



Valtioneuvoston asetus Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin kumoamiseksi

Pääasiallinen sisältö

Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1137/2001) päätösten allekirjoittamista koskeva 2 §:n 1 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Voimassaolevan säännöksen mukaan Kelan antamat päätökset on allekirjoitettava. Tämän momentin kumoamisen myötä ei olisi enää voimassaolevaa säädöstä, joka velvoittaisi päätöksen allekirjoittamiseen.

Esityksen tavoitteena on pyrkimys vähentää Kelan toimihenkilöihin ja myös heidän perheenjäseniinsä yhä enenevässä määrin kohdistunutta uhkailua, mustamaalaamista ja häirintää.

Edellisen lausuntokierroksen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemaa esitystä on muutettu. Lausuntokierroksella olleessa esityksessä ehdotettiin kyseistä momenttia muutettavaksi siten, että päätöksen allekirjoitukseksi olisi voitu merkitä koneellisesti "Kansaneläkelaitos". Oikeuskanslerin kannan mukaan Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa oleva asetuksenantovaltuutus ei kuitenkaan anna valtioneuvostolle toimivaltaa asetuksen muuttamiseen tältä osin. Sen sijaan oikeuskanslerin mukaan valtioneuvostolla on toimivalta kyseisen säännöksen kumoamiseen. Säännöksen kumoaminen mahdollistaa Kelan työntekijöiden suojelumahdollisuuksien kannalta käytännössä saman lopputuloksen kuin aiemmin ehdotettu säännöksen muuttaminenkin.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2026.

1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuus

Kansaneläkelaitoksen päätösten allekirjoittamisesta on säädetty Valtioneuvoston asetuksella Kansaneläkelaitoksesta. Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätös on allekirjoitettava. Päätökseen, joka annetaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatusasiakirjana, allekirjoitus voidaan merkitä koneellisesti. Asetus on annettu Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 25



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

§:n nojalla, jonka mukaan säännöksiä Kansaneläkelaitoksen nimenkirjoitusoikeudesta ja muusta tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

2 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kelan kanssa.

Kansaneläkelaitoksen antamien päätösten allekirjoittamista koskeva sääntely oli alun perin tarkoitettu toteuttaa Kansaneläkelaitoksesta annettua valtioneuvoston asetusta muuttamalla. Sosiaali- ja terveysministeriö järjesti asiassa lausuntokierroksen 11.12.2025 - 22.1.2026. Lausuntokierrokselta saatu palaute on kuvattu kohdassa 6.1.

Oikeuskansleri totesi kannanotossaan, että Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 25 §:n asetuksenantovaltuus ei perustuslakivaliokunnan edellyttämän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset huomioon ottaen ole riittävä valtuutus Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1137/2001) 2 §:n muuttamiseksi siten kuin lausuntokierroksella olleessa asetusehdotuksessa esitetään.

Ennakollisen lainvalvonnan kannanotossaan 27.2.2026 oikeuskansleri kuitenkin totesi, että valtioneuvostolla on toimivalta kumota kyseinen momentti. Lisäksi oikeuskansleri totesi, että joka tapauksessa asetuksen 2 §:n 1 momentin kumoamista koskeva esitys merkitsee niin merkittävää muutosta aiemmin lausuntokierroksella olleeseen asetusehdotukseen nähden, että on perusteltua järjestää asiasta uusi lausuntokierros.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Hankkeen asiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston hankesivuilta hanketunnuksella STM160:00/2025 tai asianumerolla VN/32762/2025.

3 Nykytilan kuvaus

Kansaneläkelaitoksen palveluksessa työskenteleviin toimihenkilöihin on enenevässä määrin kohdistettu uhkailua, häirintää ja mustamaalaamista. Tällainen epäasiallinen käytös kohdistuu toisinaan myös toimihenkilöiden perheenjäseniin. Uhkaavat tilanteet ja häirintä ovat lisääntyneet erityisesti sen jälkeen, kun perustoimeentulotuen toimeenpano siirrettiin Kansaneläkelaitokselle vuoden 2017 alussa. Erityisesti perustoimeentulotuen käsittely on lisännyt tilanteita, joissa henkeen tai terveyteen kohdistuva uhka kohdistuu Kelan toimihenkilöön tai hänen perheeseensä. Kelan henkilöstöltä saatu palaute ja huoli asiasta on päivitettäviä. Uhkailua on kohdistettu sekä päätöksentekijöihin että asiakasneuvonnassa työskenteleviin henkilöihin.

Sosiaalisen median käytön lisääntymisen myötä häirintätapausten määrä on lisääntynyt. Sosiaalisen median välityksellä häirintä on saanut ikävämpiä ja pitkäkestoisempia muotoja ja häirintää voidaan helpommin kohdistaa myös perheenjäseniin. Kyseessä on ilmiö, jossa



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

sosiaalisessa mediassa jaetaan toimihenkilöistä ja heidän perheenjäsenistään tietoja henkilökohtaisista oloista ja perhesuhteista sekä heidän yhteystietojaan tai kuviaan.

Toimihenkilöön tai Kansaneläkelaitokseen kohdistuvaa uhkaavaa tai epäasiallista käytöstä raportoitiin vuonna 2021 yhteensä 412 tapausta ja vuonna 2022 yhteensä 486 tapausta. Vuonna 2023 uhkaavaa tai epäasiallista käytöstä raportoitiin yhteensä 574 ja vuonna 2024 yhteensä 603 ja vuonna 2025 lokakuun loppuun mennessä ilmoituksia on tilastoitu 493 tapausta. Väkivallalla uhkaamista on noin 250 tapausta vuosittain, ja vakavimmat tapaukset ovat johtaneet oikeusprosesseihin.

Kaikista vuoden 2023 ilmoituksista 49 % liittyivät tilanteisiin, joissa palvelukanavana oli puhelinpalvelu. Käyntiasioinnin osuus oli 38 %, sosiaalisen median 2 % ja OmaKelan 11 %. Vuonna 2024 vastaavat osuudet olivat puhelinpalvelussa 48 %, käyntiasioinnissa 33 %, OmaKelassa 16 % ja sosiaalisessa mediassa 3 %. Vuonna 2025 lokakuun loppuun mennessä jakauma on ollut uhkailmoituksia puhelinpalvelussa 51 %, käyntiasioinnissa 32 %, OmaKelassa 15 % ja sosiaalisessa mediassa 2 %.

Näissä tilastoissa on huomionarvoista se, että uhka- ja vaaratilanteiden kokonaismäärä on noussut samaan aikaan, kun uhka- ja vaaratilanteiden määrä on vähentynyt käyntiasioinnissa, jossa asiakas kohdataan kasvotusten. Tämän perusteella voi todeta, että uhkausten esittäminen on helpompaa sellaisessa viestinnässä, jossa ei olla kasvotusten tapahtuvassa vuorovaikutustilanteessa.

Uhkailu kohdentuu vaihtelevasti päätöksen tekijään, asiakasneuvojaan tai Kelan toimihenkilöihin yleisesti. Uhkailu on monikanavaista, uhkailua voidaan kohdistaa asianomaiseen henkilöön esimerkiksi puhelimitse, sosiaalisessa mediassa tai sähköpostin välityksellä. Puhelinpalvelussa ja käyntiasioinnissa uhkailut kohdistuvat sekä päätöksen antajiin että asiakkaan kanssa palvelutilanteessa oleviin henkilöihin. Asiakasneuvontaan soitetuissa puheluissa uhkailu kohdistuu usein päätöksentekijään, jonka nimi on aina päätökseen tyytymättömän asiakkaan tiedossa. Kelan käytännön mukaan, jos asiakkaan yhteydenotossa on uhkaus nimettyä toimihenkilöä kohtaan, välitetään se tiedoksi uhatulle toimihenkilölle ja tämän esihenkilölle.

3.1 Toteutettuja toimenpiteitä Kelan henkilöstön suojaamiseksi

Kela viestii aktiivisesti asiakkailleen päätösten perusteista. Tällä viestinnällä pyritään paitsi lisäämään asiakasymmärrystä, myös vähentämään mahdollista tyytymättömyyttä, mikä osaltaan ennaltaehkäisee häirintää. Kelan sisäiset etuusohjeet ovat julkisesti esillä Kelan internetsivustolla. Päätöksentekijöiden jatkuvalla kouluttamisella pyritään minimoimaan virheelliset päätökset, minkä myötä asiakastytyväisyys paranee.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

Henkilöasiakkaan kanssa asioidessa toimihenkilö esittäytyy etunimellään puhelimesta, etäpalvelussa, somessa ja sähköpostissa. Sukunimi on kuitenkin kerrottava, kun asiakas sitä kysyy. Kelassa on käytössä nollatoleranssi, jonka mukaisesti asiakkaan epäasiallisesta käytöksestä huomautetaan kerran ja mikäli asiakkaan käytös jatkuu epäasiallisena, palvelu päättyy. Puhelinpalvelussa ilmenevä uhkaus Kelan toimihenkilöä kohtaan ilmoitetaan hätäkeskuksen kautta poliisille, joka ottaa yhteyttä uhkailijaan. Uhkailevista asiakkaista on myös tehty rikosilmoituksia poliisille.

Toimihenkilöiden turvallisuuden parantamiseksi on lisätty turvallisuuskoulutusta, joissa vahvistetaan toimihenkilön turvallisuusosaamista ja -tietoutta asiakaspalvelutilanteissa, niin fyysisessä kohtaamisessa asiakaspalvelupisteessä kuin puhelinkontaktissa puhelinpalvelussa. Koulutuksessa annetaan konkreettisia keinoja ennaltaehkäistä ja hallita uhkatilanteita.

Turvallisuustekniikan avulla on lisätty toimihenkilön turvallisuutta asiakaspalvelupisteessä muun muassa asiakastilan ja hallinnollisen tilan rajaamisella sekä varustamalla palvelupisteitä turvalaseilla ja hälytyspainikkeilla.

Kela toteutti 4.4.2024 alkaneen ja vuoden 2024 loppuun saakka kestäneen perustoimeentulotukeen liittyvän kokeilun, jossa kaikki perustoimeentulotukipäätökset annettiin ilman ratkaisuasiantuntijan nimeä. Päätöksen allekirjoituksena oli ”Kansaneläkelaitos”. Kokeilun tavoitteena oli muun muassa parantaa työturvallisuutta ja vähentää koettuja uhkatilanteita, sekä saada tietoa siitä, muuttuuko uhkausten luonne ja millainen vaikutus nimen poistamisella on asiakaskäyttäytymiseen.

Kokeilussa päätöksentekijän nimi tallentui Kelan järjestelmään, ja asianosaisen oikeus saada tieto ratkaisun tehneistä toimihenkilöistä turvattiin siten, että julkisuuslain 11 §:n 1 momentin perusteella asianosaisella oli mahdollisuus pyynnöstä saada asian ratkaiseen toimihenkilön nimitieto. Kelalla oli kuitenkin oikeus kieltäytyä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin perusteella käsittelytietojen antamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa, kun asiointitilanteen tai asiakkaan taustan perusteella siihen katsottiin olevan aihetta toimihenkilön turvallisuuden vuoksi. Käsittelijän tietoa ei esimerkiksi luovutettu tilanteissa, jossa asiakas perusteli tietopyyntöä väkivalta-aikomuksella käsittelijää tai hänen perheenjäsentään kohtaan tai asiakas oli jo aiemmin syyllistynyt uhkailuun. Kelan kieltäytyessä käsittelijän nimen antamisesta asiakkaalla oli mahdollisuus pyytää asiasta valituskelpoista päätöstä ja valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Kokeilu onnistui hyvin ja rauhoitti tilannetta. Asiakkaat tiedustelivat ratkaisijan nimeä yhteensä 195 kertaa ajalla 4/2024–11/2024 (luvussa voi olla mukana sama asiakas useamman kerran). Viidelle asiakkaalle nimeä ei luovutettu, eikä kukaan asiakkaista pyytänyt asiasta valituskelpoista hallintopäätöstä. Vuonna 2024 Kela antoi noin 1,6 miljoonaa toimeentulotukipäätöstä. Tähän nähden nimitietopyyntöjen määrä oli varsin vähäinen.

Kela kysyi 2000:lta ratkaisu- ja palvelutyötä tekevältä työntekijältään kokemuksia kokeilusta. Vastauksia saatiin 994. Kaikista vastanneista 88 % koki työturvallisuutensa



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

parantuneen ja 78 % työhyvinvointinsa parantuneen. Vastaajista 98 % koki, että kokeilua tulisi jatkaa.

Tämän kokeilun perusteella voi päätellä, että erityisesti päätöksentekijän nimen ilmeneminen päätöksessä on omiaan provosoimaan tyytymättömiä asiakkaita uhkaavaan häiriökäyttäytymiseen. Nimen poistaminen päätöksestä vaikutti sekä ratkaisu- ja palvelutyötä tekevien kokemukseen työturvallisuuden paranemisesta. Työturvallisuuden parantumisen kokemusten voi tulkita johtuneen osaltaan siitä, että uhkauksille ei ollut samalla tavalla suoraa kohdetta, vaan ne kohdistuvat enemmän organisaatioon ja yleisesti Kelan palveluksessa oleviin.

Päätöksien allekirjoitusten puuttumisesta tehtiin eduskunnan oikeusasiamiehelle 14 kantelua. Apulaisoikeusasiamies antoi asiasta päätöksensä 8.5.2025 (EOAK/368/2025). Hän piti sinänsä ymmärrettävänä, mutta myös valitettavana ja huolestuttavanaakin sitä, jos joidenkin asiakkaiden käytöksen takia tällaiseen kokeiluun oli jouduttu turvautumaan. Kuitenkin hän totesi, että Kelan menettely ei ole ollut hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan, eikä Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin mukainen.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin on nyt syksyllä 2025 säädetty poikkeus siitä hallintolain vaatuksesta, että päätöksestä olisi ilmentävä lisätietoja antavan henkilön nimi ja hänen yhteystietonsa. Uuden Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (1057/2025) 20 b §:n mukaan Kelan päätöksestä on käytävä ilmi Kansaneläkelaitoksen yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Tällä muutoksella on myös yhteys Kelan toimihenkilöiden työturvallisuuden parantamiseen. Muutoksen johdosta ei voida enää edellyttää, että päätöksentekijän nimen olisi käytävä ilmi päätöksestä lisätietoja antavana henkilönä ja lisäksi vältetään siltä, että uhkailua ja häirintää alettaisiin kohdentaa muuhun lisätietoja antavaan henkilöön, jonka nimi ilmenee Kelan päätöksestä.

Nykyisellään Kansaneläkelaitoksella on hyvin rajalliset keinot ennaltaehkäistä toimihenkilöihin kohdistuvia uhkauksia ja häirintätilanteita. Rajaamalla toimihenkilöiden nimitietojen saatavuutta Kansaneläkelaitoksella olisi paremmat edellytykset estää ennalta häirintä- ja vaaratilanteiden syntymistä. Muutoksella puututtaisiin nykyistä vahvemmin Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöiden kohtaamaan häirintään ja uhkailuun, joka uhkaa myös Kansaneläkelaitoksen harjoittamaa viranomaistoimintaa.

3.2 Oikeudellinen konteksti

3.2.1 Päätösten allekirjoittamisesta

Hallintolaki ei edellytä päätöksen koneellista allekirjoittamista tai päätöksen allekirjoittamista ylipäätään. Hallintopäätöksen koneelliseen allekirjoittamiseen ei myöskään suoraan velvoita laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), jonka 20 §:n 2 momentissa on ainoastaan informatiivinen viittaussäännös siitä, että



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen. Lisäksi hallintolain 44 §:n mukaan hallintopäätöksistä tulee joka tapauksessa ilmetä päätöksen tehnyt viranomainen.

Mainittakoon myös, että päätöksen allekirjoittamatta jättämisestä on verottajan osalta säädetty asetuksilla. Verotusmenettelystä annetun asetuksen (763/1998) 5 §:n ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun asetuksen (1355/2016) 15 §:n mukaan verotusta koskevaan päätökseen tai muuhun asiakirjaan, joka annetaan automaattista tietojenkäsittelyä tai muutoin ainakin osittain painomenetelmää käyttäen, voidaan jättää allekirjoitus merkitsemättä.

3.2.2 Päätöksentekijän nimen ilmoittaminen päätöksen yhteydessä

Kysymykseen vaatimuksesta päätöksentekijän nimen ilmoittamiseen hallintopäätöksessä liittyy monia kytkeviä perustuslain säännöksiin ja niiden perusteella säädettyihin lakeihin. Perustuslain 2 §:ssä ilmaistun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattuun julkisuusperiaatteeseen sisältyy jokaisen oikeus saada viranomaiselta julkista tietoa.

Virkamiesten virkavastuu ja sitä kautta päätöksentekijän yksilöintivaatimus perustuvat perustuslain 118 §:ään. Jokaisella on oikeus saattaa virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan henkilön hänelle aiheuttama mahdollinen oikeudenloukkaus rikos- tai vahingonkorvausoikeudelliseen tarkasteluun. Jotta tämä perustuslaissa taattu ja eri laeissa täsmennetty oikeus olisi myös käytännössä toteutettavissa, jokainen virkamies ja julkisen vallan käyttäjä tulee olla yksilöitävissä. Merkittävä kysymys on se, millä tavalla tämä yksilöinti tapahtuu. Perustuslaki ei edellytä nimeen perustuvaa yksilöintiä. Asia on merkityksellinen myös perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisen oikeusturvan ja 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta.

Päätöksentekijän nimen ilmoittaminen päätöksessä palvelee virkavastuun toteuttamista, käsittelyn julkisuutta, asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen, sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelyssä tehtävät päätökset ovat hallintopäätöksiä. Hallintopäätösten sisällöstä säädetään hallintolain 44 §:ssä. Hallintolaki ei velvoita hallintopäätöksen allekirjoittamiseen, saati merkitsemään päätöksen allekirjoitukseksi hallintopäätöksen tehneen henkilön nimeä. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 1 kohta velvoittaa ainoastaan siihen, että päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

Hallintovaliokunta totesi hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 72/2002 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp, s. 9) seuraavaa: ”Hallintolain soveltamisalalla voi sinänsä esiintyä tilanteita, joissa ratkaisuun osallistuneiden henkilöiden nimien ilmaiseminen päätöksessä on vaikeaa. Pääsääntönä tulisi kuitenkin olla, että nimet ilmenevät päätöksestä. Valiokunnan käsityksen mukaan useimmissa viranomaisissa vakiintuneen käytännön mukaisesti päätöksessä pyritään ilman nimenomaista säännöstäkin ilmoittamaan ratkaisijoiden nimet. Lausuntovaiheessa myös hallintolakiehdotuksessa oli nimenomainen säännös velvollisuudesta ilmoittaa asian ratkaisemiseen osallistuneiden henkilöiden nimet. Säännösehdotus sai kuitenkin osakseen laajaa kritiikkiä. Arvostelu kohdistui erityisesti soveltamisvaikeuksiin monijäsenisen toimielimen päätöksenteossa, jossa esittelijällä ei ole aina välttämättä tietoa päätöksentekoon osallistuneista henkilöstä. Säännöksen katsottiin johtavan merkittäviin käytännön ongelmiin myös massahallintoasioissa annetuissa päätöksissä, kuten verotuspäätöksissä.”

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Lisäksi julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan ”viranomainen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjää kohdellaan tasapuolisesti”.

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei löydy sellaisia ratkaisuja, joissa se olisi ottanut kantaa siihen, tulisiko hallintopäätöksen tehneen henkilön nimi ilmetä päätöksestä. Sen sijaan KHO:lta löytyy kaksi ratkaisua, joiden mukaan päätöksentekoon osallistuneiden nimet tulee ilmoittaa asianosaiselle, jos hän sitä vaatii. Tapauksen KHO:2014/83 perusteluissa todetaan, että tiedon saaminen siitä, ketkä käyttävät julkista valtaa, kuuluu julkisuuslain 1 §:n 1 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen ydinalueeseen. Tämä tiedonsaantioikeus koskee paitsi henkilön osallistumista yksittäisen julkisen vallan käyttöä sisältävän päätöksen tekemiseen, myös hänen kuulumistaan julkista valtaa käyttävään organisaatioon päätöksentekoon osallistuvana.

Tapauksessa KHO 2003:57 korkein hallinto-oikeus pysytti voimassa hallinto-oikeuden antaman päätöksen, jonka mukaan asianosaisella oli oikeus saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet ja asian käsittelyyn liittyvä yhtiön hallituksen kokouspöytäkirjan ote liitteineen. Perusteluissa viitattiin julkisuuslain 3 ja 17 §:stä ilmeneviin periaatteisiin viranomaisten toiminnan avoimuudesta ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi päätöksessään EOAK/6205/2016, että vaikka hallintolaki ei edellytäkään yksittäisen virkamiehen nimen ilmoittamista päätöksessä, niin virkamiehen nimen ilmoittamista päätöksessä voidaan pitää hyvän hallinnon mukaisena lähtökohtana.

Apulaisoikeusasiamies on vuonna 2004 antamassaan päätöksessä (dnro 386/4/02) todennut, että hyvän hallinnon edellytyksiin kuuluu viranomaistoiminnan yleinen uskottavuus. Sen kannalta on merkitystä sillä, että virkatoimen tehneen virkamiehen henkilöllisyys on helposti selvitettävissä. Henkilöllisyyden selvittämistä helpottaa ja jouduttaa apulaisoikeusasiamiehen mukaan se, että virkatoimen tehneen virkamiehen nimi on nähtävissä hänen tekemässään päätöksessä. Henkilöllisyyden avoin näkyminen korostaa myös sitä, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toimenpiteestä tai ratkaisusta. Apulaisoikeusasiamies otti kyseisessä päätöksessään kantaa pysäköinninvalvojan menettelyyn toteutuksien, että allekirjoituksen korvaaminen kooditiedolla ei herätä samalla tavalla luottamusta kuin esiintyminen omalla nimellä. Päätöksessä esitettyjen hyvän hallinnon vaatimuksiin perustuvien näkökohtien vuoksi pysäköinninvalvonnan yhteydessä annettava maksukehotus tulisi hänen käsityksensä mukaan allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan.

Myös päätöksessä (1777/4/08) apulaisoikeusasiamies totesi, että hyvän hallinnon virkatoimien uskottavuuden ja luotettavuuden vaatimusten kannalta arvioituna pysäköintivirhemaksua koskeva maksukehotus tulisi allekirjoittaa tavanomaiseen tapaan ja useimmissa tapauksissa allekirjoitus on henkilöllisyyden tunnistettavuuden vuoksi täydennettävä myös nimenselvennyksellä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asiassa OKV/305/10/2020–OKV/316/10/2020, että asian käsittelijän nimen ilmoittaminen olisi omiaan edistämään myös viranomaisen toiminnan kontrolloitavuutta. Hallinnon asiakkaalla ei esimerkiksi ole mahdollisuutta reagoida asiaansa käsittelevän henkilön esteellisyyteen, jos käsittelijä jää anonyymiksi.

Apulaisoikeusasiamies totesi 12.6.2008 annetussa päätöksessä (Dnro 2472/4/06), että hyvän hallinnon periaatteiden ja julkisuuslain viranomaistoiminnalle asettamien vaatimusten sekä perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädettyjen oikeuksien toteuttaminen edellyttävät, että asianosaiselle hänen pyynnöstään ilmoitetaan kaikkien niiden virkamiesten nimet, jotka ovat osallistuneet häntä koskevaan ratkaisuun tai toimenpiteeseen. Näin ollen pysäköinninvalvonnan menettely, jossa maksukehotuksen saaneelle asianosaiselle on kieltäydytty antamasta tietoa kehotuksen antaneen pysäköinnintarkastajan nimestä, on ollut lainvastainen.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien toiminnan on nautittava yleistä uskottavuutta ja luottamusta. On perusteltua ajatella, että olennainen osa luottamuksen rakentamisessa on toiminnan avoimuus, johon voidaan katsoa kuuluvan keskeisesti sen, että hallinnossa asioivalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää, kenen kanssa hän asioi tai kuka hänen asiaansa käsittelee.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

On kuitenkin huomionarvoista, että edellä esitellyissä oikeudellisissa kannanotoissa puutuu kokonaan päätöksen tai toimen tehneen henkilön suojelutarpeen näkökulma. Tästä tarkemmin seuraavaksi.

3.2.3 Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksityiselämän suojaa edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Vastaavanlaista suojaa määrittelee lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Yleisenä suojan kohteena on henkilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten aiheutonta puuttumista hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä tai henkilöiden välisiin suhteisiin.

Edellä todettuun liittyen on huomattava, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:ää koskevien esitöiden mukaan perusoikeussäännökset sitoisivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa hallinto mukaan lukien. Esityksen mukaan perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp, s. 75).

Perus- ja ihmisoikeudet ovat sellaisia, jotka koskevat kaikkia ihmisiä ja ihmisryhmiä. Siten esimerkiksi työtehtäviensä vuoksi julkista valtaa käyttävät ihmiset eivät ole sellainen ihmisryhmä, jota nämä oikeudet eivät koskisi. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa on erikseen säädetty siitä, että jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, ja että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säädetty velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta ulottuu kaikkiin riippumatta heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I).

On kuitenkin selvää, että on joitakin ammatteja, joissa tällaisten perusoikeuksien turvaaminen ei käytännössä ole täysimääräisesti mahdollista. Poliisin ammatti on esimerkki sellaisesta ammatista, jossa työn luonteen vuoksi kaikilta uhka- ja vaaratilanteilta suojeleminen ei ole kaikissa tilanteissa mahdollista, vaikka tähän lainsäädännöllä ja työsuojelutoimenpitein pyrittäisiin. Kuitenkin perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan kirjatusta henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevista vaatimuksista johtuu velvollisuus pyrkiä turvaamaan se, ettei henkilöön kohdistu uhka- ja vaaratilanteita hänen hoitaessaan hänelle määrättyjä työtehtäviä.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

Työnantajan velvollisuudesta huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä säädetään työturvallisuuslaissa (738/2002). Työturvallisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon työhön, työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön samoin kuin työntekijän henkilökohtaisiin edellytyksiin liittyvät seikat. Työturvallisuuslaissa työnantajalta edellytetään siten laajaa, suunnitelmallista ja etukäteistä toimintaa kaikkien työntekijän hyvinvointia uhkaavien tekijöiden minimoimiseksi.

Työturvallisuuslain 8 §:n 3 momentin mukaan työnantajan on lisäksi suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Työturvallisuuslain 8 §:n 4 momentin mukaan työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta sekä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyyteen.

Työturvallisuuslain 27 § edellyttää, että väkivalta työssä pyritään estämään ennakolta. Työpaikkaväkivallalla tarkoitetaan joutumista fyysisen väkivallan tai sen uhan kohteeksi työssä. Se voi ilmetä uhkaavana käytöksenä, ahdisteluna ja pelotteluna tai fyysisenä väkivaltana, kuten tönimisenä, kiinnipitämisellä, lyömisenä, potkimisena tai ääritapauksessa aseiden käyttönä.

Työturvallisuuslain 28 §:n mukaan työnantajan tulee aktiivisesti seurata, esiintyykö työpaikalla häirintää, ja puuttua työpaikalla ilmenevään häirintään oma-aloitteisesti. Jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin epäkohdan poistamiseksi.

Työnantajan velvoite ennakoida uhkia ja ylläpitää työturvallisuutta on vahva. Työturvallisuuslaki edellyttää Kelan ryhtyvän toimenpiteisiin Kelan päätöksien allekirjoittamiskäytännöstä seuraavien henkeä ja terveyttä koskevien uhka- ja vaaratilanteiden syntymisen estämiseksi. Kela on työnantajana vastuussa tarvittavista toimenpiteistä työntekijöiden suojaamiseksi. Päätöksentekijän nimen pois jättäminen päätöksestä on osoittautunut Kelan kokeilussa tehokkaaksi keinoksi työturvallisuuden parantamisessa. Tämän keinon käyttö edellyttää kuitenkin päätösten allekirjoittamiseen velvoittavan Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen kumoamista.

Esimerkkinä toimenpiteestä, joka on tehty vakavaa häirintää kokevien työntekijöiden suojelemiseksi, voidaan mainita poliisin virkapukuasetuksen muuttaminen (Sisäministeriön asetus poliisin virkapuvusta (606/2020). Vuonna 2020 asetuksen 15 §:ää muutettiin siten, että virkapuvussa voi käyttää nimilaatan sijaan tilapäisiä tunnustemerkkejä tai muita tunnustemerkkejä, joilla poliisi voidaan yksilöidä, esimerkiksi numeroa. Poliisin on kuitenkin tarvittaessa ilmaistava olevansa poliisi ja pyynnöstä esitettävä virkamerkkinsä, jos sen ilmaiseminen tai esittäminen on mahdollista toimenpidettä vaarantamatta. Muutosta perusteltiin siten, että uusi käytäntö heikentäisi mahdollisuuksia selvittää esimerkiksi poliisimiehen



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

henkilö- ja osoitetietoja ja sitä kautta ennaltaehkäisisi poliisiin taikka hänen läheisiinsä kohdistuvaa uhkailua. Muutoksen tarkoituksena oli vähentää poliiseihin kohdistuvaa maalittamista ja uhkailua, ja sillä tavoin vaikuttaa positiivisesti poliisin henkilöstön hyvinvointiin ja jaksamiseen.

Mainittakoon lisäksi, että EU-oikeudessakin tunnetaan mahdollisuus virkamiehen yksilöimiseen nimen sijasta henkilöstönumerolla. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU 2016/399) 8 artiklan 5 kohdan mukaan kolmannen maan kansalainen voi pyytää perusteellisen tarkastuksen toisella linjalla suorittaneiden rajavartijoiden *nimet tai henkilöstönumerot*, rajanylityspaikan nimen ja rajanylityksen ajankohdan¹.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu on todennut, että sinänsä yleinen tietosuoja-asetus antaa rekisteröidylle oikeuden saada tietoa henkilötietojensa käsittelystä ja joissakin tapauksissa myös käsittelyyn osallistuneista henkilöistä. Tämä ei tietosuojavaltuutetun vakiintuneen kannan mukaan ole kuitenkaan tarkoittanut sitä, että tämä tieto tulisi löytyä esimerkiksi viranomaisen tekemästä päätöksestä.²

3.3 Oikeudellisten vaatimusten jännitteisyydestä

Kuten edellä esitetystä voi todeta, Kelan toimihenkilöihin kohdistuva häirintäongelma ja ongelman ratkaisuvaihtoehdot asettuvat jännitteiseen oikeudellisten vaatimusten kehikkoon. Kun kysymyksessä on ratkaisun hakeminen hallintopäätöksiä tekeviin henkilöihin kohdistuvaan häirintä- ja uhkailuongelmaan, demokraattinen oikeusvaltio on dilemman edessä. Sen on tällaisessakin tilanteessa pidettävä kiinni perusarvoistaan, mutta perusarvoja ei voida yhtä aikaa toteuttaa maksimaalisesti.

Yhtäältä hyvän hallinnon periaate ja julkisuusperiaate perustelevat päätöksentekijän nimen ilmoittamista hallintopäätöksessä. Samoin päätöksenteon valvonta ja yksilöllisen virkavastuun (PL 118 §), sekä esteellisyyssäännösten tavoitteiden toteuttaminen edellyttävät nekin tietoa päätöksentekoon osallistuneista.

Toisaalta perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta ja perustuslain säännöstä konkretisoidaan työsuojelulainsäädännöllä. Lisäksi esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU 2016/399) henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä.

² Tietosuojavaltuutetun pp-liite TSV:n lausuntoon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle asiassa HE 81/2025 vp.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

Tässä jännitteisessä vaatimusten kentässä on kaksi ääripäätä, jotka molemmat täytyy hylätä. Toisena ääripäänä on se, että päätöksentekijän nimi on aina ilmoitettava päätöksessä, mikä merkitsee julkisuusvaatimuksen maksimointia. Tämä vaihtoehto ei anna mitään arvoa henkilökohtaisen turvallisuuden ja koskemattomuuden vaatimusten tai työvoiman suojelun vaatimusten toteuttamiselle. Toisena ääripäänä on sellainen työntekijän suojelun malli, jossa päätöksentekijän nimi ei ilmene päätöksestä, eikä päätöksen tehnyt henkilö ole enää myöhemminkään yksilöitävissä ja hänen henkilöllisyytensä salataan kokonaan. Tässä ratkaisumallissa julkisuusvaatimuksen arvoksi annetaan nolla.

Edellä kappaleessa 3.2.2 esitetyissä hallintovaliokunnan, KHO:n ja EOA:n kannanotoissa ei lainkaan tarkastella perustuslain 7 §:n, 10 §:n tai 18 §:n 1 momentin, eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU:n perusoikeuskirjan vaikutusta asiaan. Myöskään sitä, että työturvallisuuslain mukaan työnantajalla on velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä ei ole näissä kannanotoissa otettu huomioon.

Työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä kohdistuvan häirintä- ja uhkailuongelman ratkaisemiseksi pyrkimys ääripäissä olevien vaatimusten maksimaaliseen toteuttamiseen täytyy siis hylätä ja tulee etsiä sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka asettuvat näiden ääripäiden välille.

Lisäksi on huomattava, että mahdollisuus poistaa hallintopäätöksestä päätöksentekijän nimi ei palvele pelkästään yksittäisten työntekijöiden tai heidän perheenjäseniensä suojaamista häirinnältä ja uhkailulta. Kysymys on myös viranomaistoiminnan häiriöttömyyden ja oikeusvaltiossa edellytettävän päätöksenteon objektiivisuuden turvaamisesta ja siitä, että luodaan edellytyksiä virka- tai työtehtävien asianmukaiseen hoitamiseen. Riskillä joutua uhkailun kohteeksi voi olla vaikutuksia päätöksentekoon jo ennen konkreettista uhkailun kohteeksi joutumista. Pelkkä riski uhkailun kohteeksi joutumisesta saattaa jo vaikuttaa ratkaisuharkinnan lopputulokseen. Kuten edellä on todettu, viranomaistoiminnan julkisuus siis yhtäältä turvaa luottamusta viranomaistoimintaan, mutta toisaalta jos uhkailu tai riski uhkailuksi joutumisesta vaikuttaa objektiiviseen päätösharkintaan, tämä voi vähentää luottamusta viranomaistoimintaan. Hallinnon avoimuudella on siis myös varjopuolensa.

Viranomaistoiminnan turvaaminen on laillisesti toimivan yhteiskunnan perusedellytys ja siten kyseessä ei ole pelkästään yksittäisten toimihenkilöiden tai yksittäisen viranomaisen intresseistä. Kun kysymyksessä on Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöiden ja Kansaneläkelaitoksen toimintaedellytysten turvaamisesta, samalla turvataan myös sosiaaliturvajärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja perustuslain 19 §:ssä taattua jokaisen oikeutta sosiaaliturvaan.

Kuten hallintolain 7 §:n 1 momentissa todetaan, asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Tähän asiaan liittyvänä esimerkkinä todettakoon vielä, että verottajan päätösten allekirjoittamatta jättämistä ei liene yleisesti pidetty ongelmallisena tai luottamusta heikentävänä



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

verottajaa kohtaan. Samaan lopputulemaan viittaa myös jaksossa 4 esitelty Kelan kokeilu vuodelta 2024, jossa toimeentulotukipäätöksissä jätettiin päätöksentekijän nimi ilmoittamatta.

4 Ehdotus Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin kumoamiseksi

Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

Koska lainsäädäntö ei velvoita päätösten allekirjoittamiseen, asetussäännöksen kumoaminen mahdollistaisi siirtää Kelan päätösten allekirjoittamisesta päättämisen Kelan työjärjestysmääräyksillä toteutettavaksi asiaksi. Säännöksen kumoaminen mahdollistaa sen, että Kansaneläkelaitoksen päätöksen allekirjoittajaksi voitaisiin merkitä asian ratkaisseen henkilön nimen sijasta koneellisesti Kansaneläkelaitos. Päätöksestä kävisi siis ilmi päätöksen tehnyt viranomais, kuten hallintolain 44 § edellyttää. Päätökseen merkittäisiin lisäksi Kansaneläkelaitoksen yhteystiedot, kuten nykyisinkin.

Ratkaisuasiantuntijan nimen poistaminen päätöksestä ei estäisi tai muuttaisi virkavastuun toteutumista. Käsittelijän tiedot löytyvät Kelan järjestelmästä ja ne luovutetaan asiakkaalle, jos hän sitä vaatii. Julkisuuslain perusteella Kela voi kieltäytyä käsittelytietojen antamisesta vain poikkeuksellisissa tilanteissa, jos se on tarpeen päätöksentekijän yksityiselämän suojaamiseksi. Tällöin asianosaiselle annetaan pyydettäessä kieltäytymisestä päätös ja julkisuuslain mukaisesti hän voi siitä valittaa hallinto-oikeuteen. Nimen pois jättäminen päätöksestä ei myöskään poista asianosaisen mahdollisuutta valittaa etuuspäätöksen sisällöstä, jos hän katsoo päätöksen olevan lain vastainen tai perustuneen virheelliseen harkintaan. Tämä valitusoikeus sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan on myös niillä henkilöillä, joille päätöksentekijän nimeä kieltäydytään antamasta. Päätöksen lainmukaisuus on siis kaikissa tapauksissa edelleen mahdollista saada muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Tällaisen käytännön yleisestä hyväksyttävyydestä, jossa Kelan päätöksessä jätetään päätöksentekijän nimi ilmoittamatta, on olemassa näyttöä. Kelan vuonna 2024 toteuttaman toimeentulopäätöksiä koskevan kokeilun perusteella voidaan todeta, että päätöksen saaneet henkilöt eivät yleisesti pitäneet päätöksentekijän nimen pois jättämistä päätöksistä ongelmallisena. Vuonna 2024 Kela antoi noin 1,6 miljoonaa toimeentulotukipäätöstä. Toimeentulopäätöksen saaneet tiedustelivat kokeilun aikana päätöksentekijän nimeä vain 195 kertaa (tähän lukuun voi olla laskettuna sama asiakas useamman kerran). Vain viidelle asiakkaalle nimeä ei luovutettu, eikä kukaan kielloin saaneista asiakkaista pyytännyt asiasta valituskelpoista hallintopäätöstä. Näiden lukujen valossa päätöksentekijän nimitiedolla ei loppujen lopuksi näyttänyt olleen Kelan asiakkaille laajasti ottaen kovinkaan suurta merkitystä.

Muutokset Kelan nykykäytäntöön olisivat vähäisiä. Päätösharkinta, ennakoiva ja jälkikäteen laadunvalvonta tehdään samalla tavalla kuin aikaisemminkin. Kelan päätöksenteossa käytetään lainsäädäntöä täsmentäviä yhtenäisiä valtakunnallisia etuusohjeita ja



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

toimintaprosessit ovat mallinnettuja. Asiakasta palvelee nykyisinkin Kelan asiakaspalveluun erikoistunut asiantuntija eivätkä Kelan yhteydenotot asiakkaaseen tai asiakkaan yhteydenotot Kelaan nykyisinkään tapahdu juurikaan päätöksen tehneen henkilön kautta.

Ongelmaksi jää kuitenkin se, että päätösten kohteena olevat henkilöt eivät voi suoraan ja vaivatta valvoa sitä, onko päätöksentekijä ollut esteetön tekemään kyseessä olevan päätöksen. Päätöksen kohteena olevat henkilöt ovat käytännössä ainoat, jotka voivat valvoa esteellisyysäännösten noudattamista, mikä on merkityksellistä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tätä ongelmaa vähentää se, että asianosaisille lähes poikkeuksetta ilmoitetaan päätöksentekijän nimi hänen niin vaatiessa. Lisäksi Kelan työntekijöille annetaan koulutusta ja ohjeistusta esteellisyyskysymysten huomioonottamisessa. Myös niissä tapauksissa, joissa päätöksentekijän nimeä ei pyynnöstä huolimatta ilmoiteta asianosaiselle, hänellä on mahdollisuus hakea muutosta päätökseen, jolloin päätöksen asiamukaisuus tulee joka tapauksessa puolueettomassa lainkäyttöelimestä tutkituksi.

Todettakoon lopuksi, että säännöksen kumoaminen on perusteltua myös, koska Kansaneläkelain 25 §:ssä oleva valtuutussäännös on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa nykypäivänä riittämätön sellaisen sääntelyn antamiseksi, josta Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen 2 §:n 1 momentissa säädetään (esim. PeVL 40/2002 vp, s. 7). Näin ollen tämän säännöksen kumoamisella Kela-asetuksen sisältö korjattaisiin vastaamaan perustuslain vallitsevaa tulkintaa.

5 Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja

5.1 Henkilöstönumero allekirjoituksena

Edellä on esitelty poliisin virkapukuasetukseen tehtyä muutosta esimerkkinä toimenpiteestä, joka on tehty työntekijöiden suojelemiseksi uhkailulta ja mustamaalaamiselta. Myös rajavartioiden kohdalla yksilöiminen voidaan toteuttaa ilmoittamalla joko nimi tai henkilöstönumero.

Myös Kelan päätösten allekirjoittaminen nimen sijasta henkilöstönumerolla voisi olla yksi vaihtoehto uhkailuongelman ratkaisemiseksi. Tästä ei kuitenkaan olisi vastaavaa hyötyä, kuin poliisimiehen tai rajavartijan tunnistamisongelmassa. Kun henkilö kohtaa kasvokkain poliisimiehen tai rajavartijan, hänelle ei jää muuta yksilöntikeinoa, kuin kasvojen ja henkilöstönumeron muistaminen. Sen sijaan Kelan päätöksentekijästä jää aina tiedot Kelan rekistereihin, ja asianosaisella on mahdollisuus päätöksen tehneen henkilön nimen selvittämiseen vain pyytämällä nimitietoa Kelasta. Asianosaisen olisi nähtävä sama vaiva, vaikka Kelan päätös olisikin allekirjoitettu päätöksentekijän henkilöstönumerolla. Hyödyn henkilöstönumerolla allekirjoittamisesta voidaan arvioida jäävän varsin vähäiseksi.

5.2 Turvakielto

Turvakiellosta säädetään väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009). Turvakieltoa voivat hakea henkilöt, joilla on



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Turvakieltoa koskevista säännöksistä ilmenee, että turvakiellon alaisia tietoja ei voida milloinkaan luovuttaa muille kuin viranomaisille. Digi- ja väestötietoviraston vahvistamien, tietosuojalainsäädännön soveltamiseksi ja hyvän tietojenkäsittelytavan edistämiseksi antamien väestötietojärjestelmän turvakiellon käytäntöjen mukaan voidaan turvakiellon alaisia tietoja luovuttaa viranomaisillekin vain rajoitetusti.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan³ turvakielto on poikkeuksellinen toimi, jolla rajoitetaan osoitetietojen luovuttamista väestötietojärjestelmästä. Se voidaan asettaa vain, jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä hänen tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Tällainen uhkatilanne on esimerkiksi toimiminen ammatissa, jossa joutuu kokemaan vakavan fyysisen väkivallan uhkaa.

Turvakielto koskee vain väestötietojärjestelmää ja Traficomien ylläpitämää liikenneasioiden rekisteriä. Kielto ei ulotu muiden viranomaisten tai organisaatioiden osoitetietoja sisältäviin henkilörekistereihin, kuten Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin. Niissä tiedot siis näkyvät turvakiellosta huolimatta. Jos henkilöllä on turvakielto, tieto hänen osoitteestaan ja kotikunnastaan voidaan luovuttaa vain sellaisille viranomaisille, jotka saavat käsitellä turvakiellon alaisia tietoja. Näin estetään tiedon välittyminen sellaisille yksityisille tahoille, jotka muutoin saisivat nämä tiedot.

Turvakiellon merkitsemisen jälkeen myöskään useat viranomaiset eivät saa osoitetietoja sellaisten järjestelmien kautta, joihin tiedot päivittyvät väestötietojärjestelmästä. Tämä voi vaikeuttaa huomattavasti esimerkiksi asiointia terveyskeskuksessa, neuvolassa ja koulussa. Kotikunta- ja osoitetiedot eivät myöskään näy esimerkiksi sairaaloiden, kaupunkien, pankkien ja vakuutusyhtiöiden järjestelmissä. Tämä johtaa väistämättä tilanteisiin, joissa tiettyjä palveluita ei voida tarjota niin nopeasti ja sujuvasti kuin yleensä. Joissain tilanteissa palvelun saaminen estyy kokonaan.

Henkilö, jolla on turvakielto ei myöskään saa kutsuja joukkotarkastuksiin, vaan hänen pitää hakeutua niihin itse. Lisäksi osoitetietoja ei luovuteta väestötietojärjestelmästä yrityksille, mikä voi vaikeuttaa huomattavasti esimerkiksi lainan tai rahoituksen saamista, puhelinliittymän hankkimista ja nettisopimuksen tekemistä. Myöskään huoltaja ei voi katsella lapsensa terveystietoja OmaKannassa, jos lapsella on turvakielto. Huoltajat, joilla on turvakielto, voivat valtuuttaa toisensa asioimaan lapsen puolesta.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Kelan henkilöstön kannalta turvakielto on suojakeinona hankala, koska monenlainen yksityiselämään liittyvä asioiminen muuttuu silloin ongelmalliseksi. Turvakiellon hakemista ei siten voi pitää ensisijaisena, vaan viimekätisenä suojautumiskeinona uhkatilanteiden varalle. Turvakielto ei myöskään estä nimi- ja yhteystietojen etsimistä sosiaalisesta mediasta tai muualta internetistä. Turvakielto on

³ Se, mitä tässä muistiossa esitetään turvakiellosta, perustuu Digi- ja väestöviraston antamiin tietoihin, lähde: <https://dvv.fi/turvakielto> ja Väestötietojärjestelmän turvakiellon käytäntösäännöt 10.1.2025.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

lisäksi luokiteltavissa henkilökohtaiseksi suojaustoimenpiteeksi. Työnantaja voi suosittaa sen hakemista, mutta turvakieltoa ei voida katsoa työnantajan valikoimaan kuuluvaksi turvallisuustoimenpiteeksi. Turvakieltojen hakemisen oikeasuhtaisuutta suojautumiskeinona voidaan myös pitää kyseenalaisena, jos tuhannet Kelan työntekijät hakisivat digi- ja väestötietovirastolta turvakieltoa. Tällä hetkellä Suomessa on kaikkiaan noin 11 500 turvakiellon saanutta henkilöä.

5.3 Säännöksen kumoamisen sijasta asiasta säätäminen lailla

Eduskuntaa on aiemmin informoitu sosiaali- ja terveysministeriössä suunnitteilla olevasta aikeesta mahdollistaa asetusmuutoksella päätöksentekijän nimen poisjättäminen Kelan päätöksistä (ks. HE 81/2005 vp, s. 40). Tämän perusteella eduskunnassa on ilmaistu varsin vahva tahtotila Kelan päätösten allekirjoittamista sääntelevän oikeustilan nopeaan muuttamiseen. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan (StVM 19/2025 vp), että se pitää työturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevassa Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen valmistelun yhteydessä sääntelyä muutetaan siten, että Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä ei enää näy päätöksen tehneen henkilön nimi.

Normitulvan hillitsemiseksi pääsääntönä lainsäädännössä on, että viranomaisissa noudatettaisiin yleislakeja ja asioiden säätämistä erityislaeissa pyritään välttämään. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislait eivät edellytä hallintopäätösten allekirjoittamista. Jos päätösten allekirjoittamisesta työntekijöiden suojelemiseksi nyt säädettäisiin Kansaneläkelaitosta koskevassa laissa, se kasvattaisi painetta vastaavanlaisten säännösten säätämiseen myös monissa muissa erityislaeissa. Sen sijaan, että Kansaneläkelaitoksen päätösten allekirjoittamisesta nyt säädettäisiin yksittäisessä erillislaissa, olisi toivottavaa, että työntekijöiden suojaamisesta uhkailulta ja häirinnältä pikimmiten säädettäisiin yleislain tasolla, kuten Ruotsissa on tehty vuonna 2025.

6 Lausuntopalaute

6.1 Aiemman lausuntokierroksen 11.12.2025 - 22.1.2026 palaute

Sosiaali- ja terveysministeriö on 11.12.2025 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt 31 vastaanottajataholta lausuntoa asetusluonnoksesta. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelussa. Lausunnon pystyivät antamaan myös muut kuin jakelussa mainitut tahot. Lausuntoaika päättyi 22.1.2026.

Lausunnon antoi 21 tahoja: Tehy ry, Oikeusministeriö, Vammaisfoorumi ry, STTK ry, SAK ry, Finlands svenska synförbund rf, Näkövammaisten liitto ry, Hyvinvointiala HALI ry, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Kansaneläkelaitos, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut,



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

Kansaneläkelaitoksen hallitus, Ammattiliitto Kelan toimihenkilöt ry, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Finanssiala ry, Oikeuskanslerinvirasto, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Akava ry, Eläketurvakeskus, eduskunnan oikeusasiamies. Myös yksi yksityishenkilö antoi asiassa lausunnon.

Lisäksi Vakuutusosasto, Vammaisfoorumi ry, tietosuojavaltuutetun toimisto, työ- ja elinkeinoministeriö ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Useimmissa lausunnoissa ehdotettua muutosta pidettiin tarpeellisena ja kannatettavana, ja sen nähtiin muun muassa olevan tärkeä osa systemaattista ja vastuullista työturvallisuustyötä. Useissa lausunnoissa todettiin myös, että häirintää ja uhkailua esiintyy laajemminkin viranomaistoiminnassa ja julkisen vallan käytössä. Siten olisi perusteltua pohtia laajemmin mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita työntekijöiden turvallisuuden takaamiseksi eri hallinnonaloilla.

Finlands svenska synförbund ry:n lausunnossa esitettiin, että ehdotus, jonka mukaan kaikki Kelan päätökset voitaisiin jättää allekirjoittamatta, ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen eli se ei ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Lausunnossa ehdotetaan, että vain toimeentulotukea koskevissa päätöksissä päätöksentekijän nimeä ei tarvitsisi ilmoittaa. Ehdotusta pidettiin ongelmallisena kansalaisten viranomaisiin kohdistuvan luottamuksen kannalta. Samansuuntaisesti asiasta lausui myös Näkövammaisten liitto ry.

Hyvinvointiala HALI ry:n lausunnossa esitettiin muun muassa huoli siitä, että päätöksentekijän nimen poisjättäminen päätöksestä voisi vaikuttaa päätösten ja niiden perustelujen laatuun. Lausunnossa esitettiin myös, että päätösten allekirjoittamatta jättäminen saattaisi osaltaan vaikuttaa yhä lisääntyvään sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään kohdistuvaan luottamuspulaan. Lisäksi esitettiin muutoksen kohdentamista vain toimeentulotuki-päätöksiin.

Oikeusministeriö piti valitettavana, että ehdotetun muutoksen valmistelu on edennyt jossain määrin epä johdonmukaisesti, sillä tavoitellun lopputuloksen osalta eri virallislähteistä on saatavilla ristiriitaista ja osin harhaanjohtavaa tietoa. Oikeusministeriö viittasi tällä hallituksen esitykseen (HE 81/2025 vp), jossa hallintolain vaatimuksen ja Kelan vakiintuneen käytännön välisen ristiriidan poistamiseksi esitettiin Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin poikkeusta siihen hallintolain vaatimukseen, että päätöksessä tulisi ilmaista sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Kyseisessä hallituksen esityksessä todettiin muun muassa, että ehdotettu muutos ei tarkoita sitä, etteikö Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä edelleen olisi näkyvissä päätöksen tehneen henkilön nimi, kuten tähänkin asti.

Tähän kommenttina sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kyseinen muutos tehtiin nimenomaan hallintolain vaatimuksen ja Kelan vakiintuneen käytännön välisen ristiriidan poistamiseksi. Lisäksi on huomattava, että kyseisessä hallituksen esityksessä (s. 40) todetaan, että Kelan toimihenkilöihin kohdistuvan häirintäongelman vakavuuden vuoksi



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

sosiaali- ja terveysministeriössä selvitetään mahdollisuutta sellaiseen muutokseen, että päätöksen tehneen henkilön nimi jätettäisiin kokonaan pois päätöksestä. Tämä merkitsisi poikkeamista vallitsevasta hallintopäätösten allekirjoituskäytännöstä ja vaatisi myös Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen muuttamista.

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että esitetty muutos yhdistettynä hiljattain tehtyyn Kela-lain muutokseen (20 b §) merkitsisi kokonaisuutena sitä, että jatkossa Kelan päätöksistä ei ilmenisi lainkaan julkista valtaa käyttäneen henkilön nimi. Eduskunnanoikeusasiamiehen mielestä 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.

Lausunnossa todettiin lisäksi, että sääntelyiden eriaikaisesta valmistelusta huolimatta asiassa on merkille pantavaa se, että eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti mietinnössään (StVM 19/2025 vp) välttämättömänä Kansaneläkelaitoksesta annetun asetuksen muuttamista siten, että Kansaneläkelaitoksen antamassa päätöksessä ei enää näy päätöksen tehneen henkilön nimi. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä on siten sinänsä luettavissa lainsäätäjän varsin vahva taustatuki nytkin arvioitavana olevalle muutokselle, vaikkei asia eduskunnan arvioitavaksi enää päädykään.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitettiin huomio myös siihen, että asetusmuutoksen muistion mukaan pykälä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan hallintolain sääntelyä. Tämä pitää lausunnon mukaan 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. Tätä ei lausunnon 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. Lausunnon mukaan jää epäselväksi, miksi edelleenkin tarvittaisiin erityissäännös Kelan (etus)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".

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon perusteella asetusmuistioon täsmennettiin ehdotuksen suhdetta hallintolain sääntelyyn.

Oikeuskansleri antoi myös asiassa lausuntonsa. Jaksossa 2 on tarkemmin kuvattu oikeuskanslerin kannanota asiaan.

Oikeuskanslerin kannanoton vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö muuttaa lausuntokierroksella ollutta esitystään siten, että kyseinen säännös esitetään kumottavaksi.



Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

VN/32762/2025

6.2 Lausuntopalaute koskien ehdotusta Kelan päätösten allekirjoittamista koskevan säädöksen kumoamiseksi

Lausuntokierros järjestetään 7.5.2026-.4.6.2026. Valmistelussa poiketaan kuulemista koskevasta suositellusta lausuntoajasta, koska lausunnonantajilla on ollut jo aiemmalla lausuntokierroksella mahdollisuus lausua varsinaisesta substanssiasiasta eli päätöksentekijän nimen pois jättämisestä päätöksestä.

Lausuntopalaute täydentyy lausuntokierroksen jälkeen.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 1.9.2026.

9 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto kumoaa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 25 §:n nojalla Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 momentin.