

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

22.1.2026

Viite: VN/32762/2025

EOAK/8111/2025 LAUSUNTOPYYNTÖ: VALTIONEUVOSTON ASETUS KANSANELÄKELAITOKSESTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 2 §:N MUUTTAMISEKSI

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta Kansaneläkelaitoksesta (Kela) annetun valtioneuvoston asetuksen (1137/2001) päätösten allekirjoittamista koskevan 2 §:n 1 momentin muuttamiseksi. Säännöksen mukaan Kelan päätökset on allekirjoitettava. Asetusta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että päätöksen allekirjoitukseksi voidaan merkitä koneellisesti Kansaneläkelaitos, eikä päätöksentekijän nimeä tarvitsisi enää päätöksessä mainita.

Esityksen tavoitteena on pyrkiä paremmin turvaamaan Kelan toimihenkilöille perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa jokaiselle ihmiselle taatut oikeudet henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen. Lisäksi tavoitteena on luoda Kelalle paremmat edellytykset perustuslain ja työturvallisuuslain edellyttämällä tavalla huolehtia työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä.

2 LÄHTÖKOHDAT

Kelan hallintopäätöksiä koskeva allekirjoitusvaatimus perustuu nyt tarkastelussa olevaan valtioneuvoston asetuksen säännökseen, joka tuli voimaan 1.1.2002, mistä alkaen Kelan antamista päätöksistä on tullut ilmetä päätöksentekijän nimi. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleeseen hallintolakiin ei vastaavaa velvoitetta säädetty. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja 4 kohdan mukaan päätöksestä tulee ilmetä sen

henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Asetusluonnoksen muistion mukaan pykälä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan hallintolain sääntelyä.

Totean, että hallintolakia koskevaa hallituksen esitystä edeltänyt hallintolakiehdotus sisälsi nimenomaisen säännöksen velvollisuudesta ilmoittaa asian ratkaisemiseen osallistuneiden henkilöiden nimet. Lopulliseen hallituksen esitykseen säännöstä ei kuitenkaan tullut, eikä hallintovaliokuntakaan päätenyt ehdottamaan esitetyn sääntelyn muuttamista, vaikka se piti lähtökohtana, että nimitieto ilmaistaisiin päätöksessä. Valiokunta piti oikeusturvan näkökulmasta olennaisena sitä, että ehdotettu lisätietojen antajan nimeämisvelvoite pitää sisällään myös sen, että lisätietona on mahdollista pyytää tietoja myös päätöksen tekemiseen osallistuneista henkilöistä (ks. HaVM 29/2002 vp – HE 72/2002 vp).

Sääntely poikkeaa siten hallintolainkäytössä nimenomaisesti omaksutusta. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 86 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä ilmi päätöksentekoon osallistuneiden nimet. Vaikka lainsäätäjä on siten hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä tietoisesti valinnut erilaisen kannan, sääntelyitä on tosiasiasa pyritty osin lähentämään hyvän hallinnon tulkinnoin paitsi laillisuusvalvontaratkaisuissa myös oikeuskirjallisuudessa.¹

Olen Kelaa koskevassa päätöksessäni EOAK/368/2025, joka koski päätöksen allekirjoittamista ja lisätietojen antajan nimen ilmoittamista, korostanut 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.

Kelan päätösten osalta edellä jo todettu velvollisuus ilmoittaa lisätietojen antaja poistui, kun 1.1.2026 tuli voimaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 20 b §. Sen mukaan päätöksestä on käytävä ilmi Kansaneläkelaitoksen yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

¹ Ks. esim. 6205/2016 ja siinä mainitut ratkaisut (<https://www.oikeusasiamies.fi/rfi/ra/kaisut/-/eoar/6205/2016>) sekä apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätökset OKV/305/10/2020–OKV/316/10/2020 ja OKV/868/1/2018. Keskeisinä perusteluina on esitetty muun muassa hyvään hallintoon kuuluva viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus ja avoimuus, yksilön mahdollisuus kontrolloida esteellisyttä ja se, että henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Lisäksi nimitiedon on arvioitu vähentävän päätöksentekijän nimestä kiinnostuneen asianosaisen tarvetta ottaa viranomaiseen erikseen yhteyttä nimen selvittämiseksi, mikä voi edesauttaa viranomaistoiminnan sujuvuutta ja edistää palveluperiaatteen toteutumista.

Kirjallisuudesta ks. esim. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2021, s. 323, Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, 2024, s. 331–332, ja Matti Niemivuo, Marietta Keravuori-Rusanen, Kirsi Kuusikko: Hallintolaki, 2010 s. 328 ja 330).

3 ARVIOINTIA

Kuten asetusluonnoksen muistiossa todetaan, aiemmissa päätöksentekijän nimitieto koskevista laillisuusvalvontakannanotoissa asiaa on arvioitu vain hyvän hallinnon, ei työntekijöiden työturvallisuuden kannalta. Sama lähestymistapa on korostunut myös oikeuskirjallisuudessa. Hyvän hallinnon näkökulman korostuminen laillisuusvalvonnassa selittyy käsitykseni mukaan paljolti sillä, että viranomaiset eivät välttämättä ole aiemmin edes vedonneet työturvallisuuteen liittyviin seikkoihin kulloinkin tutkittavana olleessa asiassa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että nimen ilmoittamista ei ole puollettu vain laillisuusvalvojien kannanotoissa. Perustuslakivaliokunta on nimittäin eräässä sääntely-yhteydessä pitänyt perusteltuna täydentää ehdotettua päätöksen sisältöä koskevaa sääntelyä – perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatut hyvän hallinnon takeet huomioiden – vaatimuksella päätöksen tekijän ilmaisemisesta päätöksessä. Lisäksi valiokunta kiinnitti yleisesti valtioneuvoston huomiota päätöksen tekijän ilmaisemista koskevan sääntelyn tarpeellisuuden arvioimiseen perustuslain 21 §:n ja 118 §:n kannalta (PeVL 38/2021 vp). Asiaa ei kuitenkaan pidetty sääätämisyjärjestyskysymyksenä. Hallintovaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella, että asianomaiseen säännökseen lisätään maininta päätöksen tekijästä (HaVM 14/2021 vp).²

Käsitykseni mukaan nyt onkin kyseessä varsin poikkeukselliseen ja huolestuttavaan ilmiöön liittyvä muutosesitys. Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa esityksen työsuojelullisiin perusteisiin kytkeytyvää lähtökohtaa ja sen vakavuutta. Muistiossa on perusteellisesti tuotu esiin paitsi tätä myös hyvän hallinnon näkökulmaa ja punnittu asiaa eri perusoikeuksien näkökulmasta.

Nyt esitetty muutos yhdistettynä hiljattain tehtyyn Kela-lain muutoksen (20 b §) merkitsisi kokonaisuutena sitä, että jatkossa Kelan päätöksistä ei ilmenisi lainkaan julkista valtaa käyttäneen henkilön nimi.

Kelan osalta sääntelyn kokonaisuudessa ollaankin mielestäni nyt siis siirtymässä äärilaidasta toiseen. Vielä viime vuonna Kelan päätöksissä tuli olla sekä asetuksen edellyttämä käytännössä ratkaisijan (koneellinen) allekirjoitus että ilmetä hallintolain mukaisesti lisätietojen antajan nimi ja yhteystiedot. Kun lisätietojen antajan osalta nyt on jo lailla poistettu vaatimus tietyn henkilön nimen ilmoittamisesta ja nyt esitetään vielä päätöksentekijänkin nimen poistamista, jatkossa Kelan päätöksissä ei olisi nähtävissä enää yhdenkään henkilön nimeä.

Mielestäni olisi ollut perusteltua, että näiden kahden toisiinsa elimellisesti liittyvän muutoksen valmistelu olisi tapahtunut samanaikaisesti, jotta näiden erilaisella säädöstasolla toteutettavien muutosten yhteisvaikutukset olisivat olleet paremmin havaittavissa ja ennakoitavissa.

² Ks. Laki sisäasioiden rahastoista ohjelmakaudella 2021–2027, 16 § 2 mom.

Nyt vain Kelaa koskevalla muutoksella saattaa ajan mittaan olla heijastusvaikutuksia sellaisiinkin viranomaisiin, jotka tällä hetkellä allekirjoittavat päätöksensä tai muuten ilmoittavat päätöksissään ratkaisijan nimen, vaikkei siihen lakisääteistä velvoitetta olisikaan. Vaikka nimitiedon ilmaiseminen vakiintuneen tulkinnan mukaan on hyvän hallinnon mukaista, käytännön muuttaminen perustellusta syystä poistamalla nimitieto, – jolloin menettely olisi siis edelleen hallintolain mukainen –, ei välttämättä automaattisesti tarkoita, että toimenpide olisi hyvän hallinnon vastainen.

Sääntelyiden eriaikaisesta valmistelusta huolimatta asiassa on merkille pantavaa se, mitä eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi edellä viitattua Kela-lain muutosta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (StVM 19/2025 vp):

”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.”

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä on siten sinänsä luettavissa lainsäätäjän varsin vahva taustatuki nytkin arvioitavana olevalle muutokselle, vaikkei asia eduskunnan arvioitavaksi nyt enää päädykään.

Huomioni on kiinnittynyt siihen, että asetusmuutoksen muistion mukaan pykälä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan hallintolain sääntelyä. Tämä pitää paikkansa siltä osin, kuin hallintolaki ei edellytä ratkaisijan tai muunkaan päätöksentekoon osallistuneen henkilön laatimaa allekirjoitusta tai näiden nimen muuta ilmoittamista.

Hallintolaki ei kuitenkaan edellytä myöskään päätöksen koneellista allekirjoittamista, jota mahdollisuutta asetukseen nyt kuitenkin edelleen ehdotetaan. Sitä ei käsitykseni mukaan suoraan edellytä myöskään laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, jonka 20 §:n 2 momentissa on ainoastaan informatiivinen viittaussäännös siitä, että hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen. Tällaisia erityissäännöksiä on muistiostakin ilmenevällä tavalla vaihtelevasti sekä laki- että asetustasolla. Nyt esillä oleva asetus on sinänsä tällainen erityissäännös, mutta yleistä koneelliseen allekirjoittamiseen velvoittavaa säädöstä ei asetustason taustamuistiossa ole tuotu esiin.

Siten jää mielestäni epäselväksi, miksi edelleenkin tarvittaisiin erityissäännös Kelan (etuus)päätösten koneellisesta allekirjoittamisesta, jossa allekirjoituksena olisi "Kansaneläkelaitos" eli viranomaisen nimi, ja mikä on tämän sääntelyn merkitys siihen nähden, että pelkästään hallintolain nojalla tarkastellen päätöksestä tulisi joka tapauksessa ilmetä päätöksen tehnyt viranomainen, eli tässä tapauksessa "Kansaneläkelaitos"?

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä
Juha Niemelä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.