

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,

26 päivänä maaliskuuta 1985

Lausunto n:o 4

Sosiaalivaliokunnalle

Sosiaalivaliokunta on kirjeellään 17 päivästä lokakuuta 1984 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 121/1984 vp. laiksi kansaneläkelain muuttamisesta. Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan oikeusasiamies Jorma S. Aalto, eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, pääjohtaja Esko Niskanen Valtiontalouden tarkastusvirastosta, toimistopäällikkö Heikki Joustie valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, pääjohtaja Jaakko Pajula Kansaneläkelaitoksesta, paikallisjohtaja Arvo Kokko Kansaneläkelaitoksen Paikallisoikeusryhmästä, puheenjohtaja Kirsti Viljamaa Kansaneläkelaitoksen Toimihenkilöryhmästä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Juhani Kyläkallio ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotus

Hallituksen esitys muodostaa perustuslakivaliokunnassa valmisteltavana olevan valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen n:o 120/1984 vp. kanssa yhden kokonaisuuden, jolla on tarkoitus uudistaa Kansaneläkelaitoksen hallinto. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansaneläkelakia siten, että Kansaneläkelaitoksen ylimmäksi toimielimeksi tulisi lisätyn hallituksen ja valtuutettujen sijasta hallintoneuvosto. Uudella toimielimellä olisi valvontatehtävien ohella myös päätösvaltaa laitoksen kannalta keskeisissä asioissa. Organisaatiouudistuksella pyritään vähentämään Kansaneläkelaitoksen hallinnon moniportaisuudesta aiheutuvia haittoja.

Hallintoneuvostossa olisi 18 jäsentä, joista eduskunta valitsisi 12 jäsentä siten kuin valtiopäivä-

väjärjestyksessä ehdotetaan säädettäväksi, ja valtioneuvosto kuusi jäsentä sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön sekä työnantajien, työntekijöiden ja maataloustuottajien edustavimpien järjestöjen edustajiksi. Hallintoneuvostolla, jonka toimikausi noudattaisi eduskunnan vaalikautta, voisi olla työvaliokunta.

Hallintoneuvoston tehtävänä olisi valvoa ja ohjata eläkelaitoksen toimintaa. Sille kuuluisi muun muassa tilinpäätöksen vahvistaminen ja vastuuvapauden myöntäminen hallitukselle sekä eläkelaitoksen ylimpien toimihenkilöiden nimitäminen. Laissa nimenomaisesti mainittujen tehtävien lisäksi hallintoneuvostolle kuuluisi periaatteellista laatua olevien tai muuten tärkeiden kysymysten ratkaiseminen.

Muista asioista päättäisi hallitus, jota koskevat säännökset ehdotetaan jäämään pääosin nykyiselleen. Varojen sijoittamisesta hallitus päättäisi kokoonpanossa, johon puheenjohtajan ja kolmen hallituksen jäsenen lisäksi kuuluisi kolme hallintoneuvoston keskuudestaan valitsemaa jäsentä. Yhden näistä olisi oltava valtiovarainministeriön edustaja.

Valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamista koskevan esityksen mukaan eduskunta valitsisi Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajat samalla tavoin kuin hallintoneuvoston jäsenetkin. Kansaneläkelaisissa säädettäisiin, että yhden tilintarkastajista olisi oltava Valtiontalouden tarkastusviraston ja yhden Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Muilta osin tilintarkastajia koskevat säännökset jäisivät ennalleen.

Lakiehdotuksen arviointi

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut erityisesti lakiehdotuksen 48—50, 55 sekä 57 §:ää, joissa säädetään hallintoneuvostosta ja sen tehtävistä, hallituksen kokoonpanosta päätettäessä varojen

sijoittamisesta sekä tilintarkastajista ja heidän velvollisuudestaan antaa tilintarkastuskertomus.

Eduskunnan asema valintaelimenä

Lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentissa on säädetty hallintoneuvoston kokoonpanosta ja valintatavasta. Kun Kansaneläkelaitos on eduskunnan valvonnan alainen, on eduskunnan aseman kannalta arveluttavaa, että hallintoneuvoston jäseniä valittaessa valtioneuvosto on nimetty valitsijaksi eduskunnan rinnalle. Valtiosäännön mukaan valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta, mistä periaatteesta johtuen ei näiden valtioelinten rinnastaminen ole eduskunnan valvonnan alaisen laitoksen hallinnossa asianmukaista. Edelleen lakiehdotuksessa on esitetty, että hallintoneuvoston mahdolliseen työvaliokuntaan, joka ilmeisesti käyttäisi merkittävää tosiasiallista valtaa, kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriön edustaja ja varojen sijoittamisesta päättävään hallitukseen valtiovarainministeriön edustaja, mutta kumpaankaan ei välttämättä eduskunnan valitsemia hallintoneuvoston jäseniä.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että esitetyt hallinnolliset järjestelyt merkitsevät kokonaisuudessaan tilannetta, jossa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sen valvonnan alaisessa laitoksessa edelleen olisivat riittämättömät. Perustuslakivaliokunta, jolla on käsiteltävänä tähän asiaan liittyvä hallituksen esitys n:o 120/1984 vp. laiksi valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamisesta, toteaa, että edellä esitetyt näkökohdat otetaan huomioon myös mainitun esityksen käsittelyssä.

Lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentin mukaan hallintoneuvoston jäsen tai varajäsen voidaan vapauttaa tehtävästään toimikauden kestäessä, jolloin vapauttaminen lain perustelujen mukaan tapahtuisi samalla tavoin kuin valintakin. Vapauttaminen kuuluisi ilmeisesti jäsenen tai varajäsenen valinneelle tai nimenneelle elimelle.

Valtiopäiväjärjestyksessä on mahdollisuus vapauttaa kansanedustaja edustajantoimestaan kesken vaalikauden tai valiokunnan jäsenyydestä kesken toimikauden. Sen sijaan, kun eduskunnan tehtäväksi on säädetty jäsenen valitseminen johonkin toimielimeen, ei normaalisti ole säädetty mahdollisuutta vapauttaa valittuja kesken toimikauden. Eduskunnan mahdollisuudet kesken toimikauden tapahtuviin vapautuksiin säännösten puuttuessa ovat rajoitetut ja koskevat vain pakottavia poikkeustilanteita.

Kullakin hallintoneuvoston jäsenellä tulee olemaan varamies. Kun sekä jäsen että varajäsen on selvästi saatettu virkavastuun ja virkarikoksista tulevien seuraamusten piiriin, ei ole myöskään asiallista tarvetta olemassa säätää mahdollisuus vapauttaa eduskunnan valitsema jäsen kesken toimikauden tehtävästään.

Mikäli kuitenkin halutaan säätää, että eduskunta vapauttaisi valitsemansa jäsenen hallintoneuvostosta, kuuluu tämänkaltainen, eduskunnan vapaaseen harkintaan jäävä vapautusvallan säätäminen perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lain tasolle. Mikäli järjestely toteutettaisiin, tulisi myös eduskunnan toimintasäännöksiä selkeyttää siten, että tiedettäisiin, mitä menettelyä käyttäen vapauttaminen eduskunnassa käsiteltäisiin.

Hallintoneuvoston vastuu ja tehtävät

Kansaneläkelaitos on oman varallisuutensa osalta itsenäinen. Kun se ei ole esimerkiksi valtiontalouden tarkastusviraston eikä valtiontilintarkastajain valvonnan alainen, korostuvat laitoksen tilivelvollisten vastuuvapauden ratkaisemiseen liittyvät näkökohdat.

Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään hallintoneuvoston tehtäviksi vahvistaa eläkelaitoksen tilinpäätös sekä päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle. Valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tilintarkastajat valitsisi eduskunta, mutta tarkasteltavana olevan lakiehdotuksen 57 §:n mukaan tilintarkastajat antaisivat kertomuksensa hallintoneuvostolle, joka siis antaisi vastuuvapauden hallitukselle. Vastuuvapauden myöntää normaalisti se taho, joka valitsee tilintarkastajat ja jolle tilintarkastajat antavat kertomuksensa. Näin ollen ehdotettua järjestelyä ei voida pitää kaikilta osin onnistuneena eikä yleisiin oikeusperiaatteisiin hyvin soveltuvana.

Hallituksen esityksestä ei löydy lainkaan säännöstä siitä, mikä toimielin myöntäisi vastuuvapauden hallintoneuvostolle. Esityksestä ei muutoinkaan ilmene, minkälaiseksi on ajateltu hallintoneuvoston vastuuvapausjärjestely. Vastuuvapauden jättämistä auki yleisen vanhentumisaajan eli 10 vuoden ajaksi ei voida pitää tyydyttävänä. Asia onkin perusteellisesti selvitettävä ja vastuuvapauden

lauskysymys järjestettävä asianmukaisella tavalla.

Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin 11 kohdan mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on ääntää eduskunnalle tai valtioneuvostolle tehtäviä periaatteellista laatua olevista esityksistä ja ehdotuksista. Esityksen perusteluissa todetaan, että hallintoneuvosto voisi tehdä esityksiä ja ehdotuksia vastaavasti kuin Suomen Pankin pankkivaltuusmiehet.

Vaikka Suomen Pankin pankkivaltuusmiesten oikeus tehdä eduskunnalle tai valtioneuvostolle esityksiä ja ehdotuksia onkin säädetty Suomen Pankin ohjesäännössä eikä hallitusmuodon 73 §:ssä tai valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä, ei perustuslakivaliokunnan mielestä Kansaneläkelaitoksen ehdotettua hallintoneuvostoa tästä huolimatta tule rinnastaa Suomen Pankin pankkivaltuusmiehiin. Valtiopäiväjärjestyksen 50 §:ssä on järjestetty pankkivaliokunnan tehtävät suhteessa Suomen Pankkiin ja annettu valiokunnalle eduskunnan muista valiokunnista poikkeava asema. Pankkivaliokunta antaa kertomuksen eduskunnalle ja sillä on aloiteoikeus sekä valmistelutehtävä Suomen Pankin ohjesäännön eli lain ja pankkivaltuusmiesten johtosäännön sekä muidenkin Suomen Pankkia koskevien määräysten osalta. Kun perustuslaissa on nimenomaisella säännöksellä järjestetty pankkivaliokunnalle erityisasema Suomen Pankkia koskevien asioiden osalta, ovat pankkivaltuusmiehet toisessa asemassa kuin Kansaneläkelaitoksen hallintoneuvosto tulisi olemaan.

Tavallisissa laissa ei voida vapaasti antaa eduskunnalle uusia toimintavelvoitteita ja vastaavasti eduskunnan ulkopuolella toimiville elimille esimerkiksi velvollisuutta antaa eduskunnalle kertomuksia tai oikeutta saattaa sen käsiteltäväksi ehdotuksia. Eduskunta toimii tarkoin säädettyjen menettelymuotojen puitteissa, ja jos sille annetaan tehtäväksi käsitellä eduskunnan ulkopuolelta tulevia ehdotuksia, täytyy olla selvyys myös siitä, miten näitä ehdotuksia eduskunnassa käsitellään. Niin ikään tulisi selvittää vielä se, minkälaisista periaatteellista laatua olevista esityksistä tai ehdotuksista hallituksen esityksessä on kysymys.

Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin 11 kohdassa on kysymys eduskunnan ulkopuolella toimivalle elimelle eli Kansaneläkelaitoksen hallintoneuvostolle tavallisella lailla annettavasta valtuudesta tehdä eduskunnalle ehdotuksia ja esityksiä. Perustuslaissa ei ole säädetty tällaista valtuutta eikä myöskään osoitettu sitä, millä

tavoin tällaisia ehdotuksia tai esityksiä eduskunnassa käsiteltäisiin. Näin ollen ehdotettua esitysten ja ehdotusten tekemistä eduskunnalle ei voida sisällyttää tavalliseen lakiin.

Tämän ohella perustuslakivaliokunta käsityksenään toteaa, että se ei pidä esitettyä järjestelyä myöskään tarpeellisena.

Hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle

Lakiehdotuksen 49 §:n 3 momentin mukaan hallintoneuvoston on vuosittain annettava toiminnastaan kertomus eduskunnalle. Voimassa oleva säännös Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen velvollisuudesta antaa kertomus eduskunnalle on kansaneläkelain 54 §:n 2 momentissa. Tämän perusteella voitaisiin ajatella, että vastaava järjestely toteutettaisiin kansaneläkelain muutoksella. On kuitenkin huomattava, että Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen kertomusvelvollisuuden sääätelytapa on vuodelta 1937 eikä tuohon aikaan kysymykseen eduskunnalle lisättävistä tehtävistä vielä kiinnitetty sillä tavoin huomiota kuin myöhemmin on tapahtunut.

Kuten perustuslakivaliokunta on edellä todennut, eduskunnalle voidaan lähtökohtaisesti antaa uusia tehtäviä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyllä lailla. Tämä käsitys nojaa siihen, että on noudatettava toimivallan jakoa eri valtiovallan välillä eikä tavallisen lain tasolla voida luoda eduskunnalle uusia asioiden käsittely- ja päätöksentekovelvollisuuksia.

Käytäntö eduskunnalle annettavien kertomusten säätämisyjärjestyksestä ei nykyisinkään ole aivan yhtenäinen. Työllisyyslain 29 §:ssä on säädetty työllisyyskertomuksen antamisesta eduskunnalle vain tavallisessa laissa, mutta sen sijaan alkoholiliikkeen kertomuksen antamisesta on säädetty vuonna 1968 perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Kun otetaan huomioon se, miten Kansaneläkelaitosta koskeva kertomusvelvollisuus on tähän asti järjestetty, ja toisaalta se, että hallintoneuvostoa koskeva perussäännös hallituksen esityksen mukaan tulee olemaan perustuslaissa, ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole estettä sille, että kertomuksen antamisvelvollisuudesta säädetään edelleen tavallisessa laissa. Valiokunta pitää kuitenkin asianmukaisempana, että kertomusvelvollisuudesta olisi maininta myös valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:ssä.

Hallituksen kokoonpano päätettäessä varojen sijoittamisesta sekä vastuuvapauden myöntäminen hallintoneuvostossa

Lakiehdotuksen 50 §:n 3 momentin mukaan varojen sijoittamisesta päätettäessä hallitukseen kuuluu hallituksen puheenjohtajan ja kolmen muun jäsenen lisäksi kolme hallintoneuvoston keskuudestaan valitsemaa jäsentä, joista yhden on oltava valtiovarainministeriötä edustava. Kolme hallintoneuvoston jäsentä toimisi esityksen mukaan kaksoistehtävässä, sillä he olisivat hallituksen jäseniä päättäessään varojen sijoittelusta, mutta heidän jäsenyytensä pysyisi myös hallintoneuvostossa. Silloin, kun päätetään vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle hallintoneuvostossa, olisivat asian käsittelyyn esteellisiä ne jäsenet, jotka ovat päättäneet hallituksessa varojen sijoittamisesta. Tämä johtaisi käytännössä siihen, että 1/6 hallintoneuvostosta olisi esteellinen käsittelemään vastuuvapauden myöntämistä. Tässä järjestelyä perustuslakivaliokunta ei pidä onnistuneena.

Tilintarkastajat

Lakiehdotuksen 55 §:n mukaan tilintarkastajista yhden on oltava Valtiontalouden tarkastusviraston viranhaltija ja yhden Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Valtiosääntöoi-

keuteen liittyviä esteitä ei ole olemassa perustuslakiin tai perustuslain säätämisessä säädettyyn muuhun lakiin otettaisiin nokiä siitä, minkälaisista henkilöistä en nan on jokin valinta suoritettava. Halli esitys merkitsee kuitenkin sitä, että rajoi säädettäisiin vain tavallisessa lainsäätämisytyksessä säädetyllä lailla, kun taas itse valinta tävää koskeva perustuslakiin sisältyvä säännö sisältäisi minkäänlaisia rajoituksia.

Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei eduskunnan toimivaltaa voida tällä tavoin rajoittaa tavallisella lailla, minkä vuoksi lakiehdotuksen 55 §:n säännökset tulisi säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävällä lailla.

Tämän ohella perustuslakivaliokunta käsityksensä toteaa, että myös silloin, jos käytetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyin lain tasoa, on syytä suhtautua pidättyvästi siihen, että eduskunnan harkintaa valinnan suorittamisessa tuntuva sidottaisuus.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus kansaneläkelain muuttamisesta tulee käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowitz

Jarmo Vuorinen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio, Alho, Anttila, Eenilä (osittain), Hämäläinen,

Kärhä (osittain), Louekoski, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Kettunen, E. Laine ja Rajamäki (osittain).