

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 81/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jussi Syrjänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Teija Hautera, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia, valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista pidetään kuitenkin suotavana, koska ehdotettava sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia, valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia. Esityksen tavoitteena on ajantasaistaa Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toiminnan valvontaa koskevat säännökset sekä edistää pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti 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.

(2) Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka esimerkiksi on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista (PeVL 7/2001 vp, s. 3/I, PeVL 46/2010 vp, s. 4/I). Perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslailla ei ollut tarkoitus muuttaa Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa, joka siihen asti oli pohjautunut valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1937 lisättyyn 83 a §:ään (HE 1/1998 vp, s. 89/I). Perustuslakiuudistuksen perustelujen mukaan lailla annetaan tarkemmat säännökset muun muassa valtuutettujen määrästä, varajäsenistä ja tehtävistä.

Kansalaisuusedellytys

(3) Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain 125 §:n 1 momentin mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Sanonnalla "määrätty" julkinen virka tai tehtävä on ilmaistu periaate, jonka mukaan kansalaisuusvaatimuksia tulisi asettaa vain rajoitetusti ja perustellusta syystä (HE 1/1998 vp, s. 180).

(4) Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden ja syrjintäkiellon kannalta. Kansalaisuus on sellainen 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu henkilöön liittyvä erotteluperuste, jota ei ilman hyväksyttävää syytä saa käyttää erottelevan lainsäädännön perusteena (mm. PeVL 26/2010 vp). Hyväksyttävänä perusteena voidaan tässä sääntely-yhteydessä pitää perustuslain 125 §:n 1 momentin säännöstä.

(5) Perustuslakivaliokunnan mukaan 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/I)

(6) Perustuslakivaliokunnan käytännössä kansalaisuusvaatimus on katsottu voitavan asettaa kelpoisuusehdoksi erityisesti sellaisiin virkoihin, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä,

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2025 vp

kuten esimerkiksi poliisimiehen ja rajavartiolaitoksen virkoihin (ks. PeVL 38/2013 vp, PeVL 19/2005 vp ja 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).

(7) Perustuslakivaliokunnan arvioiman (PeVL 33/2017 vp, s. 2—3) valtion virkamieslain 7 §:ssä on säädetty niistä viroista, joihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Säännös koskee hyvin monenlaisia eri virkoja ja monien virkojen osalta kansalaisuusvaatimuksen säätämistä perusteltiin usean erilaisen perustelun yhdistelmällä.

(8) Myös Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja muiden johtajien virkoihin liitettävää kansalaisuusvaatimusta on hallituksen esityksen perusteluissa (s. 56—58 ja s. 75) perusteltu useiden erilaisten perusteiden muodostamalla kokonaisuudella. 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulle kansalaisuusvaatimukselle voidaan näiden piirteiden erityispiirteet ja kokonaisuus huomioon ottaen katsoa olevan asialliset ja riittävät perustelut.

Valtiontalouden tarkastusviraston toimivalta tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toimintaa

(9) Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia esitetään muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle säädetään oikeus Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastamiseen. Oikeustilan selkeyden vuoksi ehdotetaan, että uusi tarkastusviraston Kansaneläkelaitokseen kohdistama valvonta-tehtävä todetaan myös Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 19 a §:ssä. Lisäksi lain 5 §:ssä ehdotetaan säädettaväksi, että Kansaneläkelaitoksen tarkastuksesta laadittu tarkastuskertomus annetaan tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja muille voimassa olevassa laissa säädettyille taholle, minkä lisäksi tarkastuskertomus annetaan tiedoksi myös eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitosta valvoville valtuutetuille.

(10) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 25) mukaan valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus Kansaneläkelaitokseen ei muuttaisi Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen, hallituksen ja neuvottelukuntien tehtäviä eikä Kansaneläkelaitoksen tilintarkastusta.

(11) Perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Käsitellessään voimassa olevan Kansaneläkelaitosta koskevan lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 36 §:n 1 momentin on ymmärrettävä viittaavan pyrkimykseen turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kansaneläkelaitoksessa (PeVL 7/2001 vp, s. 2). Valiokunnan mukaan säännöksen oli katsottava vaativan, että valtuutetuille muodostetaan lailla tehtävä- ja toimivaltakokonaisuus, joka turvaa mahdollisuuden tosiasiallisesti merkittävään valvontaan. Valtuutetuille osoitettu tehtävien kokonaisuus oli valiokunnan arvioiden mukaan, myös suhteessa laitoksen muille toimielimille kuuluviin tehtäviin, sellainen, että se riittää hyvin täyttämään perustuslaista johtuvan vaatimuksen (PeVL 7/2001 vp, s. 2).

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2025 vp

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettu sääntely ei perusratkaisuiltaan puutu rajoitavasti valtuutettujen tehtävä- ja toimivaltakokonaisuuteen. Kun valtionalouden tarkastusviraston laatima tarkastuskertomus tulisi antaa tiedoksi myös eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitosta valvoville valtuutetuille, sen sisältämä informaatio vahvistaa valtuutettujen valvontatehtävän toteuttamisen tietopohjaa, minkä puolestaan voidaan arvioida turvaavan valtuutettujen mahdollisuutta tosiasiallisesti merkittävään valvontaan.

(13) Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole käsitelty kysymystä siitä, voisiko Valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoimivalta kohdistua myös Kelan valtuutettuihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, ottaen huomioon Kelan valtuutettujen valtiosääntöinen asema eduskunnan valitsemina Kansaneläkelaitoksen hallinnon ja toiminnan valvojina ja tähän kiinnittyvä pyrkimys turvata eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet, että valtionalouden tarkastusviraston tarkastustoimivallan kohdistuminen Kansaneläkelaitoksen valtuutettuihin olisi valtiosääntöisesti ongelmallista. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on välttämätöntä selventää sääntelyä tältä osin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 9.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen