

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 35/2006 vp**

**Hallituksen esitys työeläkeasioiden muutoksen-
hakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä syyskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 91/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Carita Wuorenjuuri, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia siten, että sekä yksityisten että julkisten alojen työeläkeasioihin haetaan muutosta ensimmäisenä asteena työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalta. Samalla lautakunnan kokoonpanoa täydennetään yhdistämällä siihen nykyiset valtion eläkelautakunta ja kuntien eläkelautakunta. Muutoksenhakulautakunnan organisaatiota ja jaostoja ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan yhdistyvän muutoksenhakulautakunnan asiantuntemuksen tarpeita. Työeläkeasioiden muutoksenhakua selkeytetään ja tehostetaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaisen tuomiovallan käyttämisen, perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan, perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, perustuslain 118 §:n mukaisen rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun kannalta. Lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta asiasta tulisi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Lakiesityksessä ehdotetaan yhdistettäväksi nykyiset kolme eläkelautakuntaa, jolloin uusi työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ratkaisisi myös aiemmin valtion eläkelautakunnalle ja kuntien eläkelautakunnalle osoitetut muutokset. Muutosehdotus selkeyttää työeläkeasioiden muutoksenhakujärjestelmää ja samalla oikeusturvaa, joten sillä on perusoikeuksien kannalta hyväksyttävä tarkoitus.

Muutoksenhakulautakunnan kokoonpano

Eri lautakuntien yhdistymisen vuoksi työelämän muutoksenhakulautakunnan kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että varapuheenjohtajien ja jäsenten määrää sekä jaostoja lisättäisiin. Päätoimisen puheenjohtajan lisäksi sivutoimisia varapuheenjohtajia olisi kuusi. Kaikkiaan 32 sivutoimisesta jäsenestä olisi intressitahojen edustajia 18, joista seitsemän määrättäisiin työnantajajärjestöjen edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, seitsemän työntekijäin ja toimihenkilöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, kaksi edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta ja kaksi maatalousyrittäjien eläkelain soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden taloudellisia etuja valvovien edustavimpien järjestöjen ehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakulautakuntaa sellaisena muutoksenhakuelimenä, josta tulee säätää lailla perustuslain 98 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla ja jonka toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taakkeen tulee täytyä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt jonkin ratkaisuelimen kokoonpanon intressipohjaisuutta sinänsä ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta, mutta katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei ole sopu-soinnussa intressipohjaisten jäsenten määrään muodostuminen enemmistöksi (PeVL 15/2002 vp, s. 4/I, PeVL 55/2002 vp, s. 3/II, PeVL

25/2004 vp, s. 2). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta voidaan pitää merkityksellisenä, että muutoksenhakulautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusoikeuteen. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta valiokunta on käytännössä kuitenkin pitänyt ongelmallisena, jos lainkäyttöelin tehdään kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippumattomuusvaatimusta. Valiokunta on katsonut tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi, että tarkoitetunlaiset jäsenet eivät muodosta enemmistöä valituslautakuntien päätösvaltaisissa istunnoissa (PeVL 55/2002 vp, s. 3/II, PeVL 25/2004 vp, s. 2/II, PeVL 22/2005 vp, s. 2).

Ehdotuksen 11 §:n 2 momentin, 10 §:n 2 momentin ja 8 §:n 4 momentin mukaan täysistunnossa, vahvennetussa jaostossa ja jaostossa päätösvaltaisuuden edellytyksenä on, että enintään puolet läsnä olevista jäsenistä on lain tarkoittamia intressipohjaisesti valittuja. Siten intressitahojen edustajat eivät muodosta muutoksenhakulautakunnassa enemmistöä. Ehdotetussa muodossa muutoksenhakulautakunta täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämän lainkäyttöelimen riippumattomuuden vaatimuksen.

Eduskunnassa on samaan aikaan käsiteltävänä työttömyysturvalain muutos (HE 182/2006 vp), joka koskee muun muassa työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaa. Valiokunta pitää asianmukaisena, että muutoksenhakulautakuntia koskeva sääntely noudattelee yhdenmukaista linjaa. Sen vuoksi valiokunta katsoo, että ehdotuksen 8 §:n 4 momenttia on tarpeellista vielä täsmentää siten, että päätösvaltaiseen kokoonpanoon kuuluisi yhtä monta työnantajajhdistysten keskusjärjestöjen sekä työntekijöiden ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten keskusjärjestöjen ehdotuksesta määrättyä jäsentä (ks. ehdotus TyöttömyysturvaL 12:3).

Jäsenten palvelussuhteen laji

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta on — toisin kuin hallituksen esityksen perusteluis-

sa katsotaan — viranomainen. Muutoksenhakulautakunnan palvelukseen siirtyvien kuntien eläkelautakunnan ja valtion eläkelautakunnan viranhaltijoiden ja virkamiesten virat lakkaavat ehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan tämän lain tullessa voimaan ja viranhaltija tai virkamies siirtyy työeläkelautakunnan palvelukseen työsopimussuhteeseen aikaisempaa tehtävänsä vastaavaan tehtävään. Siirtyvien henkilöiden työsuhteen ehdot vastaavat myös lisäeläkeoikeuksien ja loma-oikeuden osalta niitä palvelussuhteen ehtoja, jotka koskevat heitä ehdotetun lain voimaantullessa. Henkilöstö siirtyy uusiin tehtäviin niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan siirtyvien virkamiesten taloudellisiin etuuksiin ei siten puututa niin, että se olisi ongelmallista perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuusuojan kannalta.

Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenen oikeudesta pysyä tehtävässään on ehdotuksen 4 §:n mukaan voi-

massa, mitä tuomarin viran haltijoista määrätään. Heihin kohdistuu siten perustuslain 103 §:n mukainen erityinen virassapysymisoikeus. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja jäsen sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä toimivat ehdotuksen 2 §:n 6 momentin mukaan tuomarin vastuulla.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan mainitut säännökset riittävät turvaamaan muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden ja julkisen vallan asianmukaisen käytön. Muutoksenhakulautakunnan henkilöstön palvelussuhteen lajilla ei siten ole perustuslain kannalta oleellista merkitystä (ks. myös PeVL 28/2006 vp, s. 3/II). Työsopimussuhde on käytössä jo nyt muutoksenhakulautakunnassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.