

Asia: VN/32762/2025

Valtioneuvoston asetus Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi.

Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1137/2001) päätösten allekirjoittamista koskevaa 2 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevan säännöksen mukaan Kelan antamat päätökset on allekirjoitettava. Asetusta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että päätöksen allekirjoitukseksi voidaan merkitä koneellisesti Kansaneläkelaitos, päätöksentekijän nimeä ei näin ollen tarvitsisi enää päätöksessä mainita.

Ehdotetusta asetuksen muutoksesta seuraa, että nykytilasta poiketen Kansaneläkelaitoksen tekemistä päätöksistä ei jatkossa ilmenisi päätöksen tehneen henkilön nimeä, eli julkisen vallan käyttäjän nimi ei ilmenisi suoraan päätöksestä. Ehdotettu muutos ei ole hallinnon avoimuuden kannalta vähämerkityksellinen. Ehdotetun muutoksen perusteella herää kysymys siitä, missä määrin Kansaneläkelaitos on työntekijöidensä työturvallisuuden näkökulmasta tältä osin erityisessä asemassa suhteessa muihin viranomaisiin. Vaikka tässä ehdotetaan muutosta vain tietyn viranomaisen käytäntöjen osalta, nostaa ehdotettu muutos väistämättä esiin myös horisontaalisempia kysymyksiä.

Asetusluonnoksen perustelumuiotiossa on verraten perusteellisesti tuotu esiin ehdotetun muutoksen valtiosääntöoikeudelliset ja erityisesti hyvän hallinnon toteutumiseen liittyvät kytkennät, jännitteet ja aiemmin asiaan liittyen esitetyt tuomioistuinten ja laillisuusvalvojen tulkinnat. Ehdotetulle muutokselle on myös pyritty esittämään sinänsä varsin ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä työntekijöiden turvallisuuden parantamiseen liittyviä perusteluja.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin valitettavana, että ehdotetun muutoksen valmistelu on edennyt jossain määrin epäjohdonmukaisesti ja tältä osin tavoitellun lopputuloksen osalta eri virallislähteistä on nyt saatavilla ristiriitaista ja osin harhaanjohtavaa tietoa.

Kansaneläkelaitosta koskevaan lakiin säädettiin syksyllä 2025 uusi 20 b §, jonka mukaan päätöksestä on käytävä ilmi Kansaneläkelaitoksen yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa

lisätietoja päätöksestä. Kyseisen säännöksen tarkoitus on poiketa hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdasta, jonka mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Kyseistä muutosta koskevassa hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu seuraavaa:

”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.” (HE 81/2025 vp, s. 62)

Esityksen säätämisperusteluissa todetaan lisäksi seuraavaa:

”Nyt ehdotettu muutos ei tarkoita sitä, etteikö Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä edelleen olisi näkyvissä päätöksen tehneen henkilön nimi, kuten tähänkin asti.” (HE 81/2025 vp, s. 76)

Hallituksen esitystä koskevassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä todetaan kuitenkin seuraavasti:

”Valiokunta pitää Kansaneläkelaitoksen henkilöstöön kohdistuvien häiriö- ja uhkatilanteiden torjumiseksi ja työturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevassa Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen (1137/2001) valmistelun yhteydessä sääntelyä muutetaan siten, että Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä ei enää näy päätöksen tehneen henkilön nimi.” (StVM 19/2025 vp)

Ehdotetulle asetuksen muutokselle on näin ollen sosiaali- ja terveysvaliokunnan ilmaisema tuki, mutta kysymyksen valtiosääntöiset ulottuvuudet eivät ole tulleet perusteellisesti arvioiduiksi esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (vrt. PeVL 35/2025 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vastaavan muutoksen välttämättömyyttä on hiljattain arvioitu hallinnon avoimuuden kulttuurin kannalta samankaltaisessa pohjoismaassa Ruotsissa. Ruotsissa on verraten perusteellisesti selvitetty erilaisia tapoja suojata julkisen sektorin työntekijöitä väkivaltaa, uhkauksia ja häirintää vastaan (SOU 2024:1). Eri suojatoimia arvioineen selvityksen yhtenä selvityskohteena oli myös päätöksentekijän nimen ilmoittamatta jättäminen kirjallisissa päätöksissä, jos on syytä arvioida, että henkilö joutuisi uhkauksen, häirinnän tai muun vakavan haitan kohteeksi. Kyseinen lainsäädäntöehdotus sisältyy maaliskuussa 2025 parlamentille annettuun hallitukseen esitykseen (Prop. 2024/25:141). Ehdotettu lainmuutos, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia viranomaisissa työskenteleviä, hyväksyttiin Ruotsissa hallintolakiin toukokuussa 2025.

Kyseinen lainsäädäntöratkaisu tehtiin Ruotsissa laajemman ja perusteellisemman selvityksen ja avoimen parlamentaarisen keskustelun perusteella. Koska ehdotettu muutos on erityisesti hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteenkin toteutumisen kannalta olennainen, olisi ollut perusteltua, että jo Kansaneläkelakiin syksyllä 2025 ehdotettujen muutosten osalta olisi ilmaistu selvästi sääntelyn tavoite ja liityntä tulevaan asetuksen muutokseen, arvioitu vaihtoehtoiset sääntelyratkaisut ja mahdollistettu tältä osin avoin keskustelu ehdotettujen lainsäädäntömuutosten kokonaistavoitteesta. Tältä osin huomio kiinnittyy myös perustelumuiotiossa (s. 11) esitettyyn punnintaan, jossa työntekijöiden turvallisuus ja oikeus saada tieto ratkaisijasta esitetään yksioikoisesti olevan jännitteisessä suhteessa. Työntekijöiden turvallisuuden parantamiseksi olisi mahdollisuus tehdä kuitenkin myös kokonaan muunlaisia toimia ja toisaalta ratkaisijan nimen

poistaminen päätöksestä siten, että tieto on kuitenkin pyydettyä saatavilla, voi osoittautua turvallisuuden parantamisen kannalta riittämättömäksi keinoksi.

Mahdollisuus arvioida ja valvoa käsittelijän esteellisyyttä eittämättä heikentyy tai muuttuu ehdotetun sääntelyn myötä. Tilanteessa, joissa ratkaisijan nimi ei ilmene päätöksestä, tulee asianosaisen joko systemaattisesti epäillä ratkaisijan esteellisyyttä ja varmistaa tieto ratkaisijasta aina tietopyynnöin tai tyytyä luottamaan siihen, että viranomaisessa esteellisyysskysymykset on aina asianmukaisesti arvioitu, eikä asianosaisena asiasta tarvitse varmistua.

Edellä esitettyjen periaatteellisten huomioiden lisäksi oikeusministeriö kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön huomiota myös asetuksen perustelumuihistiosta ilmeneviin tiettyihin julkisuuslain soveltamista koskeviin kannanottoihin, joiden oikeellisuudesta on vaikea vakuuttua.

Perustelumuihistiossa (s. 4) todetaan Kansaneläkelaitoksen toteuttamaan kokeiluun liittyen, että päätöksentekijän nimi oli kuitenkin saatavissa julkisuuslain 11 §:n 1 momentin perusteella. Edelleen muistiossa todetaan, että Kansaneläkelaitoksella oli kuitenkin oikeus kieltäytyä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin perusteella käsittelytietojen antamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa, kun asiointitilanteen tai asiakkaan taustan perusteella siihen katsottiin olevan aiheutta toimihenkilön turvallisuuden vuoksi.

Oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslain 11 § koskee asianosaisjulkisuutta ja asianosaisen tiedonsaantioikeutta, joka koskee muiden kuin julkisten asiakirjojen sisältöä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ratkaisijatietoa ei ole säädetty julkisuuslaissa eikä erityissääntelyssä salassa pidettäväksi. Näin ollen tiedonsaantioikeus ei voine perustua ainakaan lähtökohtaisesti julkisuuslain 11 §:ään, vaan yleisemmin julkisuuslaissa lähtökohdaksi säädettyyn viranomaisen asiakirjojen julkisuuteen, joka koskee asianosaisten lisäksi jokaista. Nyt ehdotettujen muutosten perusteella epäselväksi jääkin, millä perusteella asetuksen muutoksen jälkeen tieto ratkaisijasta on tarkoitus pyynnöstä antaa asianosaiselle ja mihin perustuisi mahdollinen sellainen tulkinta, että tieto annetaan ainoastaan asianosaiselle erityisen tiedonsaantioikeuden perusteella.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Leppävirta Liisa
Oikeusministeriö