LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 81/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksista Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin. Ehdotukset sisältävät muutoksia Kelan johtoa koskeviin säännöksiin sekä Kelan hallintoasioiden käsittelyä ja tiedonsaantioikeuksia koskeviin säännöksiin. Ehdotuksessa ehdotetaan Kelalle myös mahdollisuutta antaa julkisiin hallintotehtäviin sidoksissa olevia avustavia tehtäviä yksityiselle. Ehdotus sisältää myös valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin muutoksia.

Hallituksen esitys sisältää säätämisjärjestysperustelut. Hallituksen esityksessä myös selostetaan muutoinkin ehdotusten vaikutuksia muun muassa perusoikeuksien toteuttamiseen.

2. Tiedonsaantioikeudet ja arkaluonteisten tietojen toisiokäyttö

(1) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi laajennuksia Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksiin ja tietojenkäsittelyoikeuksiin. Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitoksella olisi tiedonsaantioikeudet etuusjärjestelmien sekä oman toiminnan kehittämistä koskevan tutkimuksen sekä tilastojen, arviointien ja ennusteiden laatimista varten. Tiedonsaantioikeus kohdistuisi esimerkiksi Reseptikeskuksessa oleviin lääkemääräystietoihin (2 a §:n 2 momentin 6 kohta) sekä potilastietoihin (2 a §:n 2 momentin 7 kohta sekä 11 kohta).

(2) Sääntely tarkoittaa erityistä tietojenkäsittelyoikeutta sekä tiedonsaantioikeutta ja ne kohdistuisivat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisiin tietoihin, jotka ovat salassa pidettäviä. Terveydentilaa koskevat tiedot ovat myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. *Ehdotus tarkoittaa, että näihin lakiehdotuksessa mainittuihin käyttötarkoituksiin kerättävät tiedot muodostavat arkaluonteisia tietoja sisältävän yhden tai useamman rekisterin.*

(3) Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp ja PeVL 11/2024 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 13/2023 vp). *Muodollisesti hallituksen esityksen 1. lakiehdotus täyttää edellä kuvatun vaatimuksen.*

(4) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (esim. PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp). Tosiasiallista välttämättömyysedellytyksen täyttymistä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp). *Lakiehdotuksen 2 a §:n 1 momentti sisältää käytännössä arkaluonteisten tietojen käsittelyoikeutta koskevan säännöksen. Siinä ei ole kuitenkaan sanonnallisesti rajoitettu tietojenkäsittelyoikeutta välttämättömään.*

(5) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arkaluonteisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja

oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että *hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden arvio on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden johdosta henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi* (PeVL 38/2016 vp).

(6) Lisäksi valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatut).

(7) Merkitystä Kansaneläkelaitoksen tietojen keräämisessä on myös sillä, että kasautumisvaikutuksensa vuoksi koostettavat tiedot kokonaisuutena ovat erityisen arkaluonteisia ja niitä voidaan käyttää muun muassa profilointiin sekä niiden käsittely tällaisena kokonaisuutena pitää sisällään merkittäviä perusoikeuksia vaarantavia riskejä.

(8) Edelleen perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp) ottanut kantaa erityisesti arkaluonteisten tietojen käyttöön muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan näissä tilanteissa voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

(9) Sääntelyehdotus merkitsee esimerkiksi potilastietojen käsittelyn sallimista toissijaisiin käyttötarkoituksiin nyt ehdotetun 2 a §:n perusteella.

(10) *Hallituksen esityksen ehdotuksen välttämättömyysarvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on sosiaali- ja terveydenhuollon tilastoviranomainen. Puolestaan varhaiskasvatustietojen tilastoviranomaisena toimii Opetushallitus. Niin ikään Eläketurvakeskus tuottaa tilastoja Suomen eläkejärjestelmästä.*

(11) *Erityisesti THL tekee runsaasti sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja palvelujärjestelmään kohdistuvaa tutkimusta. Niin ikään yliopistoissa ja sosiaalialan osaamiskeskuksissa tehdään laajasti potilas- ja asiakastietoihin perustuvaa tutkimusta.*

(12) *Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset mahdollistavat Kelalle varsin laajan mahdollisuuden saada tietoja tutkimuksellisiin ja tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä suhteessa välttämättömyysarviointi vaatisi esitystä tarkemmat perustellut sille, että Kelalla on tosiasiassa välttämättömyysperusteinen tarve kaikelle sille tiedolle, johon nyt ehdotetaan tiedonsaantioikeuksia käytännössä toissijaiseen käsittelytarkoitukseen. Myöskin Kelan mahdollisuudet käsitellä tietoja vain välttämättömiltä osin vaatisi tarkennuksia sääntelyyn.*

(13) *Kokonaisuuden kannalta merkitystä on myös sillä, että potilastietojen toissijaiseen käyttöön alkaa olla varsin paljon erilaisia mahdollisuuksia, jolloin se ei ole enää käsittelyn laajuudeltaan vähäistä, vaan varsin merkittävää.*

(14) *Sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta tietoturvallisesta käsittelystä on annettu oma lakinsa (552/2019, toisiolaki), joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Yksittäistapauksissa tutkimus- ja selvitystarkoituksiin viranomainen voi saada salassa pidettäviä tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (521/1999, julkisuuslaki) tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten perusteella (erityisesti 28 §). Näistä näkökulmista Kansaneläkelaitoksella muodostettava oikeus saada, yhdistää ja käsitellä hyvin laajasti arkaluonteisia tietoja on lähtökohdiltaan ongelmallinen ja edellyttäisi sellaisia perusteluja, jotka osoittaisivat, ettei Kela voisi hoitaa tehtäviään muuten kuin nyt ehdotetun sääntelyn perusteella. Kelalla on kuitenkin mahdollisuus yksittäisissä tilanteissa saada salassa pidettäviä tietoja käsiteltäväkseen joko toisiolain tai julkisuuslain perusteella.*

(15) Hallituksen esityksessä Kansaneläkelaitokselle säädettäviä tiedonsaantioikeuksia toissijaiseen käsittelyyn perustellaan *taloudellisilla syillä sekä helpommalla tietojen saatavuudella. Perusteluista ei siten ilmene perustuslakivaliokunnan (esim. PeVL 48/2016 vp) edellyttämällä tavalla, miten lainvalmistelussa tiedonsaannin ja käsittelyoikeuden laajuutta on arvioitu tai perusteltu oikeasuhtaisuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmista – taloudelliset ja tiedon saavuuteen liittyvät syyt eivät liene tällaisia.* Hallituksen esityksessä arvioidaan em. toisiolain menettelyjä raskaiksi ja hitaiksi. *Tältä osin on*

kuitenkin merkityksellistä huomata, että toisiolain tiedonsaantia koskevat menettelysäännökset on säädetty henkilötietojen suojaamiseksi ja tietoturvalliseen tietojenkäsittelyyn velvoittamiseksi. Sääntelyllä on tarkoitus suoja yksilön yksityiselämän suojaa henkilötietojen käsittelyssä.

(16) Merkityksellistä on myös huomata, että toisiolain ja julkisuuslain tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten keskeisenä tarkoituksena on edistää perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua tieteen vapautta, joten jos lainsäädännössä on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen tarkoittamia tutkimustoimintaa haittaavia säännöksiä, tulisi julkisen vallan ryhtyä toimenpiteisiin perustuslain 22 §:n nojalla tällaisen sääntelyn muuttamiseksi tieteen vapauden perusoikeuden turvaamiseksi. *Nyt ehdotettavat Kelan tiedonsaanti- ja käsittelyoikeudet eivät kuitenkaan kohdistu sellaiseen käsittelyyn, joka kuuluisi tieteen vapauden perusoikeuden piiriin.*

(17) Hallituksen esityksen (s. 39) mukaan ”Kansaneläkelaitos saisi tarvitsemansa tiedot käyttöönsä myös edellä mainittujen toisio- ja julkisuuslakien perusteella.” Edelleen hallituksen esityksen (s. 39) mukaan ”Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan pystyisi toteuttamaan tehtäviään nopealla aikataululla, tehokkaasti tai pitkäjänteisesti siten kuin tehtävien hoitaminen edellyttää. Tietojen saantiin liittyvät luvitusprosessit ovat hitaita ja aiheuttavat työtä ja kustannuksia sekä tietojen pyytäjälle että luovuttajalle. Toisiolain ja julkisuuslain 28 § nojalla annetut tietoluvat ovat määräaikaisia, joten sisällöltään ja käyttötarkoitukseltaan samankaltaista tietolupaa joudutaan pyytämään toistuvasti uudelleen. Tietojen yhdistäminen voimassa olevan sääntelyn prosesseissa olisi selvästi hitaampaa ja kalliimpaa verrattuna siihen, että Kansaneläkelaitos yhdistäisi tiedot itse ja voi hyödyntää tietoja välittömästi omassa toiminnassaan. Kansaneläkelaitos on arvioinut oman tietoaineistopalvelunsa kautta, että yksittäisen tietoaineistopyynnön käsittely voi maksaa noin 2 000–3 000 euroa. Tietojen toimitus Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin ehdotetun 2 a §:n perusteella veisi resursseja huomattavasti vähemmän kuin nykyinen yksittäisten tietoaineistopyyntöjen luvittaminen ja toimitus. Myös tietojenluovutustavat voitaisiin tällöin suunnitella mahdollisimman kustannustehokkaiksi.”

(18) Tiedonsaantioikeuksia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei varsinaisesti perustella sitä, miksi Kansaneläkelaitokselle säädettäisiin erillisiä tiedonsaantioikeuksia, vaan ehdotuksessa perustellaan saatavien tietojen välttämättömyyttä käsittelytarpeen näkökulmasta. Kansaneläkelaitos voi saada tietoja voimassa olevan sääntelynkin perusteella, mutta tietojen saantia ja käyttöä kontrolloidaan joko toisiolain tai julkisuuslain perusteella. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, miksi esimerkiksi potilastietojen käsittely on välttämätöntä Kelan tehtävien hoitamiseksi ja erityisesti suhteessa siihen, mitä tietoja THL tuottaa esimerkiksi lainvalmistelun yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriölle.

(19) *Nähdäkseni hallituksen esityksessä ei ole esitetty valtiosääntöisesti riittäviä perusteluja sille, että Kansaneläkelaitokselle säädettäisiin erillinen tiedonsaantioikeus arkaluonteisiin tietoihin ilman, että sääntely sisältää muuhun sääntelyyn nähden riittävät pidäkkeet tietojen käsittelylle. Merkitystä on myös sillä, että ehdotettava sääntelymalli ohittaa potilastietojen käsittelyä koskevan toisiolaissa säädetyn tietoturvallisuussääntelyn.*

(20) *Siten nähdäkseni hallituksen esityksessä ei esitetä tosiasiallisia välttämättömyysperusteita sille, että sääntelyllä ohitetaan voimassa olevan lainsäädännön henkilötietojen suojaamiseksi säädetyt pidäkkeet. Toisaalta tiedonsaannin välttämättömyydelle ei ole säädetty mitään erityisiä kontrollejakaan, koska tiedonsaannin kohteena olevat Kelan tehtäviin liittyvät käyttötarkoitukset ovat varsin yleisiä ja laajojakin.*

(21) *Lisäksi on syytä huomata, että ehdotetun 2 a §:n perusteella Kansaneläkelaitokselle muodostuu yksi tai useampi säädettyihin käyttötarkoituksiin liittyvä rekisteri, joka sisältää kootusti hyvin laajasti arkaluonteisia tietoja. Kuten edellä on todettu, kasautumisvaikutuksen vuoksi käsittelyllä voi olla olennaisia perusoikeuksiin kohdistuvia riskejä. Sääntely ei sisällä mitään erityisiä suojakeinoja näille rekistereille, eikä myöskään sääntely ole täsmällistä ja yksityiskohtaista siten kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallivalta sääntelyltä. Esimerkiksi säilytysaikaa koskevat säännösehdotukset puuttuvat kokonaan 1. lakiehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt arkaluonteisten tietojen käsittelyn yhteydessä säädettäväksi tietojen säilytysajoista lakitasoisin säännöksin.*

(22) *Ehdotetussa muodossa säännösehdotukset vaikuttaisivat muodostavan säätämisjärjestyskysymyksen. Olemassa olevan lainsäädännön heikkoudet tai taloudelliset syyt eivät voine muodostaa perustetta sille, että arkaluonteisten tietojen tiedonsaantia helpotettaisiin tai suojatoimia koskevasta sääntelystä tingittäisiin. Myös käsittelyoikeuden laajuus ja rajaaminen välttämättömään edellyttäisi tarkentamista, koska Kelan laissa säädetyt tehtävät ovat varsin yleisiä ja laajojakin.*

3. Julkinen hallintotehtävä

(23) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi Kansaneläkelaitokselle mahdollisuus antaa eräitä sen tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityisen hoidettavaksi.

(24) Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. *Ehdotetut julkisiin hallintotehtäviin liittyvät avustavat tehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä, joten lähtökohdiltaan tehtävät voidaan antaa nimenomaisen lakitasoisen sääntelyn nojalla yksityisen hoidettavaksi.*

(25) Julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle tulee täyttää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp). *Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan ehdotetunkaltaiset teknisluonteiset tehtävät voidaan tarkoituksenmukaisuusperusteilla antaa yksityisen hoidettavaksi sopimusperusteisesti* (PeVL 30/2012 vp).

(26) *Hallituksen esityksessä on katsottu, että Kansaneläkelaitoksen lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoreen olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Kuitenkin vastaavan sääntelyehdotuksen yhteydessä Verohallinnon osalta perustuslakivaliokunta on todennut, ettei asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoreen ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä* (PeVL 30/2012 vp, s. 4/II).

(27) Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säädettäväksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 8/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota julkiseen hallintotehtävään liittyvän rikosoikeudellisen virkavastuun viittaussääntelyn epäsymmetriaan. Valiokunta kiinnitti huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin tuolloin käsillä olleessa lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp). Sittemmin eräissä lakiehdotuksissa virkavastuusääntelyä on tarkennettu julkisia hallintotehtäviä koskevissa sääntely-yhteyksissä siten, että rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan samalla tavalla kuin virkamieheen.

(28) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 b §:n 2 momentin mukaan avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä hoitaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla.

(29) *Lakiehdotuksesta ei ilmene, missä laajuudessa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin avustavia tehtäviä hoitavaan yksityiseen. Koska tehtävien hoitamisen yhteydessä ei käytetä julkista valtaa, ei myöskään rikoslain virkarikossääntely tule sovellettavaksi kokonaisuudessaan yksityiseen muuten kuin tilanteissa, joissa henkilö olisi julkista valtaa käyttävä henkilö. Jos ehdotettu sääntely on tarkoitus ulottaa avustavia tehtäviä hoitavaan yksityiseen siten, että sitä sovelletaan samalla tavalla kuin virkamieheen, tulisi siitä säätää selkeämmin laissa nyt ehdotetun muotoillun säännöksen sijaan. Merkitystä on sillä, että*

virkavastuu voi liittyä avustavien tehtävien suorittamisen velvollisuuksia, jolloin kattava virkarikossääntely on perusteltua ulottaa selkeällä säännöksellä yksityiseen avustavia tehtäviä hoitavaan henkilöön.

(30) Lakiehdotuksessa viitataan myös vahingonkorvausvelvollisuuteen, jossa viittaus on vahingonkorvauslakiin. *Kuitenkin henkilötietojen käsittelyssä tapahtuvien vahinkojen vahingonkorvausvastuusta on säädetty EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, jossa rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä on yhteisvastuullisessa vahingonkorvausvastuussa vahingosta, joka johtuu tietosuojasääntelyn vastaisesta henkilötietojen käsittelystä.* Ehdotetut avustavat tehtävät merkitsevät henkilötietojen käsittelyä, jota on myös selostettu hallituksen esityksessä. Lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että se ei kohdenna vahingonkorvausvastuun määräytymistä pelkästään vahingonkorvauslakiin perustuvaksi, koska tällaista sääntely ei kansallisesti voida säätää ottaen huomioon tietosuoja-asetuksessa säädetty.

4. Hallintopäätöksen sisältövaatimukset

(31) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi yleislakina sovellettavaksi tulevaan hallintolakiin (434/2003) nähden poikkeuksesta hallintopäätöksen sisältövaatimuksiin.

(32) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 20 b §:n mukaan ”Päätöksestä on käytävä ilmi Kansaneläkelaitoksen yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä”. *Ehdotetusta säännöksestä ei ilmene, että sillä poiketaan hallintolain 44 §:ssä säädetyistä hallintopäätöksen muotovaatimuksista.* Tämä kylläkin todetaan säännöksen perusteluissa, mutta laintasolla tulisi kuitenkin ilmetä, että säännös muodostaa hallintolain 44 §:ssä säädettyyn perussäännökseen nimenomaisen poikkeuksen aivan kuten hallintolain 53 g §:n 3 momentissa on säädetty.

(33) Ehdotetun sääntelyn taustalla on Kansaneläkelaitoksen kokeiluksi nimeämä toimintamalli, jossa sen päätöksistä ei ilmennyt ratkaisun tekijän nimitietoa, vaan ainoastaan tieto viranomaisesta eli Kansaneläkelaitoksesta. Päätöksistä ei ilmennyt myöskään nimettyä yhteyshenkilöä hallintolain mukaisesti.

(34) Hallintolaki ei velvoita sisällyttämään hallintopäätökseen asian ratkaisijan nimitietoa, mutta edelleen voimassa olevassa vanhassa asetuksessa Kansaneläkelaitoksesta on säädetty Kelan päätösten allekirjoitusvaatimuksesta, joka tarkoittaa käytännössä asian ratkaisijan nimen ilmoittamista tulostetussa päätöksessä koneellisena allekirjoituksena. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies (EOAK/368/2025, 8.5.2025) on käsitellyt Kelan kokeilua koskevat kantelut ja pitänyt Kelan kokeilua lainvastaisena.

(35) Hallintopäätöksessä oleva allekirjoitus tai tieto asian ratkaisijasta kohdentaa julkisen vallan käyttöön liittyvän vastuun tiettyyn henkilöön, joka vastaa perustuslain 118 §:ssä tarkoitetulla tavalla virkatoimistaan. Virkatoimet on pystyttävä todentamaan asiakirjoista, joiden perusteella julkista valtaa on käytetty (ks. artikkeli Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus, Voutilainen – Ouli, Defensor Legis 1/2023, s. 52–72).

(36) Vaikka Kelan asian ratkaisijat ovat työsopimussuhteisia, koskee heitäkin virkavastuu, joka saa perussisältönsä mainitusta perustuslain 118 §:stä. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. *Mainitun perustuslain säännöksen toteuttamiseksi, julkista valtaa käyttävien henkilöiden yksilöintitiedot on oltava julkisen vallan käytön kohteena olevan saatavilla, jotta mainitun 3 momentin oikeus voisi tosiasiallisesti toteutua.*

(37) Laillisuusvalvonnassa on korostettu asian ratkaisijan nimitiedon merkitystä päätöksessä perustuslain 21 §:stä ja 118 §:stä johtuvista syistä sekä muun muassa vastuun kohdentamisen ja

esteellisyyksien valvomismahdollisuuksien vuoksi (AOKS OKV/1176/1/2010, 23.9.2011, AOA 386/4/02, 2.2.2004, AOA 2472/4/06, 12.6.2008, AOA 1777/4/08, 31.12.2009,AOA 686/4/09, 29.11.2010 ja AOA 6205/2016, 27.10.2017, AOK OKV/399/1/2017, 10.11.2017 ja AOKS OKV/305/10/2020 ja OKV/316/10/2020, 2.5.2021).

(38) Päätöksestä vastuussa olevien henkilöiden ilmeneminen vaikkapa allekirjoituksina korostaa julkisen vallan käyttäjän henkilökohtaista vastuuta ja viranomaistoiminnan kontrolloitavuutta.

(39) Oikeuskäytännössä on painotettu julkisen vallan käyttäjien nimitietojen julkisuutta julkisen vallan käytön valvonnan mahdollistamiseksi (KHO 2019:169, KHO 2019:11, KHO 2014:83, KHO 2012:88 ja KHO 29.3.2010 t. 651).

(40) Perustuslakivaliokunta (PeVL 38/2021 vp) on pitänyt perusteltuna perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatut hyvän hallinnon takeet huomioiden, että hallintopäätöksen sisältövaatimuksena on tieto päätöksentekijästä. Valiokunta kiinnittikin tuolloin yleisesti valtioneuvoston huomiota päätöksen tekijän ilmaisemista koskevan sääntelyn tarpeellisuuden arvioimiseen perustuslain 21 §:n ja 118 §:n kannalta.

(41) Hallituksen esityksen mukaan hallintolain sääntelyyn liittyvän poikkeuksen taustalla on etuuskäsittelijöihin kohdistuvan häirinnän ja uhkailun estäminen. Ehdotuksen perusteluissa (s. 62) todetaan, että ”Selvyyden vuoksi todettakoon, että nyt ehdotettu muutos ei tarkoita sitä, etteikö Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä edelleen olisi näkyvissä päätöksen tehneen henkilön nimi, kuten tähänkin asti. Tämä johtuu siitä vaatimuksesta, että hallintopäätökset on allekirjoitettava ja päätöksiin merkitään allekirjoittajaksi päätöksen tehneen henkilön nimi”.

(42) Kansaneläkelaitos on kuitenkin nähnyt kokeilussaan mahdollisena jättää asian ratkaisijan nimitiedon pois. Lisäksi Kelan päätösten allekirjoitusvaatimus jää nyt asetuksentasoisen sääntelyn varaan eikä sääntely tältä osin ole edes selvää, kuka Kelassa allekirjoittaa päätökset.

(43) Nähdäkseni nyt lausuttavana olevaa ehdotusta olisi tarvetta muuttaa edellä esitetyn perusteella siten, että *1) siitä ilmenisi selkeästi, miltä osin Kelan etuisuuksia koskevissa hallintopäätöksissä poiketaan yleislakina sovellettavaksi tulevan hallintolain säännöksistä sekä 2) säädettäisiin siitä, että asian ratkaisijan nimitiedon on ilmettävä asianosaiselle annettavasta hallintopäätöksestä.* Tällainen sääntely on tarpeen perustuslain 2.3 §:n, 21 §:n ja 118 §:n vaatimusten täyttymisen varmistamiseksi.

(44) *Ehdotettu säännös yhteystiedoista ilmoittamisesta on tarpeellinen, jotta asianosainen voi saada lisätietoa päätöksen sisällöstä. Tällaisen yhteystiedon ei tarvitse kuitenkaan olla asian ratkaisijan yhteystieto, mutta tällaisesta yhteystiedosta on saatava yhteys henkilöön, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet antaa lisätietoja tehdystä päätöksestä. Hallintolaissa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu, että hallinnon asiakas asianmukaisia palveluja viranomaiselta. Yleensä parhaiten päätöksestä lisätietoja antava henkilö on nimenomaan asian ratkaissut henkilö.*

(45) Totean myös, että hallintolakia ei ole aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, joten hallintolain sääntelyratkaisuja ei ole kokonaisuutena arvioitu valtiosääntöisesti eduskunnassa. Tästä syystä hallintolain sääntelyratkaisut voivat olla ongelmallisia valtiosääntöisessä arvioinnissa, jolloin hallintolain sääntelyn puutteita joudutaan paikkaamaan erityislainsäädännöllä. Tätä kehitystä sinällään voidaan pitää valitettavana sääntelyn hajautumisena.

5. Sähköinen tiedoksiantomenettely

(46) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 20 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin sähköisen tiedoksiannon yhteydessä jatkossa hallinnon yleislakina sovellettavaksi tulevaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003, asiointilaki), johon nähden kuitenkin 20 a §:ssä säädettäisiin poikkeuksesta tiedoksiantoajankohdan laskemisessa lähinnä perusteluissa ilmenevän tietojärjestelmään liittyvien syiden vuoksi.

(47) Lisäksi 20 a §:stä ehdotetaan poistettavaksi suostumukseen liittyvä viittaus, joka puolestaan nähdään hallituksen esityksen perusteluissa (s. 60) mahdollistavan sähköinen tiedoksianto laajemmin kuin aiemmin. Kiinnitän kuitenkin tältä osin huomiota siihen, että asiointilaissa tarkoitetut sähköiset tiedoksiantomenettelyt edellyttävät asianosaisen suostumusta. Asiointilain perusteluissa on nähty suostumuksen antaminen varsin vapaamuotoisena. Tällainen suostumukseen liittyvä malli on osoittautunut varsin ongelmalliseksi oikeusturvan kannalta katsottuna. Oikeuskäytännössä on nähty suostumuksen ilmaisuna esimerkiksi sähköisen asiointipalvelun käyttöehtojen hyväksyminen tai sähköpostiosoitteen ilmaiseminen vireillepanoasiakirjassa (KHO 6.9.2018 t. 4025). Puolestaan useamman yhteystiedon ilmoittaminen hakemuksessa jättää oikeudellisestikin epäselväksi sen, mikä yhteystieto toimii tiedoksiantotarkoituksessa (KHO 3.6.2020 t. 2414). Laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu suostumussäännöksen soveltamisen yhteydessä asianosaisen valinnanvapauden tärkeyttä (AOA 2954/4/12, 28.5.2013).

(48) Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut (PeVL 5/2016 vp), että oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että tiedoksianto toteutetaan siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Tiedoksiantomenettelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kyse yhtäältä siitä, tuleeko sähköisesti tiedoksi annettu asia tehokkaasti henkilön tietoon, ja toisaalta siitä, täyttääkö ehdotettu tiedoksiantomenettely menettelyn asianmukaisuutta koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen.

(49) Nyt ehdotettu muutos suostumuksen poistamisesta 20 a §:stä ei muuta hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistulla tavalla tilannetta, millä edellytyksillä sähköinen tiedoksianto voidaan toteuttaa asianosaiselle. *Suostumuksen on oltava vapaaehtoinen ja selkeästi hankittu, jotta asianosainen voi ennakoida, mihin yhteystietoon hänelle annetaan päätös*. Kun Kela pyytää hakemuksissaan asianosaiselta erilaisia yhteystietoja, on niistä ilmettävä, mitä yhteystietoa Kela käyttää mihinkin tarkoitukseen. Asianosaisella ei ole esimerkiksi lakiin perustuvaa velvollisuutta seurata tietyn sähköpostiosoitteen viestejä, joten sääntelyn aukkoisuus myös muodostaa esteitä sille, että suostumus sähköiseen tiedoksiantoon voitaisiin hankkia sähköiseen vireillepanoasiointiin liittyvän olettaman tai muun saman asianosaisen sähköisen asiointipalvelun käytön perusteella. Kysymys on viime kädessä perustuslain 21 §:n vaatimusten täyttymisestä.

(50) Perustuslakivaliokunta (PeVL 5/2016 vp) on sinällään pitänyt sähköisen tiedoksiannon käytön laajentamista mahdollisena, mutta valiokunta on kiinnittänyt huomiota sähköisen tiedoksiannon käytön ennakoitavuuteen hallinnon asiakkaan näkökulmasta, kun toimintaprosesseissa otetaan käyttöön sähköinen tiedoksianto.

(51) Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen vallan velvollisuus huolehtia hallinnossa asioinnin tosiasiallisesta mahdollistamisesta kaikille tarkoittaa perinteisten asiointitapojen, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin, mahdollisuuksien säilyttämistä riittävissä määrin sähköisen asioinnin mahdollistavien digitaalisten palvelujen rinnalla (PeVM 11/2021 vp ja PeVM 16/2020 vp). Tätä on myös syytä korostaa tiedoksiantoon liittyviä palveluja kehitettäessä tai niiden käyttöä edistettäessä.

6. Valtiontalouden tarkastusvirasto

(52) Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

(53) Voimassa olevassa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentissa säädetyn perusteella tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa Kansaneläkelaitosta. Kuitenkin lain 4 §:n 4 momentin nojalla tarkastusvirastolla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta tarvitsemansa selvitykset ja muut tiedot. Tarkastusviraston on tehnyt 2000 -luvulla useita tarkastuksia, jotka ovat kohdistuneet suoraan tai välillisesti myös

Kansaneläkelaitoksen toimintaan, vaikka varsinaisena tarkastuskohteena on ollut esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö. *Pidän tästä syystä tarpeellisena säätää perustuslain 2 §:n 3 momentti huomioiden nykyistä tarkemmin tarkastusviraston suhteesta Kansaneläkelaitokseen.*

(54) Perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

(55) Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 5 §n 1 kohdan mukaan valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus. Valtuutettujen tehtävänä on myös keskeisesti valvoa Kansaneläkelaitoksen taloudenhoitoa niin tilintarkastajista päätettäessä kuin tilinpäätöksen ja hallituksen vastuuvapauden päättämisessä. Valtuutettujen toimintaa puolestaan valvoo eduskunta.

(56) Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa on säädetty viraston tehtävästä seuraavasti: ”Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista”. Mainittu tehtävä sisältää vuositilintarkastuksen, laillisuustarkastuksen ja tuloksellisuustarkastuksen. Lausuttavana olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan tilintarkastus ei kuuluisi tarkastusviraston tarkastustehtävään, joka koskee Kansaneläkelaitosta, koska tilintarkastuksesta on säädetty erikseen. Merkitystä on sillä, että 1. ja 2. lakiehdotuksessa rajoitetaan tarkastusviraston toimivaltaa suorittaa tarkastustehtäväänsä. *Tarkastusviraston toimivaltaa tarkastustehtävänsä suorittamiseen on ehdotettu säädettäväksi ja rajattavaksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 19 a §:ssä ja tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:ssä, joiden perusteella tilintarkastus ei sisälly tarkastusviraston tehtävään sisältyvään toimivaltaan. Tältä osin toimivaltaa rajoittavaa sääntelyratkaisua voidaan pitää perusteltuna.*

(57) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan tarkastetun (eli Kansaneläkelaitoksen) olisi ilmoitettava tarkastusvirastolle, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

(58) Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain hallituksen esityksen 39/2000 vp yksityiskohtaisten perustelujen mukaan huomautusta koskeva säännös on tarpeellinen tarkastustoiminnan seurannan tehostamiseksi ja myös ministeriöiden vastuullistamiseksi perustuslain 68 §:n 1 momentissa edellytetyn mukaisesti hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan. Perustuslain 90 §:n 2 momentin sanamuodon ja tarkastusvirastosta annetun lain sekä perustelujen perusteella tarkastusviraston tarkastustoiminta on valvontaa. *Tässä suhteessa ehdotettu sääntely on jossain määrin ongelmallinen suhteessa Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen valvontatehtävään nähden. Koska Kansaneläkelaitos toimii erityisesti talouteensa liittyvissä asioissa sen valtuutettujen valvonnan alaisina, pidän tarpeellisena, että Kelan valtuutetut arvioisivat sen, mihin toimenpiteisiin tarkastusviraston tarkastusten johdosta on tarpeen ryhtyä ilman, että tarkastusvirasto voisi antaa Kelalle sen taloudenhoitoon liittyvää huomautusta, joka voisi periaatteessa koskea myös Kelan valtuutettujen valvontatoimintaa. Tällä tavalla nähdäkseni toteutettaisiin eduskunnan valitsemien valtuutettujen suora valvonta tosiasiallisesti, ja valtiosääntöisestikin parlamentaarinen valvonta huomioiden, vähemmän ongelmallisella tavalla kuin tarkastusviraston suora mahdollisuus antaa laillisuuteen tai muihin seikkoihin liittyviä huomautuksia.*

7. Kansaneläkelaitoksen henkilöstöä koskeva sääntely

(59) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan täsmennettäväksi Kansaneläkelaitoksen virkasuhteisen johdon palvelussuhteisiin liittyvää sääntelyä suhteessa valtion virkamieslakiin. Muutettava sääntely lisättiin aikanaan eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomion johdosta. Vastaavasti Kelan toimihenkilöitä koskeva sääntely lisättiin lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Sääntely jäi kuitenkin tuolloin epätäsmälliseksi. Siten Kelan johdon palvelussuhteisiin sovellettavan sääntelyn täsmentäminen on perusteltua, joskin varsin myöhäisessä vaiheessa eduskunnan päätettäväksi tuotuna yli 20 vuoden jälkeen.

(60) Perustuslain 80 §:n 1 momentin takia yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunta on tämän perusteella ja perustuslakiuudistuksen perustelut huomioon ottaen pitänyt selkeänä lähtökohtana, että esimerkiksi kunnallisten viranhaltijoiden oikeusaseman perusteista pitää säätää kattavasti lailla (PeVL 3/2000 vp, s. 3/I). Samat perustuslaista johtuvat seikat koskevat selvästi myös Kansaneläkelaitoksen henkilöstön oikeusaseman perusteita koskevaa sääntelyä (PeVL 7/2001 vp).

(61) Toisin kuin kunnissa tai hyvinvointialueilla, Kansaneläkelaitoksessa julkista valtaa käyttävät työsopimussuhteessa olevat toimihenkilöt etuisuuksista päätettäessä sekä palveluja muuten tuotettaessa. Kuntalain (410/2015) 87 §:n 2 momentin mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Niin ikään hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 92 §:n 2 momentti pitää sisällään vastaavan säännöksen. Tässä suhteessa Kansaneläkelaitoksen palvelussuhteita koskeva sääntely poikkeaa siitä lähtökohdasta, jonka mukaan julkista valtaa käyttävät henkilöt toimivat viranomaisissa virkasuhteissa. Sääntelyä ei voida pitää palvelussuhteita koskevan sääntelyn näkökulmasta symmetrisenä.

24.9.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti