Valiokunnan lausunto PeVL 81/2026 vp– HE 169/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 169/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Jussi Syrjänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso.

Lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Hyväksytty
3.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 20 c § päätöksentekijän nimen pois jättämisestä päätöksestä. Työntekijöiden suojelemiseksi uhkailulta ja häirinnältä päätöksentekijän nimi voidaan ehdotetun 1 momentin mukaan jättää pois Kansaneläkelaitoksen antamista toimeentulotukipäätöksistä ja niiden yhteydessä annettavista etuuspäätöksistä. Päätöksentekijän nimi voidaan 2 momentin mukaan työntekijöiden suojelemiseksi uhkailulta ja häirinnältä jättää pois myös muista etuuspäätöksistä kuin 1 momentissa tarkoitetuista päätöksistä silloin, jos on syytä olettaa, että päätöksentekijään kohdistetaan uhkailua tai häirintää. Sanamuodon perusteella sääntely koskee päätöstä, ei vain asianosaiselle annettavaa toimituskirjaa. Päätöksentekijän nimen ilmoittamisesta pyynnön perusteella ehdotetaan säädettäväksi pykälän 3 momentissa.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain julkisuutta koskevan 12 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja vastuuta virkatoimista koskevan 118 §:n kannalta.

Hyvän hallinnon takeet

(3) Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain 21 § edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. (HE 309/1993 vp, s. 72.)

(4) Perustuslakivaliokunta on jossakin määrin toisenlaisessa sääntely-yhteydessä pitänyt perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatut hyvän hallinnon takeet huomioiden perusteltuna, että sääntelyä täydennetään vaatimuksella päätöksen tekijän ilmaisemisesta päätöksessä (PeVL 38/2021 vp, kappale 17). Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on pidetty päätöksentekijän nimen ilmoittamista hyvään hallintoon kuuluvana elementtinä (ks. esim. EOAK/368/2025 ja siinä mainitut ratkaisut). Päätöksen tekijän ilmaisematta jättäminen ei kuitenkaan ole ollut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttava seikka (PeVL 38/2021 vp).

(5) Myöskään yleislakina sovellettavassa hallintolaissa ei säädetä vaatimusta siitä, että päätöksentekijän nimen tulisi käydä ilmi päätöksestä. Hallintolakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunnan mukaan hallintolakia voidaan kuitenkin pitää perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita määrittelevänä peruslakina, jonka ensisijainen tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa (PeVL 88/2022 vp, kappale 11).

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslain 21 §:stä ei johdu estettä nyt ehdotetulle sääntelylle.

Julkisuus

(7) Lakiehdotuksen 20 c §:n 3 momentin mukaan, jos päätöksentekijän nimi on jätetty pois päätöksestä, se tulee kuitenkin pyynnöstä ilmoittaa asianosaiselle, ellei ole syytä olettaa, että päätöksentekijään kohdistetaan uhkailua tai häirintää. Ehdotuksen merkitys jää hallituksen esityksen perusteella jossakin määrin epäselväksi. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen perusteella tarkoitus ei kuitenkaan ole, että tieto päätöksentekijästä olisi salassa pidettävä. Sääntely ei sanamuotonsa perustella myöskään koske muun tahon kuin asianosaisen oikeutta saada päätöksentekijän nimi tietoonsa. Muutoin tiedonsaanti järjestyy siten sovellettavan yleislainsäädännön mukaan.

(8) Ehdotettu sääntely on joka tapauksessa merkityksellistä perustuslain 12 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Lailla erikseen säädettävät rajoitukset voivat perustuslakivaliokunnan mukaan merkitä asiakirjojen ja muiden tallenteiden salaisuutta tai luvanvaraista julkisuutta (PeVM 25/1994 vp, s. 9/I).

(9) Nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään lain perustelujen (s. 12) mukaan puuttumaan Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöiden työtehtäviensä vuoksi kohtaamaan häirintään ja uhkailuun ja turvaamaan Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöille muun muassa perustuslaissa jokaiselle taatut oikeudet henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä yksityiselämän suojaan. Sääntelyllä voidaan nähdä myös liittymiä julkiselle vallalle perustuslain 18 §:ssä osoitettuun velvollisuuteen huolehtia työvoiman suojelusta. Toisen perusoikeuden edistäminen on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

(10) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden rajoituksiin kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin (PeVL 14/2018 vp, s. 15). Ehdotettua sääntelyä on siten tarkasteltava myös tältä kannalta. Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä kannalta siihen oikeuskäytännössä omaksuttuun kantaan, että tiedon saaminen siitä, ketkä käyttävät julkista valtaa, kuuluu julkisuuslain 1 §:n 1 momentista ilmenevän julkisuusperiaatteen ydinalueeseen (KHO 2014:83). Kynnyksen päätöksentekijän nimen ilmoittamatta jättämiselle pyynnöstä huolimatta tulee siten olla säädösperusteisesti korkea.

(11) Ehdotuksen mukaan päätöksentekijän nimi ilmoitetaan asianosaiselle pyynnöstä, jollei ole syytä olettaa, että päätöksentekijään kohdistetaan uhkailua tai häirintää. Edellytyksiä nimen ilmoittamatta jättämiselle on tiukennettava, jotta sääntely olisi sopusoinnussa perustuslain 12 §:n 2 momentin kanssa. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Virkavastuu

(12) Sääntely päätöksentekijän nimen ilmoittamatta jättämisestä on merkityksellistä myös vastuuta virkatoimista koskevan perustuslain 118 §:n kannalta. Virkamies vastaa perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on saman pykälän 3 momentin mukaan oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

(13) Asianomistaja saa oikeudenkäynnistä rikosasioista annetun lain 1 luvun 14 §:n mukaan 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. Samaa sääntelyä sovelletaan myös esitutkintaviranomaisen päätökseen olla kirjaamatta rikosilmoitusta.

(14) Ehdotuksen mukaista sääntelyä sovellettaessa voisi syntyä tilanne, jossa päätöksentekijän nimeä ei ilmoitettaisi asianosaiselle tämän pyrkiessä käyttämään toissijaista syyteoikeuttaan. On välttämätöntä, että nyt ehdotetun sääntelyn yhteydessä säädösperusteisesti varmistetaan, ettei päätöksentekijän nimen ilmoittamatta jättäminen muodostu esteeksi virkavastuun toteutumiselle. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muita seikkoja

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavassa esityksessä ehdotetaan periaatteellisesti merkittävää sääntelyä. Valiokunta pitää siihen nähden valitettavana, ettei hallituksen esityksessä ole seikkaperäisesti tehty selkoa lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin eikä myöskään hallinnon yleislakeihin.

(16) Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että jos tarkoituksena on säätää nimenomaan salassapidosta siihen liittyvine oikeusvaikutuksineen, julkisuuden rajoituksesta on syytä selkeyden vuoksi säätää perustuslain 12 §:n 2 momentin mahdollistamalla tavalla nimenomaisella salassapitosäännöksellä (PeVL 8/2021 vp). Perustuslakivaliokunta muistuttaa lisäksi, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, s. 7/II, ks. myös PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 2/2008 vp, s. 2).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan julkisuuden rajoittamista ja virkavastuun toteutumista koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 19.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala