Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto
Hallitusneuvos Inka Hassinen

11.11.2019

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viitetieto Sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastinepyyntö 7.11.2019

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE (HE 64/2019 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta oikeusministeriön lausunnosta hallituksen esityksestä työeläkelainsäädännön ja sairausvakuutuslainsäädännön muuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Työeläkkeen hakemista koskevat säännökset

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, 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. Oikeusministeriön käsityksen mukaan työeläkkeen hakemista koskevaa säännöstä voisi tarkkarajaistaa esimerkiksi kytkemällä hakemuksen tietosisällön eläkehakemuksen ratkaisemisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että työeläkelakien säännöksiä eläkkeen hakemisesta voitaisiin täsmentää oikeusministeriön ehdottamalla tavalla.

Työeläkelakien muutoksenhakusäännökset

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että työeläkelakien muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan muun ohella muutettavaksi siten, että jatkossa eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen muutoksenhakuoikeus määräytyisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/209; jatkossa HOL) yleissäännösten perusteella. Oikeusministeriö toteaa, 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaalivakuutusasioissa on oma muutoksenhakujärjestelmänsä. Muun muassa työeläkelaitosten, tapaturmavakuutusyhtiöiden ja Kansaneläkelaitoksen tekemiin etuus- ja korvauspäätöksiin haetaan muutosta valitusasioita käsittelemään perustetuilta muutoksenhakulautakunnilta (sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta), joiden päätöksiin haetaan muutosta vakuutusoikeudelta. Sosiaalivakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmässä ei ole valituslupamenettelyä. Nykyisen soveltamiskäytännön mukaan päätöksen tehnyt vakuutuslaitos on voinut valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen. Vakuutuslaitokset ovat käytännössä valittaneet vakuutusoikeuteen hyvin harvoin. Kysymys on ollut tilanteista, joissa päätöksen tehnyt vakuutuslaitos on tulkintakäytännön yhtenäisyyden vuoksi halunnut asiassa vakuutusoikeuden ratkaisun.

Nyt valiokunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valitusoikeus työeläkeasioissa määräytyisi jatkossa suoraan HOL:n säännösten mukaan. Viranomaisten valitusoikeuden osalta tarkoituksena on, että eläkelaitoksella ja Eläketurvakeskuksella olisi jatkossakin mahdollisuus valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä. HOL 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. HOL on hallintolainkäytön yleislaki, ja kuten oikeusministeriön lausunnossa todetaan, yleislaista poikkeamiseen tulisi olla aina erityinen, painava syy.

Ehdotettava muutos vastaa viranomaisen valitusoikeuden osalta 1.1.2020 voimaan tulevaa työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 238 §:ää. Kyseisen säännöksen perusteella työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisissa asioissa sovelletaan, mitä valitusoikeudesta säädetään HOL:n 109 §:n 2 momentissa. Viittaus HOL:iin on lisätty työtapaturma- ja ammattitautilakiin HOL:n säätämisen yhteydessä. Lakiehdotus sisältyi oikeusministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 1 ja 2 momentissa säädettäisiin asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen oikeudesta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään hallintotuomioistuimeen. Perustelujen mukaan työtapaturma- ja ammattitautiasioissa päätöksen tehneellä vakuutuslaitoksella olisi siten oikeus valittaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen kuten nykyisinkin.

HOL:ia koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan viranomaisen valitusoikeutta koskevasta ehdotuksesta seuraavasti:

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus antaisi mahdollisuuden korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen saamiseen myös tapauksissa, joissa hallinto-oikeuden päätös on ollut asianosaiselle myönteinen. Tällöin asianosaisella ei ole intressiä valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaiseen asiaan voi sisältyä tulkintakysymyksiä, joissa olisi tarpeen saada ylimmän oikeusasteen linjaratkaisu viranomaisten ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja

yhtenäistämiseksi. Ehdotus selkeyttäisi myös vakuutus- ja eläkelaitosten valitusoikeutta lakisääteistä toimeentuloturvaa koskevissa asioissa.

Nyt ehdotettavien muutosten tarkoituksena on, että päätöksen tehneellä eläkelaitoksella olisi oikeus valittaa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen kuten nykyisinkin. Nykyisen soveltamiskäytännön aikana eläkelaitokset ja Eläketurvakeskus ovat valittaneet vakuutusoikeuteen vain harvoin. Valitusoikeutta on käytetty tilanteissa, joissa eläkelaitos tai Eläketurvakeskus on halunnut saada linjaratkaisun eläkelaitoksen ratkaisukäytäntöjen selkeyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää epätodennäköisenä, että tilanne käytännössä muuttuisi HOL:n yleissäännösten soveltamisen johdosta. HOL:ssa on pyritty korostamaan päätöksen tehneen viranomaisen puolueettomuutta. HOL:n 37 §:n mukaan viranomaisen on oikeudenkäynnissä tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työeläkelakeihin ehdotetut muutokset vastaavat viranomaisen valitusoikeuden osalta työtapaturma- ja ammattitautilakiin HOL:n yhteydessä tehtyä muutosta. HOL:ia koskeva hallituksen esitys on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, ja lait on hyväksytty ja vahvistettu. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että työeläkelakeja koskevien muutosten käsittely perustuslakivaliokunnassa ei ole tarpeen.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että kysymys päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta koskee työeläkejärjestelmän lisäksi myös kaikkia muita sosiaalivakuutuksen lajeja. Esimerkiksi kansaneläkelain (568/2007) 77 §:n 2 momentin mukaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. HOL:n 127 §:n mukaan muualla laissa olevalla viittauksella hallintolainkäyttölakiin tarkoitetaan tämän lain voimaan tultua viittausta tähän lakiin. HOL:n tultua voimaan sen 109 §:n 2 momentti tulee siten sovellettavaksi myös kansaneläkesioissa.

Jos viranomaisen valitusoikeuden laajuutta haluttaisiin vielä arvioida uudelleen, tulisi valmistelu tehdä kokonaisuutena, jossa otetaan huomioon kaikki vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiaryhmät. Asiassa tulisi lisäksi ottaa huomioon se, että vakuutusoikeus on sosiaalivakuutusasioissa ainoa varsinainen tuomioistuinaste työtapaturma- ja ammattitautiasioita lukuun ottamatta. Valituslupamenettelyn luominen sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmään olisi suuri muutos, eikä valmistelua ole tarkoituksenmukaista tehdä nyt käsiteltävänä olevan työeläke-esityksen yhteydessä.