OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta

Lausunto

29.4.2024

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 39/2024 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

1. **Kelan pääjohtajan ja johtajien nimittämistä koskevasta valituskiellosta**

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa esitetään säädettäväksi Kansaneläkelaitoksen pääjohtajien ja johtajien nimittämisestä. Pykäläehdotuksen mukaan

> Pääjohtajan nimittävät valtuutetut hallituksen esityksestä. Pääjohtajan toimikausi on seitsemän vuotta. Muun johtajan nimittää hallitus. Johtajan toimikausi on viisi vuotta. Pääjohtajan tai johtajan nimittämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Säännökseen sisältyvä valituskielto olisi poikkeus perustuslain 21 §:n mukaisesta lähtökohdasta, jonka mukaan viranomaisen päätöksestä on oikeus hakea muutosta. Valtion virkamieslain pääsääntönä on, että virkanimityksistä on oikeus valittaa, ellei ole säädetty erikseen valituskiellosta. Tällaisista valituskielloista säädetään tällä hetkellä erityisesti valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa. Koska esitetty nimitystoimivalta jakautuisi Kelan valtuutettujen ja Kelan hallituksen välillä, kohdistuisi valituskielto sekä Kelan valtuutettujen, että Kelan hallituksen päätöksiin. Valituskieltoa ei ole perusteltu tarkemmin erikseen sen osalta, kun se kohdistuu Kelan valtuutettujen tekemään päätökseen tai kun se kohdistuu Kelan hallituksen tekemään päätökseen.

Hallituksen esityksessä (s. 14-15, s. 19-21) perustellaan esitystä valituskiellosta erityisesti kahdella näkökohdalla: 1) Kelan erityisellä oikeudellisella asemalla ja 2) vertailulla valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdan mukaisiin nimityspäätöksiin kohdistuviin valituskieltoihin. Perusteluissa todetaan sinänsä asianmukaisesti se, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että virkanimityksiin liittyvän valitusoikeuden rajoituksia on pidetty eräissä asiayhteyksissä pidetty valtiosääntöisesti mahdollisina.

Esityksessä on tarkasteltu erityisesti kysymystä siitä, onko mahdollista säätää ehdotettu valituskielto. Esityksessä on tarkasteltu vähemmän kysymystä siitä, millainen merkitys virkanimityksiä koskevalla valitusoikeudella voisi olla yksittäisen viranhakijan oikeusturvan kannalta. Esityksessä todetaan, että

> ”Perustuslakivaliokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei ole pidetty subjektiivisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

> 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vakiintuneen tulkinnan mukaan virkanimityksen ei katsota olevan oikeus sillä tavalla, että henkilöllä olisi subjektiivinen oikeus tulla nimitetyksi hakemaansa virkaan. Myös korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2011:39 katsonut, ettei virkanimitystä koskeva valituskielto ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä liioin ihmisoikeussopimuksen pääsyä tuomioistuimeen koskevan säännöksen vastainen. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että nimityspäätös ei poikkea luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta (PeVL 51/2010 vp, s 2–3, PeVL 42/2017 vp, s. 3–4).” (Hallituksen esityksen s. 20-21)

Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut virkanimityspäätöksiä koskevasta valitusoikeudesta muun ohella seuraavaa:

> ”Virkanimityspäätöksessä on kysymys hallintopäätöksestä. Valitusoikeuden avaaminen antaa hakijoille mahdollisuuden saattaa virkanimityspäätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Jos hallintotuomioistuin toteaa nimityspäätöksen lainvastaiseksi, se kumoaa päätöksen ja nimitysasia ratkaistaan uudelleen nimittävässä viranomaisessa. Kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta tulla nimitetyksi virkaan. Jokaisella hakijalla on kuitenkin subjektiivinen oikeus tulla tasapuolisin ja objektiivisin perustein kohdelluksi virkaa täytettäessä menettelyprosessi mukaan lukien. Viran hakijan keskeisiä oikeuksia ovat oikeus tasapuoliseen arviointiin ja yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus saada hakemuksensa käsitellyksi asianmukaisesti ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti sekä oikeus tulla arvioiduksi ja vertailluksi pätevyysvaatimusten ja yleisten nimitysperusteiden mukaisesti.” (HaVM 8/2018 vp, s 6).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa olisi perusteltua arvioida, onko 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin esitettyä valituskieltoa perusteltu riittävällä tavalla ottaen huomioon erityisesti edellä mainitut valitusoikeuden rajoittamiseen liittyvät erityisesti hallintovaliokunnan mietinnössä 8/2018 vp esitetyt näkökulmat.

Virka-apua koskeva säännös

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotukseen sisältyy ehdotus uudeksi 22 b §:ksi, jossa säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen oikeudesta antaa virka-apua. Säännösehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos voisi antaa pyynnöstä virka-apua muulle viranomaiselle tai organisaatiolle, joka on estynyt suorittamasta laissa säädettyä julkista hallintotehtäväänsä. Virka-avun tulisi liittyä 2 §:ssä säädettyihin Kansaneläkelaitoksen tehtäviin. Virka-avun antaminen ei saa aiheuttaa häiriötä Kansaneläkelaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiselle.

Säännösehdotusta perustellaan esityksessä muun muassa seuraavasti:

- ”Säännöksellä varmistettaisiin, että Kansaneläkelaitos voisi toimivaltuuksiensa puitteissa avustaa muuta viranomaista tai organisaatiota, kun se on estynyt suorittamasta lakisääteisiä julkisia hallintotehtäviään. Säännöksellä pyrittäisiin turvaamaan viranomaisten toiminnan jatkuvuutta vakavissa häiriö- tai kriisitilanteissa, joissa kynnys valmiuslain käyttöönottoon ei täyty. Tarve virka-avulle voisi syntyä esimerkiksi, jos kyberhyökkäyksen tai sähkökatkon

seurauksena viranomaisen tietojärjestelmät eivät toimisi. Kelan antama virka-apu voisi liittyä vastaavanlaisiin tehtäviin, joita Kansaneläkelaitos hoitaa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaisten tehtäviensä perusteella. Kansaneläkelaitos voisi toteuttaa virka-apua esimerkiksi antamalla viranomaisen tai muun organisaation käyttöön tarvittavia laitteistoja, tiloja tai henkilöstöä sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvissä tietosuojajärjestelmien, tietohallinnon, etuuksien maksatusjärjestelmien tai maksuliikenteen virhetilanteissa.” (Hallituksen esityksen s. 16)

Oikeusministeriö toteaa lähtökohtana, että hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut virka-apusääntelyn lähtökohdista muun muassa seuraavaa:

> ”Valiokunta toteaa yleisesti, että sen hallintotoimen, jonka toteuttamiseen pyydetään toisen viranomaisen virka-apua, tulee kuulua virka-avun pyytäjän tehtäväpiiriin. Hallintotoimen tulee siten kuulua virka-avun pyytäjän laissa säädettyihin eli lakisääteisiin tehtäviin. Virka-apua antavan viranomaisen tulee puolestaan olla lakiin perustuvan toimivallan nojalla oikeutettu antamaan virka-apua. Yksinomaan lakiin sisältyvä maininta esimerkiksi siitä, että tietty viranomainen antaa toiselle viranomaiselle virka-apua, ei vielä ilmaise virka-avun antamiseen liittyvää sisällöllistä toimivaltaa, vaan virka-avun antamiseen tulee olla joko yksilöidympi tai yleisempi sisällöllinen toimivaltuus lainsäädännössä.” (HaVL 29/2020 vp, s. 6-7)

Yleisemmin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, miten virka-apua koskevan sääntelyn periaatelähtökohtia on arvioitu hallintovaliokunnan lausunnoissa HaVL 29/2020 vp s. 6-8 ja HaVL 26/2021 vp s. 8-9.

Oikeusministeriö pitää lakiehdotuksen 22 b §:n virka-apusäännöstä sinänsä asianmukaisena siltä osin, että virka-avun antaminen voisi ilmeisesti kohdistua vain sellaiseen apuun, joka kuuluu Kansaneläkelaitoksen tehtäviin. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan

> Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintapalveluja koskevista tehtävistä säädetään eri laeissa. Kansaneläkelaitokselle voidaan antaa lailla myös muita tehtäviä. (21.5.2021/425)
>
> Kansaneläkelaitos voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja.
>
> Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on lisäksi:
> 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan;
> 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta;
> 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita; sekä
> 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä.

Hallituksen esityksessä olevan mainitun 22 b §:n sanamuoto, jonka mukaan virka-avun ”**tulee liittyä** 2 §:ssä säädettyihin Kansaneläkelaitoksen tehtäviin” jättää tosin jossain määrin avoimeksi, mitä tarkoitetaan kansaneläkelaitoksen tehtäviin liittymisellä. Mikäli tarkoitetaan sitä, että virka-avun tulee olla sellaista toimintaa, joka kuuluu kansaneläkelaitoksen tehtäviin, olisi valiokunnassa perusteltua vielä arvioida pykälän sanamuotoa. Erityisesti kun otetaan huomioon se, että kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaiset tehtävät on määritelty jossain määrin ylätasoisesti, on lakiehdotuksen 22 b §:n sanamuodosta vaikea saada tarkkaa kuvaa siitä, mihin kaikkeen virka-apua voitaisiin antaa.

Näin ollen lakiehdotuksen 22 b §:stä jää jossain määrin epäselväksi, millaisia rajoitteita kokonaisuutena olisi sillä, mihin kansaneläkelaitos voisi antaa virka-apua. Kun otetaan vielä huomioon se, että virka-avun antamisen tulee tapahtua viranomaisen oman toimivallan puitteissa ja viranomaisella tulee olla toimivalta kyseisen virka-apuna annettavan avun antamiseen, tulisi sääntelyssä olla riittävän selvää, mihin virka-apua voidaan antaa. Sinänsä voidaan pitää erittäin kannatettavana ja tarpeellisena sitä, että viranomaiset varautuvat eri tavoin häiriötilanteisiin ja että tähän on myös lainsäädännössä varauduttu.

Lisäksi voidaan todeta, että esityksen perusteluissa on edellä mainitulla tavalla todettu, että

> ”Kansaneläkelaitos voisi toteuttaa virka-apua esimerkiksi antamalla viranomaisen tai muun organisaation käyttöön tarvittavia laitteistoja, tiloja tai henkilöstöä sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvissä tietosuojajärjestelmien, tietohallinnon, etuuksien maksatusjärjestelmien tai maksuliikenteen virhetilanteissa.”

Virka-apu mahdollistaa virka-avun antamisen toiselle viranomaiselle vain virka-apua antavan viranomaisen oman toimivallan puitteissa. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysvaliokunnassa on arvioitava, onko Kelalla toimivalta tällaisien perusteluissa mainittujen tehtävien hoitamiseen virka-apuna. Perustelukannanotto vaikuttaa siltä, että Kela hoitaisi virka-apuna toiselle viranomaiselle tai organisaatiolle kuuluvia tehtäviä, minkä vuoksi olisi syytä arvioida, onko Kelalla toimivalta tällaiseen avun antamiseen.