

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 30/2005 vp**

Hallituksen esitys työntekijän eläkelainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä huhtikuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen työntekijän eläkelainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 45/2005 vp) valmistelevalle sosiaali- ja terveysvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö, ylijohtaja Tarmo Pukkila ja apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hidén
- professori Raija Huhtanen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työntekijän eläkelaki. Esityksen pääasiallinen tarkoitus on koota säännökset yksityisten alojen palkansaajien työeläkkeistä yhteen lakiin. Tekniseksi luonnehdittava lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella eläke- ja kuntoutusetuuksista sekä niiden toimeenpanosta samoin kuin vakuuttamisesta ja kustannusten jaosta. Ehdotettu sääntely vastaa pääasialliselta sisällöltään vuoden 2005 alussa voimaan tullutta työeläkeuudistusta. Työntekijän eläkelain voimaantulosta ehdotetaan säädettäväksi erillisellä voimaannpanolaila. Esitys sisältää ehdotukset myös laiksi Eläketurvakeskuksesta sekä laeiksi työntekijäin eläke-

lain 7 §:n muuttamisesta ja rikoslain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007 kuitenkin siten, että laki työntekijäin eläkelain 7 §:n muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006 ja että työntekijän eläkelain voimaannpanolain 5 §:n 4 momenttia sovelletaan 31 päivästä joulukuuta 2006 lukien.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:n näkökulmasta lainsäädäntövallan siirtämisestä ja asetuksen antamisesta samoin kuin perustuslain 81 §:n kannalta valtion veroista ja maksuista. Perusteluissa katsotaan, että ehdotetut lait voi-

daan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmä

Yleistä. Eläkelainsäädännön muutosten valtiösääntöoikeudellinen arviointi on vakiintuneesti perustunut ennen muuta perustuslain 15 §:ssä säänneltyyn omaisuudensuojaan ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan.

Eläkkeiden omaisuudensuoja pohjautuu valiokunnan käytännön mukaan ajatukseen, että tietty ansiosidonnainen etuus, ennen kaikkea oikeus työeläkkeeseen, ansaitaan palvelussuhteen kestäessä. Tällä tavoin ansaittavaa mutta vasta myöhemmin maksettavaa etuutta pidetään työsuorituksen vastikkeen osana (PeVL 9/1999 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on todennut eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa olevan kysymys nimenomaan ansaituksi katsotun konkreettisen taloudellisen edun, ei sen sijaan esimerkiksi tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta. Valtiosäännön mukaisena lähtökohdana on siten pidetty sitä, että tavallisella lailla voidaan säätää eläkejärjestelmän sisällöstä myös palvelussuhteessa oleviin vaikuttavasti. Tavallisella lailla järjestettäviin, jollei jostakin erityisestä syystä muuta johdu, ovat kuuluneet muun muassa säännökset eläkeiästä, eläkkeen kertymisestä ja eläkkeiden tavoitetasosta. Tarkoitettunlaisen erityisen syyn on katsottu voivan muodostua lähinnä siitä, että eläkejärjestelyn muutokset toteutetaan tavalla, joka joltain osin saisi aikaan ansaittuina pidettävien eläke-etujen kohtuuttoman heikentymisen (PeVL 13/1995 vp, s. 2/I, PeVL 60/2002 vp, s. 2/II).

Esityksessä on pääasiassa kysymys vuoden 2005 alussa voimaan tulleen työeläkeuudistuksen lainsäädäntöteknisestä tarkistuksesta. Tarkoitus on selkeyttää sääntelyä kokoamalla säännökset

yksityisten alojen palkansaajien työeläketurvasta yhteen lakiin. Ehdotetut muutokset eläketurvan sisältöön ovat merkitykseltään vähäisiä. Esityksen 2. lakiehdotus sisältää muun ohella sellaisia siirtymäsäännöksiä, jotka asianmukaisella tavalla pehmentävät ehdotettujen muutosten vaikutuksia eläkkeensaajille. Sääntelystä ei valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa ole huomautettavaa omaisuudensuojan näkökulmasta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslaki asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentulon turvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus tällaiseen julkisen vallan järjestämään turvaan (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa ei kuitenkaan turvata esimerkiksi jotakin työeläkejärjestelmää sinänsä vaan ylipäätään yksilön oikeutta perustoimeentulon turvaan (PeVL 60/2002 vp, s. 4/I). Ehdotettu sääntely ei muodostu tältä kannalta ongelmalliseksi.

Vuoden 2005 alussa voimaan tullut työeläkeuudistus on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 60/2002 vp). Valiokunta on tuolloin arvioinut esimerkiksi elinaika- ja palkkakerrointen käyttöön perustuvaa sääntelyä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 82 ja 83 sekä 96—100 §:n säännökset näistä kertoimista ovat sisällöltään valiokunnan aiemmin esittämien kantojen mukaisia.

Työeläkevakuutusmaksu. Yksityisten alojen palkansaajien työeläketurva ehdotetaan kustannettavaksi nykyiseen tapaan työnantajan ja työntekijän osuuksista koostuvalla työeläkevakuu-

tusmaksulla (1. lakiehdotuksen 152 §). Pääasiallinen rahoitusvastuu eläketurvasta kuuluu työnantajalle.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista ansioeläkejärjestelmän sisällä tapahtuvaa kustannusvastuun jakamista työnantajien ja työntekijöiden kesken tavallisella lailla säänneltävänä asiana. Valiokunta on lisäksi katsonut, ettei tämän järjestelmän mukaisia eläkemaksuja voida pitää valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroina (PeVL 8/1992 vp, s. 1—2). Kysymys on perusuonteeltaan yksityisoikeudellisten vakuutusmaksujen ja työstä maksettavien osavastikkeiden yhdistelmästä, josta eläkelaitoksille kertyneet varat tuloutetaan viime kädessä vakuutetuille heidän ansaitsemaan eläkkeinä (ks. myös PeVL 7/2005 vp, s. 7—8).

Eläketurvakeskus

Eläketurvakeskus on 3. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan yksityisten alojen työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin, jolla on 2 §:n perusteella runsaasti julkisia hallintotehtäviä. Osaan niistä liittyy julkisen vallan käyttöä.

Eläketurvakeskus ei ole viranomainen. Kysymys on siten julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, mikä tässä tapauksessa on — kun otetaan huomioon Eläketurvakeskuksen historia ja nykyinen asema yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä — lähtökohtaisesti valiokunnan mielestä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla "tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi".

Eläketurvakeskus kuuluu hallinnon yleislakien, kuten hallintolain, kielilain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaan. Lakiehdotuksissa ovat säännökset oikeudesta hakea muutosta Eläketurvakeskuksen päätökseen (3. lakiehdotuksen 3 § ja 1. lakiehdotuksen 128 §), minkä lisäksi asioita Eläketurvakeskuksessa käsittelevät ovat rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Sääntely täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetyt perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon muodolliset vaatimukset.

Valiokunta on hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta kiinnittänyt huomiota siihen, että

Eläketurvakeskuksen valvottavat (3. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin 11 kohta) yksityisten alojen eläkelaitokset vastaavat keskuksen kustannuksista (3. lakiehdotuksen 5 § ja 1. lakiehdotuksen 180 §). Tällainen järjestely ei kokonaisuutena tarkastellen ole aivan ongelmatonta valvonnan puolueettomuuteen, uskottavuuteen ja muuhun asianmukaisuuteen liittyvien vaatimusten kannalta. Eläketurvakeskuksen tehtävien lisääntyessä ja niiden muuntuessa eläkelaitosten yhteiselimen tehtävistä entistä selvemmin julkiseksi hallintotehtäviksi alkaa vastaavasti eläkelaitosten kustannusvastuu keskuksen toiminnasta saada verovelvollisuudelle ominaisia piirteitä. Näistä syistä valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä syytä ryhtyä selvittämään Eläketurvakeskuksen rahoitusjärjestelmän muuttamismahdollisuuksia taikka mahdollisuuksia siirtää Eläketurvakeskuksen hallintotehtäviä valtion viranomaisille tai järjestää Eläketurvakeskus osaksi valtion viranomaiskoneistoa.

Henkilötietojen suoja

Yleistä. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 14/2002 vp, s. 2).

Henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä säännöksiä sisältyy erityisesti 1. lakiehdotuksen 14 lukuun tietojen antamisesta, saamisesta ja salassapidosta. Ehdotus täyttää pääosiltaan perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset (PeVL 14/2002 vp, s. 2—6, PeVL 15/2002 vp, s. 2).

Oikeus saada tietoja. Eläkelaitoksella, Eläketurvakeskuksella ja muutoksenhakuelimellä on 1. lakiehdotuksen 198 §:n perusteella oikeus

saada salassapitosäännösten ja tiedon saantia koskevien muiden rajoitusten estämättä pykälän 1 kohdassa mainitulta toimijalta asian ratkaisemiseksi välttämättömien tietojen lisäksi sellaiset tiedot, jotka muuten ovat tarpeellisia 1 kohdassa tarkoitettujen tehtävien toimeenpanossa.

Säntelyyn ei perustuslakivaliokunnan aieman käytännön valossa liity ongelmia siltä osin kuin tietojensaantioikeus on säännöksessä rajattu asian ratkaisemista varten välttämättömiin tietoihin. Muilta osin tietojensaantioikeus kohdistuu tehtävien toimeenpanossa tarpeellisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisessa hyvin väljässä ja ulottuvuudeltaan laajassa sääntely-yhteydessä erityisen tärkeänä, että tietojensaantioikeutta ei erikseen sanonnallisesti venytetä ja että tietojensaantioikeus rajataan koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja. Pykälän tarkistaminen tällä tavoin on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/2002 vp, s. 3—4, PeVL 15/2002 vp, s. 2/I). — Sama säätämisyjärjestyshuomautus on tehtävä 1. lakiehdotuksen 199 §:n 1 momentista.

Tietojensaantioikeus kohdistuu 1. lakiehdotuksen 198 §:n perusteella myös lääkäriillä ja muilla vastaavilla 2 kohdassa mainituilla toimijoilla oleviin tietoihin eläkkeensaajan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta ja työkyvystä. Lainkohdasta ilmenee kyllä se, että kysymys on välttämättömistä tiedoista, mutta ei se, miltä kannalta välttämättömiä tietoja säännös koskee. Pykälää on tältä osin tarpeen tarkistaa (PeVL 14/2002 vp, s. 4/I).

Eläketurvakeskuksella on 1. lakiehdotuksen 199 §:n 1 ja 2 momentin perusteella oikeus saada työnantajien ja eläkelaitosten valvontaa varten erinäisiä tietoja veroviranomaisilta joukkotietoina. Esityksen perusteluista käy ilmi, että näin saatuja tietoja on tarkoitus käyttää muun ohella vertailuseulontojen tekemiseen. Vertailuseulonta taas merkitsee käytännössä veroviranomaisilta saatujen joukkotietojen yhdistämistä Eläketurvakeskuksen käytettävissä oleviin muihin rekistereihin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei pelkkä perustelumainin-

ta riitä rekisteritietojen yhdistelyperusteeksi, vaan tästä tulee säätää laissa (PeVL 14/2002 vp, s. 5/II). Lakiehdotusta on näin ollen tarpeen täydentää säännöksillä, joiden perusteella rekisteritietojen yhdistäminen on laissa mainittavien hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamiseksi mahdollista. Lakiin on lisäksi aiheellista ottaa säännökset yhdistettyjen tietojen säilytysajasta sekä kiellosta luovuttaa yhdistettyjä henkilötietoja edelleen.

Asiakirjojen säilyttäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan 1. lakiehdotuksen 218 §:n nojalla säätää eläketurvan järjestämiseen ja eläkeasiaan liittyville asiakirjoille sellainen säilytysaika, joka ei vaaranna työntekijän tai hänen edunsaajansa oikeutta eläkkeeseen.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vaikiituneesti katsottu henkilörekisteriin otettavien tietojen säilytysajat seikoiksi, joista on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla (esim. PeVL 35/2004 vp, s. 2/II). Tavalisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä siten tältä osin on, että asetuksenantovaltuus poistetaan lakiehdotuksesta. Mahdollisesti tarvittavat erityissäännökset henkilötietoja sisältävien asiakirjojen säilytysajoista tulee antaa lailla.

Rekisteritiedon oikaiseminen. Rekisteröidyt tiedot työsuhteen alkamis- ja päättymisajasta oikaistaan 1. lakiehdotuksen 145 §:n mukaan vain työnantajan ilmoituksen perusteella. Ehdotus merkitsee poikkeusta virheellisen tiedon oikaisua koskevista henkilötietolain 29 §:n säännöksistä. Niiden mukaan rekisterinpitäjän on nimittäin ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto.

Ehdotus on ongelmallinen Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksen 5 ja 8 artiklan määräysten kannalta henkilötietojen oikeellisuudesta ja oikeudesta saada virheellinen rekisteritieto oikaistuksi. Säntelyä on siksi täydennettävä

säännöksillä rekisteröidyn henkilön oikaisu-oikeudesta. Vaihtoehtoisesti 145 § on poistettava lakiehdotuksesta, jolloin sääntely jää tältä osin henkilötietolain yleissäännösten varaan.

Muutoksenhakurajoitukset

Eläkelaitoksen päätökseen ammatillisen kuntoutuksen sisällöstä ja kuntoutusavustuksesta ei 1. lakiehdotuksen 128 §:n 4 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla.

Alle 63-vuotiaalla työntekijällä on lakiehdotuksen 25 §:ssä mainituilla edellytyksillä oikeus saada työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksenmukaisista ammatillista kuntoutusta, jonka sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi 26 §:ssä. Eläkelaitoksen päätös ammatillisen kuntoutuksen sisällöstä on mainittujen 25 ja 26 §:n takia siinä määrin yhteydessä perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksilön oikeuteen, että valituskielto on valiokunnan mielestä poistettava lakiehdotuksesta.

Kuntoutusavustus on harkinnanvarainen etuus, joka lakiehdotuksen 31 §:n perusteella voidaan myöntää kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta samoin kuin kuntoutussuunnitelman laatimista varten. Valituskielto ei etuuden harkinnanvaraisuuden takia ole sinänsä ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kuitenkin katsonut perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvautun muutoksenhakuoikeuden puoltavan tällaisiakin etuuksia koskevien päätösten saattamista valitusmahdollisuuden piiriin (esim. PeVL 55/2002 vp, s. 4/I, PeVL 13/2005 vp, s. 3—4). Asiallisesti ottaen kysymys on esimerkiksi siitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Valituskiellon poistamista on siksi harkittava vakavasti.

Muita seikkoja

Syrjintäkielto. Esityksen 2. lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään 1.7.1950 tai sitä ennen synty-

neen naislesken oikeudesta leskeneläkkeeseen. Ehdotus merkitsee, että miesleskellä ei ole samaa oikeutta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt tällaista sääntelyä sukupuoleen perustuvana erotteluna, jolle ei ole perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaista hyväksyttävää perustetta (PeVL 13/1995 vp, s. 3/II). Säännös on muutettava sukupuolineutraaliksi, jotta 2. lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vakuuttamisen valvonta. Työnantajaan kohdistuvan vakuuttamisvelvollisuuden yleisvalvonta kuuluu 1. lakiehdotuksen 186 §:n 1 momentin mukaan Eläketurvakeskukselle. Eläkelaitoksen tehtävänä taas on 1. lakiehdotuksen 187 §:n 1 momentin perusteella valvoa, että eläketurvan laitoksessa järjestänyt työnantaja täyttää käsiteltävänä olevan lain mukaiset velvoitteensa.

Sääntelystä ei sinänsä ole huomautettavaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Eläkelaitoksen tehtävä näyttäisi kuitenkin 187 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella muodostuvan verraten laajaksi, koska siinä — toisin kuin 186 §:n 1 momentissa — viitataan yleisesti työntekijän eläkelain mukaisiin työnantajan velvollisuuksiin. Perustelujen mukaan tarkoitus kuitenkin on, että eläkelaitos valvoo vain vakuuttamisvelvollisuuden täyttämistä omien asiakkaitensa osalta. Säännöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää esityksen tarkoitusta paremmin vastaavaksi.

Eläkelaitos ja Eläketurvakeskus voivat 187 §:n 2 momentin nojalla sopia valvonnan tarkemmasta toimeenpanosta. Sopimismahdollisuus voi valiokunnan mielestä koskea vain esimerkiksi valvonnan asianmukaiseen järjestämiseen liittyviä käytännön seikkoja. Säännöksen perusteella ei sen sijaan ole perustuslain 2 §:n 3 momentin takia mahdollista tehdä sopimuksia esimerkiksi eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen toimivaltuuksista tai tehtävistä (PeVL 52/2001 vp, s. 5). Näin ymmärrettynä ja sovellettuna sääntely ei muodostu perustuslain kanalta ongelmalliseksi.

Kotirauhan suoja. Esityksen 1. lakiehdotuksen 188 §:stä ilmenee välillisesti, että siinä mainittu tarkastus ei käytännössä voi ulottua perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Valiokunta on aiemmin katsonut, että tarkastuskohteen tämän kaltaisesta rajauksesta on syytä ottaa lakiin maininta (PeVL 36/2004 vp, s. 4/II, PeVL 37/2004 vp, s. 3/II). Ehdotusta on tärkeää täydentää näin, etenkin kun asuntoon kohdistuvia tarkastusvaltuuksia voidaan valiokunnan käytännön mukaan antaa tavallisella lailla vain viranomaisille (PeVL 46/2001 vp, s. 4—5, PeVL 48/2001 vp, s. 3/II).

Selvitys työkyvyttömyyden jatkumisesta. Eläkkeensaaja on 1. lakiehdotuksen 46 §:n perusteella velvollinen käymään eläkelaitoksen määräyksestä työkyvyttömyyden jatkumisen selvittämistä varten tutkittavana lääkärin luona tai pykälässä mainitussa laitoksessa, jos eläkelaitoksella on syytä olettaa, että eläkkeensaajan työkyky on palautunut.

Sääntely puuttuu eläkkeensaajan itsemääräämisoikeuteen samoin kuin perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (esim. PeVL 39/2001 vp, s. 2/I). Sen vuoksi ei ole asianmukaista, että eläkkeensaajan velvollisuus perustuu ehdotetulla tavalla eläkelaitoksen oletukseen. Perustelujen mukaan määräys tutkittavana käymisestä tulisi kyseeseen vain poikkeuksellisissa tapauksissa. Sääntelyä on aiheellista täydentää tätä tarkoitusta vastaavalla maininnalla esimerkiksi niin, että määräyksen antaminen edellyttää perustelua syytä.

Ohjeiden antaminen. Vakuutusvalvontavirasto voi 3. lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin perus-

teella antaa ohjeita saman pykälän 1 momentin soveltamisesta. Valiokunta on pitänyt tällaisia säännöksiä tarpeettomina, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuuttakin (PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I). Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Säännös ohjeiden antamisesta on asianmukaista poistaa lakiehdotuksesta. Vaihtoehtoisesti säännöstä tulee tarkistaa niin, että virasto voi sen nojalla tarvittaessa antaa pykälän 1 momenttia tarkempia määräyksiä.

Samoista syistä on asianmukaista poistaa 1. lakiehdotuksen 183 §:n 4 momentin ja 3. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohdan säännökset Eläketurvakeskuksen tehtävästä antaa ohjeita. Valtuudet ovat erityisen ongelmallisia siksi, että lain nojalla annetut ohjeet on mahdollista ymmärtää sitoviksi määräyksiksi, eikä Eläketurvakeskus ole sellainen muu viranomainen, joka perustuslain 80 §:n 2 momentin nojalla voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. ja 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 1. lakiehdotuksen 198 §:n 1 kohdasta, 199 §:n 1 momentista ja 218 §:stä sekä 2. lakiehdotuksen 19 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Annika Lapintie /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Outi Ojala /vas	Ilkka Taipale /sd
	Reino Ojala /sd	Jan Vapaavuori /kok
	Klaus Pentti /kesk	vjäs. Rosa Meriläinen /vihr
	Markku Rossi /kesk	Veijo Puhjo /vas.
	Simo Rundgren /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.