Olli Mäenpää
26.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiontalouden tarkastusviraston toimivalta tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toimintaa

Kelalakiin lisättäväksi ehdotetun 19 a §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Kansaneläkelaitoksen tarkastuksesta laadittu raportti annettaisiin 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan tiedoksi eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitosta valvoville valtuutetuille sekä sosiaali- ja terveysministeriölle. Kansaneläkelaitoksella olisi velvollisuus ilmoittaa tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Vastaava velvollisuus ei koskisi ministeriötä.

Ehdotettua valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimivaltaa on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen taustana on kansaneläkejärjestelmän perustaminen 1930-luvulla, jolloin uudistusta pidettiin niin tärkeänä, että laitoksen hallinto haluttiin perustuslain tasoisesti saattaa valtion muusta hallinnosta osittain erilleen, eduskunnan valvontaan. Tämä toteutettiin säätämällä valtiopäiväjärjestyksessä eduskunnan valitsemista valtuutetuista, joiden tehtävänä oli valvoa Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa. Voimassa olevan perustuslain säätämisen yhteydessä tarkoitus ei ollut muuttaa Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa. Siten laitos toimii edelleen eduskunnan valvonnassa tähän liittyvine valtiosääntöoikeudellisine erityispiirteineen (ks. HE 1/1998 vp, s. 89).

Käsitellessään voimassa olevan Kelalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 36 §:n 1 momentin on ymmärrettävä viittaavan pyrkimykseen turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kansaneläkelaitoksessa. Valiokunta katsoi säännöksen vaativan, että valtuutetuille muodostetaan lailla tehtävä- ja toimivaltakokonaisuus, joka turvaa mahdollisuuden tosiasiallisesti merkittävään valvontaan. Valtuutetuille osoitettu tehtävien kokonaisuus, joka nyt sisältyy voimassa olevaan lakiin, oli valiokunnan arvion mukaan, myös suhteessa laitoksen muille toimielimille kuuluviin tehtäviin,

sellainen, että se riittää hyvin täyttämään perustuslaista johtuvan vaatimuksen (PeVL 2001 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä ei puututtaisi rajoittavasti tähän valtuutettujen tehtävä- ja toimivaltakokonaisuuteen. Kun valtiontalouden tarkastusviraston laatima tarkastuskertomus tulisi antaa tiedoksi myös eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitosta valvoville valtuutetuille, sen sisältämä informaatio sen sijaan vahvistaisi valtuutettujen valvontatehtävän toteuttamisen tietopohjaa, minkä puolestaan voidaan arvioida turvaavan valtuutettujen mahdollisuutta tosiasiallisesti merkittävään valvontaan.

Kelalakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta toisaalta kiinnitti huomiota siihen, että Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista (s. 3). Valiokunnan käytännössä on sittemmin kiinnitetty huomiota tähän valtiosääntöoikeudelliseen erityisasemaan, jonka vuoksi Kansaneläkelaitos on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman vuoksi valtiovarainministeriön sitovan tietohallinto-ohjauksen ulottaminen Kelaan olisi perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä (PeVL 46/2010 vp, s. 4).

Lakiehdotus ei perustaisi valtiontalouden tarkastusvirastolle Kansaneläkelaitokseen kohdistuvaa sitovaa hallinnollista ohjausvaltaa. Tarkastuskertomuksen tiedoksiantoa Kansaneläkelaitokselle ja velvoitetta, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksella olisi velvollisuus ilmoittaa tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty, ei voida pitää tällaisena sitovana hallinnollisena ohjauksena. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa ei myöskään säädetä virastolle pidemmälle menevää toimivaltaa puuttua valvottavansa toimintaan ja päätöksentekoon.

Ehdotus merkitsisi kuitenkin, että Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman perusteena olevan eduskunnan valitsemien valtuutettujen toteuttaman valvonnan rinnalle tulisi valtiontalouden tarkastusviraston toteuttama valvonta. Perustuslakivaliokunta on perustuslakiin siirretyn valtiopäiväjärjestyksen vastaavansisältöisen säännöksen perusteella pitänyt eduskunnan aseman kannalta arveluttavana ehdotusta, jonka mukaan valtioneuvosto olisi hallintoneuvoston jäseniä valittaessa nimetty valitsijaksi eduskunnan rinnalle, koska ei ollut asianmukaista rinnastaa näitä valtioelimiä eduskunnan valvonnan alaisessa laitoksessa (PeVL 4/1985 vp).

Eduskunnan yhteydessä perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan toimivan riippumattoman valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan ulottamista ehdotetulla tavalla Kansaneläkelaitokseen ei kuitenkaan voida rinnastaa tällaiseen valtioeli-

mien keskinäissuhteen kannalta ongelmalliseen tilanteeseen. Kysymys on pikemminkin valtuutettujen valvontatehtävän toteuttamisedellytysten vahvistamisesta. Tätä näkökohtaa tukee se, että perustuslain on perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ymmärrettävä viittaavan pyrkimykseen turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kansaneläkelaitoksessa (PeVL 7/2001 vp, s. 3).

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimivallan kohdistaminen Kansaneläkelaitokseen ehdotetulla tavalla ei rajoittaisi tai heikentäisi Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen tehtävien toteuttamista. Ehdotus ei myöskään muuttaisi Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa eduskunnan yhteydessä. Ehdotuksen voidaan katsoa mukautuvan Kansaneläkelaitoksen perustuslain 36 §:n 1 momentissa säädettyyn valtiosääntöoikeudelliseen asemaan.

Henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosäänte lyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Hallituksen esityksessä on siten erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Tältä osin hallituksen esitykseen sisältyy henkilötietojen suojaa ja kansallista liikkumavaraa koskeva laajahko arviointi.

Kuten esityksen perusteluissa todetaan, Kansaneläkelaitoksen tehtävät edellyttävät laajamittaista henkilötietojen käsittelyä, joka merkitsee puuttumista luonnollisen henkilön yksityiselämän suojaan, ja johon liittyy riskejä henkilötietojen suojan kannalta. Etenkin arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Perustuslakivaliokunta on tämän

johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (esim. PeVL 21/2025, kappale 6). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä vaatimukset.

Henkilötietojen suojan kannalta on merkitystä myös sillä, että Kelalakiin lisättäväksi ehdotetun 2 a §:n 3 momentin mukaan pykälän 2 momentin nojalla kerättyjä tietoja ei saisi luovuttaa käytettäväksi yksityishenkilöä koskevassa etuusasioiden käsittelyssä eikä muussa vastaavassa hallinnollisessa päätöksenteossa. Näitä henkilötietoja ei siten olisi sallittua käyttää yksilöä koskeva julkisen vallan käytössä, vaan tietoja käsiteltäisiin vain ”laajempien kokonaisuuksien ymmärtämiseksi” (s. 69). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tämän sisältöistä rajoitusta valtiosääntöisesti asianmukaisena käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 3, PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Kansaneläkelaitoksella olisi 2 a §:n 2 momentin mukaan oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä 2 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjen tehtäviensä hoitamista varten välttämättömät tiedot, jotka on pääpiirteissään yksilöity säännösehdotuksessa. Ehdotettu sääntely täyttää tällaiselle tiedonsaantioikeudelle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset (esim. PeVL 62/2018 vp. s. 5-6).

Avustavien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Kansaneläkelaitos voisi Kelalakiin lisättäväksi ehdotetun 2 b §:n mukaan sopimuksen perusteella siirtää sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvän avustavan tehtävänsä yksityiselle taholle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Pykälässä määriteltäisiin tyhjentävästi myös siirrettävät tehtävät, jotka olisivat 1) Kelaan saapuvien hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, 2) Kelan lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin sekä 3) sähköinen tiedoksianto.

Siirron kohteena olisivat Kelan lakisääteisten tehtävien toimeenpanoon liittyvät julkiset hallintotehtävät, joista säädetään lähinnä hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa. Tämänluonteisia viranomaista avustavia tehtäviä on vakiintuneesti pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 55/2010 vp, s. 2, PeVL 32/2020 vp, PeVL 55/2010 vp, s. 2). Tällainen tehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää, jonka perusteella Verohallinto voi siirtää saman lain 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla

on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Valiokunta totesi tuossa yhteydessä, että kyseiset julkiset hallintotehtävät ovat viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä ja niihin ei sisälly julkisen vallan käyttämistä. Säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto oli valiokunnan mukaan tarkoituksenmukaista, ja sääntely täytti muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset (PeVL 30/2012 vp, s. 4).

Säännösehdotuksen mukaan siirtämistoimivallan kohteena olisivat tehtävät, jotka ovat luonteeltaan teknisiä, eivätkä ne sisältäisi Kansaneläkelaitokselle kuuluvaa lainsäädännön toimeenpanoon liittyvää itsenäistä päätöksentekovallan käyttöä. Palveluntuottajalla tulisi lisäksi säännösehdotuksen mukaan olla riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseen, ja Kansaneläkelaitoksen olisi valvottava sopimuksen mukaisten tehtävien hoitamista. Säännösehdotuksen mukaan tehtävän siirron on myös oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säännösperustaisten edellytysten ja perustelujen mukaan arvioituna perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusedellytys täyttyy ehdotetussa sääntelyssä. Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 124 §:n kannalta.

Pääjohtajaa ja johtajia koskeva kansalaisuusvaatimus

Kelalain 9 b §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan pääjohtajan ja johtajan virkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Kansalaisuusvaatimusta on aiheellista arvioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja perustuslain 125 §:n virkojen kelpoisuusvaatimuksia koskevan sääntelyn kannalta.

Kansalaisuus kuuluu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin, joiden perusteella ketään ei saa asetta eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7). Hyväksyttävänä perusteena voidaan tässä sääntely-yhteydessä kuitenkin pitää perustuslain 125 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180).

Kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan säätää kelpoisuusehdoksi muun muassa sellaiseen virkaan, johon kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä (mm. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja PeVL 28/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävinä perusteina Suomen kansalaisuutta edellyttävälle sääntelylle myös toimimista lähellä valtiojohtoa ja laaja-alaista tiedonsaantia kansallisen

turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttamista yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallista turvallisuutta, Suomen ulkosuhteita, valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä, kyberturvallisuuden kannalta merkittäviä tehtäviä sekä pääsyä muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I—II luokiteltuja asiakirjoja (PeVL 33/2017 vp, s. 3).

Lähinnä lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanoon keskittyviin Kansaneläkelaitoksen tehtäviin liittyy verraten niukasti tällaisia erityispiirteitä. Esityksen perusteluissa Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien virkoihin kohdistettavaa kansalaisuusvaatimusta perustellaan kuitenkin useiden erilaisten perusteiden muodostamalla kokonaisuudella. Näihin virkoihin liittyy perustelujen mukaan merkittäväksi luokiteltavaa julkisen vallan käyttöä, elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä tehtäviä, sekä valmius- ja varautumistehtäviä ja niillä on myös yhteys valtion ja yhteiskunnan yleiseen etuun. Kansaneläkelaitos on määritelty yhdeksi keskeiseksi kokonaisturvallisuuden toimijaksi, joka turvaa osaltaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä (s. 56 ja 75). Ehdotetulle kansalaisvaatimukselle voidaan näiden piirteiden erityispiirteet ja kokonaisuus huomioon ottaen katsoa olevan asialliset ja riittävät perustelut. Se on lisäksi kohdennettu aiheellisella tavalla rajatusti julkisiin virkoihin.

Yhteystietojen ilmoittaminen päätöksessä

Päätöksestä olisi kelalakiin lisättäväksi ehdotetun 20 b §:n mukaan käytävä ilmi yhteystieto, josta Kansaneläkelaitoksen asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Ehdotettu säännös sisältäisi rajoittavan poikkeuksen Kelan toiminnassa sovellettavan hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohtaan, jonka mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Ehdotuksen mukaan lisätietoja antavan henkilön nimeä ei tarvitsisi ilmoittaa päätöksessä. Lisätietojen antamisen järjestämistä hallintolaista poikkeavalla tavalla perustellaan sosiaaliturvan tehokkaan toimeenpanon turvaamisella, lisätietoja tarvitsevan henkilön asioinnin sujuvoittamisella ja Kansaneläkelaitoksen toiminnan järkevällä organisoimisella.

Esitettyjä perusteluja voidaan pitää hyväksyttävinä ja asianmukaisina eikä ehdotus muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 81/2022 vp) säädetyn hallintolain 53 g §:n 3 momentin mukaan vaatimusta lisätietoja antavan henkilön nimen ilmoittamisesta ei sovelleta myöskään asiassa, joka on ratkaistu automaattisesti. Tällainen päätöksenteko on yleistä Kelassa.

Perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä olisi kuitenkin edelleen näkyvissä päätöksen tehneen henkilön nimi, kuten tähänkin asti (s. 76). Tätä päätöksentekijää koskevaa tietoa voidaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan avoimuuden ja virkavastuun kannalta pitää olennaisena.