

Lausunto

29.05.2026

Asia: VN/32762/2025/

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin kumoamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ESITETYT MUUTOKSET

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen (1137/2001) 2 §:n 1 momentti kumotaan, jolloin Kelan päätöksiä ei enää tarvitsisi allekirjoittaa. Tämä mahdollistaisi käytännössä sen, että päätöksistä ei ilmenisi päätöksentekijän henkilöllisyys, vaan allekirjoitus voitaisiin korvata merkinnällä ”Kansaneläkelaitos”.

Esitettyjen muutosten keskeinen tavoite on suojata työntekijöitä uhkailulta ja häirinnältä, jotka ovat muistion mukaan lisääntyneet merkittävästi viime vuosina (s. 1–2). Amnesty pitää tätä tavoitetta sinänsä erittäin tärkeänä ja perusteltuna.

PERUS- JA IHMISOIKEUSVAIKUTUKSET

Asetusmuistiossa on tunnistettu ehdotetun muutoksen oleellinen oikeudellinen jännite: toisaalta julkisuusperiaate, hyvä hallinto ja virkavastuu puoltavat päätöksentekijän yksilöitävyyttä, toisaalta työntekijöiden turvallisuus ja yksityiselämän suoja edellyttävät suojatoimenpiteitä.

On selvää, että Kelan työntekijöihin kohdistuva uhkailu ja häirintä on vakava ongelma, joka edellyttää tehokkaita toimia työntekijöiden turvallisuuden turvaamiseksi. Samaan aikaan on korostettava, että julkisen vallankäytön avoimuus, yksilöitävissä oleva virkavastuu ja oikeus

tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ovat keskeisiä oikeusvaltion periaatteita, joita turvaavat muun muassa perustuslain 2 §, 12 § ja 21 §.

Perustuslakivaliokunnan ja laillisuusvalvojien kannanotoissa on vakiintuneesti pidetty hyvän hallinnon lähtökohdana sitä, että päätöksentekijä on selvästi yksilöitävissä (AOA 386/4/02, AOA 2472/4/06, AOA 686/4/09). Lisäksi oikeuskäytännössä on korostettu, että tiedon saaminen julkista valtaa käyttävistä henkilöistä kuuluu julkisuusperiaatteen ydinalueeseen (KHO 2014:83).

Hallintovaliokunta on korostanut, että avoimuus edistää luottamusta hallintoon ja kansalaisten mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan (HaVM 29/2002 vp. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että oikeusturvan tulee olla tosiasiallista ja tehokasta, ei vain muodollista (PeVL 72/2018 vp; PeVL 81/2022 vp). Tällä on merkitystä paitsi oikeusturvan, myös hallinnon uskottavuuden ja luottamuksen kannalta.

Amnesty katsoo, että nyt esitetty ratkaisu siirtää painotusta merkittävästi työntekijöiden suojan suuntaan ilman riittävän perusteellista analyysia siitä, miten avoimuuden ja oikeusturvan heikentyminen kompensoidaan. Perusoikeuksien rajoitusten arvioinnissa keskeinen periaate on suhteellisuus. Rajoituksen tulee olla paitsi hyväksyttävään tavoitteeseen tähtäävä myös välttämätön ja oikeasuhtainen.

Asetusmuistiossa käsitellään vaihtoehtoisia ratkaisuja varsin suppeasti. Vaihtoehtoisina, mutta muistion mukaan soveltumattomina keinoina on tarkasteltu henkilöstönumerointia sekä turvakieltoja. Lisäksi muistiossa kuvataan laajasti Kelassa jo käytössä olevia turvallisuustoimia, kuten turvallisuuskoulutusta, teknisiä ratkaisuja ja poliisiyhteistyötä, mutta ei arvioida systemaattisesti, olisiko näitä mahdollista kehittää edelleen ennen esitetyn laajuista avoimuuden rajoittamista. Muistiossa ei myöskään arvioida riittävällä tavalla riskiperusteisia malleja, joissa suojatoimia kohdennetaan yksilöllisten uhkien perusteella, tai muita organisatorisia ja rikosoikeudellisia keinoja puuttua uhkailuun tehokkaammin.

Muistiossa korostetaan, että asianosainen voi pyytää päätöksentekijän nimen jälkikäteen ja että virkavastuu toteutuu edelleen. Amnesty pitää tätä tärkeänä, mutta katsoo, että tämä ei riittävästi kompensoi suoran tiedon puuttumista päätöksestä. Käytännössä oikeusturvan toteutuminen voi vaikeutua, jos yksilöinti edellyttää erillistä pyyntöä. Asiakkaan tietoisuus oikeuksistaan voi olla rajallinen ja tietopyyntö voidaan poikkeuksellisesti evätä turvallisuussyihin vedoten.

Sujuvan tiedonsaannin näkökulmasta keskeistä olisi, että asiakkaalle kerrotaan päätöksessä tai sen liitteessä selkeästi ja ymmärrettävästi, että hänellä on oikeus pyytää tieto ratkaisijasta sekä saada ohjeistus siitä, miten pyyntö tehdään, missä ajassa tieto annetaan, ja millä perusteella tiedon antamisesta voidaan poiketa.

Asetusmuistiossa todetaan, että Kelalla olisi oikeus poiketa ratkaisijatiedon antamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa, jos se on tarpeen toimihenkilön yksityiselämän ja turvallisuuden suojaamiseksi. Muistiossa ei yksilöidä tarkemmin, millaisissa tilanteissa tietopyyntö voitaisiin evätä, millä perusteilla uhka tai riski arvioidaan, kuka arvioinnin tekee ja millaisin menettelyllisin takein se tehdään.

Rajoituksen perusteiden tulisi olla mahdollisimman täsmällisiä ja läpinäkyviä. Amnesty katsoo, että riskiarviointia koskevaa harkintaa ei tulisi jättää yksinomaan tapauskohtaisen ja sisäisen harkinnan varaan ilman selkeitä periaatteita. Vaikka kaikkia riskinarvioinnin yksityiskohtia ei voida turvallisuusyistä julkistaa, tulisi sääntelyssä tai sitä täydentävissä julkisissa ohjeissa vähintään linjata, että nimen antamatta jättäminen olisi poikkeus, eikä pääsääntö. Arvion tulisi perustua konkreettisiin ja yksilöityihin seikkoihin, eikä yleisiin oletuksiin. Muutoin vaarana on, että tiedon antamatta jättämisestä tulee ajan myötä tosiasiallisesti laaja ja rutiininomainen käytäntö, vaikka se on tarkoitettu poikkeukselliseksi toimeksi. Riskiarvio tulisi myös dokumentoida, jotta se on jälkikäteen valvottavissa. Asiakkaalle tulisi aina antaa kirjallinen, perusteltu ja valituskelpoinen päätös tiedon epäämisestä.

Lisäksi Amnesty katsoo, että riskinarvioinnin periaatteista tulisi viestiä avoimesti yleisellä tasolla. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi julkista kuvausta siitä, millaisia tekijöitä arvioinnissa tyypillisesti otetaan huomioon (esimerkiksi aiempi uhkailu, väkivallan uhka, asiakkaan nimenomainen ilmaus vahingoittamistarkoituksesta). Tällainen avoimuus vahvistaisi luottamusta viranomaisen toimintaan.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Työntekijöiden turvallisuus on erittäin tärkeä ja hyvin perusteltu tavoite. Samalla Amnesty katsoo, että avoimuuden ja oikeusturvan toteutumista ei tule heikentää enempää kuin on välttämätöntä.

Amnesty katsoo, että nyt ehdotetulla sääntelyratkaisulla on merkittäviä vaikutuksia, jotka ulottuvat Kelan toimintaa laajemmalle. Kysymys ei ole pelkästään yksittäisen viranomaisen käytännöstä ja toiminnan sääntelystä, vaan potentiaalisesta muutoksesta hallintokulttuurissa ja julkisen vallan käytön avoimuudessa yleisemmin. Häirintää ja uhkailua esiintyy laajasti julkisen vallan käytössä ja siksi lausuttavana oleva sääntelymuutos voi vaikuttaa laajemminkin tuleviin viranomaistoiminnan sääntelyratkaisuihin. Aiemmalla kyseisen asetuksen muuttamista koskevalla lausuntokierroksella usea toimija toi esille tarvetta ulottaa sääntelyratkaisu koskemaan myös muita viranomaisia. Jos yhden viranomaisen kohdalla hyväksytään poikkeus avoimuuden periaatteesta, syntyy paine ulottaa poikkeus muihin vastaavassa tilanteessa oleviin toimijoihin. Tämä voi johtaa asteittaiseen muutokseen, jossa poikkeuksesta muodostuu uusi käytäntö.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten huolellinen punninta asetuksen muuttamisen yhteydessä on tärkeää. Mikäli päätöksentekijöiden anonymisointi yleistyisi hallinnossa, sillä olisi merkittäviä

vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka yksittäiset oikeussuojakeinot säilyisivät muodollisesti ennallaan. Avoimuus ja tieto päätöksentekijästä ovat myös olennainen osa viranomaistoiminnan uskottavuutta. Mikäli päätöksenteko näyttäytyy kasvottomana, tämä voi pitkällä aikavälillä heikentää kansalaisten luottamusta siihen, että julkista valtaa käytetään asianmukaisesti ja vastuullisesti.

Olisi perusteltua arvioida sääntelyä yleisemmällä tasolla, jotta kysymystä työntekijöiden suojelun ja hallinnon avoimuuden välisestä suhteesta voitaisiin tarkastella systemaattisesti ja perusteellisesti perusoikeusjärjestelmän kannalta koko julkisen hallinnon tasolla johdonmukaisena kokonaisuutena, ei yksittäisiä viranomaisia koskevana erillISRatkaisuina. Asetusmuistio rajautuu kuitenkin vain Kelan toimintaan, eikä sisällä laajempaa kokonaisarviota. Amnesty katsoo, että esitetyn muutoksen perusoikeusvaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kokonaisvaltaisesti.

Amnesty korostaa, että nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta sääntelyn kokonaisvaltaisuus on ratkaisevaa. Yksittäinen muutos voi vaikuttaa rajatulta, mutta jos vastaavat ratkaisut yleistyvät eri hallinnonaloilla, niiden yhteisvaikutus voi olla merkittävä. Tämä koskee erityisesti julkisuusperiaatteen, oikeusturvan ja virkavastuun toteutumista. Näiden oikeuksien ja periaatteiden heikentyminen yksittäisissä tapauksissa voi ajan myötä johtaa laajempaan muutokseen hallinnon rakenteessa ja toimintakulttuurissa.

Amnesty suosittelee, että jatkovalmistelussa tehdään perusteellisempi perusoikeus- ja suhteellisuusarviointi. Ensisijaisesti tulisi kehittää muita keinoja työntekijöiden turvallisuuden parantamiseksi, mukaan lukien uhkailun tehokkaampi rikosoikeudellinen käsittely, organisatoriset turvatoimet ja viestinnälliset ratkaisut.

Mikäli jatkovalmistelu tehdään esitysluonnoksen pohjalta, olisi syytä tarkastella järjestelmällisesti vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja, kuten rajattua soveltamisalaa tai riskiperusteisia ratkaisuja, joita voitaisiin toteuttaa rinnakkain muiden työntekijöiden turvallisuutta parantavien keinojen kanssa.

Mikäli ratkaisujen anonymisointi otetaan käyttöön, tulee varmistaa, ettei se heikennä asiakkaiden tosiasiallista oikeutta saada tietoa päätöksentekijästä tai mahdollisuuksia valvoa esteellisyyttä ja virkavastuuta. Mikäli päätöksentekijän nimi ei jatkossa lähtökohtaisesti ilmene Kelan antamasta päätöksestä, asiakkaan oikeus saada tieto ratkaisijasta pyynnöstä nousee keskeiseksi oikeusturvatekijäksi. Tällöin on varmistettava, että mikäli ratkaisijan nimeä ei anneta asiakkaalle, tulee rajoituksen olla perusteltu.

LAUSUNTOAIKA

Lausuntopyynnössä perustellaan lyhyttä lausuntoaikaa sillä, että lausunnonantajilla on ollut aiemmalla lausuntokierroksella mahdollisuus lausua varsinaisesta substanssiasiasta eli päätöksentekijän nimen pois jättämisestä päätöksestä. Kun asetuksen momentin muuttamisen sijaan esitetään sen kumoamista, kyseessä ei ole pelkästään lakitekninen muutos saman toivotun

lopputuloksen aikaansaamiseksi. Velvoittavan säännöksen poistaminen kokonaan siirtää keskeisen sääntelyratkaisun pois asetustasolta Kelan sisäisiin määräyksiin. Siksi lyhyttä lausuntoaikaa ei voi pitää perusteltuna.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto