Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

Lisälausunto perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 169/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lisälausuntoa koskien seuraavia asioita:

1. Miten perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun on ajateltu toteutuvan tilanteissa, joissa päätöksentekijän nimi ei ole asianosaisen tiedossa. Asiaa pyydetään tarkastelemaan erityisesti perustuslain 118 §:n 3 momentin kannalta.

2. Ehdotetun sääntelyn suhde salassapitoon ja julkisuuslain 11 §:ssä säädettyyn asianosaisen oikeuteen tiedonsaantiin.

3. Ehdotetun sääntelyn suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 26 §:ään.

Perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun toteuttaminen

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa siitä, miten perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun on ajateltu toteutuvan tilanteissa, joissa päätöksentekijän nimi ei ole asianosaisen tiedossa. Asiaa on pyydetty tarkastelemaan erityisesti perustuslain 118 §:n 3 momentin kannalta.

1. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Vastaava velvollisuus koskee myös työsuhteisia henkilöitä, jotka käyttävät julkista valtaa. Miten Kelan päätöksentekijän toimien lainmukaisuutta on mahdollista valvoa silloin, jos hänen nimeään ei ilmoitettaisi päätöksessä, eikä nimitietoa annettaisi asianosaiselle hänen pyynnöstään huolimatta?

Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan Kansaneläkelaitos toteuttaa etuuspäätöksien valvontaa omavalvontana erikseen määriteltyinä otoksilla etuuksittain. Lisäksi Kansaneläkelaitoksella toteutetaan työnjohdollista etuuspäätösten havainnointia ja valvontaa. Kansaneläkelaitoksen asiakkaan tekemä hallintokantelu selvitetään Kansaneläkelaitoksen sisäisen hallintokantelun käsittelyprosessin mukaisesti, vaikka asiakas ei tietäisikään päätöksenantajan nimeä. Hallintokantelusta annetaan asiakkaalle aina ratkaisu. Asiakkaalla on lisäksi mahdollisuus tehdä kantelu laillisuusvalvojalle. Tarvittaessa Kansaneläkelaitos ohjaa asiakasta myös rikosilmoituksen tekemiseen.

Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

Toimeentulotukipäätöksen saanut henkilö voi tehdä Kansaneläkelaitokselle oikaisuvaatimuksen muun muassa esteellisyysepäilyn perusteella. Oikaisuvaatimuksen perusteella Kansaneläkelaitoksella on mahdollisuus esimerkiksi poistaa päätös ja ratkaista asia uudelleen, jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Muusta etuuspäätöksestä voi vastaavassa tilanteessa tehdä valituksen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, joka voi kumota päätökseen ja palauttaa sen Kansaneläkelaitokselle uudelleen käsiteltäväksi.

2. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Miten toteutuisi sellaisen henkilön mahdollisuus vaatia päätöksentekijän tuomitsemista rangaistukseen tai maksamaan vahingonkorvausta lainvastaisesta toimenpiteestä, jolle päätöksentekijän nimeä kieltäydyttäisiin antamasta hänen pyynnöstään huolimatta?

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40-luvussa. Kyseisen luvun 11 ja 12 §:n perusteella virkarikossäädäntöä sovelletaan myös Kansaneläkelaitoksella etuuspäätöksiä tekeviin työntekijöihin julkisen vallan käyttäjinä. Viranomaistoiminen rikosepäilyn tutkiminen alkaa esitutkintalain 3 luvun 1 §:n mukaan sillä, että esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi. Rikosepäilystä voi tehdä ilmoituksen, vaikka rikoksesta epäillyn nimi ei olisikaan tiedossa.

Oikeudenkäynnistä rikosasiassa annetun lain 14 §:n mukaan asianomistaja saa itse nostaa syytteen rikoksesta vain, jos syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta taikka esitutkintaviranomainen tai syyttäjä on päättänyt, ettei esitutkintaa toimiteta taikka että se keskeytetään tai lopetetaan. Asianomistaja saa nostaa syytteen myös, jos esitutkintatoimenpiteiden suorittamista on tutkinnanjohtajan päätöksellä siirretty. Lisäksi asianosainen saa itse nostaa syytteen, jos esitutkintaviranomainen on tehnyt päätöksen olla kirjaamatta rikosilmoitusta.

Asianomistajan syyteoikeus on siis toissijainen. Ensin asiaa tavallisesti käsittelevät esitutkintaviranomainen ja syyttäjä. Näin ollen Kansaneläkelaitoksen päätöksen saanut asianosainen voi ryhtyä itse syytteen nostamiseen, jos asia ei etene normaalissa virallisprosessissa.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 2 §:n mukaan asianomistajan yksin ajamassa rikosasiassa haastehakemuksessa on ilmoitettava mm. vastaaja ja asianosaisten nimet. Tällaisessa tilanteessa oikeustilaa on liene tulkittava niin, että Kansaneläkelaitoksen tulee antaa asianomistajan tietoon päätöksen tehneen henkilön nimi perustuslain

118 §:n 3 momentissa säädetyn oikeuden toteuttamiseksi vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen.

Näissäkään tilanteissa asianosaisen mahdollisuus saada päätöksentekijän nimi tietoonsa ei ilmeisestikään aina välttämättä toteudu. Tuomioistuin voi nimittäin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 5 §:n mukaan voi jättää haastehakemusta antamatta kanteen tutkimatta sillä perusteella, että haastehakemusta ei ole tuomioistuimen kehottamalla tavalla täydennetty tai tuomioistuin ei muusta syystä voi ottaa asiaa tutkittavaksi tai jos kanne hylätään selvästi perusteettomana.

Ehdotetun sääntelyn suhde salassapitoon ja julkisuuslain 11 §:ssä säädettyyn asianosaisen oikeuteen tiedonsaantiin.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lisäselvitystä ehdotetun sääntelyn suhteesta salassapitoon ja julkisuuslain 11 §:ssä säädettyyn asianosaisen oikeuteen tiedonsaantiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotetun sääntelyn suhteesta julkisuuslain 11 §:ään ovat valmistelun aikana eri tahot esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä.

Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, Kansaneläkelaitos toteutti vuonna 2024 kokeilun, jossa päätöksentekijöiden nimet jätettiin pois kaikista toimeentulotukipäätöksistä. Kansaneläkelaitoksen tulkinnan mukaan julkisuuslain 11 §:n 1 momentin perusteella asianosaisella oli mahdollisuus pyynnöstä saada asian ratkaisseen toimihenkilön nimitieto. Kansaneläkelaitoksella oli kuitenkin tulkintansa mukaan oikeus kieltäytyä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella käsittelytietojen antamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa, jos tiedon antaminen oli vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, eli kun asiointitilanteen tai asiakkaan taustan perusteella siihen katsottiin olevan aihetta toimihenkilön turvallisuuden vuoksi. Kansaneläkelaitoksen tulkinnan mukaan kieltäydyttäessä käsittelijän nimen antamisesta asiakkaalla oli mahdollisuus pyytää asiasta valituskelpoista päätöstä ja valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen.

Lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa oikeusministeriö oli toista mieltä julkisuuslain 11 §:n soveltuvuudesta tapaukseen. Oikeusministeriö totesi lausunnossaan seuraavaa:

”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. Tietoa ei ehdoteta säädettäväksi salassa pidettäväksi myöskään nyt käsillä olevassa esityksessä. 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 lakimuutoksen jälkeen tieto ratkaisijasta on tarkoitus pyynnöstä antaa asianosaiselle ja mihin perustuisi mahdollinen sellainen tulkinta, että tieto annetaan ainoastaan asianosaiselle erityisen tiedonsaantioikeuden perusteella.”

Oikeuskansleri oli antamassaan lausunnossa myös epäileväinen julkisuuslain 11 §:n sovellettavuudesta nyt ehdotettuun sääntelyyn, mutta osittain eri perustein kuin oikeusministeriö:

”Nyt ehdotettavan 20 c §:n yhteydessä sovellettavia julkisuuslain pykäliä ei ole tuotu säännöskohtaisissa perusteluissa esiin. Esityksestä saa kuitenkin kuvan, että edellä kuvatun julkisuuslain 11 §:ään perustuvan menettelyn on tarkoitus soveltua myös käsillä olevaan ehdotukseen. On huomioitava, että julkisuuslain 11 § koskee asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin muiden kuin julkisten asiakirjojen sisällöstä. Ilmeisesti esityksessä on siten omaksuttu lähestymistapa, jonka mukaan päätöksentekijän nimi olisi joissain tapauksissa salainen tieto. Asiaa ratkaisseen toimihenkilön nimitietoa ei ole säädetty julkisuuslaissa salassa pidettäväksi tiedoksi. Esityksen suhdetta julkisuuslakiin tulisi esityksessä selkeyttää ja perustella sekä harkita ehdotettavaan pykälään lisättäväksi sääntelyä tilanteista, joissa Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus kieltäytyä ratkaisun tehneen toimihenkilön nimitietojen antamisesta asianosaisen niitä pyytäessä. Samalla on otettava huomioon, että muutosta ehdotetaan Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin.”

Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa yhdyttiin siihen oikeusministeriön käsitykseen siitä, että tehty esitys ei merkitse sitä, että tieto päätöksentekijän nimestä tulisi salassapidettäväksi. Oikeuskanslerin lausunnossa olleen ehdotuksen mukaisesti lausuntokierroksella olleeseen pykäläehdotukseen lisättiin ehdotus 3. momentiksi, jossa nimenomaisesti säädettäisiin siitä, että asianosaisella on oikeus pyytää saada päätöksentekijän nimi tietoonsa, ja Kansaneläkelaitoksen olisi annettava kieltäytymisestä valituskelpoinen päätös.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että Kansaneläkelaitos käsittelee nimitietopyynnön julkisuuslaissa säädetyllä tavalla ja antaa pyynnöstä kieltäytymisestä valituskelpoisen päätöksen, kuten julkisuuslaki edellyttää.

Näin ollen asianosaisen oikeus pyytää nimitietoa ei perustuisi julkisuuslain 11 §:ään, vaan nyt ehdotettuun 3. momenttiin, siihen perustuu myös Kansaeläkelaitoksen oikeus kieltäytyä antamasta pyydettyä tietoa momentissa todetuin edellytyksin. Sen sijaan nimitietopyynnön käsittely Kansaneläkelaitoksella ja päätöksestä valittaminen tapahtuisi julkisuuslaissa säädetyllä tavalla. Sovellettavaksi tulisivat julkisuuslaista siten ainakin asiakirjan antamisesta päättämistä koskeva 14 § ja muutoksenhakuoikeutta koskeva 33 §.

Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

Ehdotetun sääntelyn suhde julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 26 §:ään.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä ehdotetun sääntelyn suhteesta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 26 §:ään.

Tiedonhallintalain 26 §:ssä säädetään, että tiedonhallintayksikön on muodostettava viranomaisen käsiteltäväksi otetun tai annetun asian yksilöivä asiatunnus, jonka avulla asiaan liittyvät tiedot yksilöidään. Pykälän 4 momentin mukaan viranomaisen ylläpitämään asiarekisteriin on viranomaisen laatimista asiakirjoista rekisteröitävä muun muassa tieto asiakirjan laatijasta.

Hallintopäätöksen sisällöstä säädetään hallintolain 44 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi muun muassa päätöksen tehnyt viranomainen. Hallintolakia säädettäessä esillä oli myös se vaihtoehto, että hallintolaissa olisi säädetty myös siitä, että päätöksentekijän nimen olisi käytävä ilmi päätöksestä (HaVM 29/2002 vp, s. 9). Tähän ei kuitenkaan lopulta päädytty.

Oleellinen ero tiedonhallintalain 26 §:n ja hallintolain sääntelyn välillä on se, että hallintolaissa säädetään siitä, mitä tietoja hallintopäätöksen tulee sisältää, kun taas tiedontallintalaissa säädetään siitä, mitä hallintopäätöstä koskevia metatietoja on merkittävä viranomaisen ylläpitämään asiarekisteriin. Tieto ja metatieto ovat eri tason asioita. Metataso tarkoittaa substanssitasoa ylempää tai abstraktimpaa tasoa. Siten esimerkiksi metatieto kuvaa tai luonnehtii kohdetta olematta osa kuvauksen kohdetta.

Tiedonhallintalain 1 §:ssä todetaan muun muassa, että tämän lain tarkoituksena on varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, sekä mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen. Lain 3 §:ssä todetaan, että tätä lakia sovelletaan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, kun viranomaiset käsittelevät tietoaineistoja. Näiden lain sanamuotojen perusteella on ilmeistä, että tiedonhallintalain tarkoituksena ei ole säätää asiakirjojen sisältöä koskevia määräyksiä.

Tiedonhallintalain 26 § on lakiteknisesti sijoitettu tiedonhallintalain 6-lukuun, jonka otsikkona on ”Asian ja palvelujen tiedonhallinta”. Kyseisen luvun 25 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot. Hallituksen esityksen (HE 284/2018 vp, s. 111) mukaan pykälä pitää sisällään säännökset asiarekisteriin tehtävistä merkinnöistä sekä tiedonhallintayksikön velvollisuudesta huolehtia siitä, että asiarekisterin tai sen osien julkisista merkinnöistä voidaan tuottaa tiedot, joiden perusteella tiedonsaantia koskevat pyynnöt voidaan yksilöidä. Hallituksen esityksen mukaan

Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

asiarekisteri on looginen *rekisteri, joka koostuu tiedonhallintayksikössä muodostuvista asiankäsittelyn metatiedoista* riippumatta siitä, missä tietojärjestelmässä ne muodostuvat.

Tiedonhallintalain 26 §:n otsikkona on ”Asiarekisteriin merkittävät tiedot”. Hallituksen esityksen (HE 284/2018 vp, s. 111) mukaan pykälässä säädettään asiaan liittyvien perusmetatietojen hallinnasta ja näiden perusmetatietojen yksilöintiin käytettävästä asiatunnuksesta. Lisäksi todetaan, että asian perusmetatietojen perusteella voidaan yksilöidä asiaan liittyvät asiakirjat ja muut tiedot.

Tiedonhallintalain 26 §:ssä säädetään näin ollen siitä, mitä metatietoja päätöksestä on merkittävä rekisteriin, jotta asiakirja pystytään yksilöimään viranomaisten tietoaineistojen laadukkaan hallinnan varmistamiseksi. Tiedonhallintalaissa ei ole tarkoitettu säätää siitä, millaisia tietoja viranomaisen järjestelmiin tallentuviin asiakirjoihin on sisällytettävä. Metatietoja on periaatteessa mahdollista sisällyttää myös varsinaiseen tietojärjestelmiin tallentuvaan asiakirjaan, mutta se ei ole välttämätöntä, eikä tiedonhallintalakikaan tätä edellytä.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan vahvimmat perustelut voidaan esittää sille tulkinnalle, että Kansaneläkelaitoksen järjestelmiin tai rekistereihin ei lain mukaan ole välttämätöntä tallentaa sellaista versiota hallintopäätöksestä, johon olisi merkittynä päätöksentekijän nimi.

Todettakoon vielä, että nyt tehty ehdotus eroaa Ruotsissa vuonna 2025 voimaan tulleesta hallintolain (Förvaltningslagen) muutoksesta. Ruotsin hallintolakiin säädettiin uusi pykälä 34 §, jonka mukaan *päätöksen kirjallisen tiedoksiannon* ei tarvitse sisältää tietoa päätöksentekijästä, jos on oletettavissa, että häneen kohdistuu uhkailua, häirintää tai muuta vakavaa haittaa. Kuitenkin Ruotsin hallintolain 31 §:n mukaan *kirjallisesta päätöksestä* on käytävä ilmi muun muassa päätöksen tehneen henkilön nimi. Ruotsissa vallitsevan tulkinnan mukaan tämän katsotaan tarkoittavan sitä, että asianosaisella on nimitiedon halutessaan mahdollisuus omasta aloitteestaan ottaa yhteyttä viranomaiseen, jolloin viranomaisen on annettava kysyjälle tieto siitä, kuka päätöksen on tehnyt.[1]

erityisasiantuntija Jussi Syrjänen, sosiaali- ja terveysministeriö

[1] Ks. tästä Regeringens proposition 2024/25:141, s. 158-159 liitteenä oleva Lagrådetin lausunto ja s. 82 hallituksen esityksessä omaksuttu kanta asiaan.