Hallitussihteeri
Annika Juurikko

Erityisasiantuntija
Jussi Syrjänen

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Vastine valiokunnan kuulemisessa 30.4.2024 esitettyihin huomioihin/ hallituksen esitys laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 39/2024 vp)

Viitaten otsikkoasiaa koskeneeseen sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemiseen sekä valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriölle välittämiin kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin, sosiaali- ja terveysministeriö lausuu seuraavaa:

Esille tuodut lainmuutostarpeet liittyen Kansaneläkelaitokseen kohdistuvan tarkastustoiminnan kehittämiseen sekä Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksien parantumiseen

Kuulemisessa sekä asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että Kansaneläkelaitoksen asemaa, ohjausta ja hallintoa pohtineen parlamentaarisen työryhmän ehdotus Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) roolin kasvattamisesta Kelan toiminnan seuraamisessa ei sisälly hallituksen esitykseen. Tarve VTV:n suorittamasta tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuustarkastuksesta ja -raportoinnista säätämiselle nähtiin kiireellisenä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että parlamentaarisen työryhmän mietintö sisälsi ehdotuksen VTV:n tarkastusoikeuden ulottamisesta Kansaneläkelaitokseen. Ehdotuksessaan työryhmä esitti, että Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) annettaisiin oikeus suorittaa Kelaan kohdistuvaa ulkoista ja riippumatonta tarkastusta. Työryhmän mukaan VTV:n tehtävä koskisi lähinnä Kelan toimintojen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä vaikuttavuuden tarkastusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että käsillä olevaan hallituksen esitykseen päädyttiin sisällyttämään parlamentaarisen työryhmän mietinnön sisältämistä yksimielisistä linjauksista teknisluontoisimmat, ts. lähinnä Kelan hallintoa koskevat muutosehdotukset. Valmistelun kuluessa katsottiin VTV:n tarkastusoikeuden liittyvän Kelan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan sillä tavoin kiinteästi, että tarkastusoikeudesta säätäminen edellyttää vielä tarkempaa jatkovalmistelua.

Kuulemisessa tuotiin esiin tarve säätää Kansaneläkelaitoksen tehtäviä sekä tiedonsaanti- ja -käsittelyoikeuksia koskevia muutostarpeita, joita ei kuitenkaan ole sisällytetty käsillä olevaan hallituksen esitysluonnokseen. Kyseisten muutostarpeiden valmistelua kiirehdittiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että niin VTV:n tarkastusoikeutta kuin muitakin parlamentaarisen työryhmän yksimielisesti tekemiä toimenpide-ehdotuksia jatkovalmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla käynnistetyssä hankkeessa https://stm.fi/hanke?tunnus=STM117:00/2023.

Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien nimittäminen/ valituskielto

Lausunnossaan oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on tarkasteltu vähemmän kysymystä siitä, millainen merkitys virkanimityksiä koskevalla valitusoikeudella voisi olla yksittäisen viranhakijan oikeusturvan kannalta.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että virkanimityksiä koskevalla valitusoikeudella olisi yksittäisen viranhakijan oikeusturvan kannalta varsin vähäinen merkitys. Nimitysharkinnassa on käytännössä yleensä muutama hakija, jotka ansioiltaan nousevat muiden hakijoiden yläpuolelle ja joiden edellytyksiä tulla virkaan valituksi arvioidaan muita hakijoita perusteellisemmin. Useampi kuin yksi hakija voi täyttää asetetut edellytykset niin hyvin, että kuka tahansa heistä voitaisiin nimittää virkaan (ks. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 77/2017 vp).

Nimityspäätöksiä koskeva valitusoikeus ei merkitse sitä, että nimittävälle viranomaiselle kuuluvaa nimitysharkintaa siirtyisi tuomioistuimelle. Hallintotuomioistuin voi kumota valituksenalaisen nimityspäätöksen tai kumottuaan päätöksen palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Tuomioistuin ei voi kuitenkaan korvata viranomaisen nimitysharkintaa omallaan. Siinäkin tapauksessa, että tuomioistuin päätyisi kumoamaan virkanimityksen valituksen johdosta, palautuisi nimitysharkinta sille viranomaiselle, jonka tehtäviin kyseiseen virkaan nimittäminen kuuluu. Tällöin virantäyttöprosessi käynnistyisi alusta. Lopputuloksena voisi olla jonkun muun hakijan kuin valittajan nimittäminen virkaan. Näin ollen ei ole takeita siitä, että valitusoikeus toisi valittajalle hänen odottamaansa oikeusturvaa (ks. myös HE 77/2017 vp)

Oikeusministeriö katsoo, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan olisi perusteltua arvioida lakiehdotuksen 9 §:n 2 momenttiin esitettyä valituskieltoa perusteltu riittävällä tavalla ottaen huomioon valitusoikeuden rajoittamiseen liittyvät erityisesti hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 8/2018 vp esitetyt näkökulmat.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että edellä mainitussa, virkamieslain muuttamiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 77/2017 vp) annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 8/2018 vp) pidetään lähtökohtaisesti tärkeänä yleisen valitusoikeuden sallimista virkanimityspäätöksiin. Kuitenkin hallintovaliokunta päätyi siihen lopputulemaan, että joidenkin vähäisten poikkeusten sallimista yleiseen valitusoikeuteen voidaan pitää perusteltuna. Nyt tarkasteltavana olevan hallituksen esityksen sivuilla 14–15 on esitetty seikkaperäisesti ja tiiviisti, minkä vuoksi valituskieltoa Kelan johtajien nimityspäätöksiin voidaan pitää vähäisenä ja perusteltuna yleisestä valitusoikeutta koskevana poikkeuksena.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että valituskieltojen perustelut ovat pitkälti samat koskien Kelan valtuutettujen tekemiä virkanimityspäätöksiä ja Kelan hallituksen tekemiä virkanimityspäätöksiä. Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien virkoja voi pitää valtionhallinnon suunnitelmallisen toiminnan ja johtamisen kannalta erityisen merkittävinä virkoina. Kansaneläkelaitoksen johtajien nimityksissä valitusprosesseihin kuluva aika voi hankaloittaa ja aiheuttaa epävarmuutta Kansaneläkelaitokselle säädettyjen, yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta keskeisen sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuden ylläpitämistä, kehittämistä ja sosiaaliturvan toimeenpanoa koskevien tehtävien hoitamiseen. Valitusmahdollisuuden tuomalla virkanimitystä koskevalla epävarmuudella voisi olla myös se vaikutus, että liikkuvuus julkisen ja yksityisen sektorin välillä ei toteutuisi optimaalisesti siten, että virkoihin saataisiin hakijoiksi pätevimmät ja meritoituneimmat henkilöt. (näistä perusteluista tarkemmin HaVM 8/2018 vp).

Lisäksi Kelan valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman vuoksi muiden tahojen kuin eduskunnan Kelan toimintaan kohdistamaan valvontaan on perinteisesti suhtauduttu pidättyvästi. Perustuslain kirjauksella ja muodostuneella valtiosääntökäytännöllä Kansaneläkelaitos on kytketty eduskunnan vaikutusvallan piiriin.

Valtuutetut antavat vuosittain toiminnastaan kertomuksen eduskunnalle. Eduskunnan valvontavalta kohdistuu Kelan valtuutettujen välityksellä myös Kelan hallituksen toimintaan.

Virka-apusäännös (22 b §)

Koskien hallituksen esityksen ehdotusta Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin otettavaksi uudeksi 22 b §:ksi, oikeusministeriö toteaa muun muassa seuraavaa: ”Hallituksen esityksessä olevan mainitun 22 b §:n sanamuoto, jonka mukaan virka-avun ’tulee liittyä 2 §:ssä säädettyihin Kansaneläkelaitoksen tehtäviin’ jättää---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.”

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esitetyllä virka-apusäännöksellä pyrittäisiin varmistamaan, 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.

Kansaneläkelaitos panostaa tietoturvan ja kansallisen turvallisuuden kehittämisen vuoksi konesali- ja tietoturvaratkaisujensa tason nostamiseen sekä teknologian että henkilöstöresurssien osalta. Huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta olisi järkevää, että yhteiskunnan häiriötilanteissa Kansaneläkelaitoksen IT- ja tiedonhallintapalveluihin kohdistamaa panostusta voisivat hyödyntää myös muut viranomaiset tai julkista tehtävää hoitavat organisaatiot. Näin voitaisiin vastata myös muuttuvan turvallisuusympäristön viranomaistoiminnalle aiheuttaviin haasteisiin. Valtionhallinnon toimintaan voivat vaikuttaa muun muassa tiedonsiirtoon, käsittely- ja maksatusjärjestelmiin, tietoliikenteeseen sekä pankkien maksatusjärjestelmiin liittyvät häiriöt.

Ehdotetussa säännöksessä tarkoitetussa Kelan antamassa virka-avussa olisi kysymys samankaltaisesta etupäässä välineistön toisen viranomaisen käyttöön antamista sisältävästä virka-avusta, kuin mitä puolustusvoimien virka-avusta poliisille on säädetty. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 2 §:n 2 momentin kohdan 10 mukaan puolustusvoimien on annettava poliisille virka-apua kaluston, välineistön, tilojen tai Puolustusvoimien asiantuntija-avun luovuttamiseksi tilapäisesti poliisin käyttöön.

Nyt ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu Kelan antama virka-apu soveltuisi luontevasti tilanteisiin, joissa viranomaiset tai muut toimijat toimeenpanevat saman tyyppistä tukea kuten esimerkiksi Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassa työttömyysetuuksien osalta tai Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialueet toimeentulotuen osalta. Virka-apu voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa kaikkien pankkien maksuliikenteessä on pitkäaikaisia häiriöitä eikä maksuja voida välittää kyseisiin pankkeihin. Tällöin maksamiseen liittyvät poikkeusmenettelyt olisi ratkaistava ministeriöiden ja Valtiokonttorin sekä kaikkien Suomessa maksuja suorittavien organisaatioiden ja rahalaitosten välisenä yhteistyönä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista yrittää tyhjentävästi määritellä julkista tehtäviä hoitavien tahojen kaikkea mahdollista avuntarvetta yhteiskunnan vakavissa häiriö- tai kriisitilanteissa. Vakavat kriisitilanteet voivat aiheuttaa yllättäviä ja ennakoimattomia avuntarpeita. Tästä syystä ehdotetun pykälän 1 momentin sanamuoto (”Virka-avun tulee *liittyä*---”) on väljempi.