

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 7/2001 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitokses-  
ta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuu-  
tuslain muuttamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 14 päivänä helmikuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Kansaneläkelaitoksesta sekä laeiksi kansaneläkelain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta (HE 10/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen ja vanhempi hallitussihteeriliisa Perttula, sosiaali- ja terveysministeriö
- osastopäällikkö Juhani Rantamäki ja suunnittelupäällikkö Olli Valpola, Kansaneläkelaitos
- professori Mikael Hidén
- professori Arvo Myllymäki
- professori Olli Mäenpää
- vastaava tutkija Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on saanut professori Kaarlo Tuorilta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kansaneläkelaitoksesta, jossa säädetään laitoksen hallinnosta ja sijoitustoiminnasta. Kansaneläkelaitoksen toimielimiä ovat valtuutetut ja hallitus. Lisätty hallitus ehdotetaan lakkautettavaksi, ja sen tehtävät siirretään pääosin hallitukselle.

Valtuutetut määräävät pääosin ulkopuolisista jäsenistä koostuvan hallituksen kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Laitoksen pääjohtaja ja hänen sijaisensa kuuluvat hallitukseen. Henkilöstön edustajalla on läsnäolo- ja puheoikeus hallituksessa. Hallitus johtaa ja kehittää Kansaneläkelaitoksen toimintaa ja päättää asioista, jotka eivät

kuulu valtuutettujen päätettäviin tai joita hallitus ei ole siirtänyt laitoksen johtajan tai toimihenkilön päätettäväksi.

Kansaneläkelaitoksessa on pääjohtajan lisäksi enintään viisi muuta johtajaa. Tasavallan presidentti nimittää pääjohtajan ja johtajat valtuutettujen esityksestä.

Kansaneläkelaitoksen yhteydessä on hallituksen asettama Kansaneläkelaitoksen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on edistää yhteistyötä sosiaaliturvan toteuttamiseen osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen välillä ja palvelujen käyttäjien näkökulman huomioon ottamista.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1.1.2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotettua valtuutettujen asemaa perustuslain 36 §:n 1 momentin kannalta ja päädytään

siihen, että Kansaneläkelaitosta koskeva lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin asian luonteen takia pitänyt tarpeellisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Valtuutettujen asema*

*Perustuslain 36 §.* Perustuslain 36 §:n 1 momentissa säädetään: "Eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään." Uudella perustuslailla ei ollut tarkoitus muuttaa Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa, joka siihen asti pohjautui valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1937 lisättyyn 83 a §:ään. Perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaan lailla annetaan tarkemmat säännökset muun muassa valtuutettujen määrästä, varajäsenistä ja tehtävistä (HE 1/1998 vp, s. 89/I).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt Kansaneläkelaitoksen hallintoa lausunnossa vuoden 1985 valtiopäivillä (PeVL 4/1985 vp). Tuolloin esillä olleessa uudistusehdotuksessa (HE 120/1984 vp ja HE 121/1984 vp) oli kysymys siitä, että Kansaneläkelaitoksen ylimmäksi toimielimeksi olisi tullut lisätyn hallituksen ja valtuutettujen asemesta hallintoneuvosto, jolla olisi valvontatehtävien ohella ollut myös päätösvaltaa. Eduskunta olisi valinnut hallintoneuvoston 18 jäsenestä kaksitoista ja valtioneuvosto kuusi.

Valiokunta piti eduskunnan aseman kannalta arveluttavana, että valtioneuvosto oli hallintoneuvoston jäseniä valittaessa nimetty valitsijaksi eduskunnan rinnalle. Valiokunnan mielestä ei ollut asianmukaista rinnastaa näitä valtioelimiä eduskunnan valvonnan alaisessa laitoksessa. Valiokunta katsoi, että esityksen mukaiset hallinnolliset järjestelyt merkitsivät kokonaisuudessaan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien

kannalta riittämätöntä tilannetta. — On merkille pantavaa, että valiokunta ei erikseen tarkastellut, mitä silloisen valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n mukaiseen valtuutettujen valvontatehtävään kuului.

*Valtuutettujen tehtävät.* Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan valtuutetuilla on pääasiassa samat tehtävät kuin nykyisen kansaneläkelain 54 §:n perusteella. Niihin sisältyvät Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja toiminnan valvontatehtävä (1 kohta), tilintarkastajien valitseminen (3 kohta), laitoksen tilinpäätöksen vahvistaminen ja hallituksen vastuuvapaudesta päättäminen (5 kohta) sekä vuosittaisen kertomuksen antaminen eduskunnalle (6 kohta). Uusia tehtäviä ovat hallituksen jäsenten ja heidän palkkionsa määrääminen (2 kohta) sekä laitoksen tilinpäätöksen perusteiden vahvistaminen (4 kohta). Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää laitoksen pääjohtajan ja enintään viisi muuta johtajaa valtuutettujen esityksestä. Valtuutettujen asema nimitysmenettelyssä on asiallisesti nykytilanteen mukainen.

Perustuslain 36 §:n 1 momentin on katsottava vaativan, että valtuutetuille muodostetaan lailla tehtävä- ja toimivaltakokonaisuus, joka turvaa mahdollisuuden tosiasiallisesti merkittävään valvontaan. Hallituksen esityksessä valtuutetuille osoitettu tehtävien kokonaisuus on, myös suhteessa laitoksen muille toimielimille kuuluviin tehtäviin, sellainen, että se valiokunnan mielestä riittää hyvin täyttämään perustuslaista johtuvan vaatimuksen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan valtuutetuille ehdotettuja uusia tehtäviä myös siltä kannalta, voidaanko niitä pitää perustuslain 36 §:ssä tarkoitettuina valvontatehtä-

vinä. Tällainen tarkastelu ei ole aivan asianmu-  
kaista, kun otetaan huomioon, että jo valtiopäi-  
väjärjestyksen 83 a §:n tulkinnan mukaan, eten-  
kin perustuslakivaliokunnan vuoden 1985 kan-  
nanoton valossa "valvonta" tulee käsittää väljäs-  
ti. Perustuslain on ymmärrettävä viittaavan pyr-  
kimykseen turvata eduskunnan riittävät vai-  
kutumahdollisuudet Kansaneläkelaitoksessa.<sup>1</sup>  
Esityksen perusteluissa on jäänyt myös huo-  
miotta, että uuden perustuslain myötä suhtautu-  
minen uusien tehtävien antamiseen eduskunnal-  
le on muuttunut. Tämä näkyy perustuslain  
119 §:n 1 momentin lopun säännöksestä sekä  
asianomaisen hallituksen esityksen perusteluis-  
ta (HE 1/1998 vp, s. 75/II ja s. 173—174).

*Kansaneläkelaitoksen erityisasemasta johtu-  
va sääntelyn tarve*

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudel-  
linen laitos, joka esimerkiksi on erillään valtio-  
neuvoston ja ministeriöiden alaiseen viran-  
omaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvonta-  
suhteista. Kansaneläkelaitosta koskevat hallin-  
tomenettelylain ja viranomaisten toiminnan jul-  
kisuudesta annetun lain säännökset, minkä lisäk-  
si lakiehdotuksen 21 § sääntelee laitoksen virka-  
kieltä. Laitoksen henkilöstö ei sen sijaan kuulu  
valtion virkamieslainsäädännön piiriin. Laki-  
ehdotus ei koske johtajien ja muun henkilöstön  
oikeudellista asemaa, kuten palvelussuhteen laa-  
tua ja siitä johtuvia oikeuksia ja velvollisuuksia  
(ks. kuit. 7 §:n 1 momentin 7—9 kohta).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin takia yksilön  
oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee  
säätää lailla. Perustuslakivaliokunta on tämän  
perusteella ja perustuslakiuudistuksen peruste-  
lut huomioon ottaen pitänyt selkeänä lähtökoh-  
tana, että kunnallisten viranhaltijoiden oikeus-  
aseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla  
ja että kunnallisella virkasäännöllä voi tässä suh-  
teessa olla vain lakia täydentävä rooli (PeVL  
3/2000 vp, s. 3/I). Samat perustuslaista johtuvat  
seikat koskevat selvästi myös Kansaneläkelai-

toksen henkilöstön oikeusaseman perusteita kos-  
kevaa sääntelyä. On syytä erikseen mainita pe-  
rustuslain 18 §:n 3 momentti, jonka mukaan ke-  
ttään ei saa erottaa työstä ilman lakiin perustuvaa  
syytä.

Edellä tarkoitettu esityksen puute on valtio-  
sääntöoikeudellisesti oleellinen ja se pitää pois-  
taa. Uudistuksen kaavailtu voimaantuloajankoh-  
ta huomioon ottaen tavoitteena tulee olla, että  
Kansaneläkelaitoksen henkilöstön oikeusasem-  
an perusteet järjestetään lakisäätteiselle pohjal-  
le jo tämän esityksen käsittelyn yhteydessä.  
Sääntelyn lähtökohdaksi on tarvittaessa otetta-  
vissa valtion virkamieslaki ja siinä säänneltyt  
seikat. Asianmukaisinta on, että tästä asiasta an-  
netaan eduskunnalle perustuslain 71 §:ssä tar-  
koitettu täydentävä esitys.

Perustuslain 21 §:n kannalta voi aiheutua yk-  
sittäisiä ongelmia siitä, että lakiehdotukseen ei  
sisälly kattavaa säännöstä muutoksenhausta  
Kansaneläkelaitoksen päätöksiin. Lakiin on syy-  
tä ottaa asiasta yleissäännös, jossa valitus osoi-  
tetaan tehtäväksi korkeimpaan hallinto-oikeu-  
teen silloin, kun muutoksenhausta ei erikseen  
säädetä toisin.

*Muita seikkoja*

*Laitoksen hallitus.* Lakiehdotuksen 6 §:n mu-  
kaan Kansaneläkelaitoksen hallituksessa on  
enintään kymmenen jäsentä, joista valtuutetut  
määräävät enintään kahdeksan. Hallitukseen  
kuuluvat myös laitoksen pääjohtaja ja hänen si-  
jaisekseen määrätty johtaja. Hallituksen jäsenis-  
tä yksi on sosiaali- ja terveystieteiden, yksi  
työnantajakeskusjärjestöjen, yksi palkansaaja-  
keskusjärjestöjen sekä yksi maa- ja metsätalous-  
tuottajien keskusjärjestöjen edustaja. Ministe-  
riön ja etujärjestöjen edustuksen on nähtävästi  
tarkoitus muodostaa hallituksessa vähemmistö.  
Näin ymmärrettynä ja sovellettuna ehdotuksesta  
ei ole huomauttamista perustuslain kannalta.

Vastausta vaille lakiehdotuksessa jäävä kysy-  
mys koskee hallituksen jäsenten vastuuta ja hei-  
dän asemansa pysyvyyttä. Laissa tulee valiokun-  
nan käsityksen mukaan säätää hallituksen jäsen-  
ten vastuun perusteista samoin kuin siitä, miten

<sup>1</sup> Ks. myös PeVL 5/1997 vp, jossa valiokunta arvioi  
Suomen Pankin pankkivaltuutettujen valvontatehtä-  
vää.

hallituksen jäsen voidaan erottaa tai vapauttaa tehtävästään kesken toimikauden.

Esityksen perusteella jää avoimeksi myös se, kuinka eri tahot nimeävät edustajaehdokkaansa hallitukseen. Valiokunta pitää sukupuolten tasa-arvoa koskevien näkökohtien vuoksi tärkeänä sellaisen menettelyn luomista, että hallituksen jäsenet nimittävällä toimielimellä, valtuutetuilla on käytettävissään näiltä tahoilta sekä miestä naisehdokas.

*Laitoksen taloussuunnittelu.* Kansaneläkelaitoksen talous on markkamääräisesti merkittävin valtion talousarvion ulkopuolella olevan välillisen valtiontalouden osa. Tilinpäätöksen mukaan vuoden 1999 tuottojen ja kulujen yhteismäärä oli noin 55 miljardia markkaa. Laitoksen tuotot perustuvat kolmeen päälähteeseen: valtion budjettirahoitukseen, työnantajarahoitukseen ja vakuutettujen rahoitukseen. Viime vuosina suuresti lisääntynyt valtion rahoitusosuus on nykyisin yli puolet laitoksen tuottojen yhteismäärästä.

Nykyisestä lainsäädännöstä ja myös lakiehdotuksesta puuttuvat säännökset Kansaneläkelaitoksen talousarviosta. Laitoksen hallituksen tehtävänä kylläkin on lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla vahvistaa vuosittain laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma sekä 14 §:n 2 momentin perusteella laatia laitoksen varojen sijoittamista koskeva sijoitussuunnitelma. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksen jatkokäsittelyssä on aiheellista selvittää, saavuttaisiinko talousarvion laatimisvelvollisuudella selviä etuja esimerkiksi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

*Päätösvalta etuusasioissa.* Lakiehdotuksen 19 §:stä selviää, että päätökset työkyvyttömyyseläkeasioissa tehdään keskitetysti, kun taas mui-

ta etuuksia koskevat asiat ratkaistaan joko keskushallinnossa tai sieltä siirretyn päätösvallan perusteella laitoksen paikallistoimistossa tai muussa paikallishallinnon yksikössä. Etuusasioilla voi olla perusoikeuskytkentä varsinkin perustuslain 19 §:n välityksellä. Perusoikeussäätelyyn kohdistuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta on ongelmallista, että laista työkyvyttömyyseläkeasioita lukuun ottamatta ei käy ilmi, mikä Kansaneläkelaitoksen yksikkö on päätösvaltainen. Säätelyn perusoikeuskytkennän vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että päätösvaltaisuudesta ja päätösvallan siirtämisen edellytyksistä säädetään ehdotettua täsmällisemmin laissa (vrt. PeVL 21/1997 vp, s. 2/I).

*Palkkatietojen julkisuus.* Lakiehdotuksen 20 § poikkeaa julkishallinnon palkkatietojen julkisuutta yleisesti koskevasta nimikirjalain 7 §:n 1 momentista siinä, että julkisuus ulottuu pääjohtajan, johtajien ja johtavien toimihenkilöiden mutta ei enää laitoksen muiden toimihenkilöiden palkkatietoihin. Valiokunta pitää tällä tavoin rajoitettua julkisuutta tässä säätely-yhteydessä mahdollisena perustuslain kannalta (vrt. PeVL 43/1998 vp, s. 7—8).

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja*

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta muutoin ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Tuija Brax /vihr	Osmo Puhakka /kesk
	Klaus Hellberg /sd	Pekka Ravi /kok
	Esko Helle /vas	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Jukka Mikkola /sd.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.