



Sosiaali- ja terveysministeriö
45/2026
11.8.2026

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

TIIVISTELMÄ

Amnesty International Suomen osasto pitää Kelan työntekijöihin kohdistuvan uhkailun, häirinnän ja maalittamisen ehkäisemistä tärkeänä ja perusteltuna tavoitteena. Amnesty suhtautuu kuitenkin kriittisesti ehdotukseen, jonka mukaan päätöksentekijän nimi voitaisiin jättää pois Kelan toimeentulotukipäätöksistä sekä tietyissä tilanteissa muista etuuspäätöksistä. Muutos heikentäisi hallinnon avoimuutta ja kansalaisten mahdollisuuksia valvoa julkisen vallan käyttöä sekä virkavastuun toteutumista. Oikeusvaltioperiaate, julkisuusperiaate ja oikeus hyvään hallintoon edellyttävät avointa ja vastuullista päätöksentekoa.

Vaikka päätöksentekijän nimi olisi edelleen pääsääntöisesti saatavissa pyynnöstä, vastuu tiedon hankkimisesta siirtyisi asiakkaalle. Tämä voisi vaikeuttaa oikeusturvan toteutumista erityisesti niillä henkilöillä, joilla on puutteelliset digi- tai asiointitaidot.

Mikäli päätöksentekijöiden nimien poistaminen hyväksytään Kelassa, vastaavaa sääntelyä voidaan tulevaisuudessa laajentaa muihin viranomaisiin. Aiemmillä lausuntokierroksella monet organisaatiot toivat ilmi tarpeen vastaavanlaiselle sääntelylle oman toimintansa osalta. Tämän vuoksi esitettyjen muutosten vaikutuksia hallinnon avoimuuteen, julkisuusperiaatteeseen ja virkavastuuseen tulisi arvioida koko julkisen hallinnon näkökulmasta, vaikka lausuttavana oleva esitysluonnos koskee ainoastaan Kelaa.

Johtopäätöksenä Amnesty suosittelee esityksen hylkäämistä. Mikäli esityksen valmistelua jatketaan, jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida perusteellisemmin vähemmän rajoittavia



vaihtoehtoja, täsmentää anonymisoinnin käyttöedellytyksiä, varmistaa tehokas ja yhdenvertainen oikeus saada tieto päätöksentekijästä sekä käyttää oikeusturvakeinoja.

LAUSUNTO

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin uusi 20 c § työntekijöiden suojelemiseksi uhkailulta ja häirinnältä. Päätöksentekijän nimi voitaisiin jättää pois toimeentulotukipäätöksistä ja niiden yhteydessä annettavista muista etuspäätöksistä sekä eräissä muissa tilanteissa silloin, kun voidaan olettaa päätöksentekijään kohdistuvan uhkailua, häirintää tai muuta vakavaa haittaa. Lausuttavana olevasta esitysluonnoksesta on valmistelun aiemmissa vaiheissa järjestetty kaksi lausuntokierrosta.

Amnesty pitää Kelan työntekijöihin kohdistuvan uhkailun, häirinnän ja maalittamisen ehkäisemistä tärkeänä ja perusteltuna tavoitteena. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata työntekijöiden henkilökohtainen turvallisuus, yksityiselämän suoja sekä turvalliset työolot. Tämä velvollisuus perustuu muun muassa Suomen perustuslain 7, 10, 18 ja 22 §:iin sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan.

Amnesty kuitenkin katsoo, että ehdotetut muutokset merkitsevät merkittävää puuttumista hallinnon avoimuuteen ja ihmisten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin valvoa julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 2 §:ssä turvattu oikeusvaltioperiaate, perustuslain 12 §:ssä turvattu julkisuusperiaate ja perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus hyvään hallintoon muodostavat yhdessä perustan avoimelle ja vastuulliselle julkisen vallan käytölle. Tämän vuoksi esitysluonnosta tulee arvioida erityisen huolellisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Amnesty kiinnitti aiemmassa asetustalonnosta koskeneessa lausunnossaan huomiota siihen, että hallinnon avoimuus, julkisuusperiaate, virkavastuu ja tehokas oikeusturva ovat oikeusvaltion keskeisiä elementtejä. Amnesty katsoi tuolloin, ettei päätöksentekijöiden anonymisoinnin välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta ollut arvioitu riittävästi ja että vaihtoehtoisia, vähemmän rajoittavia keinoja olisi tullut tarkastella perusteellisemmin. Nämä huomiot ovat edelleen merkityksellisiä nyt käsiteltävän hallituksen esitysluonnoksen arvioinnissa.

Esitysluonnoksessa on aiempaa perusteellisemmin arvioitu työntekijöiden turvallisuutta sekä oikeusturvaan liittyviä näkökohtia. Amnesty pitää sinänsä myönteisenä, että esitystä ei enää toteutettaisi pelkästään asetustasolla, vaan sääntelystä ehdotetaan säädettäväksi lailla. Tämä vahvistaa eduskunnan mahdollisuutta arvioida ehdotuksen perusoikeusvaikutuksia ja vastaa paremmin Suomen kansainvälisiä velvoitteita sekä sääntelyn tosiasiallista merkitystä. Tästä huolimatta Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ei vielä riittävästi osoiteta, miksi juuri

ehdotettu ratkaisu olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta välttämätön, oikeasuhtainen ja vähiten rajoittava vaihtoehto.

Esitysluonnoksessa todetaan, että päätöksentekijän nimi olisi edelleen pääsääntöisesti saatavissa pyynnöstä ja että virkavastuu säilyisi ennallaan. Amnesty pitää tätä tärkeänä, mutta ei katso sen poistavan kaikkia oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Päätöksentekijän henkilöllisyyden selvittäminen siirtyisi asiakkaan aktiivisuuden varaan. Tämä merkitsee käytännössä lisävaihetta oikeusturvan toteutumisessa. Kaikilla asiakkailla ei ole samanlaisia edellytyksiä tunnistaa oikeuksiaan, tehdä tietopyyntöjä tai arvioida esteellisyyteen liittyviä kysymyksiä. Tämä koskee erityisesti henkilöitä, joilla on kognitiivisia vaikeuksia, muistisairauksia, mielenterveyden ongelmia, puutteelliset digitaidot tai muuten heikommat valmiudet käyttää oikeussuojakeinoja. Amnesty katsoo, että näitä vaikutuksia ei ole arvioitu riittävän perusteellisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Amnesty katsoo, että mikäli tällaista sääntelyä ehdotetaan, tulisi laissa tai ainakin sen perusteluissa määritellä olennaisesti täsmällisemmin ne perusteet, joilla anonymisointia voidaan käyttää. Anonymisoinnin ei tulisi olla automaattista minkään etuuden osalta, vaan sen tulisi perustua yksilöityyn riskiarviointiin. Riskiarvioinnin olisi perustuttava konkreettisiin ja yksilöityihin seikkoihin. Lisäksi arvioinnin dokumentoinnista, seurannasta ja valvonnasta tulisi säätää tai vähintään antaa julkisesti saatavilla olevat ohjeet. Nimen luovuttamisesta kieltäytymisen tulee olla aina poikkeuksellista, huolellisesti perusteltua ja tehokkaan muutoksenhaun piirissä. Nimen luovuttamisesta kieltäytyminen ei saa muodostua tavanomaiseksi tai automaattiseksi käytännöksi. Amnesty korosti näitä vaatimuksia myös aiemmassa lausunnossaan.

Esitysluonnoksessa perustellaan, että mikäli henkilö on toimintakyvyn alenemasta huolimatta kykenevä tekemään etuushakemuksen joko itse tai tukihenkilön avustuksella, on hän myös kykenevä pyytämään Kelalta tietoa päätöksentekijän nimestä. Mikäli Kela kieltäytyisi asiakkaan pyynnöstä antaa tieto päätöksentekijä, tulisi kieltäytymisestä antaa automaattisesti muutoksenhakukelpoinen päätös. Esitysluonnoksen mukaan päätös annettaisiin vain erillisestä pyynnöstä.

Esitysluonnoksessa käytetään vertailukohtana Verohallintoa arvioitaessa muutosten vaikutuksia ihmisten kokemaan luottamukseen Kelaa kohtaan. Verohallinnon päätökset tehdään pääsääntöisesti automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntäen, eikä päätöksistä siten löydy yksilöityä päätöksentekijää. Amnesty pitää Verohallintoa huonona vertailukohtana arvioitaessa muutoksen vaikutuksia koettuun luottamukseen etenkin, kun kyseessä ovat viimesijaisen toimeentulotuen hakijat, joihin esitetyt muutokset ensisijaisesti kohdistuvat. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan (s. 20), toimeentulotuen hakijoiden taloudellisen tilanteen taustalla voi olla pitkään jatkuneita erilaisia ongelmia ja asiakkaiden toimeentulo on riippuvainen tuen myöntämisessä tehtävistä ratkaisuista, sillä heillä ei voi toimeentulotuen viimesijaisen luonteen vuoksi olla säästössä varoja. Lisäksi Kelan etuuskäsittelijällä on tapauskohtaista harkintavaltaa tukea koskevassa päätöksenteossa. Asiainnin luonne Kelassa, etenkin toimeentulotuen osalta, eroaa siten selvästi ja olennaisesti asiainnista Verohallinnosta.

Esitysluonnoksen mukaan 20 c §:n toinen momentti mahdollistaisi nimen poistamisen myös muissa etuuspäätöksissä kuin toimeentulotuessa, jos voidaan olettaa päätöksentekijään kohdistuvan uhkailua, häirintää tai muuta vakavaa haittaa. Säännöksen soveltamiskynnys jää esitysluonnoksessa varsin avoimeksi. Esitysluonnoksessa viitataan asiakkaan asiointitaustaan, aiempiin yhteydenottoihin tai muihin olosuhteisiin, mutta sääntely ei sisällä tarkkoja kriteerejä riskiarvioinnille. Laaja ja epätasällinen harkintavalta voi johtaa epäyhtenäiseen käytäntöön sekä oikeudellisen ennakoitavuuden heikkenemiseen.

Esitysluonnoksessa on arvioitu ulkomaiden vastaavaa lainsäädäntöä ja käytäntöjä. Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esitettävät muutokset vaikuttaisivat pitkälti poikkeavan yleispohjoismaisesta ja -eurooppalaisesta linjasta hallinnon avoimuuden suhteen. Esitysluonnoksessa on esitelty Tanskan, Norjan, Saksan ja Ruotsin sääntelyä, mutta siitä uupuu tarkempi analyysi siitä, miksi Suomessa olisi tarpeen ottaa käyttöön muita maita rajaavampaa sääntelyä. Esitystä on syytä täydentää tältä osin.

Erityistä huomiota ansaitsee myös esityksen laajempi merkitys Suomen hallintokulttuurin näkökulmasta. Lausuntokierroksilla on laajasti tuotu esille, että vastaavaa uhkailua ja häirintää esiintyy useilla hallinnonaloilla. Jos lainsäädännössä hyväksytään periaate, jonka mukaan yksittäisen päätöksentekijän nimi voidaan jättää pois hallintopäätöksestä työntekijöiden suojaamiseksi, syntyy väistämättä paine laajentaa vastaavaa sääntelyä muihin viranomaisiin. Tämän vuoksi kyse ei ole yksinomaan Kelaa koskevasta erityiskysymyksestä, vaan laajemmasta oikeusvaltiollisesta kehityksestä. Tämän kaltaisten muutosten yhteisvaikutuksia julkisuusperiaatteen, hyvän hallinnon ja virkavastuun toteutumiseen tulisi arvioida nykyistä perusteellisemmin koko julkisen hallinnon tasolla.

Amnesty katsoo, että työntekijöiden turvallisuuden vahvistaminen ja hallinnon avoimuuden turvaaminen eivät ole toisensa poissulkevia tavoitteita. Julkisella vallalla on velvollisuus suojella työntekijöitään uhkailulta ja häirinnältä, mutta samalla sen tulee varmistaa, että kansalaisten oikeusturva, mahdollisuudet valvoa julkisen vallan käyttöä sekä luottamus viranomaistoimintaan säilyvät. Ehdotettu sääntely merkitsee näiden tavoitteiden välillä tehtävää punnintaa, jonka tulee perustua mahdollisimman perusteelliseen perus- ja ihmisoikeusarviointiin.

Amnesty International Suomen osasto suosittelee ensisijaisesti esityksen hylkäämistä ja vähemmän rajoittavien vaihtoehtojen edistämistä. Toissijaisesti Amnesty esittää sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vahvistamista sekä sen varmistamista, että asiakkaan oikeus saada tieto päätöksentekijästä, valvoa esteellisyyttä ja käyttää oikeussuojakeinoja toteutuu käytännössä tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Esitys tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.



Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija,
mariko.sato@amnesty.fi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.