OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

Oikeushallinto-osasto
Tuomioistuinyksikkö
Erityisasiantuntija Piritta Koivukoski

27.2.2019

**VAKUUTUSOIKEUDEN ASIANTUNTIJAJÄSENTEN NIMITYSMENETTELYN MUUTTAMINEN NYKYISTÄ AVOIMEMMAKSI JA KELPOISUUSVAATIMUSTEN ASETTAMINEN ASIANTUNTIJAJÄSENILLE**

Eduskunta on vakuutusoikeuslain muuttamista koskevaa lakiehdotusta käsitellessään (HE 104/2014 vp – EV 330/2014 vp) edellyttänyt muun muassa, että hallitus arvioi mahdollisuudet muuttaa vakuutusoikeuden työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimitysmenettelyä nykyistä avoimemmaksi sekä kelpoisuusvaatimusten asettamista tällaisille jäsenille.

## 1 Vakuutusoikeudesta yleisesti

Vakuutusoikeuden toiminnasta säädetään tuomioistuinlaissa (673/2016) ja laissa oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa (677/2016). Tuomioistunlain mukaan vakuutusoikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena. Vakuutusoikeudessa käsitellään muun muassa työeläkeasioita, kansaneläkeasioita, opintotukiasioita, asumistukiasioita, tapaturma-asioita, palkkaturva-asioita, rikosvahinkoasioita, työttömyysturva-asioita, vammais- ja hoitotukiasioita, sotilasvamma-asioita, sairausvakuutuslain mukaisia asioita ja kuntoutusasioita. Vakuutusoikeus on sosiaalivakuutusasioissa ylin oikeusaste. Vakuutusoikeuden päätöksistä voi tietyissä tapaturma-asioissa hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Vuonna 2018 vakuutusoikeuteen saapui yhteensä 5 411 asiaa, mikä oli suunnilleen saman verran kuin edellisenä vuonna. Vakuutusoikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 9,7 kuukautta, mikä oli laskenut edellisestä vuodesta.

## 2 Vakuutusoikeuden eri kokoonpanot

Tuomioistuinlain mukaan vakuutusoikeuden jäseniä ovat ylituomari, vakuutusoikeustuomarit ja asessorit. Vakuutusoikeudessa on myös ylilääkäri ja muita lääkärijäseniä. Työoloja tai yritystoimintaa tuntevat asiantuntijajäsenet sekä sotilasvamma-asioita tuntevat asiantuntijajäsenet osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen, jos asian laatu sitä edellyttää.

Vakuutusoikeuden kokoonpanossa on lähtökohtaisesti kolme lainoppinutta jäsentä. Jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun,

asian käsittelyyn osallistuu kaksi lainoppinutta jäsentä ja lääkärijäsen. Asia voidaan kuitenkin ratkaista lainoppineen jäsenen ja lääkärijäsenen muodostamassa kaksijäsenisessä kokoonpanossa, jollei ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Yhden lainoppineen jäsenen kokoonpanossa voidaan ratkaista teknisluonteisia kysymyksiä. Vahvennettu kokoonpano ja täysistunto ovat puolestaan käytettävissä 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.

*Työelämän tai yritystoiminnan olosuhteita sekä sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet kokoonpanossa*

Pääsääntönä toimivaan kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu lisäksi kaksi työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevaa jäsentä sen mukaan kuin asian laatu edellyttää, kun on kysymys:
1) yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työeläkeasioista;
2) tapaturmavakuutusasioista;
3) työttömyyspäivärahasta, työmarkkinatuesta, työvoimapoliittisesta koulutustuesta, 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.

Edellä kohdissa 1–5 ja 8 tarkoitetuissa asioissa käsittelyyn osallistuvista asiantuntijajäsenistä toisen tulee edustaa työnantajatahoa ja toisen työntekijätahoa.

Kun kysymys on sotilasvamman perusteella suoritettavaa korvausta tai asevelvollisen kuoltua suoritettavaa taloudellista tukea koskevasta asiasta, kokokoonpanoon kuuluu kolmen jäsenen lisäksi kaksi korvauksensaajien oloja tuntevaa jäsentä tai yksi korvauksensaajien oloja tunteva jäsen ja yksi sotilasjäsen sen mukaan kuin asian laatu edellyttää.

## 3 Vakuutusoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien sekä sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten kelpoisuusehdot ja nimittämismenettely sekä niiden uudistamistarpeet

*Kelpoisuusehdot ja kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset*

Tuomioistuinlaissa ei ole muita kelpoisuusvaatimuksia vakuutusoikeuden työoloja, yritystoimintaa ja sotilasvamma-asioita tunteville asiantuntijajäsenille kuin, että heidän tulee tuntea työoloja tai yritystoimintaa taikka sotilasvamma-asioita, ja että heidän joukossaan tulee olla riittävä määrä ruotsinkielentaitoisia henkilöitä. Lisäksi asiantuntijajäseneksi määrättävän tulee täyttää yleiset virkanimitysperusteet, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Tuomioistuinten asiantuntijajäseniltä edellytetään pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa. Markkinaoikeuden asiantuntijajäseniltä edellytetään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa ja perehtyneisyyttä niihin asioihin, joiden käsittelyyn he osallistuvat. Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäseniltä edellytetään mielenterveyslain ja tartuntatautilain mukaisissa valitusasioissa, että asiantuntijajäsen on psykiatriaan perehtynyt laillistettu lääkäri tai tartuntatauteihin perehtynyt erikoislääkäri. Muissa asioissa asiantuntijajäseneltä edellytetään soveltuvaa ylempää korkeakoulututkintoa ja perehtyneisyyttä niihin asioihin, joiden käsittelyyn he hallinto-oikeudessa osallistuvat. Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten tulee olla laillistettuja lääkäreitä.

Pääsääntönä tuomioistuinlaissa siis on, että asiantuntijajäseneltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa ja sen lisäksi asiantuntemusta niissä asioissa, joiden käsittelyyn hän tuomioistuimessa osallistuu. On vaikeasti perusteltavissa, miksi vastaavaa vaatimusta ei asetettaisi myös vakuutusoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tunteville sekä sotilasvamma-asioita tunteville asiantuntijajäsenille.

Kelpoisuusehtojen muuttaminen olisi mahdollista siten, että muutettaisiin tuomioistuinlain 17 luvun 14 § 2 momentti kuulumaan seuraavasti: ”Vakuutusoikeuden muulta asiantuntijajäseneltä edellytetään, että hän on suorittanut soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon. Asiantuntijajäsenistä osan tulee olla työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevia sekä osan sotilasvamma-asioita tuntevia.”

Tuomioistuinlain 17 luvun 16 §:n 3 momentin mukaan vakuutusoikeuden lääkärijäseneksi voidaan määrätä se, jolla on suomen kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä ruotsin kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Saman kielitaitovaatimuksen tulisi koskea kaikkia vakuutusoikeuden asiantuntijajäseniä. Tämä edellyttää tuomioistuinlain 17 luvun 16 §:n 3 ja 4 momenttien muuttamista siten, että 3 momentissa viitataan vakuutusoikeuden asiantuntijajäseniin, ei ainoastaan lääkärijäseniin. Vastaavasti 4

momentissa oleva maininta vakuutusoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien ja sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten osalta poistettaisiin.

*Asiantuntijajäsenen määräämisessä noudatettava menettely*

Valtioneuvosto määrää asiantuntijajäsenet vakuutusoikeuteen. Tuomioistuimet toimittavat oikeusministeriölle valtioneuvostolle esittelemistä varten perustellun esityksen siitä, ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin. Esitys vakuutusoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten määräämiseksi tehdään intressitahojen ehdotusten perusteella. Tuomioistuinlain 17 luvun 15 §:n mukaan vakuutusoikeuden työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevat asiantuntijajäsenet määrätään:
a) edustavien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen;
b) kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja kunnallisia viranhaltijoita ja työntekijöitä edustavien pääsopijajärjestöjen;
c) valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen;
d) edustavimpien yrittäjäjärjestöjen;
e) edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksista; ja
f) puolustusministeriön ja edustavimpien korvauksensaajien oloja tuntevien järjestöjen ehdotuksesta, kun on kysymys sotilastapaturma-asioista. Sotilasvamma-asioihin perehtyneet korvauksensaajien oloja tuntevat jäsenet määrätään korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta ja sotilasjäsenet puolustusministeriön ehdotuksesta.

Vakuutusoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien sekä sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten määräämismenettelyn erityispiirre verrattuna hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden asiantuntijajäsenten sekä vakuutusoikeuden lääkärijäsenten valintaan on, että asiantuntijajäsenten tehtäviä ei julisteta haettaviksi, vaan asiantuntijajäseniä koskevat ehdotukset saadaan intressitahoilta. Samankaltaista menettelyä noudatetaan työtuomioistuimen työ- ja virkasuhteisiin perehtyneitä asiantuntijajäseniä määrättäessä. Myös työtuomioistuin saa asiantuntijajäseniä koskevat ehdotukset intressitahoilta. Vakuutusoikeuden osalta nykyinen menettely johtaa siihen, että asiantuntijajäseniksi valikoituu intressitahojen eli työmarkkinajärjestöjen, puolustusministeriön ja edustavimpien korvauksensaajien oloja tuntevien järjestöjen ehdottamat henkilöt.

Asiantuntijajäsenten määrääminen intressitahojen ehdotusten perusteella ei ole avointa eikä se ole omiaan lisäämään luottamusta vakuutusoikeuden toimintaan ja asiantuntijajäsenten puolueettomuuteen. Julkisen haun tulisi olla lähtökohta vakuutusoikeuden kaikkien asiantuntijajäsenten valintamenettelyssä. Tämä luonnollisesti mahdollistaisi edelleen niidenkin henkilöi-

den hakeutumisen tehtävään, jotka nykyisin ovat tulleet määrätyiksi tehtävään intressitahojen ehdotuksesta. Tehtäviin voisivat kuitenkin hakeutua myös muut vastaavan asiantuntemuksen omaavat henkilöt. Tuomioistuinlain 17 luvun 6 §:n 1 momentissa on säädetty pääsääntönä, että asianomainen tuomioistuin julistaa asiantuntijajäsenten tehtävät haettaviksi, ja 2 momentissa mainitaan tästä pääsäännöstä poikkeuksena työtuomioistuimen ja vakuutusoikeuden asiantuntijajäsenet, jotka määrätään intressitahojen ehdotusten perusteella. Menettelyä koskeva lainmuutos voitaisiin toteuttaa poistamalla 2 momentissa oleva viittaus vakuutusoikeuden asiantuntijajäseniin.

## 4 Jatkotoimenpiteet

Vakuutusoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita sekä sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten nykyinen toimikausi, joka alkoi 1.1.2015, päättyy 31.12.2019. Uusi viisivuotinen toimikausi on alkamassa vuonna 2020. Jos nimitysmenettelyä ja kelpoisuusehtoja koskevaa lainsäädäntöä halutaan tarkistaa ennen seuraavan toimikauden alkua, tulisi siihen ryhtyä nopeasti.

Asia on merkittävä asiantuntijajäsenten valintaan osallistuvien intressitahojen kannalta. Jos asiaa halutaan viedä eteenpäin, se tulisi tehdä työryhmässä, johon osallistuvat oikeusministeriön lisäksi ainakin vakuutusoikeus sekä edellä mainitut intressitahot. Lisäksi asialla on kytkentä muihin intressitahojen myötävaikutuksella valittavien tuomioistuinten jäsenten valintaan. Tällaisia jäseniä on myös työtuomioistuimessa. Tämän vuoksi olisi tarpeellista tehdä vielä erikseen arvio siitä, millä perusteilla tuomioistuimiin voidaan yleensäkään valita intressijäseniä.