OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
LsN Virpi Korhonen

4.11.2019

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys työeläkelainsäädännön ja sairausvakuutuslainsäädännön muuttamiseksi (HE 64/2019 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työeläkelakeja ja sairausvakuutuslakia. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 101 §:n 1 momentin voimassa olevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että työntekijän on haettava eläkettä eläkelaitokselta hakemuksella, jossa on Eläketurvakeskuksen vahvistama eläkeasian ratkaisemisen kannalta tarvittava tietosisältö. Aiemmin lainkohdassa on säädetty eläkkeen hakemisesta Eläketurvakeskuksen vahvistamalla lomakkeella. Oikeusministeriö katsoi lausuntovaiheessa, että ehdotettua säännöstä olisi perusteltua täsmentää siten, että Eläketurvakeskuksen toimivalta määrätä hakemuksen tietosisällöstä sidottaisiin ehdotetussa säännöksessä täsmällisemmin laissa säädettyihin eläkkeen myöntämisen edellytyksiin. Oikeusministeriön huomion vuoksi säännöstä on jatkovalmistelussa täsmennetty lisäämällä maininta siitä, että kysymys on eläkehakemuksen ratkaisemisen kannalta tarvittavasta tietosisällöstä. Täsmennystä voidaan pitää oikeansuuntaisena. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin edelleen huomioita siihen, että jos eläkehakemuksessa on tarkoitus ilmoittaa tietoja, joiden voidaan katsoa olevan perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla arkaluonteisia, on perustuslakivaliokunta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 60/2018 vp.). Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännöstä voisi tarkkarajaistaa esimerkiksi kytkemällä hakemuksen tietosisällön eläkehakemuksen ratkaisemisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Vastaava huomio koskee myös 2. lakiehdotuksen 91 §:ää, 3. lakiehdotuksen 86 §:ää, 4. lakiehdotuksen 103 §:ää ja 5. lakiehdotuksen 106 §:ää.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi työeläkelakien säännöksiä, jotka koskevat eläkelaitoksen oikeutta saada terveydentilaa koskevia tietoja eläkeasian ratkaisemista

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

varten. Työeläkelakeihin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset tietojen luovuttamisesta eläkelaitoksen ja raideliikennevastuulain mukaisen korvausvelvollisen välillä. Edellä mainitun ehdotetun 1. lakiehdotuksen 101 §:n 1 momentin mukaan hakemukseen on liitettävä eläkeasian ratkaisemiseksi tarvittava selvitys. Pääsääntönä jatkossakin olisi, että hakija toimittaa tarvittavat selvitykset hakemusvaiheessa. Silloin kun eläkelaitos tai Eläketurvakeskus joutuu pyytämään terveydentilaan liittyviä selvityksiä tiedonsaantioikeuksiinsa perustuen 1. lakiehdotuksen 198 §:n 2 kohdassa täsmennettäisiin pyydettäviä välttämättömiä selvityksiä. Oikeusministeriön asiasta valmisteluvaiheessa lausuma on otettu esityksen jatkovalmistelussa huomioon, eikä oikeusministeriöllä ole esityksestä enää näitä osin huomautettavaa.

Muutoksenhakusäännösten osalta esityksessä ehdotetaan momenttien sanamuotojen täsmentämistä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019; jatkossa HOL) säätämisen johdosta. Samalla voimassa olevien lakien viittaukset hallintolainkäyttölakiin korjattaisiin koskemaan edellä mainittua lakia. Lisäksi muutoksenhakusäännöksistä ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomia yleislain tai muun lain kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Oikeusministeriö kannattaa sinänsä muutoksenhakusäännösten täsmentämistä.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomioita siihen, että esityksen 1. lakiehdotuksen 128 §:ää ehdotetaan muun ohella muutettavaksi siten, että jatkossa eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen muutoksenhakuoikeus määräytyisi HOL:n yleissäännösten (7 § ja 109 §) perusteella.

Uudessa hallintoprosessilaissa on lähtökohtana, että alkuperäisen päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on oikeus valittaa ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen hallintopäätös on kumottu tai sitä on muutettu (HOL 109.2 §). Viranomaisen valitusoikeudesta ei siten ole tältä osin enää tarpeen säätää erikseen. Muutoin HOL:n säännökset viranomaisen valitusoikeudesta vastaavat nykyistä sääntelyä. Viranomainen saa hakea muutosta valittamalla hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen, jos valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (HOL 7.1 ja 109.3 §). Tarvittaessa viranomaisen valitusoikeudesta voidaan säätää erikseen niin kuin nykyisinkin.

Työntekijän eläkelain 128 §:n mukaan valitusoikeus on ollut asianosaisella. Voimassa olevan säännöksen perustelujen (HE 45/2005) mukaan asianosaisella on tarkoitettu sitä luonnollista tai oikeushenkilöä, jonka edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta asiassa olisi päätetty tai jonka oikeudellisiin tai taloudellisiin etuihin ratkaisu välittömästi vaikuttaisi. Perusteluissa todetaan, että se, kuka on asianosainen, vaihtelee sen mukaan, mistä asiasta päätöksellä päätetään. Myös eläkelaitokset ja työnantaja ovat HE 45/2005 vp:ssä esitetyn mukaan joissakin asioissa asianosaisia.

Nyt ehdotetun 128 §:n perustuissa todetaan, ettei työntekijän eläkelain 128 §:n muutoksenhakua koskevalla säännöksellä ole tarkoitus rajoittaa päätöksen antaneen eläkelaitoksen tai Eläketurvakeskuksen valitusoikeutta vain sellaisiin tilanetesiin, joissa viran-

omaisella on asianosasisasemaan perustuva intressi hakea muutosta. Uusi lain sanamuoto, jossa siis viittaus asianosaiseen on poistettu, olisi perusteluissa esitetyn mukaan paremmin linjassa HOL:ssa käytetyn terminologian kanssa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisena ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta mahdollisena, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5—6, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevaa lakia todennut, että mainittua lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 222—223) todetaan viranomaisen valitusoikeutta koskevan ehdotuksen liittyvän siihen, että muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellytettäisiin vastaisuudessa valituslupaa. Tällöin viranomaisen valitusoikeus turvaisi oikeuskäytännön tasapuolisen kehittymisen niin, että ylimmän oikeusasteen ratkaisuja saataisiin myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeus on ratkaissut asian yksityisen asianosaisen eduksi. Perustelujen mukaan viranomaisen valitusoikeus voisi olla tarpeen lähinnä silloin, kun asia koskee kyseisessä viranomaisessa olevia asioita laajemminkin, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä tai oikeuskäytäntö on epäyhtenäistä. Lisäksi valitusluvan myöntäminen viranomaiselle voi olla perusteltua joskus muissakin kuin ennakkopäätöstilanteissa, esimerkiksi silloin, kun yksittäisen hallintopäätöksen vaikutukset ovat laajempia ja ulottuvat myös tahoihin, joilla ei ole asiassa valitusoikeutta (PeVL 50/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana sellaista viranomaisen valitusoikeutta, johon liittyy myös viranomaisen valitusta koskeva kattava valituslupavaatimus (ks. esim. PeVL 4/2005 vp, s. 3). Uudessa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevassa yleislaissa on lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (HOL 107.1 §). Perutuslakivaliokunta katsoikin HOL:n säätämisen yhteydessä, että tätä vastaavasti HOL:n 109 §:n 2 momentin viranomaisen muutoksenhakuoikeutta voidaan sen yleisestä luonteesta huolimatta pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n asianmukaisen tuomioistuinmenettelyn kannalta (PeVL 50/2018 vp.).

Esityksessä ehdotetaan eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen valitusoikeuden nojaavan jatkossa yleislaissa säädettyyn. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan sinänsä aina erityinen, painava syy. HOL 109.2 §:ssä säädetyn mukaisesti alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai

muuttanut sitä. Säännös HOL:ssa on siis uusi. Nyt ehdotetun sääntelyn osalta on kuitenkin huomattava, että toisin kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vakuutusoikeuteen valittaminen ei jatkossakaan ole valituslupasääntelyn piirissä. Tällä seikalla voi olla valtiosääntöistä merkitystä arvioitaessa viranomaisen eli tässä eläkelaitoksen tai Eläketurvakeskuksen kattavan valitusoikeuden hyväksyttävyyttä perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta. Esityksessä ehdotettua ei ole arvioitu PL 21 §:n näkökulmasta.