Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 25.9.2025

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI KANSANELÄKELAITOKSESTA ANNETUN LAIN, VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTOSTA ANNETUN LAIN JA TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 81/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia, valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin tehtäisiin hallituksen kokoonpanoon liittyviä muutoksia. Lakia muutettaisiin myös siten, että Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajan virkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Lisäksi täsmennettäisiin sitä, miltä osin valtion virkamieslakia sovelletaan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaan ja johtajiin. Lakiin täsmennettäisiin myös se, miltä osin Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ja hallitus päättäisivät ylimmän johdon virkasuhteeseen liittyvistä asioista. Lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset, joiden mukaan Kansaneläkelaitos voisi siirtää rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä yksityiselle taholle. Lisäksi muutoksilla tarkennettaisiin ja laajennettaisiin Kansaneläkelaitoksen tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia. Lakiin tehtäisiin myös muutokset päätösten sähköisen tiedoksiantomahdollisuuden laajentamiseksi ja säädettäisiin siitä, että Kansaneläkelaitoksen antamasta päätöksestä olisi käytävä ilmi yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja laillisuutta. Tulotietojärjestelmästä annettua lakia muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin nykyistä laajemmin Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädetyt tehtävät, muun muassa tutkimus ja tilastointitehtävät.

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutetaan Kansaneläkelaitoksen hallinnon osalta parlamentaarisen työn pohjalta. Esityksellä ehdotetaan tehtäväksi ne parlamentaarisen työryhmän esittämät tarpeelliset muutokset, jotka eivät sisältyneet keväällä 2024 annettuun hallituksen esitykseen laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on ajantasaistaa Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toiminnan valvontaa koskevat säännökset sekä edistää tiedon liikkuvuutta julkishallinnon sisällä ja mahdollistaa toiminnan digitalisoiminen nykyistä paremmin. Tavoitteena on myös lisätä mahdollisuuksia toiminnan järjestämiseen kustannustehokkaasti ja parantaa Kansaneläkelaitoksen tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia sen laissa säädettyjen tehtävien toteuttamista varten. Lisäksi tavoitteena on ajantasaistaa yhteystietojen ilmoittamista päätöksessä koskeva sääntely Kansaneläkelaitoksen toiminnan erityispiirteet paremmin huomioon ottavaksi.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan suhteessa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momenttiin (yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto), 10 §:ään (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja), 21 §:ään (oikeusturva ja hyvä hallinto), 36 §:n 1 momenttiin (eduskunnan valitsemien valtuutettujen harjoittama Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja toiminnan valvonta), 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) ja 125 §:ään (virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet). Lisäksi perustuslakijaksossa viitataan perustuslain 6 §:n 3 momenttiin (lasten yhdenvertainen kohtelu) ja 17 §:ään (kielelliset oikeudet). Arviointi kytketään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Lisäksi esille tuodaan EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja EU:n perusoikeuskirja. Muualla esityksessä mainitaan lisäksi perustuslain 90 §:n 2 momentti (valtiontalouden tarkastusvirasto). Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arvioinnin lähtökohdat

Esitys on merkityksellinen useiden perustuslainsäännösten kannalta. Esityksessä on otettu huomioon lakiehdotusten kannalta keskeiset perustuslakikytkennät. Arviointi kohdistetaan asiakysymyksinä Kansaneläkelaitoksen (Kela) oikeuteen saada ja käsitellä tietoja, hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle, Kelan pääjohtajaa ja johtajia koskevaan kansalaisuusvaatimukseen, päätöksen tiedoksiantoon, yhteystietojen ilmoittamiseen päätöksessä sekä valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) oikeuteen tarkastaa Kelan toimintaa. Esitykseen sisältyy arviointia myös ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.

Esityksessä ovat siten kunnossa useat perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohdat. Esimerkiksi arviointia avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle perustuslain 124 §:ään nähden on pidettävä asianmukaisena ja hyvää lainvalmistelutapaa edustavana.

Toisaalta esityksen perustuslakijaksossa on laadullista epäsuhtaisuutta eri asiakysymysten arvioinnin välillä eikä esitys ole valtiosääntöoikeudellisesti täysin ongelmatonkaan. Esimerkiksi sähköistä tiedoksiantoa koskevan ehdotuksen arvioinnissa tyydytään lähinnä vain toteamaan, että olennaiset valtiosääntöiset reunaehdot on otettu huomioon esityksen valmistelussa ja siten esitys täyttää perustuslain asettamat vaatimukset. Vaille huomiota jää esimerkiksi sen arviointi, mikä merkitys sähköisen tiedoksiannon käyttämisen lisäämisellä olisi hyvän hallinnon näkökulmasta sekä iäkkäiden henkilöiden ja eri syistä toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden, yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta. Mainittua ehdotusta olisi ollut syytä arvioida myös suhteessa henkilön suostumuksen merkitykseen.

Katson tarpeelliseksi tarkastella seuraavassa erikseen ehdotetusta Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan tai johtajien virkoihin asetettavaksi Suomen kansalaisuuden vaatimukseksi, valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden ulottamisesta Kelan toiminnan ja taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastamiseen sekä Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja käsitellä tietoja.

Suomen kansalaisuuden vaatimus

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 9 §:ään lisättäisiin vaatimus, että Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan tai johtajien virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Esityksen mukaan (s. 6, 55) Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus täyttyy myös silloin, kun henkilöllä on lisäksi yhden tai useamman muun valtion kansalaisuus.

Esityksen mukaan (s. 56–58, 75) tarve Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien virkoihin liitettävään kansalaisuusvaatimukseen perustuu useiden eri perustelujen kokonaisuuteen. Näihin virkoihin liittyy merkittäväksi luokiteltavaa julkisen vallan käyttöä, elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä tehtäviä, sekä valmius- ja varautumistehtäviä ja niillä on myös yhteys valtion ja yhteiskunnan yleiseen etuun. Kansaneläkelaitoksen johtajien virat ovat virkoja, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä suomalaisen yhteiskunnan toimivuudelle ja hyvinvoinnille keskeisen sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämisessä, kehittämisessä ja organisoinnissa. Häiriöt sosiaaliturvajärjestelmän toimivuudessa vaarantavat keskeisiä yleisiä etuja ja vaarantavat perustuslain 19 §:ssä jokaiselle taattua oikeutta sosiaaliturvaan. Kansaneläkelaitoksen lakisääteiset tehtävät ovat osa yhteiskuntamme elintärkeitä toimintoja ja ne turvaavat väestön toimeentuloa, sosiaalista yhdenvertaisuutta, yhteiskuntarauhaa ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä. Kansaneläkelaitoksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä. Kansaneläkelaitoksen kautta kulkee merkittäviä rahavirtoja ja sen toiminta koskettaa lähes jokaista Suomessa asuvaa henkilöä. Esityksessä viitataan myös siihen, että Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1) Kansaneläkelaitos on määritelty yhdeksi keskeiseksi kokonaisturvallisuuden toimijaksi, joka turvaa osaltaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä. Iso osa Kansaneläkelaitoksen lakisääteisistä tehtävistä tähtää väestön toimintakyvyn ylläpitämiseen ja palvelujen tarjoamiseen.

Ehdotuksen kannalta merkityksellinen on perustuslain 125 §, jossa säädetään virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Esitöiden mukaan perustuslain 125 §:n 1 momentissa on kyse yleisestä valtuussäännöksestä, jonka nojalla kansalaisuusvaatimuksesta joihinkin virkoihin voidaan säätää lailla. Sanonnalla ”määrätty” julkinen virka tai tehtävä ilmaistaan periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä. Perustuslain 125 §:n 2 momentissa sanalla ”kansalaiskunto” ei viitata Suomen kansalaisuuteen. Koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. (HE 1/1998 vp, s. 180.)

Valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:ssä (1011/2018) on säädetty niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Pykälän 1 momenttiin sisältyy 13-kohtainen

luettelo, johon kuuluu etenkin valtion ylimpiä virkoja. 4 kohdassa mainitaan myös viraston päällikön virka.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtion virkamieslain 7 §:ää mainittuja virkoja sellaisina, että niihin nimittämisen edellytykseksi voidaan säätää kansalaisuusvaatimus. Valtion virkamieslain 7 §:n mukaisen kansalaisuusvaatimuksen perusteina ovat muun muassa merkittävä julkisen vallan käyttö, toimiminen lähellä valtiojohtoa ja laaja-alainen tiedonsaanti kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisistä tiedoista, päätöksenteon valmisteluun vaikuttaminen yhteistyössä valtioneuvoston jäsenten kanssa, kansallinen turvallisuus, Suomen ulkosuhteet, valmiuteen ja varautumiseen liittyvät tehtävät, kyberturvallisuuden kannalta merkittävät tehtävät sekä pääsy muutoin kuin satunnaisesti käsittelemään suojaustasoihin I–II luokiteltuja asiakirjoja. (PeVL 33/2017 vp, s. 3).

Muussa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunnan on katsonut voitavan asettaa kansalaisuusvaatimuksen kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp, PeVL 28/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen upseerien tehtävät ovat kansakunnan yleisen turvallisuuden kannalta sillä tavoin merkityksellisiä, että myös tällaisiin virkoihin johtavaan koulutukseen on voitu asettaa kansalaisuusvaatimus (PeVL 31/2008 vp, s. 2).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on tuonut esille, että perustuslaki ei ehdottomasti edellytä julkisen vallan käyttämistä koskevien tehtävien rajaamista vain Suomen viranomaisten (PeVL 6/2008 vp, PeVL 56/2006 vp, s. 3, PeVL 44/2002 vp, s. 2–3) tai Suomen kansalaisten piiriin (PeVL 40/2000 vp, s. 3).

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, PeVL 22/2014 vp, s. 3–5, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Ehdotus on merkityksellinen lisäksi perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (PeVL 33/2017 vp, s. 3, PeVL 26/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2009 vp, s. 7).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun

keinon oikeasuhtaisuuteen. (Ks. esim. PeVL 8/2025 vp, kappale 6, PeVL 33/2017 vp, s. 3, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3.)

Perustuslain 125 §:n 1 momentti koskee sanamuotonsa mukaisesti kaikkia julkisia virkoja. Näin ollen myös virat itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa kuten Kansaneläkelaitoksessa kuuluvat sen soveltamisalaan. Ehdotuksen kannalta analogisena soveltamispiiriin kuuluvana kansalaisuusvaatimusten hyväksyttävänä kohteena voi pitää valtion virkamieslain 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainittua viraston päällikön virkaa.

Tällainen kansalaisuusvaatimus voidaan kuitenkin asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä. Nähdäkseni soveltamisalan rajautumista Kelan pääjohtajaan ja muihin johtajiin on sinänsä mahdollista pitää mainitulla tavalla rajoitettuna. Erotteluperusteen rajoitetun soveltamisalan vuoksi myös perustuslain 6 §:ään kytkeytyvän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen sekä oikeasuhtaisuuden vaatimuksen voi katsoa täyttyvän.

Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, ettei käsittääkseni kansalaisuusvaatimusta ole aiemmin säädetty vastaavalla tavalla julkisoikeudellisen laitoksen johtajaan, eikä tällaisesta ole mainittu esityksessäkään. Kyse olisi varsin poikkeuksellisesti sääntelystä, joka ei myöskään ole valtiosääntöisesti välttämätöntä siksi, ettei perustuslaki edellytä julkisen vallan käyttämistä koskevien tehtävien rajaamista Suomen kansalaisten piiriin. Vailla valtiosääntöistä merkitystä ei ole nähdäkseni sekään, että Kelan pääjohtajan nimittävät eduskunnan valitsemat Kansaneläkelaitosta valvovat valtuutetut ja että kelpoisuusvaatimuksista on säädetty erikseen. Lisäksi periaatteellisluonteiseksi kysymykseksi nousee se, mihin muihin julkisoikeudellisten laitosten ja yhteiskunnan kannalta tärkeiden toimijoiden virkoihin esimerkiksi sosiaaliturvan toimeenpanossa voitaisiin näillä perusteilla asettaa kansalaisuusvaatimuksia.

Perustuslain 125 §:n 1 momentin edellyttämä perustellun syyn vaatimus nousee nähdäkseni asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa keskeiseksi. Vaatimus kytkeytyy samalla myös perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämään hyväksyttävään perusteeseen. Ehdotettu kansalaisuusvaatimus asettaisi henkilöt eri asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Asiassa onkin kysymys olennaisesti siitä, onko erilaiseen asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti tuotu esille asian arvioinnin kannalta olennaisina lähtökohtina perustuslain 6 ja 125 § sekä esitetty perusteluja sääntelytarpeelle. Esityksessä viitataan siihen, että tarkoitettuihin virkoihin liittyy merkittäväksi luokiteltavaa julkisen vallan käyttöä, elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä tehtäviä sekä valmius- ja varautumistehtäviä ja että niillä on myös yhteys valtion ja yhteiskunnan yleiseen etuun. Kansaneläkelaitoksen rooli väestön toimeentulon turvaamisessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toimivuuden turvaamisessa on kiistatta olennainen. Toisaalta kuitenkin Kelan tehtäväkenttä on nähdäkseni erilainen eikä täysin rinnastuva aiemmassa tulkintakäytännössä esillä olleisiin tilanteisiin, joissa on katsottu olevan käsillä hyväksytyt perusteet kansalaisuusvaatimuksen asettamiselle. Esityksessä ei ole myöskään yksilöity, millä perusteilla tarkoitettuihin virkoihin katsotaan kuuluvan merkittävän julkisen vallan käyttöä. Nähdäkseni perustelu lienee tältä osin kytkettävissä mahdollisuuteen puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Ylipäätään rinnastus valtion virkamieslain 7 §:n mukaisiin virkoihin jää avoimeksi. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten

tarkkaan ottaen Kelan pääjohtaja ja muut johtajat voisivat muun kuin Suomen kansalaisuutensa vuoksi vaarantaa Kelan toiminnan tavalla, joka olisi perusteltua estää. Näin ollen esityksen perusteella jää epäselvyyttä siitä, onko ehdotukselle olemassa perustuslain 125 §:n 1 momentin edellyttämä perusteltu syy ja kansalaisuuteen liittyvään erilaiseen asemaan asettamiselle perustuslain 6 §:n 2 momentin mukainen perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä peruste.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden ulottaminen Kelaan

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia, 2 §:n 1 momenttia ja 5 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastaminen annettaisiin valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin lisättäisiin tätä vastaavasti uusi 19 a § tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

Esityksen mukaan (s. 21) VTV:n suorittama Kansaneläkelaitoksen toiminnan tarkastaminen ja raportointi täydentäisi ja parantaisi eri toimijoiden (Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ja eduskunta, STM, Kansaneläkelaitoksen johto) tiedonsaantia, tukisi eduskunnan budjettivaltaa ja edistäisi toimintatapojen ja lainsäädännön kehittämistä.

Ehdotuksen kannalta on merkityksellinen perustuslain 36 §:n 1 momentti, jonka mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain esitöissä mainitaan, että kansaneläkejärjestelmää 1930-luvulla perustettaessa kyseistä uudistusta pidettiin niin tärkeänä, että laitoksen hallinto haluttiin saattaa valtion muusta hallinnosta osittain erilleen, eduskunnan valvontaan. Tarkemmat säännökset muun muassa valtuutettujen määrästä, varajäsenistä ja tehtävistä annetaan lailla. (HE 1/1998 vp, s. 89.)

Perustuslakivaliokunta on luonnehtinut Kansaneläkelaitoksen asemaa niin, että se on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka esimerkiksi on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista (PeVL 46/2010 vp, s. 4, PeVL 7/2001 vp, s. 3). Esimerkiksi valtiovarainministeriön sitovan ohjauksen ulottaminen Kansaneläkelaitokseen olisi perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan edellyttänyt perustuslain säätämisjärjestystä (PeVL 46/2010 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta on todennut, että perustuslain 36 §:n 1 momentin on katsottava vaativan, että valtuutetuille muodostetaan lailla tehtävä- ja toimivaltakokonaisuus, joka turvaa mahdollisuuden tosiasiallisesti merkittävään valvontaan (PeVL 7/2001 vp).

Lisäksi esityksen kannalta on merkityksellinen perustuslain 90 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Lisäksi perustuslain 90 §:n 3 momentin (596/2007) mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Perustuslain esitöiden mukaan VTV:n riippumattomuuteen kuuluu muun muassa se, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja poliittisiin

intressipiireihin. Lakitasaisuuden vaatimus turvaa osaltaan tarkastusviraston riippumattomuutta. Säännös sulkee pois mahdollisuuden antaa tarkastusvirastolle tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. (HE 1/1998 vp, s. 141–142.)

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä VTV siirrettiin eduskunnan yhteyteen valtiovarainministeriön alaisuudesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selkeyssyistä tärkeää koota valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva säännöstö mahdollisimman laajasti samaan lakiin. Lailla tulee antaa tarkempi sisältö momentin ilmaisulle "eduskunnan yhteydessä". Valiokunnan käsityksen mukaan valtiontilintarkastajien ja tarkastusviraston välinen yhteistyö ei ollut ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa. (PeVM 10/1998 vp, s. 24–25.) Sittemmin valtiontilintarkastajat-instituutio on kumottu ja tilintarkastajien tehtävät siirretty eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja osin valtiovarainvaliokunnalle. Lisäksi VTV:n tehtäviä on lisätty merkittävästi.

Viraston tehtävistä säädetään tarkemmin valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentissa, jonka mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä Kansaneläkelaitosta.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain esitöissä on todettu seuraavasti: ”Kansaneläkelaitoksen vakuutustoiminta rahoitetaan paitsi sosiaalivakuutusmaksuin myös takuusuorituksina valtion talousarvion määrärahasta. Lisäksi laitoksen hoidettavaksi on siirretty varsinkin 1990-luvulla suuri määrä sosiaalietuuksia, joiden rahoitus tulee valtion talousarvion määrärahoista. Kansaneläkelaitoksen toiminta ei nyt kuulu miltään osin kummankaan valtiontalouden ulkoisen tarkastuselimen tarkastuksen piiriin siitä huolimatta, että se vaikuttaa suoraan valtion talousarvioon ja sen rahoitukseen. Toisaalta kansaneläkelaitoksen sosiaalietuuksia koskevalla toiminnalla on kiinteä yhteys ja vuorovaikutus eri etuusjärjestelmiä koskeviin toimeenpanovallan tehtäviin samoin kuin järjestelmien hoidon ja toimivuuden kokonaisarviointiin. Nykyistä tilannetta ei voida pitää valtiontalouden hoidon ja ohjauksen kannalta tyydyttävänä. Tämän tarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä asiaa koskevia muutosehdotuksia ei ole kuitenkaan voitu tehdä, koska kysymys on eduskunnan vastattavana olevan laitoksen toiminnasta ja edellyttäisi puuttumista laitoksen nykyiseen valvontajärjestelmään. Hallitus pitää tärkeänä erillisen selvityksen käynnistämistä siitä, onko kansaneläkelaitoksen toiminta ja miltä osin saatettava valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen piiriin.” (HE 39/2000 vp, s. 15.)

Esitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole otettu kantaa Kelaa koskevaan soveltamisalan rajaukseen (ks. PeVL 19/2000 vp). Valiokunta totesi yleisesti, että tarkastusviraston hallinnollisen riippumattomuuden kannalta on merkityksellistä, että virasto on eduskunnan yhteydessä ja että viraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Tarkastusviraston perustuslaissa vahvistettu riippumattomuus tulee toisaalta ottaa asianmukaisesti huomioon säädettäessä virastosta lailla. (PeVL 19/2000 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt VTV:n tehtävien muutosehdotuksia arvioidessaan huomiota tehtävien kytkentään perustuslain 90 §:n 2 momenttiin. Valiokunnan mukaan tehtävän antaminen VTV:lle ei saa vaarantaa tarkastusviraston riippumattomuutta. Uuden tehtävän

aiheuttama lisäys tarkastusviraston tehtävämäärään ei ole saanut olla niin merkittävä, että se muodostuisi ongelmaksi tarkastusviraston perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn päätehtävän hoitamiselle. (Ks. esim. PeVM 9/2015 vp, s. 5, PeVM 3/2010 vp, PeVM 2/2009 vp.)

VTV:n tehtäväksi ehdotetun Kelan toiminnan ja taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastamisen kannalta on valtiosääntöisesti annettava merkitystä yhtäältä perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaiselle eduskunnan valitsemien valtuutettujen tehtävälle valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa sekä toisaalta perustuslain 90 §:n 2 momentin edellyttämälle VTV:n riippumattomuudelle. Merkille pantava puute esityksessä on, ettei perustuslakijaksossa tuoda nimenomaisesti esille perustuslain 90 §:n 2 momenttia.

Perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta on asianmukaista, että valtiontalouden tarkastusviraston valvontavallan laajennuksista ehdotetaan säädettäväksi lailla. Vaikka ehdotetut VTV:n valvontatehtävät eivät suoraan koskekaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa, on tehtävillä kuitenkin kytkentä perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaisiin VTV:n tehtäviin. Näin ollen tehtävä voitaisiin sinänsä perustuslain 90 §:n 2 momentin estämättä antaa valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tällöin tulee kuitenkin varmistua siitä, ettei tehtävä vaaranna VTV:n riippumattomuutta. Tältäkin kannalta merkitystä on sillä, voidaanko ehdotettavaa lisäys valvontavaltaan pitää sillä tavoin merkittävänä, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Esityksen perustuslakijaksossa ei oteta havaintojeni mukaan kantaa tähän seikkaan. Vaikutusarvioinneissa (s. 25) on todettu, että valtiontalouden tarkastusviraston vuosittain tekemien tarkastusten kokonaismäärä ei tämän uudistuksen seurauksena merkittävästi nousisi. Mainittujen arvioiden voi katsoa olevan osin epäsuhdassa Kelan toiminnan erityisluonteen ja laajuuden kanssa. Tällaista epäsuhtaa on mielestäni myös siihen nähden, että esityksellä ylipäätään tavoitellaan Kelan valvonnan kattavuuden lisäämistä. Asiassa on siten syytä vielä varmistua, ettei ehdotettu VTV:n tehtävien lisäys voisi muodostua merkittäväksi perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta ongelmallisella tavalla.

Perustuslain 36 §:n 1 momenttiin nähden esityksen perustuslakijaksossa (s. 78) on tyydytty toteamaan, ettei ehdotus muuttaisi valtuutettujen nykyisen tehtävän luonnetta tai heikentäisi eduskunnan valvonta- tai vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi jaksosta käy ilmi, että perustuslain 36 §:ään kytkeytyvä ongelma puuttumisesta eduskunnan valvottavana olevan laitoksen valvontajärjestelmää on pyritty esityksessä välttämään lähinnä tarkastuskertomuksen tiedoksisaattamisella eduskuntaan.

Pidän sinänsä Kelan valvonnan kattavuuden varmistamista valtiosääntöisesti asianmukaisena pyrkimyksenä. Kansaneläkelaitoksen tehokas valvonta on tärkeää laitoksen erityisen valtiosääntöisen aseman ja sen tehtävien merkittävyyden vuoksi. Kansaneläkelaitoksen tehtäviä on jatkuvasti lisätty ja sen merkitys on kasvanut. Samalla Kansaneläkelaitoksen menoja on jouduttu lisääntyvässä määrin kattamaan valtion budjettirahoituksella. Tähän nähden eduskunnan budjettivaltaan ja tietotarpeisiin sidottu argumentaatio ei ole vailla merkitystä ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Samalla on kuitenkin keskeistä varmistaa se, ettei ehdotus vaaranna perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaista valtuutettujen mahdollisuutta harjoittaa tosiasiallisesti merkittävää valvontaa. Esityksen perusteella jää epäselväksi se, mikä olisi ehdotetun valvontajärjestelmän

suhde voimassa olevaan valvontajärjestelmään. Siten esityksen valossa on vaikea vakuuttua siitä, ettei aiempi käsitys siitä, että kysymys olisi eduskunnan vastattavana olevan laitoksen valvontajärjestelmään puuttumisesta perustuslain 36 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisella tavalla (ks. HE 39/2000 vp), pidä edelleen paikkaansa.

Kansaneläkelaitoksen oikeus saada ja käsitellä tietoja

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 2 a §, jonka 1 momentissa ehdotetaan Kelalle oikeutta salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä käsitellä etuusrekisterinsä tietoja 2 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjen tehtäviensä hoitamista varten. Lisäksi 2 momentissa ehdotetaan oikeutta saada maksutta sekä salassapitosäännösten ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä 2 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjen tehtäviensä hoitamista varten välttämättömiä tietoja 11-kohtaisen luettelon mukaisesti.

Kansaneläkelaitokselle ehdotetaan esimerkiksi oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevan tutkimuksen harjoittamiseksi tai tilastojen, arvioiden ja ennusteiden laatimiseksi välttämättöminä tietoina mm. Eläketurvakeskukselta työeläkkeiden päätöstietoja, Verohallinnolta verotustietoja, Maahanmuuttovirastolta oleskelulupaa koskevia tietoja, Tilastokeskukselta tietoja väestön koulutuksesta, ammatista ja sosioekonomisesta asemasta, varhaiskasvatuksen tietovarannosta tietoja varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ja heidän huoltajistaan, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöltä opiskeluterveydenhuoltopalveluita koskevia henkilö- ja potilastietoja sekä opiskeluterveydenhuoltopalveluiden tuottamiseen liittyviä kustannus- ja toimintatietoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat 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. PeVL 5/2025 vp, kappale 9 ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, PeVL 4/2021 vp).

Ehdotetuilla muutoksilla tarkennettaisiin ja laajennettaisiin Kansaneläkelaitoksen tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia. Sääntelyn perusoikeusvaikutusten vuoksi (etenkin suhteessa perustuslain 10 §:ään) on pidettävä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja perustuslain 2 §:n 3 momenttiin sekä 80 §:n 1 momenttiin kytkeytyvän lailla säätämisen vaatimuksen kannalta asianmukaisena, että näistä oikeuksista on ehdotettu säädettäväksi lailla.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin ehdotettua 2 a §:n 2 momenttia voi pitää erittäin laajana. Säännös mahdollistaisi tiedonsaannin hyvin laajalta joukolta viranomaisia ja vieläpä varsin laveasti määriteltyjä tutkimus- ja tilastointityyppisiä tehtäviä varten. Vaikka ehdotetut

tiedonsaantioikeudet on sidottu välttämättömyysvaatimukseen ja tietosisältöä on pyritty jossakin määrin myös yksilöimään, ovat ehdotetut tiedonsaantioikeudet nähdäkseni ongelmallisen laajoja. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole yksilöidysti perusteltu ehdotettuja tietotarpeita. Näin ollen esityksen perusteella on vaikea vakuuttua ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien välttämättömyydestä ja kaikkinaisesta yhteensopivuudesta perustuslain 10 §:n kanssa.

Helsingissä 25.9.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori