

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 25/2004 vp**

**Hallituksen esitys toimeentuloturvan muutok-
senhakua koskevaksi lainsäädännöksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2003 lähettäessään hallituksen esityksen toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 155/2003 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Tuulikki Haikarainen ja ylitarkastaja Kai Kullaa, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Seppo Laakso
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esitys merkitsee toimeentuloturvan lainsäädännön muuttamista toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotusten mukaisesti. Yksityisten alojen eläkevalituksia käsittelevän eläkelautakunnan rahoitus irrotetaan Eläketurvakeskuksesta ja sen toiminta rahoitetaan eläkelaitoksilta perittävillä maksuilla. Samanlainen järjestelmä ulotetaan tapaturmalautakuntaan. Näiden lautakuntien nimet muutetaan toimintaa kuvaaviksi valituslautakunniksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnat toimivat tuomioistuinten tavoin, niiden jäsenet hoitavat tehtäviään tuomarin vastuulla ja heidän puolueettomuuttaan turvaavat tuomarin esteellisyyssäännökset. Esityksessä ehdotetut muutokset vahvistavat perustelujen mukaan osaltaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa sosiaaliturvan muutoksenhaussa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslain 21 §

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijäin eläkelain (1. lakiehdotus) ja tapaturmavakuutuslain (3. lakiehdotus) säännöksiä muutoksenhakujärjestelmästä. Tarkoitus on vahvistaa ensimmäisinä valitusasteina nykyisin olevien eläkelautakunnan ja tapaturmalautakunnan asemaa riippumattomina ja itsenäisinä muutoksenhakueliminä. Toimielinten tällaista asemaa paremmin kuvaavat uudet nimet ovat eläkevalituslautakunta ja tapaturmavalituslautakunta. Niiden jäsenet nimittää valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Jäsenet toimivat tuomarinvastuulla ja heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on voimassa, mitä tuomarinviran haltijasta säädetään. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös valituslautakuntien rahoitusjärjestelmää. Lisäksi säännökset lautakuntien päätösvaltaisesta kokoonpanosta ehdotetaan nostettaviksi lain tasolle.

Valituslautakunnat ovat sellaisia muutoksenhakuelimiä, joista on perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti säädettävä lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täytyä (PeVL 15/2002 vp, s. 3/II, PeVL 55/2002 vp, s. 3/I).

Eläkevalituslautakunnassa on 1. lakiehdotuksen 20 a §:n perusteella päätoimisen puheenjohtajan lisäksi varapuheenjohtaja ja muita jäseniä, joista osa määrätään 2 momentista ilmeneviä intressiryhmiä edustavien järjestöjen ehdotuksesta. Tapaturmavalituslautakunnan osalta vastaava sääntely sisältyy 3. lakiehdotuksen 53 §:n 3 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt jonkin ratkaisuelimen kokoonpanon intressipohjaisuutta sinänsä ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta, mutta on katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa intressipohjaisten jäsenten määrän muodostaminen

enemmistöksi (PeVL 15/2002 vp, s. 4/I, PeVL 55/2002 vp, s. 3/II). 1. lakiehdotuksen 20 c §:n ja 3. lakiehdotuksen 53 a §:n säännökset eläke- ja tapaturmavalituslautakunnan jaoston, vahvennetun jaoston ja täysistunnon päätösvaltaisuudesta mahdollistavat sen, että intressipohjaiset jäsenet muodostavat toimielimen päätösvaltaisessa kokoonpanossa enemmistön.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta voidaan pitää merkittävänä, että eläkevalitus- ja tapaturmavalituslautakuntien päätöksistä saa valittaa vakuutus oikeuteen. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta valiokunta on käytännössään kuitenkin pitänyt ongelmallisena, jos lainkäyttöelin tehdään kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippumattomuusvaatimusta (PeVL 55/2002 vp, s. 3/II). Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä on muuttaa lakiehdotuksia siten, että tarkoitetunlaiset jäsenet eivät muodosta enemmistöä valituslautakuntien päätösvaltaisissa istunnoissa.

1. lakiehdotuksen 20 b §:n säännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta suljetuin ovin ovat perustuslakivaliokunnan samanlaisesta sääntelystä aiemmin ilmaisemien kantojen mukaiset (PeVL 35/2001 vp, s. 2).

Lautakuntien rahoitus

Muutoksenhakuelimenä toimivan eläkevalituslautakunnan toiminta rahoitetaan 1. lakiehdotuksen 21 f §:n mukaan yksityisten alojen eläkelaitoksilta perittävillä maksuilla. Niiden yhteismäärä määräytyy lautakunnan talousarvion perusteella, jonka Vakuutusvalvontavirasto vahvistaa. Toiminnan kustannukset jaetaan kyseisten eläkelaitosten kesken kalenterivuositain lautakunnassa vireille tulleiden, kunkin laitoksen asiamäärien suhteessa. Kukin laitos maksaa kuitenkin vähintään valtioneuvoston asetuksella säädettävän euromäärän. — Vastaava järjestely koskee 3. lakiehdotuksen 53 §:n perusteella tapaturmavalituslautakunnan toiminnan rahoitusta, jossa maksuvelvollisia ovat lakisääteistä ta-

paturmavakuutustoimintaa harjoittavat vakuutuslaitokset.

Ehdotukset ovat merkittäviä perustuslain 81 §:n säännösten kannalta valtion veroista ja maksuista. Rahasuorituksen valtiosääntöoikeudellinen luonne vaikuttaa niihin vaatimuksiin, joita perustuslaki kohdistaa suorituksesta säätämisen tapaan.

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin perusteella lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista; muut rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (HE 1/1998 vp, s. 134—135, PeVL 61/2002 vp, s. 5/II, PeVL 66/2002 vp, s. 3 ja PeVL 67/2002 vp, s. 3/II).

Eläke- ja vakuutuslaitoksilta perittävät maksut menevät yleisesti eläkevalituslautakunnan ja tapaturmavalituslautakunnan toiminnan rahoittamiseen, mikä seikka viittaa valiokunnan käsityksen mukaan pikemminkin valtiosääntöoikeudelliseen veroon kuin maksuun. Valiokunta on lisäksi käytännössään katsonut, että mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkittävää voi myös olla, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvolli-

suus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa.

Eläke- ja vakuutuslaitosten päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole pidettävä näiden laitosten valituslautakunnilta vastaanottamana palveluna. Valitusten käsittelyyn perustuva maksuvelvollisuus koskee siksi valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verosta säätämistä.

Verovelvollisuuden perusteet määräytyvät lakiehdotuksissa perustuslain 81 §:n näkökulmasta riittävän tarkasti. Veron suuruuden perusteista sen sijaan ei sisälly lakiehdotuksiin perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaisia säännöksiä, vaan veron suuruus määräytyy kalenterivuositain vireille tulleiden asioiden mukaisessa suhteessa kuitenkin siten, että vuosittain suoritettavasta veron vähimmäismäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle siksi on, että lakiehdotukset saatetaan näiltä osin vastaamaan perustuslain vaatimuksia verolaista.

Jos lakiehdotusten säännöksiä eläkevalitus- ja tapaturmavalituslautakuntien toiminnan rahoittamisesta ei ole mahdollista tässä yhteydessä tarkistaa valiokunnan edellä esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten edellyttämällä tavalla, olisi lakiehdotukset niiden vuoksi käsiteltävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ei pidä tätä asianmukaisena, vaan katsoo, että valituslautakuntien toiminnan rahoittamisesta säädetään erillinen määräaikainen poikkeuslaki, jonka voimassaolo on asianmukaista rajoittaa esimerkiksi kahteen vuoteen. Poikkeuslain voimassaollessa tulee valituslautakuntien toiminnan rahoittamisesta saada aikaan perustuslain vaatimukset täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntöjärjestely (ks. PeVL 61/2002 vp, s. 6—7 ja lausunnon 2. ponsikappale, PeVL 66/2002 vp, s. 5, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. ja 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos

valiokunnan 1. lakiehdotuksen 20 c ja 21 f §:stä ja 3. lakiehdotuksen 53 ja 53 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Arto Satonen /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Seppo Särkiniemi /kesk
	Roger Jansson /r	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Outi Ojala /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.