

TYÖNEUVOSTO
Mikonkatu 4, PL 34
00023 Valtioneuvosto
puh. 09-645 593

LAUSUNTO

1414-06

20.4.2006

26/2005

Lausunnonpyytäjä: Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto
Työnantaja: Tarkastuslautakunta
Vireille: 27.12.2005

Lausuntopyyntö

Uudenmaan työsuojelupiirin työsuojelutoimisto on pyytänyt työneuvostolta lausuntoa siitä, sovelletaanko tarkastuslautakunnan esittelijöihin työaikalakia (605/1996).

Lausuntopyyntöä todetaan, että tarkastuslautakunta on ensimmäinen muutoksenhakuelin kansaneläkeasioissa, kansaneläkelaitoksen käsittelemissä kuntoutusasioissa ja yleistä asumistukea koskevissa asioissa. Tarkastuslautakunta on ylin muutoksenhakuaste sairausvakuutusasioissa, eläkkeensaajien asumistukea, lasten kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea, lapsilisää, äitiysavustusta ja sotilasavustusta koskevissa asioissa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteen mukaan tarkastuslautakunta on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva sosiaalivakuutuksen erikoistuomioistuimeen rinnastettava lautakuntatyypinen muutoksenhakuelin.

Tarkastuslautakunnan www-sivuilla selviää, että sen henkilökunnan muodostavat päätoimisen puheenjohtajan lisäksi esittelijä-sihteri, 10 esittelijää, 10 notaaria, kirjaaja, neljä toimistosihteriä ja tekstinkäsittelijä.

Tarkastuslautakunnan näkemys

Tarkastuslautakunta toteaa lausumassaan, että tarkastuslautakunnassa toimitettiin 10.3.2005 työsuojelutarkastus. Siitä laaditun pöytäkirjan mukaan tarkastuslautakunnan tulee selvittää työaikalain soveltaminen tarkastuslautakunnan esittelijöihin nähden. Syynä tähän on normaalissa työsuojelutarkastuksessa esiin nostettu tulkintaepäselvyys siitä, onko tarkastuslautakuntaa pidettävä sellaisena tuomioistuimena, jota valtion virkamiesten työaika-asetuksessa (822/1996) tarkoitetaan.

Tarkastuslautakunta kääntyi asiassa lausuntopyyntöä ensin valtion työmarkkinalaitoksen puoleen toukokuussa 2005. Lausuntopyyntö jätettiin tutkimatta, koska työmarkkinalaitos ei ole toimivaltainen antamaan lausuntoa asiassa. Sittemmin myös työneuvosto jätti tarkastuslautakunnan lausuntopyyntöä tutkimatta. Tarkastuslautakunta ilmoitti tutkimatta jättämisestä Uudenmaan työsuojelupiirille, joka on nyt pyytänyt asiassa työneuvoston lausuntoa.

Tarkastuslautakunnasta säädetään sairausvakuutuslain 17 luvun 7 ja 8 §:ssä. Valtioneuvosto asettaa tarkastuslautakunnan enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Siihen kuuluu puheenjohtaja, tarpeellinen määrä varapuheenjohtajia ja muita jäseniä. Heidän oikeudestaan pysyä tehtävässään on muutoin

voimassa, mitä tuomarinviran haltijoista säädetään. Tarkastuslautakunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset maksetaan valtion varoista. Tarkastuslautakunnasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asian käsittelyssä tarkastuslautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia, jollei toisin erikseen säädetä.

Tarkastuslautakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa ei sovelleta hallintolainkäyttölain 11 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta. Ylimääräisestä muutoksenhausta säädetään tarkastuslautakunnan soveltamistoimivaltaan kuuluvissa etuuslaeissa siten, että valtaosassa tarkastuslautakunnan käsiteltävistä asioista purkaa lainvoimaiseen päätökseen haetaan vakuutusosoikeudelta. Niissä asioissa, joissa tarkastuslautakunta toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena, purkaa lainvoimaiseen päätökseen haetaan tarkastuslautakunnalta.

Tarkastuslautakunnasta annetun asetuksen (244/2005) mukaan asioiden käsittely lautakunnan jaoston istunnossa tapahtuu esittelystä. Notaari valmistelee kansaneläkelaitoksesta saapuvien asiakirjojen perusteella kirjallisen esittelymuistion, joka sisältää kuvauksen valitusasian taustatiedoista. Sen jälkeen esittelijä valmistelee asian tarkastuslautakunnan jaoston istutokäsittelyä varten eli ehdotuksen asian ratkaisemiseksi. Esittelijä esittelee asian jaoston istunnossa, jonka jälkeen jaosto tekee ratkaisunsa normaalien tuomioistuimissa noudatettavien kollegiaalisten periaatteiden mukaan. Kokouksessa käsiteltävistä asioista laaditaan esittelylista, johon merkitään käsittelypäivä, kokouksessa läsnä olleet jäsenet, asian käsittely siten, että pöytäkirjasta käy ilmi valituksen tehnyt asianosainen, ratkaisun lopputulos ja mahdollinen äänestysmenettely sekä asian esittelijä. Pöytäkirjan allekirjoittaa jaoston puheenjohtaja ja esittelijä. Valitusasiassa laaditaan valituksen tehneelle henkilölle toimituskirja, jonka allekirjoittaa asian esittelijä ja josta käy ilmi myös ratkaisun tehneet jaoston jäsenet.

Tarkastuslautakunnan esittelijöihin ei ole sovellettu työaikalakia. Perusteena on ollut tarkastuslautakunnan tulkinta otsikossa mainitun valtion virkamiesten työaika-asetuksen 1 §:n sisällöstä, jonka mukaan työaikalakia ei sovelleta tuomioistuimen esittelijään. Tulkinta ei ole uusi, vaan tarkastuslautakunnassa on jo perinteisesti katsottu esittelijöiden osalta, että he mitoittavat viikkotyöaikansa siten, että he valmistelevat viikon kuluessa esittelyvelvollisuuden edellyttämät 25 valitusasiaa esiteltäviksi lautakunnan ennalta määrättyssä istunnossa. Heidän työnsä tulos ja sen seuranta on mitattu määräsuuruisen viikkojätön perusteella.

Tarkastuslautakunnan esittelijöiden tehtäviin kuuluvat normaalit hallintotuomioistuimen esittelijän tehtävät. Esittelijöiden valmisteltavat asiat ovat vaativuudeltaan eri tasoisia. Valitusasiat jakautuvat satunnaisesti eri esittelijöille sisäntulojärjestyksessä. Kaikki tarkastuslautakunnan esittelijät käsittelevät kaikenlaisia valitusasioita. Virkatyöaika ei sovellu hyvin valmisteluun, jossa viikossa tulee valmistella tietty esittelijäkohtainen lukumäärä asioita ennalta määrättyyn tarkastuslautakunnan jaoston kokoukseen. Lautakunnan kokouksiin osallistuminen, joita voi olla useampi viikossa ja jotka alkavat virka-ajan ulkopuolella (säännönmukaisesti 7.30) vievät myös esittelijöiden päivittäistä työaikaa. Työskentelyajan joustavuus on tarkastuslautakunnan esittelijän työn kaltaisessa valmistelu- ja esittelytyössä keskeisessä asemassa.

Tarkastuslautakunnan ja muiden toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien tehtäviä ja asemaa käsiteltiin viimeksi laajasti Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (Komiteanmietintö 2001:9). Mietinnön sivulla 44 todetaan: ”Tuomioistuimen tyyppisiä lainkäyttöelimiä ovat kilpailuneuvosto sekä muutoksenhakulautakunnat, joita on vakuutusosoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien lautakuntien lisäksi myös esimerkiksi maaseutuelinkeinoja koskevissa asioissa sekä patenttiasioissa. Viimeaikainen kehitys, mm. hallintolainkäyttölain ulottaminen muutoksenhakulautakuntien toimintaan huhtikuussa 1999 on yhä enemmän korostanut lautakuntien

tuomioistuinaisia piirteitä”. Keskusteluissa oli myös lautakuntien nimen muuttaminen siten, että siitä kävisi ilmi niiden muutoksenhakuelinluonne. Oikeusministeriö ei hyväksynyt lautakuntien nimeen sanaa ”oikeus” tai ”tuomioistuin”, koska lautakunnat eivät kuulu hallinnollisesti oikeus- tai tuomioistuinlaitokseen (s. 149). Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi tarkastuslautakunnan pyytämään ennakkopäätökseen liittyen asiassa C-333/00, että tarkastuslautakuntaa on pidettävä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitettuna kansallisena tuomioistuimena.

Tarkastuslautakunta katsoo, että se täyttää tuomioistuimelle asetetut tunnusmerkit. Jos ei tarkastuslautakuntaa ja sen ”sisarlautakuntia” olisi, niiden käsittelemät valitusasiat jouduttaisiin käsittelemään muussa tuomioistuimessa, todennäköisesti hallinto-oikeudessa. Hallinnollisin perustein on katsottu, ettei lautakunnan nimessä voi esiintyä sana ”oikeus” tai ”tuomioistuin”. Suomen perustuslain 98 §:n mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Lainkohdan alla todetaan erityistuomioistuimena muun muassa tapaturmalautakunta, joka on vastaavanlainen lautakunta kuin tarkastuslautakunta käsitellen lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevia valitusasioita. Tarkastuslautakunnasta on säädetty lailla, se on riippumaton, sen jäsenet toimivat tuomarin asemassa ja menettelyyn tarkastuslautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Se voi kuulla todistajia ja asiantuntijoita, järjestää suullisia käsittelyitä ja se voi tuomita Kansaneläkelaitoksen maksamaan oikeudenkäyntikuluja. Tarkastuslautakunta ei ole lausuntoja tai suosituksia antava elin, vaan sen päätös on toimeenpantavissa kuten lainvoimainen tuomio.

Tarkastuslautakunta toteaa, että oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva vakuutusosoikeus käsittelee ylempänä muutoksenhakuasteena samoja asioita kuin tarkastuslautakunta. Samat prosessuaaliset menettelysäännökset tulevat molemmissa sovellettaviksi. Perusteeksi valtion virkamiesten työaika-asetuksen erilaiselle soveltamiselle ei voitane myöskään asettaa sitä, että muutoksenhakuelimistä toinen toimii oikeusministeriön, toinen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Tarkastuslautakunta katsoo, että se täyttää valtion virkamiesten työaika-asetusta sovellettaessa siinä tarkoitetun tuomioistuimen tunnusmerkit. Se, että asetuksessa puhutaan tuomioistuimista, ei voi johtaa pelkästään muodollisin perustein ahtaaseen tulkintaan niiden erityistuomioistuinten osalta, jotka erityisperustein on lailla asetettu ratkaisemaan asiallisesti ja menettelyllisesti yhdenmukaisesti muutoin hallintotuomioistuimessa käsiteltäviä asioita.

Perustelut

Työaikalain (605/1996) 1 luvun 1 §:n mukaan lain soveltamisala on yleinen. Poikkeuksista soveltamisalaan on säädetty lain 2 §:ssä. Tarkastuslautakunnassa tehtävä työ on lähtökohtaisesti työaikalain alaista, ellei kysymys ole työaikalain 2 §:ssä säädetystä poikkeuksesta. Työaikalain 2 §:n 3 momentin mukaan asetuksella voidaan säätää, että työaikalakia ei sovelleta virkamiehen ja viranhaltijan työhön, jossa toiminnan erityispiirteiden vuoksi työajan pituutta ei mitata tai määritellä ennalta tai jossa virkamiehet tai viranhaltijat voivat itse päättää työajan pituudesta. Tällä perusteella on annettu valtion virkamiesten työaika-asetus (822/1996). Sen 1 §:n 2 kohdan mukaan työaikalakia ei sovelleta tuomioistuimen jäsenen, esittelijän, kärjäviskaalin ja notaarin tehtävissä. Lausuntopyyntöissä on kysymys siitä, voidaanko tarkastuslautakuntaa pitää asetuksessa tarkoitettuna tuomioistuimena, jonka esittelijöihin työaikalakia ei sovelleta.

Työneuvosto on aikaisemmin antamassaan ratkaisussa TN 1407-05 ottanut kantaa siihen, voidaanko tarkastuslautakuntaa pitää työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetun lain (400/2004) 8 §:ssä tarkoitettuna tuomioistuimena, jolla on oikeus pyytää lausuntoa työneuvostolta. Työneuvosto päätyi asiassa kielteiselle kannalle, ja lautakunnan lausuntopyyntö jätettiin tutkimatta. Päätöstä perusteltiin viittaamalla Suomen perustuslain (731/1999) 98 §:ään, jossa on säädetty tuomioistuinlaitoksen rakenteesta. Tarkastuslautakunta ei kuulu perustuslaissa tarkoitettujen yleisten tai erityistuomioistuinten joukkoon. Tuomioistuimen asemesta tarkastuslautakuntaa voidaan pitää hallintolainkäyttölain (586/1996) 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muutoksenhakuasioita käsittelemään perustettuna lautakuntana.

Työneuvostolle ei ole esitetty perusteita arvioida tarkastuslautakunnan asemaa toisella tavoin tulkittaessa valtion virkamiesten työaika-asetuksessa mainittua tuomioistuimen käsitettä. Työaikalain soveltamisalasta säädettyjä poikkeuksia on yleensäkin syytä tulkita suppeasti. Tarkastuslautakunnan esittelijöiden työn laadusta esitetty selvitys ei työneuvoston mielestä viittaa työaikalain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin viraston toiminnan erityispiirteisiin, joiden vuoksi esittelijöiden työajan pituutta ei voitaisi mitata tai määritellä ennalta.

Edellä lausutuista syistä tarkastuslautakuntaa ei työneuvoston käsityksen mukaan voida pitää valtion virkamiesten työaika-asetuksen 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tuomioistuimena. Tarkastuslautakunnan esittelijöiden työhön on siten sovellettava työaikalakia.

Sovelletut lainkohdat

Työaikalain (605/1996) 1 ja 2 §, valtion virkamiesten työaika-asetuksen (822/1996) 1 § ja Suomen perustuslain (731/1999) 98 §.

Lausunto on yksimielinen. Lausunto perustuu puheenjohtaja Saloheimon, jäsenten Äimälä, Virtanen, Vartiainen-Hynönen ja Aaltonen sekä varajäsenten Hartikka ja Heikkerö mielipiteeseen.