

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 55/2002 vp**

**Hallituksen esitys kunnalliseksi eläkelaiksi ja
kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen kunnalliseksi eläkelaiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi (HE 94/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Sulonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimitusjohtaja Simo Lämsä, varatoimitusjohtaja Eija Lehto-Kannisto ja lakiasiainjohtaja Anne Perälehto-Virkkala, Kuntien eläkevaikutus
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnallinen eläkelaki, johon kootaan nykyisen kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain ja sen nojalla annetun kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön voimassa oleva sisältö. Tarkoituksena on siirtää nykyiset eläketurvaa koskevat määräykset lain tasolle muuttamatta eläketurvian sisältöä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että sisäasiainministeriön asetuksenantovaltuus ei koske yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita eikä perustuslain mukaan muutoin lain alaan kuuluvia asioita. Esityksessä säilytetään kunnallisen eläkelaitoksen valtuuskunnan oikeus päättää eräin osin omasta hallinnostaan ja taloudestaan sekä jäsenyhteisöille määrättävistä taloudellisista velvoitteista. Ehdotetut lait voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eläketurvan aineelliset säännökset

Eläketurvan sisältöä ei ole tarkoitus muuttaa esityksessä. Voimaannpanolakiehdotuksessa ovat säännökset, jotka vastaavat kunnalliseen eläkesääntöön eläketurvan muuttamisen yhteydessä otettuja ja ansaittuja eläkkeitä suojaaneita määräyksiä. Uudistus on sillä tavoin tekninen, että niin eläketurvan sisältö kuin aiempiin muutoksiin kytkeytyneet siirtymävaiheen järjestelyt säilyvät ennallaan.

Uudistuksen päätarkoitus on nostaa sääntely lain tasolle ja siten vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin lisäksi tässä suhteessa merkittävä on 19 §:n 2 momentti, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siinä mainituissa tilanteissa. Lain tasoista sääntelyä edellyttää myös se perustuslakivaliokunnan käytännössä toistettu kanta, jonka mukaan perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisistä kysymyksistä on säädettävä lailla (esim. PeVL 31/1997 vp, s. 3/I).

Kunnallinen eläkelaitos

Kunnallinen itsehallinto. Lakiehdotuksen tarkoituksena on perustelujen mukaan, että kaikki kunnat ja kuntayhtymät ovat suoraan lain nojalla eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä, mihin asemaan liittyy erinäisiä velvoitteita. Tätä on arvioitava perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunta on tulkintakäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan, ja pitänyt tätä mahdollisena siitä huolimatta, että pakollinen yhteistoiminta rajoittaa tietyissä määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 32/2001 vp, s 2/I).

Samanlaisista lähtökohdista on valiokunnan mielestä arvioitava pakkojäsenyyttä kunnallisessa eläkelaitoksessa ja kiinnitettävä huomiota varsinkin yhteistoimintatehtävän ylikunnalli-

seen luonteeseen ja hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa (PeVL 32/2001 vp, s 2/I). Tällaisien seikkojen kannalta valiokunta katsoo, että kuntien palveluksessa olevien eläketurvan asianmukainen järjestäminen ei nykyään ole mahdollista puhtaasti kunta-kohtaisessa järjestelmässä. Lailla säädetyn eläketurvan täytäntöönpanotehtävien kuulumisen keskitetyksi kuntien yhteiselle eläkelaitokselle johtaa myös merkittäviin säästöihin hallintokustannuksissa. Näistä syistä kuntien ja kuntayhtymien jäsenyysvelvoite kunnallisessa eläkelaitoksessa on valiokunnan käsityksen mukaan sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa. Laista tulee kuitenkin käydä selkeästi ilmi, että kunnat ja kuntayhtymät ovat jo lain nojalla kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjä.

Hyvän hallinnon takeet. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kytketään kunnallisen eläkelaitoksen asema perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnalliseen itsehallintoon ja nähtävästi katsotaan, että kunnallinen eläkelaitos ei kuulu perustuslain 124 §:n soveltamisalaan, koska se toteuttaa kunnallista itsehallintoa. Valiokunta ei yhdy käsitykseen siitä, että eläkelaitos käyttää perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon mukaista toimivaltaa. Kunnallisen eläkelaitoksen verraten laaja valtuuskunta perustuu osaksi ammattijärjestöedustukseen ja muodostuu muilta osin Suomen Kuntaliiton ehdottamista henkilöistä. Tällaisenaan se on hyvin etäällä siitä asukkaiden itsehallinnosta, jota kunnallinen itsehallinto perustuslain 121 §:n 1 momentin perusteella tarkoittaa.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 178/I). Varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä luetaan valiokunnan käsityksen mukaan valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläke-

laitos, myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen (aiempi sopimusvaltuuskunta) ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet. Valiokunta näin ollen päätyy siihen, että kunnalliseen eläkelaitokseen kohdistuvat suoraan perustuslain 21 §:n johdosta vaatimukset käsittelyn asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä sekä hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Lakiehdotuksen menettelysäännökset eivät kaikin osin täytä hyvälle hallinnolle asetettavia vähimmäisvaatimuksia. Perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta on riittämätöntä, että kunnallisessa eläkelaitoksessa noudatetaan 164 §:n mukaisesti ainoastaan hallintomenettelylain eräissä pykälissä säädettyjä periaatteita, minkä lisäksi sääntely asianosaisen kuulemisestakin on epäasianmukaisen väljä (PeVL 17/2002 vp, s. 3/I). Esityksen perusteluissa mainitaan, että 164 § ei enää ole tarpeellinen, jos hallintolaki tulee suunnitellusti voimaan vuonna 2004. Tänä väliaikanakin on välttämätöntä, että hallintomenettelylain säännökset ovat noudatettavina eläkelaitoksessa. Valiokunnan tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen merkitsee myös kielilain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain noudattamista (PeVL 46/2002 vp, s. 10/I). Jos asianomainen yleinen lainsäädäntö ei näiltä osin johda sanottuihin seurauksiin, tulee sääntelyä täydentää. Pykälän muuttaminen tällä tavoin on edellytys tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Kuntien eläkelautakunta

Kunnallisen eläkelaitoksen yhteydessä toimii 153 §:n mukaan valitusmenettelyä varten kuntien eläkelautakunta. Kysymyksessä on sellainen muutoksenhakuelin, josta on perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti säädettävä lailla ja jonka toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täytyä (PeVL 15/2002 vp, s. 3/II).

Lautakunnassa on 154 §:n perusteella puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä yhdeksän

muuta jäsentä. Jäsenistä kolme määrätään Suomen Kuntaliiton ja kolme kunnallisten pääsopijajärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Valiokunta ei ole pitänyt jonkin ratkaisuelimen kokoonpanon intressipohjaisuutta sinänsä ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta mutta on katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei olisi sopusoinnussa intressipohjaisten jäsenien määrän muodostaminen enemmistöksi (PeVL 15/2002 vp, s. 4/I). Intressipohjaiset jäsenet ovat ehdotuksen mukaisesti enemmistönä eläkelautakunnassa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta voidaan pitää merkittävänä, että eläkelautakunnan päätöksistä saa valittaa vakuutus oikeuteen. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, jos lainkäyttöelin tehdään kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei lähtökohtaisesti täytä riippumattomuusvaatimusta. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä valiokunnan mielestä on muuttaa lakiehdotusta siten, että tarkoitettunlaiset jäsenet eivät muodosta enemmistöä eläkelautakunnassa.

Valiokunta uudistaa toisessa yhteydessä ilmaisemansa huolen siitä, että intressiedustus pohjainen päätöksenteko on näin laajasti mukana yksilön perusoikeussuojan toteuttamisessa (PeVL 46/2002 vp, s. 9/I).

Muita seikkoja

Tietojen antaminen ja saaminen. Eläkelain 11 luvun säännökset kunnallisen eläkelaitoksen ja muutoksenhakuelimen oikeudesta saada tietoja ja antaa niitä muille sekä muiden ilmoitusvelvollisuuksista vastaavat yleisesti ottaen niitä näkökohtia, joita valiokunta on pitänyt perustuslain kannalta välttämättöminä tällaisessa yhteydessä (PeVL 14/2002 vp, s. 2—4 ja PeVL 15/2002 vp, s. 2—3). Valiokunta huomauttaa kuitenkin 148 §:n 1 momentin 1 kohdan johdosta siitä, että henkilötietoja saadaan luovuttaa ulkomaille vain, jos se on henkilötietolain 5 luvun säännösten mukaista (PeVL 51/2002 vp, s. 3).

Valituskielto. Lakiehdotuksen 158 §:ään sisältyy valituskielto päätöksistä, jotka koskevat kuntoutusta, harkinnanvaraista kuntoutusrahaa tai kuntoutusavustusta taikka korvausta kuntoutuksen kustannuksista. Kuntoutukseen liittyvää valitusoikeutta on perustelujen mukaan tarkoitus muuttaa vuoden 2004 alusta voimaan tulevaksi tarkoitettussa kokonaisuudistuksessa. Tulevan muutoksen todetaan vastaavan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (PeVL 32/2000 vp, s. 2—3 ja PeVL 14/2002 vp, s. 6—7) harkinnanvaraisten etuuksien myöntämiseen liittyvästä valitusmahdollisuudesta.

Ehdotettu valituskielto kohdistuu päätöksiin, jotka on tehty viime kädessä harkinnanvaraisesti myönnettävistä etuuksista. Valiokunta on käytännössään perustuslain 21 §:n 2 momentin johdosta katsonut, ettei viranomaiselle jätetty harkintavalta sellaisenaan poista muutoksenhaun tarvetta. Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen asianomaisissa säännöksissäkkin on päätöksenteon harkinnanvaraisuuden ohella ilmaistu sellaisia kiinnekohtia, jotka muodostuvat asian ratkaisemisen laillisuusedellytyksiksi. Muun muassa tämä puoltaa muutoksenhakuoikeutta, minkä vuoksi valiokunta toteaa, että perustuslaista johduttavista syistä on vakavasti harkittava valituskieltojen poistamista (PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Norminantovaltuudet. Sisäasiainministeriön asetuksenantovaltan perustavat 61 §:n 3 momentti ja 107 §:n 1 momentti ovat asianmukaisesti perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

Eläkelaisissa siirretään norminantovaltaa myös kunnalliselle eläkelaitokselle. Sille 98, 99, 133 ja 146 §:ssä ehdotettu sääntelyvalta koskee perustuslain 80 §:n 2 momentin näkökulmasta (HE 1/1998 vp, s. 133/II) sen kaltaisia teknisiä yksityiskohtia, joissa juuri eläkelaitoksella voidaan katsoa olevan tarvittava asiantuntemus. Päällisin puolin norminantovaltaa näyttävät sääntelyvaltan myös 131 §:n 2 ja 4 momentti, jotka koskevat eräiden suoritusten perusteiden vahvistamista. Näissä tapauksissa on kuitenkin kysymys sillä tavoin eläkelaitoksen valtuuskunnan toimivaltaan 1 momentissa osoitettuun maksuusuuspäätökseen elimellisesti ja luontevasti liittyvistä rat-

kaisuista, joita ei valiokunnan mielestä ole syytä pitää aitona norminantona.

Kunnallinen eläkelaitos hyväksyy 8 §:n 2 momentin (ja 168 §:n) mukaan myös lisäeläkesäännön. Siinä määrätään eläkelaitoksen järjestämistä lisäeläketurvasta työntekijöille ja luottamushenkilöille. Lisäeläketurvan järjestäminen on vapaaehtoista jäsenyhteisöille. Ne voivat 9 §:n perusteella ottaa henkilön lisäeläketurvaksi myös vapaamuotoisen eläkevakuutuksen tai myöntää hänelle ylimääräisen eläkkeen. Lisäeläketurvan järjestämistä leimaava vapaaehtoisuus huomioon ottaen lisäeläkesäännön hyväksymisvallassa ei valiokunnan käsityksen mukaan ole kysymys sellaisesta yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteiden määrittämisestä kuin perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetaan.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin edellytykset (HE 1/1998 vp, s. 133/II) sen sijaan eivät täyty. Valtuutus ei ensiksikään ole tarkkarajainen vaan aivan yleisluonteinen. Kysymyksessä ei näytä myöskään olevan sellainen tekniseen ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaan sääntelyyn valtuuttava kohta, joka ei mahdollista merkittävää harkintavallan käyttöä. Perustuslain kannalta voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä, että lisäeläkesäännössä esimerkiksi osoitetaan erilaisia vaihtoehtoja siitä, millaisen lisäeläketurvan ja millaisin ehdoin jäsenyhteisöt voivat järjestää. Näin ymmärrettynä valtuutus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Lain sääntelyä lisäeläketurvasta on kuitenkin täydennettävä ja itse valtuutus on kirjoitettava suhteessa lakiin sisältöltään tarkkarajaiseksi. Tämä on tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytys.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 8 §:n 2 momentista sekä 154 ja 164 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Marjukka Karttunen /kok
vpj.	Riitta Prusti /sd	Jouni Lehtimäki /kok
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Johannes Leppänen /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Nousiainen /kesk
	Gunnar Jansson /r	Pekka Ravi /kok
	Jouko Jääskeläinen /kd	Markku Rossi /kesk
	Saara Karhu /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.