Jussi Syrjänen
Erityisasiantuntija

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 26.9.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 81/2025 vp)

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia tarkennetaan ja laajennetaan Kelan lakisääteisten tutkimus- ja tilastointitehtävien, sekä arviointien ja ennusteiden tekemistä varten. Lisäksi ehdotetaan, että Kela voisi siirtää sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyviä rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä yksityiselle taholle. Ehdotetaan myös, että Kelan pääjohtajan ja johtajan virkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi Kelalle mahdollisuutta päätösten aikaisempaa laajempaan sähköiseen tiedoksi antamiseen. Päätöksen sähköiseen tiedoksi antamiseen ei tarvittaisi enää asianosaisen nimenomaista suostumusta, vaan sähköinen tiedoksiantaminen tapahtuisi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti. Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi poikkeus siihen hallintolain vaatimukseen, että päätöksestä on selvästi käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Esityksessä ehdotetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja laillisuutta.

Oikeus saada ja käsitellä tietoa

Kelan tehtävistä ja tietotarpeista

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin 2–3 kohdissa Kansaneläkelaitoksen tehtäviksi on säädetty harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta sekä laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita.[1] Laissa ei kuitenkaan ole säädetty tiedonsaantioikeuksista näiden tehtävien suorittamiseksi. Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja käsitellä tietoja tulisi säätää Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa. Sääntely on tarpeen henkilötietojen käsittelyä koskevan oikeustilan selkeyttämiseksi sekä

Jussi Syrjänen
Erityisasiantuntija

Kansaneläkelaitoksen nykyisten, Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin 2–3 kohdissa säädettyjen tehtävien sujuvaksi ja tehokkaaksi hoitamiseksi.

Kansaneläkelaitoksen tutkimuksen tehtävänä on tukea sosiaaliturvan ja sitä koskevan lainsäädännön sekä Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelun ja muun toiminnan kehittämistä[2]. Etuusjärjestelmiä palveleva tutkimustehtävä edellyttää laajaa ja monipuolista tietopohjaa, joka kattaa sekä etuus- että palvelujärjestelmän eri osa-alueet. Sosiaaliturvan tutkimus nojaa vahvasti rekisteritietoihin.

Tilastoja, arvioita ja ennusteita lainsäädäntömuutosten vaikutuksista kansalaisiin ja julkiseen talouteen tehdään ennen kaikkea valtioneuvoston tarpeisiin. Kansaneläkelaitoksen laatimat tilastot, arviot ja ennusteet mahdollistavat tietoon perustuvan yhteiskunnallisen päätöksenteon. Tehtävien hoitaminen edellyttää nopeaa tiedon tuottamista ja yhdistelyä sekä nopeasti saatavilla olevia tietoaineistoja. Tyypillisesti ministeriön antama aikataulu on tiukka. Kansaneläkelaitoksella on kyky tehdä vaikutusarviointeja tarvittaessa nopeastikin, joissakin tapauksissa jopa muutamassa päivässä. Edellytyksenä on kuitenkin se, että analyysin edellyttämät aineistot ovat heti käytettävissä.

Kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta on olennaista, että Kansaneläkelaitos pystyy arvioimaan esimerkiksi sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksia. Tilastotieto on keskeinen väline sosiaaliturvajärjestelmän toiminnan seurannassa, arvioinnissa ja ohjauksessa. Sosiaaliturvajärjestelmän toimivuuden arvioinnissa tarvitaan kattavaa tietoa muun muassa siitä, miten etuus- ja palvelujärjestelmä toimii kokonaisuutena, miten eri väestöryhmien toimeentulo muodostuu etuustulojen ja muiden tulojen yhdistelmänä, millaisia kannustinloukkuja järjestelmään muodostuu, miten palvelut nivoutuvat etuuksiin sekä miten erilaiset etuus- ja palvelujärjestelmän muutokset vaikuttavat eri elämäntilanteissa olevien toimeentuloon, palveluihin ja hyvinvointiin.

Kansaneläkelaitoksen tutkimusyksikkö tekee säännöllisesti ennakkoarviointeja erityisesti sairaanhoitovakuutusetuuksiin liittyen. Ennakkoarvioinnin lisäksi eduskunta on useiden etuuslainsäädännön muutosten kohdalla edellyttänyt niiden vaikutusten suunnitelmallista seurantaa ja arviointia. Viimeisin tällainen seurantatehtävä on todettu sairaanhoidon korvausten valinnanvapauskokeilun[3] yhteydessä. Kansaneläkelaitoksen tutkimus seuraa vakiintuneesti sairaanhoidon korvauksia koskevien lakimuutosten vaikutuksia. Tällaisten seurantatehtävien sisältö ja laajuus riippuvat aina lakimuutosten sisällöstä. Perustuslakivaliokunta[4] on korostanut sitä, että sairaanhoitokorvausten muutosten vaikutuksia tulee seurata tiiviisti ja mahdollisiin epäkohtiin puuttua sääntelyä muuttamalla.

[2] HE 10/2001 vp, s. 13.
[3] StVM 10/2025 vp, s. 5-
[4] PeVL 18/2025 vp, s. 3.

Edellä kerrottuihin tarkoituksiin käytetään Kansaneläkelaitoksen etuusrekisteriin sisältyviä tietoja. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksia tulisi laajentaa vastaamaan paremmin Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaisia tehtäviä ja tehtävistä johtuvia velvoitteita. Etuusrekisterin tiedot rajautuvat usein etuuksien myöntämiseen liittyviin yksittäistapauksiin. Tutkimuksen, etuusjärjestelmän toimivuuden arvioinnin sekä lainsäädäntömuutosten vaikutustenarviointien oikeellisuuden näkökulmasta olisi ajoittain välttämätöntä saada tietoja väestöstä laajemmin kuin vain kyseisellä hetkellä etuutta saavien joukosta. Jos tiedot saataisiin vain etuuksia saavista, etuusjärjestelmän toimivuutta tai lainsäädäntömuutoksia ei voitaisi arvioida kokonaisuutena esimerkiksi niiden osalta, jotka jäävät ansioperustaisesti etuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään katsonut, että nykyisellään eri tahojen ylläpitämät tilasto- ja rekisteriaineistot eivät ole riittävässä määrin hyödynnettävissä säädösehdotusten vaikutusten arvioinneissa. Lisäksi mietinnössä todetaan, että Suomen kansainvälisesti poikkeuksellisen laadukkaat tilastoaineistot ovat asiantuntijoiden mukaan alihyödynnettyjä säädösvalmistelussa.[5]

Lakiehdotuksen tarkoituksena ei ole laajentaa Kansaneläkelaitoksen tehtäviä tai lisätä tehtävistä aiheutuvia toimintamenoja.

Tiedonsaantioikeuksien laajentamisen edellytyksistä

Ehdotettu sääntely liittyy käsittelyyn, jota Kansaneläkelaitos on vakiintuneesti harjoittanut. Ehdotettu muutos ei siten merkitsisi uusien henkilötietorekisterien muodostumista. Kansaneläkelaitos käsittelee tällä hetkellä henkilötietoja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaisissa tehtävissä voimassa olevan sääntelyn perusteella, joten kyseisiin tarkoituksiin muodostettu henkilötietorekisteri on jo olemassa. Etuusrekisterin osalta tietojen hyödyntäminen on perustunut tietosuoja-asetuksen mukaiseen yhteensopivuusarviointiin. Lisäksi rekisteriin on pyydetty tietoja julkisuuslain ja toisiolain nojalla.

Ehdotetun sääntelyn kohdalla Kansaneläkelaitoksen toimesta tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn soveltuu oikeusperusteena yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (käsittelyn oikeusperustetta on tarkemmin käsitelty hallituksen esityksen jaksossa 2.2.2.1, eikä jaksossa 4.5.2.1, kuten hallituksen esityksessä virheellisesti todetaan.) Kansaneläkelaitoksen kohdalla tehtävästä ja toimivallasta on erikseen säädetty Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:ssä. Tietojen käsittely kuuluu siten Kansaneläkelaitoksen lakisääteisiin tehtäviin.

[5] Valiokunnan mietintö TrVM 1/2022 vp O 48/2019 vp, s. 15 ja 19.

Jussi Syrjänen
Erityisasiantuntija

Ehdotettu sääntely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohdan valtuutukseen, joka mahdollistaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan täsmentämisen kansallisella lainsäädännöllä. Ehdotuksessa käytetään yleisen tietosuoja-asetukseen perustuvaa kansallista sääntelyliikkumavaraa siltä osin kuin se sisältää erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Erityisten henkilötietoryhmien, kuten terveystietojen, käsittely on sallittua tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän velvoitteiden noudattamiseksi sosiaaliturvan alalla siltä osin, kuin se sallitaan jäsenvaltion lainsäädännössä.

Kansaneläkelaitoksen tehtävät edellyttävät laajamittaista henkilötietojen käsittelyä, mikä merkitsee puuttumista luonnollisen henkilön yksityiselämän suojaan, ja johon liittyy riskejä henkilötietojen suojan kannalta. Tästä syystä ja koska kyse olisi viranomaisen tehtävään liittyvästä henkilötietojen käsittelystä, olisi tietojen käsittelystä säädettävä laissa.

Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada ja käsitellä tietoja koskeva lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Yksityiselämän suojaan kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on esityksessä pyritty rajoittamaan rajaamalla tiedonsaantioikeutta ja tietojen käsittelyä. Ehdotukseen sisältyvää tietojensaantikynnystä on korotettu sitomalla tietojensaantioikeus asianmukaisesti vain välttämättömään. Tiedonsaantioikeuden piiriin tulevat tietosisällöt on lueteltu lakiehdotuksessa ja säännöskohtaisissa perusteluissa. Kansaneläkelaitos pyytäisi tietoja erillisillä tietopyynnöillä, joissa on perusteltu tietojen välttämättömyys ja kuvattu tietojen tapauskohtainen käyttötarkoitus. Tietojen luovuttaja arvioisi pyynnön perusteella luovutuksen lainmukaisuuden. Luovutettavien tietojen tapauskohtaisen välttämättömyyden varmistamista voidaan pitää riittävänä ennakollisena kontrollina tietojen luovuttamiselle. Ehdotetun sääntelyn piiriin kuuluvat toimijat luovuttavat tietoja Kansaneläkelaitokselle ja muille viranomaisille tietopyyntöjen perusteella myös voimassa olevan sääntelyn nojalla.

Esityksen vaikutuksia kansalaisten asemaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta vähentää se, että tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtäviin henkilötietoja voidaan käyttää jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Nämä käsittelytarkoitukset on sallittu myös tietosuoja-asetuksessa. Arkaluonteisten ja salassa pidettävien henkilötietojen käyttötarkoitukset eivät laajenisi esityksen myötä suhteessa nykytilaan. Esityksessä ei esitetä laissa säädettävän kokonaan uusista käyttötarkoituksista.

Kun tietoja käsitellään muussa kuin ensisijaisessa käyttötarkoituksessa, tietojen käsittelyn on oltava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisesti yhteensopivaa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Artiklan mukaan myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei kuitenkaan katsota yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan käsittely tällaisiin yleisen edun mukaisin tarkoituksiin ei

ole ongelmallista myöskään perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 3/2004 vp, s. 2). Myös sääntely toissijaisesta käytöstä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tarpeisiin ovat vastaavalla tavalla perusteiltaan katsottu hyväksyttäväksi perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta (PeVL 1/2018 vp, s. 5).

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta mahdollistaa kansallisen liikkumavaran, jonka perusteella voidaan lailla säätää henkilötietojen käsittelystä myös muuta kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Näiden toimenpiteiden tulee kuitenkin olla välttämättömiä ja oikeasuhteisia tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, joita ovat unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien muun muassa kansanterveys ja sosiaaliturva.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin 2–3 kohtien mukaiset tehtävät liittyvät läheisesti ja erottamattomasti etuuslakien toimeenpanoon ja Kansaneläkelaitoksen palvelutoimintaan ja palvelevat näitä tarkoituksia edistäen tietoon perustuvaa yhteiskunnallista päätöksentekoa.

Tehtävät liittyvät läheisesti ja erottamattomasti myös perustuslain 19 §:ssä taattuun perusoikeuteen koskien sosiaaliturvaa. Ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva edellyttää sitä, että etuuksia koskevien lainsäädäntömuutosten vaikutukset sekä Kansaneläkelaitoksen palvelutoimintaa koskevien muutosten vaikutukset pystytään arvioimaan ja ennakoimaan kattavasti ja oikeellisesti.

Sääntelyn katsotaan täyttävän tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan vaatimukset yhteensopivalle käyttötarkoitukselle. Henkilötietojen keruun alkuperäinen tarkoitus eli etuuslaeissa säädettyjen tehtävien hoitaminen on selkeässä yhteydessä myöhemmän käsittelyn kanssa. Myöhemmän käsittelyn tarkoituksena on palvella etuuslaeissa säädettyjä tehtäviä. Henkilötietojen keruun asiayhteys eli Kansaneläkelaitoksen etuustoiminta sekä käsiteltävien henkilötietojen luonne pysyvät samana.

Edellä todetuin perustein ehdotettu sääntely katsotaan välttämättömäksi ja oikeasuhteiseksi 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainittujen yleiseen julkiseen etuun ja sosiaaliturvaan liittyvien tavoitteiden turvaamiseksi.

Merkityksellistä on myös, että lakiehdotus sisältää kiellon luovuttaa kerättyjä tietoja käytettäväksi yksityishenkilöä koskevassa etuusasioiden käsittelyssä tai muussa vastaavassa hallinnollisessa päätöksenteossa. Käsittelyllä ei siten olisi seurauksia rekisteröidyn yksittäiseen asiaan ja oikeusasemaan.

Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan c ja e alakohtiin henkilötietojen käsittelyn periaatteista. Henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa

niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointia koskeva periaate). Henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

Ehdotetun sääntelyn mukaisissa tutkimukseen sekä tilastojen, arvioiden ja ennusteiden laatimiseen liittyvissä tehtävissä tietoja ei koskaan tarkastella yksittäisen henkilön osalta, vaan aina osana laajempaa tietojoukkoa. Kansaneläkelaitoksella on tiedon analyyttiseen käyttöön erilliset käyttöympäristöt, jotka on eristetty etuustoiminnan operatiivisista tietojärjestelmistä. Analyyttiseen toimintaan liittyvissä käyttöympäristöissä tietoturvaa ja -suojaa hallitaan muun muassa käyttöoikeuksien, lokituksen sekä pseudonymisoinnin keinoin. Analyyttisiin käyttöympäristöihin myönnetään käyttöoikeuksia vain henkilöille, joiden työtehtävät sitä edellyttävät, esimerkiksi tutkijoille ja tilastoasiantuntijoille. Oikeuksien taso määräytyy niin ikään työtehtävien perusteella.

Ehdotetulla tietojen saamista ja hyödyntämistä koskevalla sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien asianmukainen suorittaminen. Esitetyt tiedonsaantia ja hyödyntämistä koskevat Kansaneläkelaitoksen oikeudet ovat edellytys sen lakisääteisten tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle. Kansaneläkelaitoksen tehtävät ovat merkityksellisiä perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaaliturvaa koskevien perusoikeuksien turvaamiseksi. Kansaneläkelaitoksen tehtävien tavoitteet ovat hyväksyttäviä ja välttämättömiä tehokkaan sosiaaliturvan toimeenpanon ja sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn kehittämisen mahdollistamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettu sääntely katsotaan välttämättömäksi ja oikeasuhteiseksi toimenpiteeksi sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman rekisteröityjen yksityiselämän suojaan kohdistuvia vaikutuksia. Yksityiselämän suojaa ei kuitenkaan rajoitettaisi enempää kuin on tarpeen tietojen käyttötarkoituksen ja Kansaneläkelaitoksen lakisääteisten tehtävien kannalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitetyn säännöksen mukaan Kansaneläkelaitos voi siirtää sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvän avustavan tehtävänsä yksityiselle taholle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Kansaneläkelaitoksen on varmistettava, että palveluntuottajalla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseen. Kansaneläkelaitoksen on valvottava sopimuksen mukaisten tehtävien hoitamista. Yksityiset palvelutuottajat toimivat henkilötietojen käsittelijöinä Kansaneläkelaitoksen lukuun. Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla, ja vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy vahingonkorvauslain mukaisesti. Yksityiselle palveluntuottajalle siirrettävät tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä,

joissa ei käytetä julkista valtaa. Hallinnon yleislakeja sovelletaan yksityisiin tahoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, ja että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 65/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Julkisina hallintotehtävinä on pidetty viranomaista avustavia tehtäviä.

Perustuslain säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta

Avustavien tehtävien siirtämisestä huolimatta Kansaneläkelaitos vastaa edelleen sosiaaliturvaa koskevista perustehtävistään. Asiakkaan mahdollisesti kärsimistä vahingoista vastaisi Kansaneläkelaitos siten kuin julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta säädetään. Kansaneläkelaitoksen antamaan etuuspäätökseen kohdistuisi edelleen päätöksenteon jälkeiset oikeusturvan takeet eli mahdollisuus oikaisuvaatimuksen ja valituksen tekemiseen.

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olisi valvoa tehtävän hoidosta suoriutumista, ja tarvittaessa siihen puuttua ja päättää sopimus, jos toimeksisaaja ei suoriudu tehtävästä asianmukaisesti. Yksittäisten sopimusten mukaisten velvoitteiden valvonnan keinot ja valvonnan konkreettinen toteuttaminen jäisivät Kansaneläkelaitoksen päätettäväksi lain ja sopimuksen sisällön edellyttämällä tavalla.

Sopimuksissa edellytettäisiin koulutuksen järjestämistä salassapitosäännöksistä sekä työsopimuksiin edellytettäisiin lisättäväksi erillinen ehto, jonka perusteella varmistetaan työntekijän tietoisuus salassapidettävien asioiden vaitiolovelvollisuudesta. Salassapitosäännöksien valvontaa yrityksissä voitaisiin tehostaa myös liittämällä niiden noudattamiseen sopimussakkoja.

Julkisuuslain 23 §:ssä säädetyt salassapitovelvoitteet koskevat myös henkilöitä, joille Kansaneläkelaitos on siirtänyt tässä tarkoitettuja rutiininomaisia tehtäviä hoidettavaksi. Avustavia tehtäviä hoitavat toimisivat henkilötietojen käsittelijöinä rekisterinpitäjänä toimivan Kansaneläkelaitoksen lukuun. Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn perusteella Kansaneläkelaitos toimisi rekisterinpitäjänä, jonka velvollisuuksiin kuuluisi laatia dokumentoidut ohjeet henkilötietojen käsittelystä, joita henkilötietojen käsittelijän olisi noudatettava.

Jussi Syrjänen
Erityisasiantuntija

Viime kädessä Kansaneläkelaitos rekisterinpitäjänä vastaisi sille kuuluvien henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja muista velvoitteista. Näin ollen myös arkaluonteisia tietoja sisältävien asiakirjojen käsittelyn siirtämistä yksityisen tahon tehtäväksi voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena.

Esityksessä säädetään täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti luetteloimalla ne avustavat julkiset hallintotehtävät, jotka Kansaneläkelaitos voi sopimuksella hankkia palveluyritykseltä. Sääntelyn tarkkarajaisuus vastaisi perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä.

Mahdollisuudella siirtää avustavia tehtäviä yksityiselle taholle edistetään Kansaneläkelaitoksen toiminnan tehokasta järjestämistä, minkä voidaan arvioida parantavan edellytyksiä lainmukaisten sosiaaliturvan toimeenpanoon kuuluvien perustehtävien laadukkaalle ja tehokkaalle hoitamiselle ja kehittämiselle.

Tämä edistäisi osaltaan julkisen vallan mahdollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mitä perustuslain 22 § edellyttää, ja toiminnan tehostuminen parantaisi jokaisen oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa, mitä perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää.

Mahdollisuus siirtää avustavien tehtävien suorittamista yksityisille tahoille antaa Kansaneläkelaitokselle mahdollisuuden keskittää enemmän resursseja toimintansa tehokkuuden ja laadun kehittämiseen. Tästä olisi hyötyä Kansaneläkelaitoksen asiakkaille palvelun nopeutumisen ja joustavoitumisen muodossa. Kansaneläkelaitos voisi paremmin myös keskittää resurssinsa siihen asiantuntijatyöhön, joka liittyy perustuslain 19 §:ssä edellytetyn välttämättömän toimeentulon ja perustoimeentulon turvaamistehtävien hoitamiseen.

Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaa ja johtajia koskeva kansalaisuusvaatimus

Esityksessä ehdotetaan Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutettavaksi siten, että Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan tai johtajien virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen.

Lailla voidaan perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen.

Valtion virkamieslain 7 §:ää säädettäessä eri virkojen kansalaisuusvaatimuksen perusteluna on käytetty muun muassa seuraavia perusteluita: virkaan sisältyy yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä tehtäviä, virkatehtävillä on yhteys valtion ja yhteiskunnan yleiseen etuun ja turvallisuuteen tai virkaan kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä tai merkittävää julkisen vallan käyttöä (HE 70/2017 vp s. 16–20). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 33/2017 vp) hyväksynyt tällaiset perustelut hyväksyttäviksi syiksi poiketa syrjintäkiellosta ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta.

Jussi Syrjänen
Erityisasiantuntija

Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien virkoihin liitettävä kansalaisuusvaatimus on myös perusteltavissa tällaisin perusteluin.

Voidaan myös katsoa, että erotteluperusteen rajoitettu soveltamisala täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Kansalaisuusvaatimuksen soveltamiskohde on määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Sähköisen tiedoksiantomahdollisuuden laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen päätösten sähköiseen tiedoksi antamiseen ei tarvittaisi enää asianosaisen nimenomaista suostumusta. Esityksellä pyritään merkittävään sähköisen asioinnin lisäämiseen ja siten viranomaistoiminnan tehostamiseen. Sähköinen asiointi asiointimuotona on yleistynyt, joten ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa päivittävän tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä yhteiskuntakehitystä vastaavaksi, jolloin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän harkinnalle ei ole asetettu tiukkoja, perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetystä yleisestä yhdenvertaisuudesta johtuvia rajoja.

Lakiesityksellä arvioidaan olevan positiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia niille henkilöille, joille kirjetiedoksianto soveltuu nykyisin verrattain heikosti ja joilla on riittävät digivalmiudet, sähköiseen asiointiin. Lakiesityksen mahdolliset yhdenvertaisuuteen vaikuttavat riskit liittyvät puolestaan erityisesti ihmisten erilaisiin tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastaanottaa tiedoksiantoja sähköisesti. Digituella kuten neuvonnalla ja erilaisilla koulutuksilla digitaalisten järjestelmien ja palvelujen käytöstä on tärkeä merkitys digikyvykkyydestä johtuvien yhdenvertaisuuserojen kaventamisessa. Kansaneläkelaitos antaa digitukea puhelimitse ja paikan päällä palvelupisteessä. Tarjolla oleva digituki ei poista kaikkia ihmisten tosiasiallisista digikyvykkyyden eroista aiheutuvia negatiivisia yhdenvertaisuusvaikutuksia.

Esitys tarkoittaisi käytännössä sitä, että kaikki Kelan sähköisessä asiointipalvelussa (OmaKelassa) asioivat tai asioineet asiakkaat saisivat päätökset tiedoksi sähköisesti OmaKelan kautta. Sähköisen tiedoksiannon kytkeminen henkilön aikaisempaan asiointiin OmaKelassa ja mahdollisuus vapaamuotoisesti valita paperinen tiedoksianto tai kieltää sähköinen tiedoksi antaminen turvaa heikompia digivalmiuksia omaavien henkilöiden yhdenvertaista mahdollisuutta saada tiedoksiannot jatkossakin muulla tavalla kuin sähköisesti.

Lakiesityksen vaikutukset oikeusturvaan ja hyvään hallintoon liittyvät siten viranomaisten tiedoksiantojen tehokkuuteen, eli siihen, kuinka nopeasti, luotettavasti ja saavutettavasti henkilö saa tiedon OmaKelaan lähetetyistä tiedoksiannoista kirjeellä postitse toimitettaviin tiedoksiantoihin verrattuna. Lakiesityksellä arvioidaan olevan oikeusturvaa vahvistavia ja hyvää hallintoa parantavia vaikutuksia niille henkilöille, joilla on vähintäänkin kohtuulliset

digitaaliset valmiudet ja joille tiedoksiannot toimitettaisiin jatkossa sähköisesti. Sähköinen tiedoksianto voi myös vahvistaa oikeusturvaa silloin, kun henkilö matkustaa paljon tai oleskelee useammassa osoitteessa. Ehdotetulla muutoksella voi kuitenkin olla myös oikeusturvaa heikentäviä vaikutuksia niille, joilla digikyvykkyys on alhainen.

Sähköisiin tiedoksiantoihin siirtymisestä aiheutuvaa mahdollista oikeusturvariskiä ehkäistään sekä yleisellä tiedottamisella että henkilökohtaisella informoinnilla lakiesityksestä aiheutuvista muutoksista. Tiedottaminen ja informointi eivät kokonaan poista riskiä siitä, että henkilö ei ymmärrä sähköisiin tiedoksiantoihin siirtymisen merkitystä. Ne kuitenkin parantavat henkilön mahdollisuuksia tiedostaa muutos ja varautua siihen. Tiedottaminen ja informointi tukevat myös kieltäytymismahdollisuuden käyttämistä.

Sähköisen tiedoksiannon perille menoa varmistetaan sillä, että OmaKelaan tiedoksi annetusta asiakirjasta lähetetään asiakkaalle heräteilmoitus hänen antamaansa sähköiseen asiointiosoitteeseen. Heräteilmoituksen saadessaan henkilö voi käydä tarkastamassa OmaKelaan saapuneet asiakirjat.

OmaKela-asiointipalvelua on mahdollista käyttää suomeksi, ruotsiksi ja kaikilla kolmella saamen kielellä. Lakiesityksessä ei muutettaisi kielilain taikka saamen kielilain soveltamisalaa taikka muutenkaan säädettäisi kansalaisten kielellisten oikeuksien kaventamisesta. Siten lakiesityksen muutokset eivät muodollisesti heikentäisi kansalaisten kielellisiä oikeuksia. On mahdollista, että eri tahojen antamaa digitukea on tosiasiallisesti saatavilla ruotsiksi tai saamen kielillä huomattavastikin vähemmän kuin suomeksi. Ellei riittävää digitukea pystytä henkilölle järjestämään hänellä on kuitenkin aina mahdollisuus kieltää tiedoksiantojen toimittaminen OmaKelaan.

Jos 15–17-vuotiaalla lapsella on omat verkkopankkitunnukset tai mobiilivarmenne, hän voi asioida itse OmaKelassa. Myös alle 18-vuotiaan lapsen huoltajalla on oikeus lähettää ja lukea viestejä lapsen puolesta OmaKelassa. Näiltä osin sääntely nojautuu hallintolain yleissääntelyyn alaikäisen puhevallan käytöstä. Esityksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaisten lapsen oikeuksien toteutumiseen.

Yhteystietojen ilmoittaminen Kelan päätöksessä lisätietojen antamista varten

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus siihen hallintolain vaatimukseen, että päätöksestä on selvästi käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Tehdyn ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen päätöksestä olisi käytävä ilmi Kansaneläkelaitoksen yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen

mukaan päätökset on allekirjoitettava, joten Kelan päätöksissä olisi jatkossakin näkyvissä päätöksen tehneen henkilön nimi.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Perustuslaki ei velvoita ilmoittamaan hallintopäätöksessä sen henkilön nimeä, jolta lisätietoja päätöksestä voi pyytää. Perustuslain 21 § sisältää kuitenkin hyvää hallintoa, hallintomenettelyn perusteita ja oikeusturvaa määrittelevän perusoikeuden. Hallinnon asiakkaan oikeuksia ja vastaavasti viranomaisen menettelyllisiä velvollisuuksia määrittelevät jokaiselle kuuluva oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus laadultaan hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Ehdotettu säännös turvaa riittävästi hallintolaissa tarkoitetun asianosaisen oikeuden hallintoasian hoitamiseen liittyvään neuvontaan ja oikeuden asianmukaisiin hallinnon palveluihin samalla mahdollistaen sen, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Ehdotettu säännös ei myöskään merkitse kavennusta viranomaistoiminnan avoimuuden vaatimukseen, eikä se ei rajaa asianosaisen oikeutta päätöstään koskevien tietojen saamiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston oikeus Kelan toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden, tuloksellisuuden ja laillisuuden tarkastamiseen

Esityksessä ehdotetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja laillisuutta.

Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellinen erityisasema perustuu perustuslain 36 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tämän perustuslain pykälän ja sen perusteella muodostuneella valtiosääntökäytännöllä Kansaneläkelaitos on kytketty eduskunnan vaikutusvallan piiriin. Kelan valtuutettujen valvontavallan on katsottu sulkevan pois tai rajoittavan valtion muiden toimielinten mahdollisuuksia puuttua Kansaneläkelaitoksen toimintaan.

Ehdotuksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 5 §:ssä säädettäisiin, että Kansaneläkelaitoksen tarkastuksesta laadittu tarkastuskertomus tulisi antaa tiedoksi

eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja muille voimassa olevassa laissa säädetyille tahoille, minkä lisäksi tarkastuskertomus tulisi antaa tiedoksi myös eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitosta valvoville valtuutetuille. Eduskunnan valtuutetuille toimitettava tarkastuskertomus täydentäisi valtuutetuille valvontatehtävässään tarpeellista tietoaineistoa. Tässä suhteessa se vahvistaisi valtuutettujen asemaa Kansaneläkelaitoksen valvojana, ei heikentäisi sitä. Näin toteutettuna esitetty laki vahvistaisi sellaista valtuutettujen tehtävä- ja toimivaltakokonaisuutta, joka turvaa mahdollisuuden tosiasiallisesti merkittävään valvontaan. Tällä tavalla toteutettu valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden ulottaminen Kansaneläkelaitokseen tukisi eduskunnan budjettivaltaa ja tietotarpeita, mikä osaltaan vahvistaisi eduskunnan valvontafunktiota entisestään. Esitys ei muuttaisi valtuutettujen nykyisen tehtävän luonnetta tai heikentäisi eduskunnan valvonta- tai vaikutusmahdollisuuksia.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus täyttää perustuslain asettamat vaatimukset, ja että se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska ehdotettava sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta.