

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen
83 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtiopäiväjärjestystä siten, että kansaneläkelaitoksen ohjaavaksi ja valvovaksi toimielimeksi tulee eduskunnan valitsemien valtuutettujen sijasta hallintoneuvosto. Siihen kuuluisi kahdeksantoista jäsentä, joista eduskunta valitsisi kaksitoista. Hallintoneuvostolla olisi päätösvalta kansaneläke-

laitosta koskevissa keskeisissä asioissa. Eduskunta valitsisi myös eläkelaitoksen tilintarkastajat.

Muista kansaneläkelaitoksen hallintoa koskevista uudistuksista säädettäisiin kansaneläkelaisissa, jonka muutosesitys on annettu samanaikaisesti tämän esityksen kanssa.

Laki on tarkoitus saattaa voimaan siten, että uudistus voitaisiin toteuttaa vuoden 1985 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	5
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	5
1.1. Tavoitteet	3	1. Laki valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttami-	5
1.2. Keinot	3	sesta	5
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	4	2. Voimaantulo	6
2.1. Nykyinen lainsäädäntö	4	3. Sääntämisjärjestys	6
2.2. Käytäntö	4	LAKITEKSTI	7
2.3. Valmisteluvaiheet	4	Laki valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamisesta .	7
2.3.1. Eduskunnan kannanotot	4	LIITE	8
2.3.2. Aikaisemmat ehdotukset	4	Rinnakkaistekstit	8
2.3.3. Lausunnonantajat	5		
3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutuk-	5		
set			

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Kansaneläkelaitos perustettiin vuonna 1937 annetulla kansaneläkelailailla (248/37), jolloin kansaneläkelaitoksen haltuun siirrettiin tietyt julkisen vanhuus- ja työkyvyttömyysvakuutusrahaston varat. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä oli alkuvaiheessa hoitaa työkyvyttömyys- ja vanhuusvakuutusta. Uuden kansaneläkelain (347/56) ja sairausvakuutuslain (364/63) johdosta eläkelaitoksen toiminta laajeni käsittämään sairausvakuutusjärjestelmän ja siihen liittyneen äitiysvakuutuksen tehtävät. Sittemmin eläkevakuutus on edelleen laajentunut ja monipuolistunut. Aina 1960-luvulta lähtien kansaneläkelaitoksen tehtäviin on kuulunut myös työkyvyttömyys- ja sairausvakuutukseen liittyen sairauksien ehkäisy ja vakuutettujen kuntoutus.

Kansaneläkelaitosta perustettaessa pidettiin tärkeänä, että vakuutetut olisivat säilyttäneet määräämisvallan vakuutusasioissa. Sen vuoksi säädettiin eläkelaitoksen ylimmän toimielimen, valtuutettujen asettaminen eduskunnan tehtäväksi. Siitä alkaen kansaneläkelaitos on toiminut valtionhallinnosta erillisenä, itsenäisenä julkisoikeudellisenä laitoksena, joka on ollut eduskunnan valvonnan alainen. Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja toiminnan valvonnasta ovat vastanneet eduskunnan valitsemat valtuutetut. Lisäksi eduskunta käsitellessään vuosittain valtuutettujen toimintakertomusta on voinut puuttua kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa koskeviin kysymyksiin.

Epäkohtana nykyisessä hallinnossa on ollut erityisesti se, että valtuutetut eivät ole voineet riittävästi osallistua ja vaikuttaa kansaneläkelaitoksen hallintoon, toimintaan ja talouden valvontaan. Vaikutusmahdollisuuksien vähäisyys on johtunut osaksi siitä, että nykyisessä hallintoorganisaatiossa on monia portaita (hallitus, lisäty hallitus ja valtuutetut). Lisäksi eri toimielinten toimivallan jako on ristiriitainen ja epäselvä.

Kansaneläkelaitoksen ylintä hallintoa on hallituksen käsityksen mukaan kehitettävä seuraavien tavoitteiden mukaisesti. Ensinnäkin eduskunnan tosiasiallisia valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia on parannettava. Samalla on myös valtioneuvoston ja etujärjestöjen asemaa eläkelaitoksen hallinnossa vahvistettava. Toiseksi kansaneläkelaitoksen hallintoa on yksinkertaistettava. Kolmanneksi eläkelaitoksen toimielinten toimivallan jakoa on selkeytettävä.

1.2. Keinot

Kansaneläkelaitoksen johtoon ehdotetaan asetettavaksi hallintoneuvosto. Se korvaisi nykyiset valtuutetut. Hallintoneuvostoon eduskunta valitsisi kaksitoista jäsentä. Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa eduskunnalle annetun kansaneläkelain muutosesityksen mukaan valtioneuvosto nimittäisi kuusi hallintoneuvoston jäsentä siten, että ne edustaisivat valtiovarainministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä työnantajien ja työntekijöiden sekä maataloustuottajien keskusjärjestöjä. Lisäksi eduskunta valitsisi tilintarkastajat tarkastamaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja taloudenhoitoa.

Kansaneläkelaitoksen hallinnon yksinkertaistamiseksi on tarkoitus kansaneläkelakia muuttamalla lakkauttaa lisäty hallitus. Ehdotetun muutoksen seurauksena kansaneläkelaitoksen ylimmästä johdosta vastaisi vain kaksi hallintoelintä, hallintoneuvosto ja hallitus.

Kansaneläkelaitoksen hallintoneuvosto päättäisi eläkelaitoksen keskeisimmistä asioista. Tarkoituksena on, että hallintoneuvostolle annettaisiin enemmän ratkaisuvalltaa kuin nykyisillä valtuutetuilla on. Päätösvaltaa lisättäisiin muun muassa nimitysasioissa ja taloudenhoitoa koskeissa asioissa. Tehtävät määriteltäisiin kansaneläkelaisissa, jossa järjestettäisiin myös hallintoneuvoston ja hallituksen välinen toimivallan jako mahdollisimman selkeäksi.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

2.1. Nykyinen lainsäädäntö

Kansaneläkelaitoksen valtuutettuja koskeva perussäännös on valtiopäiväjärjestyksen 83 a §. Sen mukaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan eduskunta asettaa kaksitoista valtuutettua sekä vahvistaa heille johtosäännön (1 momentti). Valtuutetut valitaan pykälän 2 momentin mukaan kulloinkin edustajanvaalin jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Valtuutettujen toimikausi alkaa niin pian kuin vaali on suoritettu ja kestää uuden vaalin toimittamiseen. Kutakin valtuutettua kohditi valitaan kaksi varamiestä. Pykälän 3 momentin mukaan valtuutettujen ja heidän varamiestensä vaalin toimittavat eduskunnan valitsijamiehet. Jos vaalissa ei saavuteta yksimielisyyttä, vaali toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan.

Valtuutettujen tehtävistä on säädetty kansaneläkelain 54 §:ssä. Sen mukaan valtuutettujen tulee: 1) valvoa eläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa, 2) valita tarpeellinen määrä tilintarkastajia, joista yhden tulee olla valtiontalouden tarkastusviraston viranhaltija, ja varatilintarkastajia sekä vahvistaa heille johtosääntö, 3) vahvistaa eläkelaitoksen tilinpäätös sekä päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle ja lisätylle hallitukselle sekä 4) päättää niistä muista asioista, jotka kansaneläkelaisissa tai sen nojalla on säädetty heidän päätettäväkseen (1 momentti). Saman pykälän 2 momentin mukaan valtuutettujen tulee vuosittain antaa toiminnastaan kertomus eduskunnalle.

Eduskunta on 24 päivänä maaliskuuta 1938 vahvistanut kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosäännön (165/38), johon sisältyy täydentäviä määräyksiä valtuutettujen tehtävistä (3 §). Lisäksi johtosääntöön on otettu määräyksiä muun muassa valtuutettujen järjestäytymisestä, kokousten pitämisestä ja päätösvaltaisuudesta, sihteerin ja muiden tarpeellisten toimihenkilöiden ottamisesta, toimituskirjojen allekirjoittamisesta sekä palkkioista.

2.2. Käytäntö

Valtuutettujen toiminta on ollut käytännössä pinnallista ja rutiininomaista. Heillä ei ole ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa kansaneläkelaitoksen hallintoon eikä toimintaan, mikä

näkyv selvästi myös valtuutettujen vuosittaisista toimintakertomuksista. Kun kertomukset sisältävät rutiininomaista ja valvonnan kannalta usein epäolennaista tietoa, jää myös eduskunnan mahdollisuus tosiasiaa valvoa alaisensa laitoksen toimintaa vähäiseksi. Osaltaan valtuutettujen toiminnan vaatimattomuus johtuu siitä, että kansaneläkelaitoksen hallintoa koskevat toimivaltasäännökset eivät anna valtuutetuille riittävää päätösvaltaa eläkelaitosta koskevissa keskeisissä kysymyksissä.

2.3. Valmisteluvaiheet

2.3.1. Eduskunnan kannanotot

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen vuosittain antaman toimintakertomuksen käsittelyn yhteydessä eduskunta on aina 1960-luvulta asti puuttunut eläkelaitoksen hallinnon epäkohtiin. Sosiaalivaliokunta on vuosina 1966, 1967, 1968, 1973, 1976, 1981 ja 1982 käsitellyt mietinnössään kansaneläkelaitoksen hallinnon epäkohtia. Viimeksi vuoden 1981 toimintakertomuksesta antamassaan mietinnössä (n:o 5/1983 vp.) sosiaalivaliokunta totesi, että laki antoi valtuutetuille vain vähän mahdollisuuksia puuttua laitoksen toiminnan puutteisiin ja että heidän toimintansa jäi melko pinnalliseksi. Valiokunta kiirehti kansaneläkelaitoksen hallinnon uudistamista siten, että nykyiset lisätty hallitus ja valtuutetut lakkautettaisiin. Niiden toimintaa jatkamaan perustettaisiin hallintoneuvosto, jolla olisi valvontatehtävien ohella myös päätösvaltaa keskeisissä asioissa.

2.3.2. Aikaisemmat ehdotukset

Jo vuonna 1966 antoi kansaneläkelaitoksen hallinnon tarkistamistoimikunta mietintönsä (komiteanmietintö 1966:B 29), jonka keskeinen ehdotus oli kansaneläkelaitoksen lisätyn hallituksen lakkauttaminen sekä sen tehtävien jakaminen eläkelaitoksen hallituksen ja valtuutettujen kesken. Toimikunnan ehdotukset eivät johtaneet kuitenkaan lainsäädäntötoimiin.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotettava uudistus pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön 25 päivänä kesäkuuta 1981 asettaman kansaneläkelaitoksen hallinnon kehittämistarpeita selvitelleen työryhmän ehdotukseen. Työryhmän asiasta laatima muistio (työryhmämuistio 1982:17, sosiaali- ja terveysministeriö) valmistui 28 päivänä

lokakuuta 1982. Työryhmän ehdotus oli yksimielinen.

2.3.3. Lausunnonantajat

Kansaneläkelaitoksen hallinnon kehittämistarpeita selvittämään asetetun työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunto oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä sekä puolueilta ja eräiltä etujärjestöiltä. Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö puolsivat uudistuksen toteuttamista.

Puolueista Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Suomen Kansan Demokraattinen Liitto, Kansallinen Kokoomus, Keskustapuolue, Svenska folkpartiet ja Kristillinen Liitto kannattivat periaatteessa uudistusta, mutta esittivät eräisiin kohtiin varauksia. Svenska folkpartiet asetti etujärjestöjen edustuksen tarpeellisuuden hallintoneuvostossa kyseenalaiseksi. Kristillinen Liitto katsoi puolestaan, että eduskunnan tulisi valita kaikki hallintoneuvoston jäsenet.

Etujärjestöistä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK r.y., Suomen Työnantajain Keskusliitto ja Maataloustuottajain Keskusliitto suhtautuivat myönteisesti uudistukseen. Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK r.y. katsoi, että valtioneuvoston nimittämien jäsenten määrän tulisi olla kahdeksan. Kansanelä-

kelaitoksen toimihenkilöt r.y. katsoi puolestaan, että hallintoneuvostossa pitäisi olla myös kansaneläkelaitoksen henkilökunnan edustaja.

3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Uudistus lisää eduskunnan tosiasiallisia valvonta- ja vaikutusmahdollisuuksia kansaneläkelaitoksen hallinnossa. Myös eläkelaitoksen yhteydenpidon valtioneuvostoon ja eri etujärjestöihin voidaan arvioida tehostuvan. Lisäksi uudistuksella yksinkertaistetaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja selkeytetään sen toimielinten toimivallan jakoa.

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa annetaan hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain muuttamisesta. Molemmat esitykset olisi hallituksen käsityksen mukaan käsiteltävä kiireellisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamisesta

Valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:ään ehdotetaan tehtäväksi ne muutokset, jotka ovat tarpeen kansaneläkelaitoksen hallinto-organisaation uudistamiseksi. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin valtuutettujen tilalle ehdotettavan hallintoneuvoston jäsenten ja varajäsenten valinnasta. Lisäksi pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin kansaneläkelaitoksen tilintarkastajien valinnasta.

Pykälän 1 momentin mukaan kansaneläkelaitoksen hallintoa varten olisi hallintoneuvosto, johon eduskunta valitsisi kaksitoista jäsentä. Kansaneläkelain muuttamista koskevan esityksen mukaan valtioneuvosto nimittäisi kuusi jäsentä,

joista kolme edustaisi asianomaisia ministeriöitä ja kolme keskeisimpiä etujärjestöjä.

Hallintoneuvosto ohjaisi ja valvoisi kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa. Ehdotus merkitsee olennaista muutosta nykyiseen lainsäädäntöön, jonka mukaan valtuutettujen tehtävä rajoittuu vain hallinnon ja toiminnan valvontaan. Muutoksen tarkoituksena on parantaa eduskunnan tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia kansaneläkelaitoksessa. Uudistus merkitsee samalla myös valtioneuvoston ja etujärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien lisääntymistä.

Ehdotuksen mukaan eduskunta valitsisi kullekin hallintoneuvoston jäsenelle henkilökohtaisen varajäsenen. Samoin eduskunta vahvistaisi hallintoneuvostolle johtosäännön, johon otettaisiin tar-

kemmat määräykset hallintoneuvoston käytännön toiminnasta.

Pykälän 2 momenttiin on tehty uudistuksen vaatimat sanonnalliset muutokset.

Uudessa 4 momentissa tilintarkastajien valinta annettaisiin eduskunnalle. Muutos on tarpeen sen vuoksi, että tilintarkastajien on valvottava myös hallintoneuvoston toimintaa. Sen vuoksi ei olisi asianmukaista, että hallintoneuvosto asettaisi tilintarkastajat.

Eduskunta päättäisi tilintarkastajien lukumäärästä. Enimmäismääräksi ehdotetaan kuitenkin seitsemää. Tarkemmat säännökset annettaisiin kuten tähänkin saakka kansaneläkelaisissa. Sitä koskevan muutosehdotuksen mukaan yhden tilintarkastajan tulee olla valtiontalouden tarkastusviraston viranhaltija ja yhden Keskuskauppa-kamarin hyväksymä tilintarkastaja. Eduskunta vahvistaisi tilintarkastajien johtosäännön, johon otettaisiin tarkemmat määräykset tilintarkastajien toiminnasta.

2. Voimaantulo

Laki on tarkoitus saattaa voimaan siten, että eduskunta valitsisi hallintoneuvoston jäsenet ja varajäsenet sekä tilintarkastajat ensimmäisen keran vuoden 1985 alusta alkavaksi toimikaudeksi. Se kestäisi siihen saakka, kunnes uusi vaali on toimitettu seuraavien kansanedustajien vaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä.

3. Säättämisjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttaminen on käsiteltävä perustuslain säätämisestä määrätys-sä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskun-nan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, *muutetaan* valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 31 päivänä toukokuuta 1937 annetussa laissa (249/37), sekä

lisätään 83 a §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 31 päivänä toukokuuta 1937 annetussa laissa, uusi 4 momentti seuraavasti:

83 a §

Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa ohjaavaan ja valvovaan 18-jäseniseen hallintoneuvostoon eduskunta valitsee kaksitoista jäsentä ja kullekin henkilökohtaisen varajäsenen. Eduskunta vahvistaa myös hallintoneuvoston johtosäännön.

Eduskunnan valitsevat hallintoneuvoston jäsenet ja varajäsenet valitaan kansanedustajain vaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Heidän toimikautensa alkaa, kun vaali on toimitettu, ja kestää uuden vaalin toimittamiseen.

— — — — —
Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja talouden tarkastamista varten eduskunta valitsee enintään seitsemän tilintarkastajaa samalla tavoin ja samaksi toimikaudeksi kuin 2 ja 3 momentissa hallintoneuvoston jäsenten osalta on säädetty.

Eduskunta vahvistaa myös tilintarkastajien johtosäännön.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 198 .

Hallintoneuvoston jäsenet ja varajäsenet sekä tilintarkastajat valitaan ensimmäisen kerran vuoden 1985 alusta alkavaksi toimikaudeksi, joka kestää, kunnes uusi vaali on toimitettu seuraavien kansanedustajain vaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen ja heidän varamiestensä toimikausi päättyy vuoden 1984 lopussa.

Valtuutettujen valitsemien tilintarkastajien on annettava tilintarkastuskertomus vuodelta 1984 uudelle hallintoneuvostolle ennen huhtikuun loppua 1985.

Helsingissä 24 päivänä elokuuta 1984

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

Laki

valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla, *muutetaan* valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 31 päivänä toukokuuta 1937 annetussa laissa (249/37), sekä

lisätään 83 a §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 31 päivänä toukokuuta 1937 annetussa laissa, uusi 4 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

83 a §.

Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan eduskunta asettaa kaksitoista valtuutettua sekä vahvistaa heille johtosäännön.

Valtuutetut valitaan *kulloinkin* edustajanvaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Valtuutettujen toimikausi alkaa, *niin pian kuin* vaali on suoritettu, ja kestää, *kunnes* eduskunta on toimitannut uuden vaalin. *Kutakin* valtuutettua kohti valitaan kaksi varamiestä.

Ehdotus

83 a §

Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa *ohjaavaan ja valvovaan* 18-jäseniseen hallintoneuvostoon eduskunta valitsee kaksitoista jäsentä ja *kullekin henkilökohtaisen varajäsenen*. Eduskunta vahvistaa *myös* hallintoneuvoston johtosäännön.

Eduskunnan valitsevat hallintoneuvoston jäsenet ja varajäsenet valitaan kansanedustajain vaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä. Heidän toimikautensa alkaa, kun vaali on toimitettu, ja kestää uuden vaalin toimittamiseen.

Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja talouden tarkastamista varten eduskunta valitsee enintään seitsemän tilintarkastajaa samalla tavoin ja samaksi toimikaudeksi kuin 2 ja 3 momentissa hallintoneuvoston jäsenten osalta on säädetty. Eduskunta vahvistaa myös tilintarkastajien johtosäännön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 .

Hallintoneuvoston jäsenet ja varajäsenet sekä tilintarkastajat valitaan ensimmäisen kerran vuoden 1985 alusta alkavaksi toimikaudeksi, joka kestää, kunnes uusi vaali on toimitettu seuraavien kansanedustajain vaalien jälkeen alkavilla ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen ja heidän varamiestensä toimikausi päättyy vuoden 1984 lopussa.

Valtuutettujen valitsemien tilintarkastajien on annettava tilintarkastuskertomus vuodelta 1984 uudelle hallintoneuvostolle ennen huhtikuun loppua 1985.