Jussi Syrjänen
erityisasiantuntija

Asiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 81/2025 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä asiantuntijalausuntoa asiasta.

Esityksellä toteutetaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutetaan Kansaneläkelaitoksen hallinnon osalta parlamentaarisen työn pohjalta. Tällä esityksellä ehdotetaan tehtäväksi ne Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittäneen parlamentaarisen työryhmän esittämät muutokset, jotka eivät sisältyneet eduskunnalle keväällä 2024 annettuun hallituksen esitykseen laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Lisäksi Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin ehdotetaan toteutettavaksi eräitä Kansaneläkelaitoksen aloitteeseen perustuvia muutoksia.

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Asian valmisteluun ovat osallistuneet Kansaneläkelaitos ja valtiontalouden tarkastusvirasto. Esityksestä on kuultu valtiovarainministeriötä, verohallinnon tulorekisteriyksikköä ja oikeusministeriötä.

Ehdotetut muutokset Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin

1. Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia tarkennetaan ja laajennetaan Kelan lakisääteisten tutkimus- ja tilastointitehtävien, sekä arviointien ja ennusteiden tekemistä varten. Nämä tehtävät liittyvät etuusjärjestelmien kehittämiseen ja Kelan toiminnan kehittämiseen, sekä lainsäädäntömuutoksista aiheutuvien kansalaisiin ja julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten arvioimiseen. Muutos parantaisi Kansaneläkelaitoksen mahdollisuuksia huolehtia näistä laissa säädettyjen tehtäviensä toteuttamisesta. Näiden tehtävien hoitamista varten saamiaan tietoja Kela ei saa käyttää yksityishenkilöä koskevassa etuusasioiden käsittelyssä. Muutoksen myötä tietojen toimittaminen muilta rekisterinpitäjiltä Kelalle veisi resursseja huomattavasti vähemmän kuin nykyisten yksittäisten tietoaineistopyyntöjen luvittaminen ja toimittaminen julkisuuslain tai toisiolain perusteella.

2. Esityksessä ehdotetaan, että Kela voisi siirtää sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyviä rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä yksityiselle taholle. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa Kelalle saapuvien hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen ja tulostaminen, sekä Kelalta lähetettävien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuorin, ja päätösten sähköinen tiedoksianto. Tästä arvioidaan olevan hyötyä Kelan asiakkaille palvelun nopeutumisen ja joustavoitumisen muodossa. Kelan arvioidaan voivan paremmin myös keskittää resurssinsa siihen asiantuntijatyöhön, joka liittyy välttämättömän toimeentulon ja perustoimeentulon turvaamistehtävien hoitamiseen. Avustavien

tehtävien siirtomahdollisuus yksityiselle taholle säästäisi Kelan henkilöstöresurssia sekä laiteinvestointeja tulevaisuudessa.

Kela voisi hankintamenettelyn perusteella tehtävällä toimeksiantosopimuksella siirtää avustavan tehtävän hoidon sellaiselle yksityiselle palvelutuottajalle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä hoitavat henkilöt toimisivat tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla ja vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy vahingonkorvauslain mukaisesti. Heitä koskee myös julkisuuslaissa säädetty salassapito- ja vaitiolovelvollisuus, joka jatkuu myös työsuhteen päättymisen jälkeenkin.

Esitetty säännös olisi asiasisällöltään samanlainen, kuin mitä aiemmin on säädetty verohallinnon tai lupa- ja valvontaviraston oikeudesta siirtää avustavia tehtäviä yksityiselle taholle.

3. Esityksessä ehdotetaan muutoksia Kelan hallituksen kokoonpanoon. Aikaisempien asiantuntijuusvaatimusten lisäksi edellytettäisiin, että hallituksessa tulisi olla edustettuna julkisen tietohallinnon asiantuntemus. Uutena asiantuntemusvaatimuksena olisi lisäksi työ- ja yrityselämän sekä vakuutettuja koskeva asiantuntemus. Tätä asiantuntemusta edustaisivat työnantajakeskusjärjestöjen ja palkansaajakeskusjärjestöjen edustajat, yksi molemmilta taholta. Kansaneläkelaitoksen hallituksen kokoonpanossa säilytettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön kiintiöpaikka, mutta muita kiintiöpaikkoja ei enää nimenomaisesti säännöksessä mainittaisi.

Esitys perustuu Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittäneen parlamentaarisen työryhmän loppuraporttiin. Hallitusohjelman mukaan Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutetaan Kansaneläkelaitoksen hallinnon osalta parlamentaarisen työryhmän ehdotusten pohjalta. Parlamentaarinen työryhmä oli yksimielinen siitä, että Kelan hallituksen kokoonpanoa tulisi muuttaa, yksimielisyyttä ei sen sijaan saavutettu siitä, millainen Kelan hallituksen kokoonpanon tulisi olla. Esitys perustuu parlamentaarisen työryhmän selvän enemmistön puoltamaan kantaan.

Kansaneläkelaitoksen hallituksen kokoonpanon muutosta koskevaa säännöstä on tarkoitus soveltaa jo tämän vuoden puolella nimitettäessä hallitusta 1.1.2026 alkavalle toimikaudelle. Tämän vuoksi olisi tärkeää saada lakiesitys käsiteltyä eduskunnassa nopeassa tahdissa, jotta laki saataisiin vahvistettua hyvissä ajoin ennen nimityspäätöksen tekevää Kelan valtuutettujen viimeistä kokousta joulukuun alussa.

4. Esityksessä ehdotetaan, että Kelan pääjohtajan ja johtajien palvelussuhteen ehdoista sopiminen kuuluisi Kelan hallituksen tehtäviin. Voimassaolevassa laissa ei ole tästä säännöstä, joten ehdotettu sääntely selkeyttää oikeustilaa.

5. Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajan virkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Tähän asti lailla on säädetty virkaa koskeva kansalaisuusvaatimus muun muassa oikeuskanslerin, tuomarin, ministeriön osastopäällikön, liikenne ja viestintäviraston ja ilmatieteenlaitokseen ylimpien johtajien virkoihin.

Kansalaisuusvaatimusta on perusteltu eri virkojen osalta eri tavoin. Perusteina on käytetty muun muassa sitä, että virkaan kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä tehtäviä. Perusteluna on käytetty myös virkatehtävien yhteyttä valtion ja yhteiskunnan yleiseen etuun ja turvallisuuteen, sekä sitä, että tehtäviin kuuluu valmius- ja varautumistehtäviä.

Kansaneläkelaitoksella on merkittävä rooli Suomalaisen yhteiskunnan toimivuudelle ja hyvinvoinnille keskeisen sosiaaliturvan toimeenpanijana. Kansaneläkelaitoksen lakisääteiset tehtävät ovat osa yhteiskuntamme elintärkeitä toimintoja ja niiden toteuttaminen turvaa väestön toimeentuloa, sosiaalista yhdenvertaisuutta ja yhteiskuntarauhaa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1) Kansaneläkelaitos on määritelty yhdeksi keskeiseksi kokonaisturvallisuuden toimijaksi, joka turvaa osaltaan yhteiskunnan kriisinkestävyyttä.

Kelan toiminnan operatiivisessa johtamisessa, strategisessa suunnittelussa, tavoitteiden asettamisessa ja toiminnan valvonnassa Kelan ylin johto käyttää merkittävää julkista valtaa. Kelan ylimmän johdon virkoihin kuuluu myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyviä tehtäviä, valmius- ja varautumistehtäviä ja tehtävät liittyvät valtion ja yhteiskunnan yleiseen etuun ja turvallisuuteen.

6. Esityksessä ehdotetaan nykyistä oikeustilaa selkiytettäväksi siten, että Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin täsmennetään, miltä osin valtion virkamieslakia sovelletaan Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaan ja johtajiin. Esityksen mukaan Kelan ylimpiin johtajiin sovelletaan, mitä valtion virkamieslaissa on säädetty virastojen päälliköiden sidonnaisuuksien ilmoittamisesta, irtisanomisesta ja virantoimituksesta pidättämisestä. Lisäksi pääjohtajaan ja johtajaan sovelletaan, mitä mainitussa laissa säädetään virkamiehen palvelussuhteen ehdoista, velvollisuuksista, vastuusta, sivutoimista, virkasuhteen purkamisesta ja päättymisestä sekä varoituksen antamisesta. Lisäksi esitetään, että pääjohtajan sivutoimiluvasta, irtisanomisesta, virkasuhteen purkamisesta, virantoimituksesta pidättämisestä ja varoituksen antamisesta päättävät valtuutetut. Muiden johtajien osalta näistä asioista päättää hallitus.

7. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Kelalle mahdollisuutta päätösten aikaisempaa laajempaan sähköiseen tiedoksi antamiseen. Päätöksen sähköiseen tiedoksi antamiseen ei tarvittaisi enää asianosaisen nimenomaista suostumusta, vaan sähköinen tiedoksiantaminen tapahtuisi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti. Kuitenkin laissa säilytettäisiin seitsemän päivän tiedoksisaantiolettama. Päätös katsottaisiin annetun tiedoksi seitsemäntenä päivänä viestin lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Yleislain mukaiseen kolmen päivän tiedoksisaantiolettamaan on mahdollisuus siirtyä Kelan tietojärjestelmähankkeen (Eeposhankeen) etenemisen myötä.

Muutoksen myötä Kelan sähköisessä asiointipalvelussa (OmaKela) asioivat asiakkaat saisivat sähköisesti hakemiaan etuuksia koskevat päätökset tiedoksi pääsääntöisesti OmaKelan kautta. Asiakkaalla olisi kuitenkin mahdollisuus milloin tahansa vapaamuotoisella ilmoituksella kieltää päätösten sähköinen tiedoksi antaminen, jolloin päätökset lähetettäisiin postitse tavallisena tiedoksiantona. Etuutta voisi edelleen hakea verkkohakemuksen lisäksi myös paperisella lomakkeella. Sellaisille henkilöille päätökset lähetettäisiin edelleen tiedoksi postitse, jotka eivät ole aiemmin tai jotka eivät nykyisellään asioi Kansaneläkelaitoksen sähköisessä verkkopalvelussa (OmaKela), ja jotka eivät ole antaneet sähköistä osoitetta sähköistä asiointia varten.

Esityksellä pyritään merkittävään sähköisen asioinnin lisäämiseen ja siten viranomaistoiminnan tehostamiseen. Tämä vähentäisi postitse tapahtuvan asioinnin hitautta ja epävarmuutta. Sähköinen asiointi asiointimuotona on yleistynyt, joten ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa päivittävän tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä yhteiskuntakehitystä vastaavaksi. Postitse tapahtuvan tiedoksiannon vähentymisellä olisi myös säästövaikutuksia Kelan toimintamenoihin noin 6 miljoonaa euroa vuodessa.

Sähköisen tiedoksiannon laajentamista koskevalla esityksellä on yhteys valtiovarainministeriön esitykseen sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 39. Valtiovarainministeriön esityksessä ehdotetaan muutoksia muun muassa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin tehdyn sähköistä tiedoksiantoa koskevan muutosesityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta valtiovarainministeriön esitys on merkittävä kahdella tapaa. Ensinnäkin valtiovarainministeriön asiointilain muuttamista koskevan esityksen tulisi pysyä eduskuntakäsittelyssä sen sisältöisenä, että Kelalla olisi mahdollisuus antaa päätökset sähköisesti tiedoksi OmaKelaan - ei Suomi.fi-viesteihin (asiointilain uusi 19 §) ja toiseksi, että heräteilmoitus OmaKelaan tiedoksiannetusta päätöksestä voitaisiin lähettää sellaiseen asiakkaan sähköpostiosoitteeseen tai puhelinnumeroon, joka on Kelan tiedossa, eikä edellytetä sitä, että asiakkaan on tarvinnut antaa tällainen sähköinen osoitetieto nimenomaan herätetiedon vastaanottamista varten (ks. ehdotetut asiointilain 19 §:n 2 momentin perustelut).

8. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus siihen hallintolain vaatimukseen, että päätöksestä on selvästi käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Kelan toiminnan erityispiirteet huomioon ottaen päätöksissä ei ole realistista eikä tarkoituksenmukaista ilmaista lisätietoja antavan henkilön nimeä ja hänen yhteystietojaan, kuten hallintolaki edellyttää. Esitetty säännös ei toisi muutosta siihen, miten Kelan päätöksissä nykyään ilmaistaan ne yhteystiedot, josta lisätietoja päätöksestä voi tarvittaessa pyytää. Lakimuutos legitimoi Kelan nykyisen käytännön.

Ehdotetut muutokset valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin

1. Esityksessä ehdotetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi oikeus tarkastaa Kansaneläkelaitoksen toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja laillisuutta. Tarkastusvirasto päättää itsenäisesti, miltä osin ja kuinka usein se kohdistaa tarkastuksen Kelan toimintaan. Tarkastusvirasto antaa tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen tiedoksi ja tarvittavia toimenpiteitä varten muun muassa Kelalle ja eduskunnan valitsemille Kansaneläkelaitosta valvoville valtuutetuille. Tarkastusviraston Kelaan kohdistama tarkastus tukee eduskunnan tietotarpeita ja osaltaan vahvistaa eduskunnan valvontafunktiota entisestään. Esitys ei muuttaisi valtuutettujen nykyisen tehtävän luonnetta tai heikentäisi eduskunnan valvonta- tai vaikutusmahdollisuuksia.

Ehdotetut muutokset tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin

1. Esityksessä ehdotetaan tulotietojärjestelmästä annettua lakia muutettavan siten, että siinä huomioitaisiin nyt ehdotetut Kelan laajennetut tiedonsaanti- ja käsittelyoikeudet lakisääteisten tutkimus- ja tilastointitehtävien hoitamista varten.

erityisasiantuntija Jussi Syrjänen, sosiaali- ja terveysministeriö