

15.5.2025

EOAK/2212/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Juha Niemelä

LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI KANSANELÄKELAITOKSESTA ANNETUN LAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 19.2.2021 parlamentaarisen työryhmän selvittämään Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita (STM042:00/2021). Esitysluonnoksella ehdotetaan tehtäväksi ne parlamentaarisen työryhmän esittämät tarpeelliset muutokset, jotka eivät sisältyneet eduskunnalle keväällä 2024 annettuun hallituksen esitykseen laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 39/2024 vp). Lisäksi lainsäädäntöön tehtäisiin joitakin muutoksia Kansaneläkelaitoksen tekemien aloitteiden pohjalta.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin tehtäisiin hallituksen kokoonpanoon liittyviä muutoksia ja täsmennettäisiin, miltä osin valtion virkamieslakia sovelletaan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaan ja johtajiin. Lisäksi ehdotetaan, että Kansaneläkelaitos voisi siirtää rutiiniluonteisia avustavia tehtäviä yksityisen tahon tehtäväksi, ja muutosta yhteystietojen ilmoittamiseen Kansaneläkelaitoksen päätöksissä. Myös Kansaneläkelaitoksen tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia tarkennettaisiin ja laajennettaisiin sekä laajennettaisiin mahdollisuutta päätösten sähköiseen tiedoksiantoon.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että virastolle tulisi oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toimintaa.

Tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotetaan Kansaneläkelaitokselle aiempaa laajempaa tiedonsaantioikeutta tulorekisteristä.

2 LAUSUNTO

Esitän lausuntonani seuraavaa. Lausuntoni otsikointi noudattelee esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen järjestystä.

2.1 Kansaneläkelaitoksen oikeus saada ja käsitellä tietoja

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 a §, jonka 1 momentissa ehdotetaan Kansaneläkelaitokselle oikeutta salassapitovelvoitteiden ja muiden rajoitusten estämättä oikeutta käsitellä omien rekistereidensä tietoja lain 2 §:n 2 momentin ja 3 momentin 2–4 kohdissa säädettyjen tehtävien ja palvelujen hoitamista varten.

Lisäksi 2 momentissa ehdotetaan Kelalle oikeutta saada maksutta ja salassapitovelvoitteiden ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä 2 §:n 3 momentin 2–4 kohdissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten tunnistetietoineen väestöä koskevia välttämättömiä tietoja.

Arvioin etenkin 2 momentissa esitettyä Kelan tietojensaantioikeutta.

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 (PeVL 5/2025 vp, kohta 9 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 96/2022 vp, PeVL 4/2021 vp).

Ehdotetun säännöksen tiedonsaantioikeutta koskeva 2 momentti on erittäin laaja ja kattava sen mahdollistaessa tietojen saannin hyvin laajalta joukolta viranomaisia ja varsinkin laajasti määriteltäviä tehtäviä varten.

Tiedonsaantioikeus koskisi voimassa olevan 2 §:n 3 momentin 2–4 kohdissa säädettyjä tehtäviä, joita ovat etuusjärjestelmien ja oman toiminnan kehittämistä palveleva tutkimus, tilastojen, arvioiden ja ennusteiden laatiminen sekä toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevien ehdotusten laatiminen.

Kansaneläkelaitokselle ehdotetaan esimerkiksi oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä lainsäädännön kehittämistä koskevien ehdotusten 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.

Vaikka esitysluonnoksessa tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen ja tietosisältö jossain määrin pyritty yksilöimään, ovat ehdotetut tiedonsaantioikeudet väljyydessään ja tietosisältöjen laajuudessaan välttämättömyyskriteeristä huolimatta näkemykseni mukaan ongelmallisen laajoja. Esitysluonnoksesta ei käy selvästi ja täsmällisesti ilmi, minkä vuoksi nimenomaan näitä tehtäviä varten olisi välttämätöntä saada salassa pidettäviä tietoja ehdotetulla tavalla hyvin laajasti.

Myös nykytila, esimerkiksi muualla lainsäädännössä olevat tietojen antamista koskevat säännökset, jää esitysluonnoksessa selkeästi arvioimatta ja kuvaamatta, minkä vuoksi on vaikea arvioida muutosta nykytilaan ja sitä, miksi sääntelyä nyt pidetään tarpeellisena muuttaa. Kela tuottaa nykyisinkin varsin runsaasti tutkimustuloksia, tilastoja ja arvioita, joita varten Kansaneläkelaitos saa käsitykseni mukaan tietoluovutuksia muiden viranomaisten tietovarannoista.

Lisäksi säännöksen arviointi suhteessa perustuslakiin on varsin ylimalkainen ja puutteellinen, eikä sen voida katsoa edustavan hyvää lainvalmistelutapaa. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden perusteella on hyvin vaikea vakuuttua ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien välttämättömyydestä sekä näiden yhteensopivuudesta perustuslain 10 §:n kanssa.

Pidän välttämättömänä, että ehdotettuja merkittäviä tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä huolellisesti arvioidaan jatkovalmistelussa, ja mikäli näitä päädytään ehdottamaan, tulisi vielä arvioida esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi erityisesti ehdotuksen suhteesta perustuslain 10 §:ään.

2.2 Avustavien tehtävien siirtäminen yksityiselle taholle

Luonnoksen 2 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Kansaneläkelaitos voisi siirtää lain 2 §:n 1 mukaiseen sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvän avustavan tehtävän yksityiselle taholle. Säännöksessä täsmennettäisiin avustavien tehtävien olevan mm. hakemusten vastaanottoa, niihin sisältyvien tietojen tallentamisesta sekä asiakirjojen tulostamista. Lisäksi tällaisia avustavia tehtäviä olisivat myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta.

Ehdotettu sääntely vastaa Verohallinnosta annetun lain 2 b §:ää, jonka taustalla oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, joka koski Verohallinnon optisen lukupalvelun siirtämistä yksityisen yhtiön hoidettavaksi ilman lainsäädännön tukea (Dnro 848/2/11). Sinänsä pidän aiemman ratkaisun mukaisesti ehdotetussa 2 b §:ssä lueteltuja tehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä vastaavasti kuin esitysluonnoksessa.

Pidän kuitenkin ongelmallisena, että esitysluonnoksessa vaikutetaan kopioidun mainittu Verohallintoa koskeva säännös sekä sen säätämisyjärjestysperustelut (HE 76/2012 vp, s. 69) ilman, että luonnoksessa yksilöitäisiin ja kuvattaisiin, millaisista Kansaneläkelaitoksen tehtävistä olisi kyse, ja arvioitaisiin nyt ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin.

Asianmukaisina perusteluina ei voida pitää viittausta siihen, että sääntely vastaa Verohallinnon osalta säädettyä. Korostan lisäksi, että perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytys on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen tulee kuvata kunkin siirrettäväksi ehdotetun tehtävän osalta. Luonnoksen perustelut näiltä osin ovat hyvin suppeat. Luonnoksessa ei myöskään ole selostettu sitä, millä tavalla tehtävän asianmukainen valvonta hoidetaan. Korostan, että yksityiset toimijat ehdotetun 2 b §:n mukaisia tehtäviä hoitaessaan käsittelevät salassa pidettäviä sekä arkaluonteisia tietoja.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalan osalta myös yksityiseen niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Suoraan lain nojalla tulevat sovellettavaksi hallintolaki ja kielilaki (423/2003).” Mielestäni mainittu listaus näyttää puutteellisena, ja hallinnon yleislakien soveltumista toimijaan tulee perusteluissa täydentää.

On myös syytä panna merkille, että Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi on hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:ssä säädetty viestinvälityspalvelu. Lain 5 §:ssä on säädetty tietyille tahoille velvollisuus käyttää näitä Digi- ja väestötietoviraston tarjoamia tukipalveluita. Nyt Kansaneläkelaitoksen 2 b §:ään ehdotetaan ilmeisesti Kansaneläkelaitokselle mahdollisuus antaa näitä Digi- ja väestötietoviraston lakisääteisiä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvia tehtäviä muille kuin viranomaisille. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida huolella ehdotetun sääntelyn suhde mainittuun tukipalvelulakiin, sääntelyn yhdenmukaisuus sekä jäljempänä tässä lausunnossa mainittu vireillä oleva hanke sähköisen tiedoksiantosääntelyn ensisijaisuudesta.

2.3 Kansaneläkelaitoksen hallitusta ja ylintä johtoa koskevat muutosehdotukset

Esitysluonnoksessa esitetään, että jatkossa Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaksi ja johtajaksi voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (9 §).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Alkuperällä yhtenä kielletyistä syrjintäperusteista viitataan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan muun muassa kansalliseen ja etniseen alkuperään. Syrjintäkieltosäännöksessä ei nimenomaan mainita henkilön kansalaisuutta kiellettynä erotteluperusteena. Eri asemaan asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta on kuitenkin kiellettyä myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (ks. kootusti PeVL 8/2025 vp, kohta 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”sääntely ei muutoinkaan asettaisi henkilöitä eri asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöön liittyvien syiden perusteella” (s. 37).

Säätämisyjärjestysperusteluita tältä osin tulisi mielestäni täsmentää jatkovalmistelussa, sillä käsitykseni mukaan ehdotettu kansalaisuusvaatimus asettaisi henkilöt eri asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Asiassa onkin kysymys keskeisesti siitä, onko erilaiseen asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät perusteet.

Esitysluonnoksessa perustellaan kansalaisuusvaatimusta sillä, että Kansaneläkelaitos on määritelty yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston julkaisu 2025:1) yhdeksi keskeiseksi kokonaisturvallisuuden toimijaksi, joka turvaa osaltaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä. Lisäksi todetaan pääjohtajan ja johtajien virkoihin kuuluvan merkittävää julkisen vallan käyttöä suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämisessä, kehittämisessä ja organisoinnissa. Lisäksi viitataan Kansaneläkelaitoksen rooliin Kanta-palveluiden toimintavarmuuden turvaamisessa sekä laitoksen muulle viranomaiselle tai organisaatiolle turvallisuuden ja huoltovarmuuden parantamiseksi antamaan virka-apuun.

Näiden syiden vuoksi Kansaneläkelaitoksen johtajien virat voidaan esitysluonnoksen mukaan rinnastaa valtion ylimpiin johtamisvirkoihin.

Valtion virkamieslain 7 §:ssä on lueteltu virat, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaan ja johtajiin on Kansaneläkelaitoksesta annetun lain mukaan soveltuvin osin voimassa, mitä valtion virkamieslaissa säädetään valtion ylimpien virkamiesten vastuusta, erottamisperusteista ja palvelussuhteen ehdoista.

Kansaneläkelaitos ei ole viranomainen, vaan itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Tiedossani ei ole, onko nyt esitettyä kansalaisuusvaatimusta säädetty aikaisemmin vastaavalla tavalla julkisoikeudellisen laitoksen johtajaan, eikä tällaisesta ole mainittu esimerkkiä myöskään esitysluonnoksessa. Edellä mainitussa turvallisuusstrategiassa on mainittu julkisoikeudellisista laitoksista myös Suomen Pankki keskeisenä julkishallinnon toimijana. Lisäksi sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyen on strategiassa lueteltu useita toimijoita, joilla on hallussaan suuri määrä väestöä koskevia salassa pidettäviä tietoja ja joiden häiriötön toiminta on tärkeää.

Kansaneläkelaitoksen rooli väestön toimeentulon turvaamisessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toimivuuden turvaamisessa on kieltämättä keskeinen. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että käsitykseni mukaan kansalaisuusvaatimusta ollaan varsin poikkeuksellisesti säätämässä muuhun kuin valtion viranomaisen palveluksessa olevaan johtajaan ja koska kansalaisuusvaatimuksia tulisi PL 125 §:n esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 180) mukaan asettaa vain rajoitetusti ja perustellusti, tulisi jatkovalmistelussa pyrkiä avaamaan vielä enemmän Kansaneläkelaitoksen ja sen johtajien virkoihin sisältyvää merkittävää julkisen vallan käyttöä ja virkojen rinnasteisuutta valtion virkamieslain 7 §:ssä mainittuihin johtajavirkoihin.

Totean lisäksi, että ehdotetun 11 §:n 3 momentin tekstissä oleva ”siten kuin” viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi laatia selkeästi informatiiviseksi ja välttää kyseistä epäselvää viittaustapaa.

2.4 Päätöksen tiedoksianto

Luonnoksen 20 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Kansaneläkelaitos voisi antaa tavallisena tiedoksiannona tiedoksi kaikki päätökset. Nykyisin tavallinen tiedoksianto on käytössä, hallintolain 60 §:stä poikkeavasti, Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavaksi säädettyä etuutta koskevissa päätöksissä.

Ehdotuksessa on mainittu uutena tavallisen tiedoksiannon ryhmänä opiskeluterveydenhuollon maksuunpanopäätökset. Ehdotusta perustellaan sillä, että tavallisen tiedoksiannon käyttö olisi kustannustehokasta ja tarkoituksenmukaista.

Lisäksi ehdotetaan säännökseen mainintaa siitä, että päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta noudatetaan, mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 18 ja 19 §:ssä säädetään

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi huomioida ehdotettujen sähköistä tiedoksiantoa koskevien säännösten yhteys ja suhde sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevaan sääntelyhankkeeseen (VN/9952/2024).

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on kyseisestä lakihankkeesta antamassa lausunnossaan arvioinut, että esitysluonnos sisältäisi suuren riskin sille, että pyrittäessä lisäämään sähköisen tiedoksiannon käyttämistä vaarannettaisiin tarpeettomasti muun muassa iäkkäiden henkilöiden ja eri syistä toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja oikeusturvan toteutumista. Apulaisoikeusasiamies arvioi kokonaisuutena, että sähköisen tiedoksiannon tulisi lausunnossa todetuin perusteluin vielä tässä vaiheessa perustua henkilön suostumukseen, jotta tosiasiallisen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan sekä hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisesta voidaan varmistua (EOAK/1466/2025).

Nyt ehdotettu poikkeussäännös, jolla todisteellisia tiedoksiantoja ei enää käytettäisi yhdistettynä valtiovarainministeriössä valmisteltuun tiedoksiantosääntelyyn, jossa ei edellyttäisi sähköiseltä tiedoksiannolta suostumusta, vaikuttaisi merkittävään siltä, että asiakkaiden tosiasiallinen mahdollisuus saada päätös tiedoksi voisi heikentyä entisestään.

Katson, että ehdotettua säännöstä tulisi arvioida esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa huolellisesti perustuslain 21 §:n kannalta. Luonnoksesta ei ilmene näiden kahden lakihankkeen välinen suhde tai esimerkiksi se, olisiko nyt Kansaneläkelaitosta koskevaan lakiin ehdotetut tiedoksiantoa ja julkisten hallintotehtävien antamista koskevat säännökset tarkoitus kumota mainitun sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta koskevan lainsäädännön tultua voimaan.

Viittaus sähköisestä asioinnista annettuun lakiin vaikuttaa olevan virheellinen. Ehdotetun 20 b §:n 2 momentin mukaan päätöksen sähköisessä tiedoksiannossa noudatetaan, mitä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:ssä säädetään. Kyseinen laki tulee kuitenkin sovellettavaksi Kansaneläkelaitokseen kokonaisuudessaan sen 2 §:n nojalla. Viittaus on nähdäkseni siten sekä turha että virheellisesti muodoltaan aineellinen.

2.5 Yhteystietojen ilmoittaminen päätöksessä

Luonnoksessa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen päätöksestä olisi käytävä ilmi Kansaneläkelaitoksen yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Säännös merkitsisi poikkeusta hallintolain säännöksestä (44 § 2 mom. 4-kohta), jonka mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Totean näiltä osin, että säännöksessä ei siis edellytetä, että päätöksestä ilmenisi nimenomaisesti päätöksen tekijän tai edes asiaa valmistelleen henkilön yhteystieto, vaikka useissa tapauksissa luontevinta olisi mainita päätöksen tekijä tai muu asian ratkaisemiseen osallistunut (HE 72/2002 vp, s. 107).

Kansaneläkelaitoksen antamissa etuuspäätöksissä on jo pitkään ollut asiaa käsitelleen etuuskäsittelijän nimi ja kyseisen etuuden palvelulinjan puhelinnumero, johon soittamalla päätöksen saanut on voinut halutessaan saada lisätietoja päätöksestä.

Myös laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että Kansaneläkelaitoksen päätökset eivät näiltä osin täytä hallintolain säännöstä.

Apulaisoikeusasiamies on arvioinut (Dnro 650/4/16) asiaa vuonna 2017 seuraavasti:

”Saamani selvityksen mukaan Kelan päätöksistä ei ilmene kenenkään yksittäisen henkilön nimeä ja yhteystietoa lisätietojen pyytämiseksi. Näiltä osin Kelan menettely ei siis vastaa sanatarkasti sitä, mitä hallintolaissa säädetään. Kela on järjestänyt asian siten, että päätöksessä ilmoitetussa palvelunumerossa on vastaajana tietty asiakaspalveluryhmä. Käsitykseni mukaan järjestelmän etuna on se, että tiedusteluun vastaaminen ei ole yksittäisen virkailijan läsnäolon varassa. Käsitykseni mukaan tärkeintä on se, että päätöksen saanut asiakas tavoittaa vaikeuksitta asiakaspalvelijan, jolta hän saa tarvittaessa lisätietoja päätökseen liittyen. Sillä, kuka virkailija häntä palvelee, ei ole nähdäkseni ratkaisevaa merkitystä, kunhan vain palvelu on asiantuntevaa. Ja kuten Kelakin on tuonut esiin, asiakkaalla on kuitenkin halutessaan mahdollisuus jättää soittopyyntö hänen etuuspäätöksensä tehneelle virkailijalle, jonka nimi näkyy Kelan mukaan päätöksestä, ja päästä näin keskustelemaan asiasta myös kyseisen virkailijan kanssa.”

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa (OKV/868/1/2028), että säännöksen tarkoituksen ja palveluperiaatteen vaatimukset täyttäisi parhaiten menettely, jossa päätöksestä ilmenisi asiaa valmistelleen etuuskäsittelijän nimi ja hänen yhteystietonsa sekä lisäksi etuuskohtaisten asiakaspalvelijoiden yhteystieto. Apulaisoikeuskansleri viittasi vuotta myöhemmin tähän ratkaisuun ja kiinnitti Kansaneläkelaitoksen huomiota hallintolain 44 §:n 2 momentin 4 kohdan noudattamiseen (OKV/174/10/2020).

Olen vastikään 8.5.2025 (EOAK/368/2025) ottanut – sosiaali- ja terveysministeriöllekin tiedoksi lähettämässäni päätöksessä – kantaa Kansaneläkelaitoksen vuonna 2024 aloittamaan kokeiluun, jossa se oli jättänyt perustoimeentulotukihakemuksen ratkaiseen toimihenkilön nimen pois päätöksestä vedoten henkilöstön työturvallisuuteen. Päätöksiin oli merkitty toimihenkilön allekirjoituksen sijaan viranomaisen nimi (Kansaneläkelaitos) ja yhteystiedoksi asiakaspalvelun yhteystiedot.

Katsoin, että päätöksen allekirjoittamistavan osalta menettely ei ollut Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukainen. Asetuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökset on allekirjoitettava, mutta sääntely mahdollistaa etuuspäätösten koneellisen allekirjoittamisen, jolloin fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan merkitään etuuspäätöksen tekijän nimi tekstinkäsittelyohjelmalla. Siltä osin kuin päätöksissä ei ilmoitettu sen henkilön nimeä, jolta päätöksestä saa lisätietoja, menettely ei puolestaan ollut hallintolain mukainen. Pidän valitettavana ja huolestuttavanaakin sitä, jos asiakkaiden käytös oli johtanut omaksuttuun kokeiluun. Korostin kuitenkin sitä, että mikäli Kansaneläkelaitos pitää sääntelyä toimintansa erityispiirteiden vuoksi epätarkoituksenmukaisena, sen tulee pyrkiä aikaansaamaan tarpeellinen lainmuutos eikä soveltaa sääntelyä tavalla, jota se ei nimenomaisesti mahdollista.

Luonnoksessa säännöstä perustellaan Kansaneläkelaitoksen toiminnan erityispiirteillä, millä tarkoitetaan käsitykseni mukaan etenkin laitoksen antamien päätökset suurta määrää (yli 10 miljoonaa päätöstä vuodessa) sekä toiminnan organisointia. Nämä näkökohdat ovat nähdäkseni varteenotettavia.

Kansaneläkelaitokseen toimittamillani tarkastuksilla (viimeksi tammikuussa 2025) olen perehtynyt sen ratkaisutoiminnan volyymeihin ja siihen, miten Kansaneläkelaitos on eri toimintonsa organisoinut. Saamieni tietojen mukaan Kansaneläkelaitos on viime vuosina vastannut noin 2,2 miljoonaan asiakaspuheluun. Tähän nähden puhelinpalveluun kohdistuvien kanteluiden määrä on ollut hyvin vähäinen, samoin niiden kanteluiden määrä, joissa on kyse lisätietoja antavan henkilön nimestä ja yhteystiedoista. Todettakoon myös, että edellä mainitusta päätöksestäni lähemmin ilmenevällä tavalla ratkaisijan nimitiedonkaan kokeiluluonteinen pois jättäminen perustoimeentulotukipäätöksistä ei ole aiheuttanut ratkaisujen vuotuisen määrään nähden sanottavammin sen paremmin kanteluja oikeusasiamiehelle kuin nimeä koskevia yhteydenottoja Kansaneläkelaitokseenkaan.

Käsitykseni mukaan päätöksen riittäväillä ja asianmukaisilla perusteluilla Kansaneläkelaitoksen on mahdollista minimoida päätöksen saajien tarpeet saada päätöksestä lisätietoja. Asianmukaiset perustelut auttavat myös päätöksestä lisätietoa antavaa palveluneuvojaa vastamaan päätöksen saajan mahdollisesti esittämiin kysymyksiin. Palveluneuvojilla on kuitenkin käsitykseni mukaan jo lähtökohtaisesti hyvät perustiedot niistä etuuslajeista, joita koskeviin tiedusteluihin heidät on määrätty vastaamaan.

Ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen antamien päätösten suuri määrä, sen toimintojen tehokas organisointi sekä se, että nyt ehdotetulla säännöksellä on tarkoitus säätää lain tasoisesti käytännöstä, joka Kansaneläkelaitoksessa on tosiasiallisesti ollut käytössä hyvin pitkään – käsitykseni mukaan ilman mainittavia ongelmia tai oikeusturvan vaarantumisen uhkaa –, pidän ehdotettua säännöstä tässä sääntely-yhteydessä perusteltuna.

Pidän kuitenkin tärkeänä, että ehdotettua hallintolaista poikkeavaa sääntelyä arvioitaisiin esityksen säätämisympäristöissä erityisesti perustuslain 21 §:n kannalta. Totean yleisempänä huomiona sen, että yleislainsäädännöstä poikkeamiselle tulee olla erityiset, painavat perusteet.

2.6 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusviraston tehtävä ja toimivalta laajennettaisiin koskemaan myös Kansaneläkelaitosta. Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin lisättäisiin tätä vastaavasti uusi 19 a § tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

Ehdotettuun sääntelyyn ei nähdäkseni liity vastaavia valtiosääntöisiä ongelmia kuin aiemmin käsiteltyihin ehdotuksiin, joiden kohdalla perustuslakivaliokunta arvioi, että Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellisen erityisaseman vuoksi se on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista (PeVL 7/2001 vp, PeVL 46/2010 vp). Perustuslain 36 §:n 1 momentin tarkoituksena on ollut järjestää Kansaneläkelaitoksen toiminta siten, että se toimii eduskunnan valvonnassa.

Kuten esitysluonnoksessa on selostettu, kysymys tarkastusviraston valvonta- ja tarkastustoimivallan ulottamisesta Kansaneläkelaitokseen on ollut esillä useassa yhteydessä aiempina vuosina ja tarve tehokkaammalle ja kattavammalle valvonnalle Kansaneläkelaitoksen merkittävän yhteiskunnallisen tehtävän vuoksi on tunnustettu. Tarkastusvirastoa koskevan lain esitöissä todettiin Kansaneläkelaitoksen valvonnan osalta seuraavaa:

”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)

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan, että esitys ei muuttaisi valtuutettujen nykyisen tehtävän luonnetta. Kuitenkin aiemmin Kansaneläkelaitoksen valvontajärjestelmää tarkasteltaessa on siten arvioitu, että tarkastusviraston valvonnan ulottaminen Kansaneläkelaitokseen edellyttäisi puuttumista laitoksen nykyiseen valvontajärjestelmään. Nyt lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa tätä aiempaa arvioita ei kuitenkaan mainita.

Perustuslakivaliokunta 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). Luonnoksen perusteella jää siten jossain määrin epäselväksi se, mikä on ehdotetun tarkastusviraston valvontajärjestelmän suhde voimassa olevaan valvontajärjestelmään huomioiden myös edellä todettu arvio tarpeesta puuttua laitoksen nykyiseen valvontajärjestelmään. Kansaneläkelaitoksen tehokas valvonta on tärkeää laitoksen erityisen valtiosääntöisen aseman ja sen tehtävien merkittävyyden vuoksi, mutta valvontajärjestelmän tulee muodostaa myös selkeä ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus.

Lausunnon laatimiseen on lisäksi osallistunut ma. esittelijäneuvos Heini Färkkilä.