

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 53/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vakuutuslain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Lakivaliokunta on 13 päivänä marraskuuta 2014 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vakuutuslain muuttamisesta (HE 104/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämisspällikkö Tuula Kivari, oikeusministeriö
- ylituomari Juha Pystynen, vakuutusosasto
- ma. professori Leena Halila
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vakuutuslakia. Tietyissä asiaryhmissä vakuutusosaston ratkaisukokoonpanoja kevennettäisiin luomalla nykyisten kolmi- ja viisijäsenisten kokoonpanojen rinnalle yhden tuomarin kokoonpano sekä yhden tuomarin ja lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Lakia ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että lainkäyttöasioita ei kaikissa tapauksissa ole välttämätöntä ratkaista muodollisessa istunnossa, jossa kaikki ratkaisuun osallistuvat jäsenet ovat samanaikaisesti läsnä. Yksimielisissä asioissa ratkaisu olisi mahdollista tehdä ratkaisukokoonpanoon kuuluvien jäsenten yksiselitteisten kirjallisten kannanottojen perusteella. Tarkoituksena on kuitenkin säilyttää pääsääntönä asioiden ratkaiseminen varsinaisessa istunnossa.

Lakiin ehdotetaan myös eräitä muutoksia vakuutusosastossa noudatettaviin prosessimenetelyihin. Lisäksi sivutoimisten jäsenten nimittämiseen ehdotetaan liitettäväksi sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja eräiden asiantuntijajäsenten nimittämistä koskevia säännöksiä muutettuihin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esityksen suppeissa säätämisperusteissa on käsitelty ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturva-vaatimukseen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunnan lausuntopyyntö 15.11.2014

Lausuntopyynnössä viitataan hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevaan arvioon, jonka mukaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ja käsittelyn asianmukaisuus tulevat turvatuiksi myös niissä asioissa, joissa ei enää järjestettäisi muodollista istuntoa. Lähtökohtana edelleen olisi asioiden ratkaiseminen istunnossa, mutta yksimielisissä tapauksissa asian käsittelyn jouduttamiseksi ratkaisu voitaisiin tehdä ratkaisukokoonpanoon osallistuvien jäsenten asiakirjoihin merkitsemien yksiselitteisten kannanottojen perusteella. Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa siitä, miten esitystä on mainitulta osin arvioitava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ja perustuslain 21 §:n kannalta.

Lakivaliokunta viittaa myös ehdotukseen, jonka mukaan muiden sivutoimisten jäsenten määräämistä koskevaan vakuutuslainsäädännön 5 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti. Pykälän muut momentit vastaisivat sisällöltään voimassa olevia säännöksiä. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten määräämistä varten tehdään ehdotukset oikeusministeriölle siten kuin 11 ja 12 §:ssä säädetään. Tältä osin lakivaliokunta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten säännöksiä on arvioitava perustuslain 102, 124 ja 125 §:n kannalta siltä osin kuin niissä säädetään muiden kuin viranomaisten ehdotuksesta määrättävien vakuutuslainsäädännön jäsenten nimittämismenettelystä.

Asian ratkaiseminen istuntoa järjestämättä

Vakuutuslainsäädännön 10 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä istunnossa. Ehdotetussa 2 momentissa säädetään siitä, että asia voidaan ratkaista myös istuntoa järjestämättä sen jälkeen, kun kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat asiakirjoihin perehdyttyään olleet asiasta

yksimielisiä eikä jäsenistä kukaan ole vaatinut istunnon järjestämistä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevan 6 artiklan kannalta. Ehdotus on yleisesti huomionarvoinen myös perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun tuomiovallan käytön kannalta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä.

Suomen oikeusjärjestelmässä muutoksenhaku- ja tuomioistuimet ovat perinteisesti ratkaisseet asioita kollegiossa, jossa ratkaisuun osallistuvat ovat samanaikaisesti läsnä. Ehdotetun 10 §:n 2 momentin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kysymys siitä, voiko perustuslaissa tarkoitettua tuomiovallan käyttöä vakuutuslainsäädännössä olla se, että kollegiaalinen lainkäyttörajoitus tehdään istuntoa järjestämättä ja mitä vaatimuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista voidaan johtaa tuomioistuinratkaisujen tekemiselle. Perustuslain 21 §:n sanamuodosta, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole saatavissa arvioitavana olevaan kysymykseen yksiselitteistä vastausta. Valiokunnan lausuntokäytännöstä voidaan

kuitenkin johtaa eräitä suuntaviivoja esitettyjen kysymysten arvioinnille.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 21 §:n kannalta. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen, joutuisuuteen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen (PeVL 2/2006 vp, s. 2/I). Ennen perusoikeusuudistusta ja nykyisen perustuslain säätämistä perustuslakivaliokunta on katsonut oikeusturvan yleensä edellyttävän, että muutoksenhakutuomioistuimet toimivat monijäsenisinä (PeVL 4/1982 vp). Tähän liittyen valiokunta on sittemmin todennut, että asioiden käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua muutoksenhakutuomioistuimena olevissa hallinto-oikeuksissa, ja arvioinut monijäsenisen kokoonpanon lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja oikeusturvaa (PeVL 2/2006 vp, s. 2/I).

Oikeudenkäyntiä sinänsä ei ole määritelty sen paremmin perustuslaissa kuin ihmisoikeussopimuksessakaan. Oikeudenkäynnille on luonteenomaista tuomioistuimen istunnossa tapahtuva asian vastavuoroinen ja puolueeton käsittely. Tuomiovaltaa oikeudenkäynnissä käyttävät tuomarit, jotka ovat samanaikaisesti paikalla tuomioistuimen lakisääteisessä kokoonpanossa ja jotka perustavat päätöksensä keskinäiseen neuvotteluun. Oikeus- ja näyttökysymysten monipuolinen arviointi tuomioistuimen sisäisessä neuvottelussa toteuttaa oikeusturvan vaatimuksia.

Tuomiovallan käytön riippumattomuuden kannalta tuomioistuinratkaisun tekeminen istuntoa järjestämättä, jos ratkaisukokoonpanon jäsenet ovat olleet asiasta yksimielisiä, voi myös tuottaa yksittäisille ratkaisukokoonpanon jäsenille paineita päätyä yksimieliseen ratkaisuun ja luopua vaatimasta istunnon järjestämisestä. Näin ollen menettely voi vaarantaa yksittäisen tuomarin päätöksenteon itsenäisyyden ja riippumattomuuden ja sitä kautta olla riski tuomioistuintoiminnan riippumattomuuden vaatimuksen toteu-

tumiselle. Sillä voi olla myös haitallisia vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen.

Toisaalta tuomioistuinratkaisun tekeminen istuntoa järjestämättä nopeuttaisi asioiden käsittelyä sekä antaisi mahdollisuuksia kohdentaa rajallisia voimavaroja kiperiin tapauksiin rutiinjuttujen sijasta. Tämä puolestaan voisi edistää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin myös kuuluvan asioiden käsittelyn joutuisuuden vaatimuksen toteutumista. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt näillä perusteilla ratkaisukokoonpanon keventämiseen liittyviä tavoitteita perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Tästä lähtökohdasta valiokunta onkin katsonut, että päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien asioiden käsittelyyn ja on omiaan tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa (ks. PeVL 2/2006 vp, s. 2/II). Viimeksi mainitut kannanotot liittyvät kuitenkin ratkaisukokoonpanon keventämiseen eivätkä siihen, että tuomioistuinratkaisu voitaisiin tehdä istuntoa järjestämättä. Hallituksen esityksen ehdotukset vakuutus-oikeuden kokoonpanojen keventämisestä ovat valiokunnan mielestä myös tässä yhteydessä hyväksyttäviä.

Edellä todetun perusteella valiokunta katsoo, että ehdotetulle sääntelylle tulisi voida esittää poikkeuksellisen painavat perusteet eikä istunnosta luopuminen saisi koskaan vaarantaa oikeusturvaa. Esityksen perustelut liittyvät käsittelyn nopeuttamiseen ja siihen, että sivutoimiset jäsenet eivät ehdi hoitaa tuomarin tehtäväänsä muiden tehtävien vuoksi (HE s. 14—15, 20 ja 34—35).

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sivutoimisten jäsenten aikataulupaineet tulee ottaa riittävästi ja asianmukaisesti huomioon prosessinjohdollisin toimenpitein ja vakuutus-oikeuden toimintaa kehittämällä. Valiokunta toteaa, että muiltakin osin ehdotetun 10 §:n 2 momentin perustelut ovat suppeat. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakivaliokunnan tulee huolella pohtia, onko sääntelylle esitettävissä paina-

via perusteita. Jos sellaisia ei ole, ehdotettu 10 §:n 2 momentti tulee poistaa.

Jos lakivaliokunta katsoo, että ehdotetulle uudelle menettelylle on löydettävissä painavia perusteita, sääntelyä on kuitenkin muutettava. Ehdotettu 10 §:n 2 momentti on nimittäin ongelmallinen myös siinä suhteessa, ettei se eikä hallituksen esitys muutenkaan sisällä sääntelyä siitä, miten tuomio uudessa menettelyssä käytännössä laadittaisiin ja hyväksyttäisiin. Valiokunta katsoo, että sääntelyä tulee muuttaa siten, että ratkaistaessa asia istuntoa pitämättä jokaisen vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluvan on hyväksyttävä nimenomaisesti esittelijän laatima tuomioluonnos perusteluineen. Ilman tällaista muutosta 10 §:n 2 momentti muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n tuomioistuimenmenettelyn asianmukaisuudelle asetetun vaatimuksen ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen kuuluvien vaatimusten kannalta. Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin tarkistaminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemisellevä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sivutoimisten jäsenten nimittämismenettely

Voimassa olevan vakuutusosoikeuslain 5, 11 ja 12 §:n mukaan muiden sivutoimisten jäsenten ja heidän varajäsentensä nimittämisen perustana ovat ansioeläke- ja yrittäjäeläkeasioissa, työttömyysetuusasioissa ja tapaturmavakuutuslainsäädäntöön kuuluvissa asioissa eri työmarkkinajärjestöjen ehdotukset sekä sotilasvamma-asioissa korvauksensaajien edustavimpien keskusjärjestöjen ja puolustusministeriön tekemät ehdotukset.

Hallituksen esityksessä ehdotusmenettelyä ei ole esitetty juurikaan muutettavaksi. Vakuutusosoikeuslain 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan ainoastaan vähäisessä määrin täsmennettäväksi ja uudessa 4 momentissa säädettäisiin siitä, että sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten on annettava selvitys sidonnaisuuksistaan. Lain 11 §:n 1 momenttia niin ikään täsmennettäisiin ja sotilastapaturma-asioissa sivutoimisten jäsenten ja varajäsenten ehdotusmenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ehdotuksen tekijäksi tu-

lee työnantajajärjestöjen sijasta puolustusministeriö.

Koska myös vakuutusosoikeuden sivutoimiset jäsenet ovat perustuslaissa tarkoitettussa merkityksessä tuomareita, ehdotusta on arvioitava ensinnäkin tuomareiden yleisiä kelpoisuusvaatimuksia koskevan perustuslain 102 §:n näkökulmasta. Sen mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti ja muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Laki tuomareiden nimittämisestä määrittelee verraten yksityiskohtaisesti tuomareiden nimitysmenettelyn. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei ole kuitenkaan perustuslain 102 §:n kannalta ongelmallinen, koska se edellyttää nimityksestä säädettävän lailla ja ehdotuksen 5 ja 11 § ovat tällaisia laintasoisia säännöksiä.

Tuomareiden — myös nyt kyseessä olevien sivutoimisten tuomareiden — nimittämistä koskevat myös perustuslain 125 §:n mukaiset yleiset virkanimitysperusteet, so. taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Ehdotuksesta ei ilmene, että sivutoimisten jäsenten nimittämisessä on huomioitava nämä vaatimukset. Perustuslain 125 §:n sanamuodosta kuitenkin seuraa, että sen ohella, että sivutoimisten tuomareiden nimittämisessä painotetaan sivutoimisten jäsenten erikoisalojen asiantuntemusta, valinta määräytyy myös yleisesti virkamiehiä ja tuomareita koskevien yleisten nimitysperusteiden mukaisesti.

Sivutoimisten jäsenten nimitysmenettelyä on arvioitava myös perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna oikeus- turvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Valiokunta toteaa, että järjestöjen nimitysmenettelyyn osallistumista ei voida pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, koska lopullinen päätösvalta asiassa kuuluu oikeusministeriölle ja valtioneuvostolle.

Esitystä on kuitenkin arvioitava myös sen valossa, onko järjestöjen osallistumisessa vakuu-

tusoikeuden sivutoimisten jäsenten nimitysmenettelyyn kyse julkisesta hallintotehtävästä. Valiokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty huomiota julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinnaassa ensinnäkin tietyn tehtävän luonteeseen ja ominaispiirteisiin. Merkitystä on myös ollut sillä, onko tehtävästä säädetty laissa, samoin kuin sillä, toimiiko tietty taho tehtävää hoitaessaan viranomaisten määräys-, ohjaus- tai valvontavallan piirissä. Lisäksi huomiota on muun ohella kiinnitetty tietyn tehtävän ja siihen liittyvän päätöksenteon oikeusvaikutuksiin (ks. PeVL 5/2014 vp).

Kun otetaan huomioon se, että järjestöjen ehdotus aina vaaditaan ja että se käytännössä sitoo oikeusministeriötä, sekä erityisesti tuomarin nimittämisen edellä käsitelty perustuslaillinen sääntely, järjestöjen vakuutusoikeuden sivutoimisten jäsenten nimitysmenettelyyn liittyvä ehdotustehtävää on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tästä taas seuraa, että siinä on täytettävä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen yleiset edellytykset (tarkoituksenmukaisuusvaatimus, lailla säätämisen vaatimus, perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaarantamiskielto ja merkittävän julkisen vallan käytön kielto, ks. PeVL 8/2014 vp ja siinä viitattu lausunnot).

Tuomareiden nimittämistä koskevan sääntelyn tavoitteena on, että se takaa parhaiden ehdokkaiden valinnan tehtävään. Tähän nähden se, että järjestöjen ehdotus käytännössä sitoo oikeusministeriötä, on perustuslain 124 §:n kannalta jossain määrin ongelmallista. Valiokunta katsoo, että oikeusministeriön harkintavaltaa olisi perusteltua lisätä siten, että järjestöt ehdot-

tavat enemmän kuin kaksi ehdokasta. Näin taataan se, että oikeusministeriö voi nimitysehdoista valtioneuvostolle tehdessään varmistua pätevimpien ehdokkaiden valinnasta ja siitä, että ehdokasasettelu on muutoinkin toteutettu asianmukaisesti. Ministeriöllä pitää myös olla mahdollisuus pyytää uutta ehdotusta, jos se katsoo, että ehdokkaat eivät täytä yleisiä virkanimitysperusteita.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Tämän vuoksi sääntelyä on syytä täydentää siten, että järjestöjen sivutoimisten tuomareiden ehdokasasettelua koskevan tehtävän hoitamiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Laissa on perusteltua säätää myös kriteerit, jotka takaavat valittavien ehdokkaiden riittävän asiantuntemuksen tuomarin tehtävään. Lisäksi perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että ehdotuksen tekijän on noudatettava perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisiä nimitysperusteita.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 10 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 53/2014 vp — HE 104/2014 vp

Helsingissä 23 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Elisabeth Naucclér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.