

## LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/1998 vp

### Hallituksen esitys laeiksi vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 1 päivänä syyskuuta 1998 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta (HE 83/1998 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Jaakko Hannula ja hallitussihteeri Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallintoneuvos Pirkko Ignatius, korkein hallinto-oikeus
- vakuutustuomari Raija Valli, vakuutusoikeus
- lakimies Reijo Hyvönen, Kansaneläkelaitos
- puheenjohtaja Timo Havu, eläkelautakunta
- puheenjohtaja Heikki T. Hämäläinen, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta
- esittelijä Eeva Ojala, kuntien eläkelautakunta
- lakimies Terttu Ujainen, opintotuen muutoksenhakulautakunta

- puheenjohtaja Outi Antila-Rantanen, tapaturmalautakunta
- puheenjohtaja Pekka Humalto, tarkastuslautakunta
- toimistopäällikkö Niina Jussila, työttömyysturvalautakunta
- toimistopäällikkö Leena Piskonen, valtion eläkelautakunta
- lakimies Markku Kojo, Akava
- asiamies Jukka Karhu, Palvelutyönantajat
- sosiaalipoliittinen sihteeri Arne Lehtonen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK
- asiamies OTK Tapio Kuikko, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- yksikön johtaja, lakimies Matti Leppälä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK..

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Itä-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta, Lounais-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta, Länsi-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta, Pohjois-Suomen vakuutusalueen sosiaalivakuutuslautakunnalta ja professori Kaarlo Tuorilta.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa ja sen alaisissa lautakunnis-

sa sovellettaisiin hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Vakuutusoikeudessa ja

tarkastuslautakunnassa sen toimiessa ylimpänä muutoksenhakuasteena sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä suullisesta käsittelystä siten, että suullinen käsittely olisi yleensä järjestettävä, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää. Muissa asioissa tarkastuslautakunnassa ja muissa vakuutusosoikeuden alaisissa lautakunnissa sovellettaisiin hallintolainkäyttölain säännöksiä, jonka mukaan niissä voidaan tarvittaessa järjestää suullinen käsittely asian selvittämiseksi. Sosiaalivakuutuslautakunnissa ei kuitenkaan sovellettaisi hallintolainkäyttölain säännöistä suullisesta kuulemisesta.

Vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei sovellettaisi hallintolainkäyttölain

säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. Sen sijaan vakuutusosoikeus voisi poistaa lainvoimaisen päätöksen asianomaisten erityislakien nojalla samoilla edellytyksillä kuin nykyisinkin.

Vakuutusosoikeuden maallikkojäseniä koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäviksi vakuutusosoikeudesta annettuun lakiin. Maallikkojäsenet määrättäisiin oikeusministeriön esityksestä. Menettelyä vakuutusosoikeudessa eräitä eläkeasioita käsiteltäessä ehdotetaan lisäksi yksinkertaistettavaksi.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Esitys on osa sitä lainsäädäntökokonaisuutta, jonka tarkoituksena on yhtenäistää menettely eri hallintolainkäyttöviranomaisissa, koota keskeiset säännökset yhteen, täydentää puutteellisia säännöksiä ja tehostaa oikeusturvaa julkishallinnossa. Näihin uudistuksiin vaikuttavat myös kansainväliset järjestelyt, joissa Suomi on mukana, ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimus ja jäsenyys Euroopan unionissa.

Esitys liittyy vuonna 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölakiin. Sitä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 217/1995 vp) todettiin, että sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhaku-säännöksistä valmistellaan erillinen esitys.

Esitys on tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen, joten valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

### *1. Laki vakuutusosoikeudesta annetun lain muuttamisesta*

4 §. Pykälän 5 momentti sisältää säännökset lääkäri- ja muiden maallikkojäsenten sekä varajäsenten määräämisestä tehtävään. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi mm. maininta maallikkojäsenen erottamattomuudesta.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että säännöksistä ei selkeästi käy ilmi, onko vakuutusosoikeuden maallikkojäsen velvollinen eroamaan tehtävästään 67 vuotta täyttäessään niin kuin tuomarin viran haltija on. Valiokunta ehdottaa, että asian selkeyttämiseksi pykälään lisätään uusi 6 momentti, jonka mukaan pääsääntönä on, että lääkäri- ja muu maallikkojäsen on velvollinen eroamaan täyttäessään 67 vuotta. Säännöstä ei kuitenkaan uloteta kansaneläkeasioiden ja sotilasvamma-asioiden käsittelyyn osallistuviin maallikkojäseniin näiden etuuksien saajien ikärakenteen vuoksi.

Uuden 6 momentin lisäämisestä seuraa, että myös johtolausetta on tarkistettava.

5 a §. Pykälän ehdotetun 2 momentin mukaan maallikkojäsenet eivät enää osallistuisi ns. vapaakirjaeläkkeistä tehtyjen valitusten käsittelyyn. He osallistuisivat asian käsittelyyn vain sen eläkelaitoksen antaman ratkaisun osalta, jonka järjestämän eläketurvan piiriin valittaja on viimeksi kuulunut tai jonka järjestämään eläketurvaan tuleva aika liitetään.

Säännösehdotus perustuu siihen, että silloin kun työntekijä on kuulunut työelämänsä aikana usean eri eläkejärjestelmän piiriin, asia joudutaan työntekijän valituksen vuoksi käsitte-

mään useassa eri vakuutus oikeuden kokoonpanossa. Kun suulliset käsittelyt tulevat mahdollisiksi, joudutaan järjestämään myös useampia suullisia käsittelyitä. Kun eri kokoonpanojen ratkaisut ovat käytännössä olleet yhteneviä, menettely kevenisi, jos maallikkojäsenet osallistuisivat vain yhteen kokoonpanoon. Tämän perustelun vastapainoksi valiokunnalle on esitetty, että työeläkejärjestelmässä valmistellaan parhaillaan ns. viimeisen laitoksen periaatteen ulottamista myös valtion ja kuntien eläkejärjestelmiä koskevaksi, minkä vuoksi ehdotettu muutos ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukainen.

Valiokunta katsoo, että mahdollisista päällekkäisistä suullisista käsittelyistä huolimatta ehdotettuun menettelyyn ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista siirtyä, jotta vakuutus oikeudessa saadaan kokemuksia suullisista käsittelyistä ja niiden vaikutuksesta asian lopputulokseen. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että 2 momentti poistetaan pykälästä. Samalla valiokunta kiirehtii vireillä olevaa viimeisen laitoksen periaatteen uudistusta.

9 §. Pykäläehdotuksen mukaan asian käsittelyssä vakuutus oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä. Tämän perusteella vakuutus oikeudessa tulee sovellettavaksi myös hallintolainkäyttölain 74 § oikeudenkäyntikuluista.

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat suhtautuneet kriittisesti oikeudenkäyntikulusäännöksiin ja katsovat, ettei sosiaalivakuutusasioissa pitäisi lainkaan voida tuomita oikeudenkäyntikuluja, koska menettely on yksinkertaista ja maksutonta ja sen voi hoitaa ilman avustajaa. Tämän johdosta valiokunta toteaa seuraavaa:

— Hallintolainkäyttölain säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta merkitsevät sosiaalivakuutusasioissa yleensä sitä, että vakuutusyhtiö tai julkisyhteisö voidaan määrätä korvaamaan yksityisen edunsaajan oikeudenkäyntikulut.

— Yksityinen henkilö voi periaatteessa joutua korvaamaan vakuutuslaitoksen tai julkisyhteisön kulut, mutta vain silloin, kun hän on selkeästi käyttänyt valitusmahdollisuutta väärin,

muuhun tarkoitukseen kuin muutoksen saamiseksi päätökseen. Käytännössä tällaiset tapaukset ovat sängen harvinaisia.

— Valitusmenettelystä ei yleensä aiheudu suuria kustannuksia asianosaiselle. Kustannuksia voi kuitenkin aiheutua esimerkiksi siitä, että yksityinen edunsaaja haluaa yksinkertaisissakin asioissa suulliseen käsittelyyn mukaansa avustajan.

— Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämään oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu käsittelyn julkisuus, käsittelyn suullisuus, oikeus saada (tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella) oikeudellista apua, oikeus valita itse oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perusteleminen ja oikeus hakea muutosta.

Edellä sanotun perusteella yksityisellä asianosaisella on myös sosiaalivakuutusasioissa oltava mahdollisuus saada oikeudenkäyntikulujen korvausta. Hallintolainkäyttöä helpottaa ja oikeusvarmuutta edistää se, että oikeudenkäyntikulujen korvaussäännökset ovat eri asiatyypeissä mahdollisimman yhtenäiset.

*Voimaantulosäännös.* Voimaantulosäännöksen 1 momentin kolmannessa virkkeessä on lain 5 a §:n 2 momenttia koskeva erityissäännös. Koska valiokunta on edellä ehdottanut 5 a §:n 2 momentin poistamista, myös voimaantulosäännöksen kolmas virke on poistettava.

## 2. Laki sairavakuutuslain muuttamisesta

52 §. Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 3 momentti, jonka mukaan asian käsittelyssä sosiaalivakuutuslautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, ellei erikseen toisin säädetä. Sosiaalivakuutuslautakunnassa ei kuitenkaan sovellettaisi hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevia säännöksiä.

Useat valiokunnassa kuullut asiantuntijat ovat katsovat, etteivät suullista käsittelyä koskevan poikkeussäännöksen tueksi esitetyt perustelut ole asianmukaisia. Valiokunta yhtyy tähän näemykseen. Kun kaikilla sosiaalivakuutuslautakunnilla on sekä tarpeelliset toimitilat että hen-

kilöresurssit suullisten käsittelyiden järjestämiseen siinä laajuudessa kuin niitä oletetaan tarvittavan, valiokunta ehdottaa momentin kirjoittamista muiden muutoksenhakulautakuntien vastaavan säännöksen mukaiseksi.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että 3.—29. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja*

*että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina seuraavasti:*

**1.**

**Laki**

**vakuutusosoikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* vakuutusosoikeudesta 17 päivänä tammikuuta 1958 annetun lain (14/1958) 8 §:n 2 momentti,  
*muutetaan* 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 2 momentti, 4 §:n 5 momentti, 5 §:n 1 momentti, 8 §:n 3 momentti sekä 9 ja 10 §, sellaisena kuin niistä on 2 §:n 1 momentti laissa 951/1988, ja  
*lisätään 4 §:ään uusi 6 momentti ja* lakiin uusi 5 a ja 5 b § seuraavasti:

2 ja 3 §  
(Kuten HE)

4 §

(5 mom. kuten HE)

*Lääkäri- ja muu maallikkojäsen lukuun ottamatta jäljempänä 5 b §:n 2 momentin 1 ja 12 kohdassa tarkoitettuja maallikkojäseniä on velvollinen eroamaan täyttäessään 67 vuotta. (Uusi 6 mom.)*

5 §  
(Kuten HE)

5 a §

(1 mom. kuten HE)  
(2 mom. *poist.* )  
(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

5 b ja 8—10 §  
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 199 . Lakia sovelletaan valitusasiaan, joka  
on tullut vireille lain tultua voimaan. (*Poist.*)  
(2 mom. kuten HE)

**2.**

**Laki**

**sairausvakuutuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*kumotaan* 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain (364/1963) 71 §, sellaisena kuin se on laissa 1659/1992,

*muutetaan* 52 §:n 1 momentti ja 54 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 52 §:n 1 momentti laissa 329/1997 ja 54 §:n 3 momentti laissa 566/1988, sekä

*lisätään* 52 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 329/1997, uusi 3 momentti sekä 54 §:ään, sellaisena kuin se on mainituissa laeissa 566/1988 ja 329/1997, uusi 4 ja 5 momentti seuraavasti:

52 §  
(1 mom. kuten HE)

*siten kuin hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään.*

Asian käsittelyssä sosiaalivakuutuslautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996), jollei erikseen toisin säädetä. Sosiaalivakuutuslautakunnassa *toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi suullinen käsittely*

54 §  
(Kuten HE)

*Voimaantulosäännös*  
(Kuten HE)

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r  
vpj. Matti Vähänäkki /sd  
jäs. Sulo Aittoniemi /kesk  
Juhani Alaranta /kesk  
Janina Andersson /vihr  
Toimi Kankaanniemi /skl  
Juha Karpio /kok

Annika Lapintie /vas  
Kari Myllyniemi /kesk  
Markku Pohjola /sd  
Heikki Rinne /sd  
Säde Tahvanainen /sd  
Jukka Tarkka /nuors.