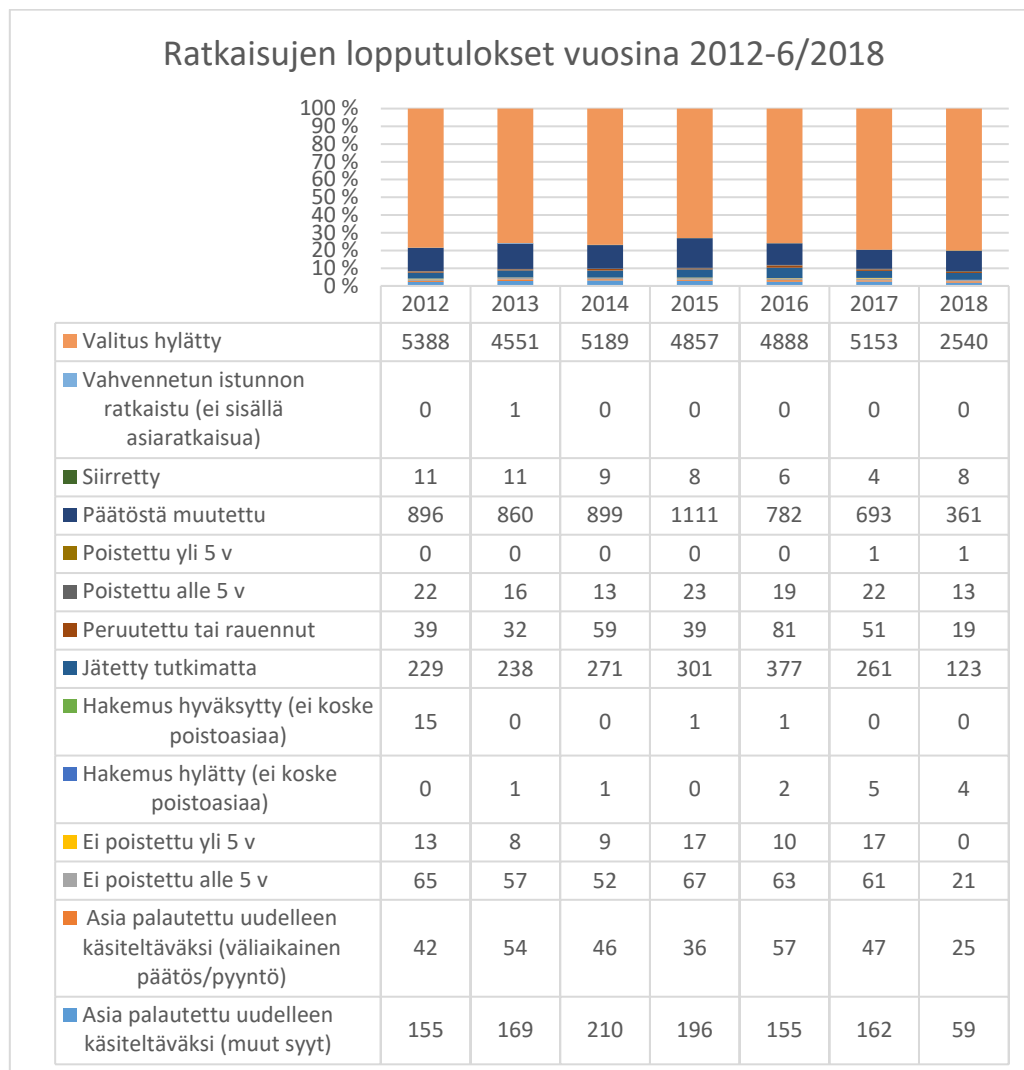


Kuvio 10. Istuntojen osuudet suurimmissa asiaryhmissä.

6 Vakuutusosoikeuden ratkaisujen lopputulokset

6.1 Yleisesti

Ratkaisujen lopputulokset kaikissa vakuutusosoikeuden asioissa vuosina 2012–6/2018 käyvät ilmi seuraavasta kuviosta.



Kuvio 11. Ratkaisujen lopputulokset kaikissa asioissa vuosina 2012–6/2018.

Kuviosta voidaan havaita, että valitusten hylkäysprosentti on vaihdellut vuosittain, mutta kaikkina vuosina prosenttiosuus on ollut 70–80 %:n välissä.

6.2 Vakuutusosoikeuden ratkaisulajit istunnoissa

Vuosilta 2016–6/2018 voidaan erotella toisistaan asiat, joissa istunto on järjestetty ja asiat, joissa istuntoa ei ole järjestetty. Näin jaoteltuna ratkaisujen lopputulosten prosenttiosuudet käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

Taulukko 2. Ratkaisulajit vuosina 2016–6/2018 prosentuaalisesti asioissa, joissa istunto on järjestetty ja asioissa, joissa istuntoa ei ole järjestetty.

Ratkaisu	Ratkaisun % osuus/ ei istuntoa	Ratkaisun % osuus/ istunto
Asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi (muut syyt)	2 %	3 %
Asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi (väliaikainen päätös/pyyntö)	1 %	0 %
Ei poistettu alle 5 v	1 %	0 %
Ei poistettu yli 5 v	0 %	0 %
Hakemus hylätty (ei koske poistoasiaa)	0 %	0 %
Hakemus hyväksytty (ei koske poistoasiaa)	0 %	0 %
Jätetty tutkimatta	5 %	2 %
Peruutettu tai rauennut	1 %	2 %
Poistettu alle 5 v	0 %	0 %
Poistettu yli 5 v	0 %	0 %
Päätöstä muutettu	10 %	26 %
Siirretty	0 %	0 %
Vahvennetun istunnon ratkaistu (ei sisällä asiaratkaisua)	0 %	0 %
Valitus hylätty	80 %	66 %
	100 %	100 %

Asioissa, joissa *istuntoa ei järjestetty*, 80 % ratkaisuksista päätyi valituksen hylkäämiseen. Muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä muutettiin 10 %:ssa, tutkimatta jätettiin 5 % ja 2 %:ssa asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi.

Asioissa, joissa *istunto järjestettiin*, 66 %:ssa valitus hylättiin. Päätöstä muutettiin 26 %:ssa, valitus jätettiin tutkimatta 2 %:ssa ja 3 %:ssa asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi.

Lukujen perusteella voidaan havaita, että asioissa, joissa istunto järjestettiin, valituksia hylättiin prosentuaalisesti vähemmän. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä johtopäätöstä, että muutoksenhakijan kannalta istuntoon pääseminen johtaa helpommin muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen muuttumiseen. Järjestelmä on rakentunut siten, että tulkinnanvaraisemmat asiat ohjautuvat helpommin istuntoon, sillä erimielisyys ratkaisusta nousee helpoiten esiin tulkinnanvaraisissa asioissa. Täten on luonnollista, että asioissa, joissa istunto on järjestetty, lopputulokset ovat moninaisempia. Tätä havaintoa tukee myös se, että valitusten tutkimatta jättäminen on harvinaisempaa istunnossa kuin ilman istuntoa ratkaistavissa asioissa. Tutkimatta jättäminen on prosessuaalisesti usein selvää ja tulkinnanvaraisuus harvinaisempaa.

7 Vaikutukset vakuutusosoikeuden toimintaan vakuutusosoikeuden näkökulmasta

Vakuutusosoikeudessa käydyn keskustelun ja ylituomari Juha Pystysen laatiman etukäteismuistion pohjalta voidaan todeta säännöksen toimivuudesta vakuutusosoikeuden näkökulmasta seuraavaa.

Säännöksen koettiin täyttäneen sille asetetut odotukset. Ratkaisutoiminta on nykyisin aiempaa joustavampaa ja läpinäkyvämpää. Aiempaan asiantilaan liittyvät selkeät ongelmat on saatu säännöksen myötä poistetuksi. Säännöksen soveltaminen on aiheuttanut seuraavat muutokset:

- Muodollisista istunnoista luopumisen myötä yksimielisissä asioissa päätökseen saadaan nimenomaan niiden jäsenten nimet, jotka ovat osallistuneet asian käsittelyyn. Tämä koskee sekä ilman istuntoa ratkaistuja asioita että istunnossa ratkaistuja asioita.
- Ilman muodollista istuntoa ratkaistujen asioiden kohdalla käsittelyaika on lyhentynyt.
- Istunnoissa on nykyisin enemmän aikaa niiden asioiden käsittelyyn, joista on tarve keskustella.
- Muodollisista istunnoista luopuminen säästää lainkäyttöhenkilökunnan työaika, kun aikaa ei kulu istuntoihin pääsyä odotellessa.
- Juttujen jakojärjestelmä on saatu uudistettua, kun lainmuutoksen myötä kiinteistä jaostoista on voitu luopua. Nykyisin esittelijät tuomarit vievät jutut jakuhuoneisiin, josta ne jaetaan edelleen ilman kiinteää jaostokohdasta ennakkosuunnitelmaa. Uusi järjestelmä takaa sen, että jutut etenevät aiempaa paremmin niiden saapumisjärjestyksessä. Uudistuksen seurauksena asiat ratkaistaan aiempaa enemmän erilaisissa ratkaisukokoonpanoissa. Tämä ei olisi aiemmin ollut mahdollista, koska kaikkien juttujen vieminen lukuisissa erilaisissa ratkaisukokoonpanoissa istuntoon olisi ruuhkauttanut istunnot täysin.
- Asioiden kiertojärjestystä on muutettu siten, että jutut kiertävät muilla asiantuntijajäsenillä kuin lääkärjäsenillä vasta tuomareiden jälkeen. Kiertojärjestyksen muutoksella on saatu selvä parannus aikaan asian käsittelyyn asiantuntijajäsenten kohdalla, koska he saavat nykyisin ennen kannanottonsa muodostamista nähtäväkseen myös tuomarijäsenten kannanotot. Aiemmin he kuuluivat niistä vasta istunnossa ja joutuivat tuol-

loin ottamaan niihin kantaa usein ilman etukäteisvalmistautumista. Asiantuntijajäsenet ovat kokeneet nykyisen menettelyn selvänä parannuksena aiempaan asiantilaan nähden.

Vakuutusosoikeudessa koettiin erittäin vahvasti, että edellä mainitut muutokset varsin selvästi osoittavat säännöksen toimivuuden sekä vakuutusosoikeuden ratkaisutoiminnan sujuvuuden ja läpinäkyvyyden lisääntymisenä että myös oikeusturvan parantumisena.

8 Johtopäätökset

Vakuutusosoikeuden ratkaisukäytännön empiirisen analyysin perusteella voidaan todeta, että muodollisista istunnoista luopuminen on otettu käyttöön varsin laajasti. 89 % kaikista asioista ratkaistaan ilman muodollista istuntoa.⁵ Istunto on edelleen säännösteknisesti juridinen pääsääntö, mutta empiirisestä pääsäännöstä ei voida puhua.

Vakuutusosoikeuden ratkaisukäytännön empiirinen analyysi ei paljasta mitään yllättävää tai huolestuttavaa. Istuntoja järjestetään monipuolisesti eri asiaryhmissä ja erilaisissa kokoonpanoissa. Vakuutusosoikeuden toiminnan kannalta nykyinen säännöspohja on mahdollistanut toiminnan kehittämisen joustavammaksi ja asianosaisten oikeusturvan paremmin huomioivaksi. Vakuutusosoikeuden käsittelyajat ovat lyhentyneet. Osittain tämä selittyy lisääntyneillä resursseilla ja asiamäärien vähentymisellä, mutta nykyinen istutuskäytäntö epäilemättä vaikuttaa myös käsittelyaikoihin lyhentävästi. Asioissa, joissa ei järjestetä istuntoa, käsittelyajat ovat huomattavasti lyhyemmät kuin asioissa, joissa istunto on järjestetty. Asioiden käsittelyn joutuisuuskin on osa asianosaisten oikeusturvaa. Yksimielisten asioiden ratkaiseminen ilman istuntoa nopeuttaa käsittelyaikaa, sillä selvien asioiden kohdalla ei tarvitse odottaa istuntoa, vaan asia voidaan ratkaista istunnotta.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta asian ratkaiseminen istunnossa ei pelkästään ole oikeusturvan saatavuuden olennainen kriteeri. Juridisen päätöksentekojärjestelmän ihanne olisi, että kaikki asiat esiteltäisiin istunnossa yksilöllisesti ja käsiteltäisiin keskustellen. Vakuutusosoikeuden empiirinen todellisuus ei kuitenkaan tätä mahdollista ilman merkittävä lisäresursseja. Jotta istuntoihin käytettävissä oleva rajoitettu aika voidaan käyttää tarkoituksenmukaisesti, se tulisi kohdentaa niihin asioihin, joiden ratkaisu todella edellyttää jäsenten välistä keskustelua.

Kyseessä olevan lakimuutoksen esitöissä korostettiin, ettei vakuutusosoikeuden osalta omaksuttava lainsäädäntöratkaisu anna aihetta arvioida menettelyn hyväksyttävyyttä muissa tuomioistuimissa. Laajamittaisiin ja hätiköityihin ratkaisuihin muissa tuomioistuimissa ei liene kukaan perusteita. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että asioiden ratkaisumenettelyjen kehittämiseen tulee jatkossakin kiinnittää erityistä huomiota. Pelkästään istunnossa ratkaiseminen ei kategorisesti paranna asianosaisten oikeusturvaa. Ratkaisevaa on, miten istunto on järjestetty ja mitä istunnossa tapahtuu. Tätä

⁵ Tässä kohtaa on vielä erikseen korostettava, että istuntojen järjestämisen kirjauskäytännöt tietojärjestelmään saattavat vaihdella, eikä lukua voida pitää täysin varmana.

keskustelua tulisi käydä muissakin hallintotuomioistuimissa. Tässä keskustelussa tarvitaan myös oikeustieteen panosta, sillä istuntoihin liittyvä kansallisista lähtökohdista rakentuva oikeustieteellinen tutkimus on luvattoman ohutta.

Vakuutusosoikeuden sisäisessä kehittämisessä on pidettävä huolta siitä, että kynnyks asioiden nostamiseen istunnossa käsiteltäväksi ei yksittäiselle jäsenelle muodostu liian suureksi. Kun istunnossa ratkaistavien asioiden määrä on suhteellisen vähäinen, saattaa kokoonpanon jäsen joutua miettimään, onko epäselvyys tai tulkinnanvaraisuus niin merkittävä, että se kannattaa erimielisenä siirtää istunnossa käsiteltäviin. Tämän kynnyksen madaltaminen on ennen kaikkea tuomioistuinkulttuurin sisäinen asia. Kynnyksen nousemisesta saattaa helposti tulla itse itseään vahvistava kierre, jonka syntyminen pitää pyrkiä estämään. Huomattavaa toki on, että problematiikka ei ole pelkästään istunnottomien asioiden erityispiirre vaan sama ilmiö saattaa nousta esiin myös istuntoasioissa, jos istunnossa käsiteltävät juttumäärät ovat suuria. Kyse ei siis ole siitä, että selvityksen tekijät olisivat nähneet tilanteen ongelmana tällä hetkellä, mutta asian tärkeys huomioon ottaen ennaltaehkäisevää toimintakulttuuria ei voi liikaa korostaa.

Lähteet

HE 104/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.

HE 85/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslainsäädännön muuttamisesta.

LaVM 30/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle 7

PeVL 2/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta.

PeVL 4/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi 1) verotuslain 96 a ja 96 b §:n sekä 2) liikevaihtoverolain 62 §:n muuttamisesta.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067 (PDF)
ISBN 978-952-259-734-2 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi