



Sosiaali- ja terveysministeriö

1/5

VN-Jakelu

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 17.6.2016, STM/2410/2016

Asia:

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan asettaminen

KANNANOTTOOPYINTÖ

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta asetetaan vuoden 2017 alusta seuraavalle toimikaudelle. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeuskanslerin näkemystä lautakunnan jäsenten sidonnaisuuksia koskevista kysymyksistä ennen lautakunnan asettamista koskevan asian esittelemistä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kysyy oikeuskanslerin näkemystä siihen, minkälaiset sidonnaisuudet ovat sellaisia, jotka voisivat olla esteenä lautakuntaan nimittämiseksi ja erityisesti, voidaanko ensimmäisen asteen päätöksen tehneen eläkelaitoksen hallinnossa, esimerkiksi hallituksessa tai erilaisissa neuvottelukunnissa toimiminen olla omiaan antamaan ulkopuolisille perustellun aiheen epäillä pysyvästi jäsenen objektiivista puolueettomuutta työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsenenä. Sosiaali- ja terveysministeriö kysyy, voiko tällainen pysyväisluonteinen esteellisyys suureen osaan lautakunnan käsittelemiä asioihin muodostaa sellaisen sidonnaisuuden, joka voisi olla lautakuntaan nimittämisen este.

SELVITYS

Oikeuskanslerinvirastossa ovat olleet asiasta kuultavina työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja Olli Puustinen ja sosiaali- ja terveysministeriöstä johtaja Heli Backman sekä hallitussihteerit Inka Hassinen ja Tiina Muinonen. Käytettävissäni on ollut lautakunnan puheenjohtajan Olli Puustisen 19.8.2016 päivätty muistio ja lautakunnan II jaoston puheenjohtajan Kirsi Äijälän 1.9.2016 päivätty muistio.

SÄÄNNÖKSET

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta säädetään siitä annetussa laissa (677/2005), jonka 1 §:n mukaan työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena työeläketurvaa koskevissa asioissa.

Lain 2 §:n mukaan muutoksenhakulautakunnassa on päätoiminen puheenjohtaja ja vähintään neljä sivutoimista varapuheenjohtajaa. Päätoiminen puheenjohtaja johtaa muutoksenhakulautakuntaa ja vastaa sen toiminnasta, valvoo laintulkinnan yhdenmukaisuutta lautakunnan ratkaisuissa sekä vastaa muutoksenhakulautakunnan hallinnollisista asioista työjärjestyksessä tarkemmin määrätyllä tavalla. Puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajilla tulee olla muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto ja heidän tulee olla perehtyneitä muutoksenhakulautakunnassa käsiteltäviin etuusjärjestelmiin.

Muutoksenhakulautakunnassa on puheenjohtajan ja varapuheenjohtajien lisäksi vähintään 22 muuta sivutoimista jäsentä. Sivutoimisina jäsenenä on oltava vähintään:

- 1) viisi lääkärijäsentä;
- 2) viisi jäsentä, jotka ovat työeläkeasioihin perehtyneitä ja joilla on muu oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinto, tai jotka ovat muuten työeläkevakuutukseen erityisesti perehtyneitä;
- 3) kymmenen työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevaa jäsentä;
- 4) yksi yrittäjätoimintaan perehtynyt jäsen;
- 5) yksi maatalousyrittäjätoimintaan perehtynyt jäsen.

Lääkärijäsenen tulee olla vakuutuslääketieteeseen perehtynyt laillistettu lääkäri. Työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevien jäsenten tulee olla perehtyneitä yksityisten alojen, kuntien tai valtion työeläkeasioihin.

Puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja muut jäsenet toimivat tuomarin vastuulla.

Lain 3 §:n mukaan valtioneuvosto nimittää sosiaali- ja terveysministeriön esityksestä päätoimisen puheenjohtajan toistaiseksi sekä määrää sivutoimiset varapuheenjohtajat ja muut jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan.

Työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevista jäsenistä puolet on määrättävä työnantajyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta siten, että vähintään kolme on perehtynyt yksityisten alojen eläkejärjestelmään, yksi kuntien eläkejärjestelmään ja yksi valtion eläkejärjestelmään. Lisäksi puolet työelämän ja työmarkkinoiden olosuhteita tuntevista jäsenistä on määrättävä työntekijäin ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta siten, että vähintään kolme on perehtynyt yksityisten alojen eläkejärjestelmään, yksi kuntien eläkejärjestelmään ja yksi valtion eläkejärjestelmään. Yrittäjätoimintaan perehtynyt jäsen on määrättävä edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta ja maatalousyrittäjätoimintaan perehtynyt jäsen maatalousyrittäjien edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.

Lain 12 §:n mukaan asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei erikseen toisin säädetä.

Hallintolainkäyttölain 14 luvun 76 §:n mukaan valitusasiaa käsittelevän henkilön esteellisyydestä sekä esteellisyysväitteen esittämisestä ja käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 5 §:n 1 kohdan mukaan tuomari on esteellinen käsittelemään samaa asiaa, jos hän tai hänen läheisensä toimii hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa ja edellä tarkoitettu taho on asiassa asianosainen tai asian ratkaisusta on sille odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomari on esteellinen, jos hänellä on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 7 pykälän 3 momentin mukaan tuomari on esteellinen myös, jos jokin muu oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

ARVIOINTIA

Vakuutusosasto on 27.3.2014 antanut ratkaisun 1047:2012, jossa se katsoi, että työeläkelakien mukaista työkyvyttömyyseläkettä koskevan valitusasian ratkaisemiseen osallistunut työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsen oli ollut esteellinen, koska hän oli kuulunut ensimmäisen asteen päätöksen antaneen eläkelaitoksen eläkeasiain neuvottelukuntaan. Eläkelaitos oli nimittänyt jäsenet neuvottelukuntaansa, jonka tehtävänä oli antaa työkyvyttömyyseläkkeitä koskevia suosituksia, ja maksanut neuvottelukuntaan osallistumisesta palkkion, jota ei voitu pitää vähäisenä. Kyseinen ratkaisu johti siihen, että merkittävä määrä asioita palautettiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi. Muutoksenhakulautakuntaan on tehty palautuksia muissakin tilanteissa, joissa esteellisyys ei ole ollut lautakunnan tiedossa tai jäsen ei ole jäävänyt itseään.

Tietooni on tullut myös muita epäkohtia ja ongelmia, joita muutoksenhakulautakunnan jäsenten pysyväisluonteiset esteellisyydet aiheuttavat muutoksenhakulautakunnan toiminnalle.

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ratkaisee asiat pääsääntöisesti jaostoissa, joissa jokaisessa on jäsenenä jonkin erikoisalan lääkäri. Lähtökohtana on, että käsiteltävät asiat jaetaan jaostoille asiassa vaadittavan lääketieteellisen asiantuntemuksen perusteella. Lisäksi osassa jaostoja on joko yrittäjiä tai maatalousyrittäjiä edustava jäsen, joiden tulee lain mukaan osallistua näihin ryhmiin kuuluvien valittajien valitusten ratkaisemiseen.

Saamani selvityksen mukaan asioiden valikoituminen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jaostoille määräytyy kuitenkin todellisuudessa paljolti jäsenten sidonnaisuuksien perusteella, vaikka sen tulisi määräytyä vain jaoston lääkärijäsenen erikoisalan ja asiantuntemuksen perusteella. Lähes puolet saapuvista valituksista joutuu valikoidun jaostoille jakamisen piiriin. Tässä menettelyssä erotellaan niiden laitosten asiat, joissa toimivia jäseniä tiedetään olevan

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

muutoksenhakulautakunnan jaostoissa, ja nämä asiat kohdennetaan jo valmisteluvaiheessa muille jaostoille. Tästä seuraa myös se, että jos jaoston jäsen toimii tietyssä eläkelaitoksessa, eivät muutkaan tämän jaoston jäsenet voi saada ratkaistavaksi kyseistä eläkelaitosta koskevia asioita. Tietty sattumanvaraisuus asioiden jakautumisesta jaostoille jää näin ollen toteutumatta, kun asioita joudutaan jakamaan valikoidusti jaostoille muiden syiden kuin lääkärijäsenen erikoisalun perusteella.

Toistuvat esteellisyudet aiheuttavat jopa vinoumaa lääketieteellisten asioiden laadun jakautumisessa. Esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinsairauksia koskevia asioita, joita ei jäsenten eläkelaitosesteellisyyden takia voida tietyissä jaostoissa käsitellä, joudutaan ratkaisemaan muun erikoisalun lääkärin, esimerkiksi psykiatrin tai sisätautilääkärin, kanssa.

Käsiteltävien asioiden etukäteisvalikoinnista huolimatta muutoksenhakulautakunnassa esiintyy silti tilanteita, joissa istuntoon joudutaan lyhyellä varoitusaajalla hankkimaan varajäsen, joka eläkelaitosesteellisyyden vuoksi jäävää itsensä. Tällöin asioita joudutaan lykkäämään myöhempään istuntoon.

Saadun selvityksen perusteella lautakunnan jäsenten ja varajäsenten pysyväisluontoisista esteellisyyksistä on aiheutunut muutoksenhakulautakunnalle merkittävästi lisätyötä ja ne ovat vaikeuttaneet ja viivästyttäneet asioiden käsittelyä muutoksenhakulautakunnassa tavalla, joka näkemykseni mukaan voi heikentää muutoksenhakijoiden oikeusturvaa.

Toistuvilla esteellisyyksillä tai sidonnaisuuksilla voi olla vaikutusta myös järjestelmää kohtaan tunnettavaan luottamukseen ja yleisön käsitykseen muutoksenhakulautakunnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. Vakuutus-oikeus kiinnitti edellä mainitussa ratkaisussaan huomiota muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jossa puolueettomuusvaatimuksella on tarkoitettu paitsi sitä, ettei tuomarilla saa tosiasiallisesti olla ennakkokäsitystä asiasta tai halua edistää oikeudenkäynnin toisen asianosaisen etua (subjektiivinen puolueettomuus), myös sitä, että kaikki oikeutetut epäilyt tässä suhteessa ovat poissuljettuja (objektiivinen puolueettomuus). Objektiivisen puolueettomuuden kannalta ihmisoikeustuomioistuin on katsonut olevan keskeistä se, miltä asiat näyttävät ulospäin ja syntykö asianosaiselle sekä yleisölle vaikutelma tuomarin puolueettomuudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön kannanottopyynnössä on tuotu esille, että muutoksenhakulautakunnan jäseniltä edellytetään perehtyneisyyttä eläkeasioihin ja heillä tuleekin olla jonkinlaista taustaa eläkealaan liittyen. Ministeriön mukaan sellaisia asiantuntevia kelpoisuusvaatimukset täyttäviä jäseniä, joilla ei olisi esteellisyyksiä lainkaan, on vaikea löytää.

Sidonnaisuuksien huomioon ottamisella nimitysvaiheessa varmistetaan, että nimitettävä on ainakin lähtökohtaisesti esteetön asioiden käsittelyssä. Esteellisyytilanteita voi tästä huolimatta syntyä ja mahdollinen esteellisyys on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen. Tuomareiden osalta velvollisuudesta sidonnaisuuksien ilmoittamiseen on säädetty laissa tuomareiden nimitämisestä (205/2000). Tuomareiden on ennen nimittämistään annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Vakuutus-oikeuslakiin (123/2003) sisältyy nykyisin säännös (4 §, 762/2015) lääkärijäsenen ja vakuutus-oikeuden asiantuntijalääkärin velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa. Vaikka työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäseniin sovelletaan oikeudenkäymiskaaren tuomareita

koskevia esteellisyysäännöksiä, heille ei ole laissa säädetty velvollisuutta sidonnaisuuksien ilmoittamiseen, mitä on pidettävä puutteena.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta on lainkäyttöelin, jonka jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Perustuslain 21 §:n vaatimus jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi 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, koskee myös työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan toimintaa.

Vakuutusosoikeuden edellä mainittu päätös huomioon ottaen on selvää, että eläkelaitoksen hallituksessa tai neuvottelukunnassa toimiva työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen on esteellinen käsittelemään kyseistä eläkelaitosta koskevia asioita muutoksenhakulautakunnassa. Tällainen asema eläkelaitoksessa voi herättää epäilyksiä jäsenen objektiivisesta puolueettomuudesta myös muiden eläkelaitosten asioiden käsittelyssä.

Muutoksenhakulautakunnan jäsenen tai varajäsenen toimiminen eläkelaitoksen hallituksessa tai neuvottelukunnassa aiheuttaa nykyisellään toistuvasti tilanteita, joissa jäsen tai varajäsen on esteellinen käsittelemään lautakunnassa tietyn eläkelaitoksen asioita. Esteellisyytilanteita ilmenee käytettävissäni olevien tietojen perusteella siinä määrin, että ne vaikeuttavat lautakunnan toimintaa ja aiheuttavat lautakunnassa ylimääräistä työtä. Pysyväisluonteisten esteellisyyksien aiheuttamia ongelmia ei ole voitu kaikilta osin poistaa etukäteisjärjestelyillä, vaan niistä huolimatta esiintyy tilanteita, joissa asioiden käsittely lautakunnassa viivästyy esteellisyydestä johtuvien lykkäysten ja asioiden palautusten vuoksi. Lisäksi jäsenten eläkelaitosesteellisyyksien huomioon ottaminen käsiteltäviä asioita jaostoille jaettaessa aiheuttaa vinoumaa asioiden jakautumisessa ja jopa epäkohtia lääketieteellisen erityisasiantuntemuksen takaamisessa. Nämä seikat muodostavat uhkan muutoksenhakijoiden oikeusturvan toteutumiselle.

Edellä esitetyt näkökohdat puoltavat sitä, että pysyväisluonteisten esteellisyyksien syntyminen tulee pyrkiä ehkäisemään jo ennalta muutoksenhakulautakuntaa asetettaessa. Näin ollen pidän perusteltuna menettelyä, että henkilöä, joka on sellaisen yhtiön tai laitoksen palveluksessa, hallituksessa tai neuvottelukunnassa, jonka päätöksistä tehtyjä valituksia muutoksenhakulautakunta käsittelee, ei nimitetä lautakuntaan. Riittävän painavia, oikeudellisesti hyväksyttäviä vastasyitä tälle käsitykselle ei ole tämän kannanoton laatimisen yhteydessä tullut esiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
