

Asiakirjan ovat allekirjoittaneet

Nimi	Tunnistautuminen	Allekirjoitusaika
Niinikorpi Sami (Puolto)	Dynasty	23.02.2026 16:42:50
Mäki-Lohiluoma Kari-Pekka (Allekirjoittaminen)	Dynasty	25.02.2026 07:42:39



Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu

Sisällys: - Allekirjoitussivu (1 sivu)
- Alkuperäinen asiakirja (10 sivut)

Allekirjoitussivu 1/1

Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/5137/2022-OM-229

Kansaneläkelaitoksen lausunto ehdotuksesta valmiuslaiksi

Tausta

Kansaneläkelaitos kiittää mahdollisuudesta lausua valmiuslainkokonaisuudistuksessa valmistellusta ehdotuksesta uudeksi valmiuslaiksi. Kansaneläkelaitos pitää tärkeänä, että viranomaisia, viranomaistehtäviä hoitavia sekä muita varautumisvelvollisia organisaatioita koskeva valmiuslainsäädäntö on ajantasainen ja sisällöltään nykyiseen ja tuleviin toimintaympäristöihin kattavasti vastaava.

Lausunto

Yleisenä huomiona Kela nostaa esiin mietinnössä vahvasti esiin tuotuun normaaliolojen lainsäädännön ensisijaisuuden. Erilaiset vakavat ja laajat yhteiskunnalliset kriisitilanteet syntyvät ja tapahtuvat todennäköisimmin niin sanotuissa normaalioloissa ja hallitaan normaaliolojen häiriötilanteina. Tällöin on ensisijaisen tärkeää, että normaaliolojen lainsäädäntö ja sen luomat toimivaltuudet mahdollistavat organisaatioiden tehokkaan toiminnan ja niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamisen. Tähän liittyen on oleellista, että organisaatiot voivat suunnitella, turvata ja suojata oman toimintansa ja tietonsa, käytettävät toimitilat, työvälineet, tietojärjestelmät ja ennen kaikkea henkilöstönsä kattavalla tavalla erilaisia turvallisuusuhkia vastaan. Nämä uhkat saattavat olla erilaisten uhkatoimijoiden toiminnan vaikuttamisyrityksiä sekä poikkeusoloihin johtavien häiriöiden valmistelutoimia ja siten ne linkittävät normaaliolot, normaaliolojen häiriötilanteet ja poikkeusolot sekä niissä toteuttavat hallintakeinot toisiinsa.

26.2.2026

KELA/13710/2025

6 § Yleinen varautumisvelvollisuus

Kela pitää tärkeänä, että lainsäädäntö ohjaa organisaatioita varautumaan ennakollisesti erilaisiin häiriöihin ja poikkeusolosuhteisiin. Varautumisen tavoitteena on lakisääteisten tehtävien ja vastuiden toteuttaminen kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa. Kelan näkemyksen mukaan erilaiset häiriötilanteet yhteiskunnassa ja sen palveluissa ovat väistämättömiä. Näin ollen organisaatioiden kyvykkyyden tulisi rakentua häiriöitä ja häiriötilanteita kestäväksi. Tämän vuoksi Kela esittää vielä arvioitavaksi muotoilua, jolla varautumisvelvoite asetetaan. Tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen vs. tehtävien mahdollisimman hyvä hoitaminen. Kela nostaa esiin tiedonhallintalautakunnan lausunnon tätä kohtaa koskevan huomion. Kela esittää, että yleisen varautumisvelvollisuuden muotoilussa tulisi ottaa selkeämmin kantaa häiriön keston ja vaikutusten minimointiin.

7 § Riskien arviointi ja hallinta

Kela pitää erittäin hyvänä ja tärkeänä riskienhallinnan nostamista valmiuslakiin. Varautumisvelvollisille asetettava vaatimus pyrkiä tunnistamaan toimintansa häiriöttömyyttä vakavasti vaarantavat uhkat ja arvioimaan niiden aiheuttamat riskit lakiin perustuvien tehtäviensä hoitamiseksi on Kelan näkemyksen mukaan välttämätön varautumisvastuiden toteuttamiseksi. Lisäksi Kela pitää ensiarvoisen tärkeänä varautumisvelvollisille asetettavaa vaatimusta huolehtia toiminnassaan asianmukaisista hallintatoimenpiteistä riskien toteutumisen ehkäisemiseksi ja niiden vaikutusten vähentämiseksi. Kela esittää kyseisten vaatimusten vahvistamista siten, että toimintaympäristön seuranta mainitaan selkeästi osana riskiarviointivelvoitetta. Lisäksi Kela esittää, että valmiuslaissa asetetaan vielä selvemmin vaatimus toimitusketjujen ja alihankkijoiden muodostamien riskien arviointiin ja hallintaan, koska nämä riskit korostuvat nykyisissä palvelunhallintamalleissa kaikilla varautumisvelvollisilla.

26.2.2026

KELA/13710/2025

8 § Valmiussuunnitelma ja muu varautumisen suunnittelu

Kela esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi tulisiko valmiussuunnitelmien ja varautumisen suunnittelua konkretisoida tarkemmiksi vaatimuksiksi jo laintasolla. Käytännössä varautumistoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää organisaatioilta merkittäviäkin toiminnan läpileikkaavia resursseja. Yhteiskunnan varautumisen kannalta yhtenäisen perustason ja sen vaatimusten konkreettinen asettaminen mahdollistaisi yhteiskunnallisesti vaikuttavan varautumistyön sekä resurssien tehokkaan käytön. Voidaan todeta, että varautumisen riskienhallinta toteutuu onnistuneesti ja yhteiskunnallisesti vaikuttavana, kun perustaso on yhteisesti tunnettu, hyväksytty, vaadittu, valvottu ja resursoitu. Yhteisen perustason päälle toteuttavan organisaatioiden oman toiminnan syvemmän varautumisen tulee huomioida organisaation tehtävän ja luonteen erityispiirteet, uhkat ja niiden muodostamat riskit.

26 § Viestinnän tehostaminen poikkeusoloissa ja tiedotusten julkaisuvelvollisuus

Kela pitää hyvänä, että viestintä nostetaan valmiuslaissa esiin omana kokonaisuutenaan. Tätä puoltavat myös Covid-19 -pandemian aikana saadut opit siitä, millainen merkitys viestinnän koordinoinnilla ja poikkihallinnollisella yhteistyöllä on esimerkiksi viestinnällisen tilannekuvan luomisessa. Kela näkee tärkeäksi korostaa, että pohja poikkeusolojen viestinnän koordinoinnille ja onnistumiselle rakennetaan ja harjoitellaan normaaliolojen aikana.

85 § Lakisääteisten vakuutuksien, etuuksien ja sosiaaliavustusten muutokset

Työryhmän mietinnön mukaan 85 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta lykätä, alentaa ja keskeyttää lakisääteisiä vakuutuksia, etuuksia ja sosiaaliavustuksia. Toimia on lisäksi rajattu prosentuaalisesti ja ajallisesti.

Yksin Kela toimeenpanee yli 60:tä etuutta, joita kaikkia toimeenpannaan erillisillä käsittelyjärjestelmillä. Kun mukaan luetaan muut viranomaiset, määrä kasvaa edelleen. Käsittelyjärjestelmät – kuten etuuslainsäädäntökin - ovat oman aikansa tuotoksia eikä niihin ole lähtökohtaisesti sisäänrakennettu mahdollisuutta lainkohdan edellyttämiin

26.2.2026

KELA/13710/2025

toimiin. Toimeenpanon näkökulmasta edellytetyt toimet voivat olla mahdollisia, vaikeasti toteuttavia tai eräissä tapauksissa mahdottomia toteuttaa. Tästä seuraa, että nopeasti etenevässä poikkeusolojen toimintaympäristössä viranomaiset eivät välttämättä pysty tuottamaan muutoksia edellytetyissä aikatauluissa. Varautuminen poikkeusolojen kyvykkyyteen vaatisi etukäteen merkittäviä investointeja, jotka voitaisiin kuitenkin välttää korvaamalla hallintatoimet yksinkertaisemmalla mallilla.

86 § Etuuksien vähimmäismäärä

Mietinnön mukaan 86 §:ssä säädettäisiin vähimmäismääräisen toimeentuloturvan tasosta kahden eri mallin mukaisesti.

Hallintatoimien kohteena olevien etuuksien saajilla olisi aina oikeus vähimmäismääräiseen toimeentuloturvan tasoon, joka turvataan maksamalla heille toimeentulotukea, johon kuuluvat perusosa ja välttämättömät asumis- ja terveydenhuoltomenot. Lainkohdassa käytetään ilmaisua etuudet, mutta jatkovalmistelussa olisi syytä tarkentaa soveltuuko vähimmäismäärä myös eläkettä saaviin henkilöihin, joille syntyisi toimeentulotukioikeus suurten asumis- ja terveydenhuoltomenojen perusteella. Tässä lausunnossa oletamme, että toimeentulotukioikeus olisi kaikilla etuuksien-, tukien- ja eläkkeensaajilla.

Toisessa asiakasryhmän muodostavat eläkettä saavat henkilöt, joiden eläkkeiden vähimmäismäärä olisi aina yhteensä vähintään kansaneläKelaissa (568/2007) tarkoitetun täysimääräisen kansaneläkkeen suuruinen. Jos hallintatoimi kohdentuu eläkkeensaajalla eläkkeen lisäksi maksettavaan tukeen kuten asumis- tai hoitotuet, heille voi tämän myötä syntyä oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotukioikeus voi syntyä myös suurten asumis- ja terveydenhuoltomenojen perusteella.

Edellisestä seuraa, että Kelalla tulisi olla kyky myöntää nykyisten toimeentulotukiasiakkaiden lisäksi toimeentulotukea:

- asiakkaille, jotka saavat muuta Kelan maksamaa etuutta ja joiden Kelasta maksettavaa etuutta on lykätty, alennettu tai keskeytetty

26.2.2026

KELA/13710/2025

- asiakkaille, joiden muuta kuin Kelan maksamaa etuutta on lykätty, alennettu tai keskeytetty
- eläkkeensaajille, joilla toimeentulotukioikeus syntyy eläkkeensaajien vähimmäismääräsäännöksistä huolimatta

Asiakkaille myönnettävä toimeentulotuki olisi typistetty niin, että se sisältää vain perusosan sekä osan muista perusmenoista. Muilta osin tuki sisältäisi edelleen perustoimeentulotukeen kuuluvat ominaisuudet, kuten

- laskelman tekemisen
- asumismenojen ja terveydenhuoltomenojen välttämättömyyden arvioimisen
- menettelysäännökset, jotka koskevat normaalioloissakin maksettavaa toimeentulotukea

Tukea tulisi säännöksen perusteella maksaa Kelan normaalia asiakasmäärää huomattavasti suuremmalle hakijamäärälle. Tilannetta vaikeuttaisi edelleen tuen tarveharkintaisuus sekä toimeentulotuen Kelan etuuksista raskaimmat menettelysäännökset. Tavoite on haastava ja menettely tulisi korvata kaavamaisemmalla tuella.

87 § Väestön maksukyvyn ja toimeentulon turvaaminen poikkeusolojen erityistuella

Mietinnön 87 § mukaan 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa myönnettäisiin poikkeusolojen erityistukea jokaiselle, joka ei maksuliikenteen häiriön vuoksi voi käyttää varojaan välttämättömien hyödykkeiden hankkimiseen. Tuen hakemiseen ja myöntämiseen, tukiasian käsittelyyn sekä muutoksenhakuun sovelletaan 151 §:ssä säädettyä menettelyä.

Lisäksi säädettäisiin, että jos tuen myöntäminen tai suorittaminen maksuliikenteen häiriötilanteessa ei ole mahdollista, hyvinvointialueet huolehtivat väestön välttämättömästä toimeentulosta muilla tavoin.

Tuen määrästä ja maksatuksen järjestämisestä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Lainkohdan mukaan maksuhäiriötilanteissa asiakkaille myönnettäisiin perustoimeentulotukea muistuttava poikkeusolojen erityistuki. Poikkeusolojen perusteesta riippuen Kela myöntäisi siis joko 86 §:n mukaisen typistetyn toimeentulotuen tai 87:n

26.2.2026

KELA/13710/2025

mukaisen erityisolojen tuen. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa toimintaedellytykset muutoinkin ovat heikentyneet.

Erityistuki muistuttaa voimassa olevan valmiuslain 57 a §:n mukaista tukea eräin poikkeuksin. Poikkeuksia on avattu 151-152 §:ä koskevissa osuuksissa.

Poikkeusolojen erityistuki on oikeansuuntainen hallintatoimi, jota tulisi soveltaa kaikissa valmiuslain sosiaaliturvaa ja vähimmäistoimeentuloa koskevissa tilanteissa. Perustuslain edellytykset riittävästä toimeentuloturvasta ja oikeudesta inhimilliseen elämään, voitaisiin toteuttaa poikkeusolojen tuen määrää koskevalla asetuksella.

115 § Poikkeukset taloudellista asemaa ja toiminnan järjestämistä koskevista vaatimuksista ja

118 § Poikkeukset vastuuvelkaa sekä sen kattamista koskevista vaatimuksista

Kela pyytää varmistamaan, että valmiuslain rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaamista koskevissa osioissa huomioidaan selkeästi, että Kelan Eläkevastuurahasto olisi soveltamisalan piirissä. Pykälät 115 § *Poikkeukset taloudellista asemaa ja toiminnan järjestämistä koskevista vaatimuksista* ja 118 § *Poikkeukset vastuuvelkaa sekä sen kattamista koskevista vaatimuksista* muotoilun tulisi olla sen kaltainen että niitä sovelletaan myös Kelan Eläkevastuurahastoon. Laki Kansaneläkelaitoksesta 12 § on säädetty Eläkevastuurahaston varojen vähimmäistasosta ja 12 § Eläkevastuun kattamisesta.

151 § Poikkeusolojen erityistukea koskevat erityiset menettelysäännökset

Menettelysäännösten keventämisestä säädettäisiin 151 §:ssä. Keventäminen koskisi

- esitettävää selvitystä
- käsittelyn määräaikoja sekä
- oikeutta henkilökohtaiseen tapaamiseen

Muilta osin noudatetaan toimeentulotukilain säännöksiä. Nykyiseen valmiuslain 57 a §:n mukaiseen tukeen verrattuna menettelystä nimenomaisesti ja tyhjentävästi säätäminen vaikeuttaa toimeenpanoa. Voimassa olevan lain mukaisen tuen toimeenpanoa

26.2.2026

KELA/13710/2025

suunniteltaessa pidettiin selvänä, että käsittelyajoista ja oikeudesta henkilökohtaiseen tapaamiseen on luovuttava. Tämänhetkisen toimeenpanosuunnitelman mukaan tuki myönnetään sitä hakevalle henkilölle ilman erillistä laskelmaa, kun asiakkaan varat eivät käytettävissä.

Kelan näkökulmasta erityisen tärkeää olisi poissulkea kaikki tarveharkintaa toteuttavat elementit kuten laskelma.

Ilmaisu:

"...taloudellinen tilanne voidaan selvittää käytettävissä olevien tietojen perusteella;"

on luettavissa siten, että kaikkia tarvittavia selvityksiä ei tarvitsisi hakemuksessa esittää. Näin meneteltäisiin kuitenkin jo nykytilassa, koska Kela määrittelee itse riittävien selvitysten tason. Esimerkiksi, jos tietoliikenneyhteydet olisivat poikki, Kela käsittelisi hakemukset käytössään olevien vanhempien selvitysten perusteella tai luottaisi asiakkaan omaan ilmoitukseen.

Jos muistiossa esitettyä lainkohtaa luetaan niin kuin se on kirjoitettu, poikkeusolojen erityistukea koskeva päätös sisältäisi toimeentulotuen laskeman. Koska menettelyä koskevista kevennyksistä on erikseen ja tyhjentävästi säädetty, laskelmaa ei voi poissulkea tulkinnallisesti. Laskelman laatiminen on aikaa vievää tarveharkintaa, joka voi johtaa myös tuen hylkäämiseen. Tuen hylkääminen ylijäämäisenä on tarpeeton työvaihe etenkin, kun tuki peritään takaisin lähtökohtaisesti takaisin. Poikkeusolojen erityistuen ainoa selvitettävä asia tulisi olla maksuliikennehäiriön olemassaolo. Edellytyksen täytyessä vakiomääräinen tuki maksettaisiin sitä hakeville ja perittäisiin myöhemmin takaisin.

152 § Poikkeusolojen erityistuen takaisinperintä

Mietinnön 152 §:n mukaan poikkeusolojen erityistuki perittäisiin takaisin.

Takaisinperinnästä voitaisiin tarvittaessa luopua kokonaan tai osittain, jos se olisi

26.2.2026

KELA/13710/2025

kohtuullista. Tuki voitaisiin myös kuitata myöhemmin samalle ajalle myönnettävistä etuuksista.

Maksuliikennehäiriöiden laajuus voi johtaa hyvin suuriin takaisinperintämääriin. Jos poikkeusolojen erityistuki tulee periä takaisin, tulisi takaisinperinnän olla mahdollisimman yksinkertaista ja suoraviivaista, jotta se voitaisiin hoitaa ohjelmallisesti ja kustannustehokkaasti.

Tarveharkintaa sisältävät osuudet tulisi poistaa myös perinnän osalta. Jos perintä jouduttaisiin suorittamaan poikkeusolojen jatkuessa, sitä ei kyettäisi toteuttamaan. Myöhemminkin toteutettavan tarveharkintaisen perimisen haasteet olisivat valtavia. Kela ei pidä säännöstä toimeenpanon näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

Soveltamisala

Kela kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole määritelty etuuksien saajia, eikä ehdotuksessa ole määritelty muutenkaan henkilöllistä tai alueellista soveltamisalaa. On huomioitava, että etuuksia maksetaan Kelasta laajasti myös ulkomailla oleville henkilöille, jolloin etuuksien saajia koskevat pykälät näyttäisivät nyt muotoillussa muodossa koskevan myös heitä. Tämä koskee Kelan tulkinnan mukaan myös 87§ poikkeusolojen erityistukea ja sen takaisinperintää. Sosiaaliturvaa koskevassa osiossa ei ole myöskään mainittu sitä koskevaa sitovaa EU-lainsäädäntöä ja sen tuottamista reunaehdoista kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Erityisesti huomioitavia ovat sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat asetukset 883/2004 ja 987/2009 sekä niiden pohjalta luotu tietojenvaihtojärjestelmä. Kelan etuuksia koskevat myös eräät muut EU-säädökset, jotka tulisi huomioida valmiuslaissa. EU:n vapaan liikkuvuuden huomioiminen sosiaaliturvaan kytkeytyvänä olisi syytä huomioida. Tämän merkitys nousi Kelan havaintojen mukaan esiin muun muassa Covid-19 -pandemian aikana useasti.

Hallituksen esityksessä tulisi täsmentää sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen ja muiden Kelan etuuksien maksamista koskevien EU-tasoisten asetusten merkitystä ehdotettujen sosiaaliturvaa koskevien pykäliden näkökulmasta. Kela maksaa eri etuuksia erityisesti EU-

26.2.2026

KELA/13710/2025

maiden alueella oleville henkilöille ja niiden mahdollisen keskeytysten oikeutus sekä etuuksien saajien mahdollisuus saada muuta tukea Suomesta jää työryhmän esityksen perusteella epäselväksi. Tältä osin ei myöskään ole määritelty näiden pykälien henkilöllistä tai alueellista soveltamisalaa siitä huolimatta, että on viitattu tiettyjen pykälien osalta toimeentulotukilain säännöksiin.

Muut huomiot

Kela haluaa nostaa Ukrainan sodasta tehtyt havainnot humanitaarisen avun kanavoinnissa. Humanitaarista apua annetaan tavaroiden ja hyödykkeiden lisäksi taloudellisena tukena. Valmiuslaissa ja työryhmän mietinnössä käsitellään humanitaarista apua ja toimintaa nimenomaan hyödykkeiden ja tavaroiden jakelun näkökulmasta. Miten Suomessa toteutettaisiin poikkeusoloissa taloudellisen humanitaarisen avun kanavointi ja sen konkreettinen jakaminen? Mitkä yhteiskunnan toimijat osallistuisivat avun jakamiseen ja mikä julkishallinnon organisaatio vastaisi avun päätyemisestä tai sen päätyminen valvonnasta sitä tarvitseville? Kela pitää tärkeänä, että tämä näkökulma käsitellään lain jatkovalmistelussa.

Kela esittää lisäksi, että jatkovalmistelussa arvioidaan laajan lain sisällön tarkoituksenmukainen järjestys. Kelan osalta esimerkiksi takaisinperintäpykälien sijainti täysin erillään varsinaisista poikkeusolojen toimintaa koskevista pykälistä ei ole lainsoveltamisen ja kokonaisuymmärryksen näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Yhteenveto

Ensisijaisesti Kansaneläkelaitos esittää, että sen myöntämä tuki olisi kaikissa tilanteissa (85-87 §) vakiomääräinen, poikkeusolojen erityistuen tyyppinen tuki, joka myönnetään hallintatoimen piirissä oleville etuudensaajille.

Kansaneläkelaitos katsoo, että kaikki tarveharkintaa sisältävät osuudet hallintatoimista tulisi poistaa, koska niiden toteuttaminen poikkeusoloissa on hyvin haastavaa.

26.2.2026

KELA/13710/2025

Tarveharkinta ei ole käytännössä toimiva vaihtoehto, kun käsiteltävät hakemusmäärät voivat olla satojatuhansia tai enemmän.

Sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen ja muiden Kansaneläkelaitoksen etuuksien maksamista koskevien EU-tasoisten asetusten sekä pykälien henkilöllistä tai alueellista soveltamisalaa tulisi tarkentaa.

Erityisen tärkeänä Kansaneläkelaitos pitää poikkeusolojen erityistuen selventämistä siten, että sen toimeenpano ei edellytä laskelman tekemistä.

Pääjohtaja

Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma

Turvallisuusjohtaja

Sami Niinikorpi

Jakelu Oikeusministeriö OM

Tiedoksi Sosiaali- ja terveysministeriö STM