

Asia: VN/36398/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin tehtäisiin tarpeelliset muutokset Kelan nykyisiin laissa säädettyihin tehtäviin liittyvien tiedonkäsittelyä ja tiedonsaantia koskevien säännösten ajantasaistamiseksi ja täsmentämiseksi. Lakiin lisättäisiin uusi 2 a §, jossa säädettäisiin Kelan oikeudesta saada ja käsitellä tietoja Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädettyjä tehtäviä varten.

Esityksen mukaan uudessa 2 a §:ssä säädettäisiin seuraavasti Kelan oikeudesta saada ja käsitellä tietoja:

"Kansaneläkelaitoksella on salassapitovelvoitteiden ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä oikeus käsitellä rekistereidensä tietoja 2 §:n 2 momentin ja 3 momentin 2–4 kohdissa säädettyjen tehtävien ja palvelujen hoitamista varten.

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada maksutta sekä salassapitovelvoitteiden ja muiden tietojen käyttöä koskevien rajoitusten estämättä 2 §:n 3 momentin 2–4 kohdissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten tunnistetietoineen väestöä koskevat välttämättömät tiedot seuraavasti:

- 1) Eläketurvakeskukselta lakisääteisten työeläkkeiden ja vastaavien luopumisetuuksien, kuntoutuslupausten, kuntoutusrahojen ja -korotusten päätösten sekä ansaintarekisterin tiedot;
- 2) eläkevakuutusyhtiöiltä tiedot omaishoitajana ja perhehoitajina toimineista henkilöistä ja maksetuista palkkioista;

- 3) työvoimaviranomaiselta ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukselta työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevat tiedot;
- 4) Verohallinnolta verotustiedot;
- 5) Verohallinnon Tulorekisteriyksiköltä tulorekisteritiedot;
- 6) Maahanmuuttovirastolta ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja luvan kestoa koskevat tiedot tai muut vastaavat tiedot;
- 7) Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselta lääkekulutustiedot ja hoitolaitoksissa käytettäviä lääkkeitä koskevat tiedot sekä lääkkeiden saatavuushäiriötiedot;
- 8) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 3 luvun 13 §:n mukaisilta asiakastietojen rekisterinpitäjiltä kyseisessä laissa tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin (Kanta-palvelut) tallennetut tiedot sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007) tarkoitetut reseptikeskukseen tallennetut tiedot lääkemääräyksistä ja niihin liittyvistä toimitustiedoista;
- 9) Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta tiedot perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, työterveyshuollon ja sosiaalihuollon toiminnasta ja kustannuksista;
- 10) Tilastokeskukselta tiedot väestön koulutuksesta, ammatista ja sosioekonomisesta asemasta;
- 11) Opetushallitukselta sekä opetus- ja kulttuuriministeriöltä varhaiskasvatuslaissa (540/2018) tarkoitetusta varhaiskasvatuksen tietovarannosta tiedot varhaiskasvatuksessa olevista lapsista ja heidän huoltajistaan;
- 12) luottotietolain (527/2007) mukaisilta luottotoiminnan harjoittajilta luottotietolain 4 luvun 13 §:n mukaiset luottotietorekisteriin henkilöluottotietoina tallennetut maksuhäiriötiedot ja niitä täydentävät tiedot;
- 13) Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiöltä opiskeluterveydenhuoltopalveluita koskevat henkilö- ja potilastiedot sekä opiskeluterveydenhuoltopalveluiden tuottamiseen liittyvät kustannus- ja toimintatiedot;
- 14) Työterveyshuollon palveluntuottajilta työterveyshuoltopalveluita koskevat henkilö- ja potilastiedot sekä työterveyshuoltopalveluiden tuottamiseen liittyvät kustannus- ja toimintatiedot."

Voimassa olevassa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentissa, jota ei esitetä muutettavaksi, säädetään Kelan muista kuin varsinaiseen sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä seuraavasti (tietojensaanti- ja hyödyntämisoikeuden kannalta olennaisia ovat 3 momentin 2–4 kohdat):

"Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on lisäksi:

- 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan;

- 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta;
- 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita; sekä
- 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä."

Ammattiliitto Pro toteaa, että Kelalle ehdotetut tiedonsaantioikeudet olisivat uusia, ja ne koskisivat muun muassa terveydenhuollon potilastietoja ja lääkemääräystietoja sekä toisaalta esimerkiksi luottotietorekisterin tietoja. Merkilläpantavaa on, että uudet lakiin kirjattavat tiedonsaantioikeudet eivät rajoittuisi etuuskäsittelyssä tarvittaviin tietoihin ja että tietojen kohde eli yksityishenkilö olisi näistä tiedoista tunnistettavissa. . Ehdotettu uusi 2 a § ja nykyisen 2 §:n 3 momentin 2–4 kohdat tarkoittavat sitä, että Kelalla olisi lähes rajoittamaton oikeus saada käyttöönsä kyseisissä säännöksissä mainittuja yksityishenkilöiden erittäin arkaluontoisia tietoja Kelan omaa tutkimus- ja tilastointitoimintaa sekä arvioiden ja ennusteiden laatimista varten. Lisäksi Kelalla olisi oikeus hyödyntää ja saada näitä arkaluontoisia tietoja lainsäädännön kehittämis ehdotusten tekemistä varten.

Pron näkemyksen mukaan Kelalle nyt ehdotettavat, muuhun tarkoitukseen kuin varsinaiseen sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvät tiedonsaantioikeudet ovat poikkeuksellisen laajat, ja ne menevät aivan perustuslaissa ja EU-oikeudessa säädetyn henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa koskevan perusoikeuden ytimeen. Ehdotetut tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset ovat muotoilultaan hyvin yleisluontoisia verrattuna esimerkiksi Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (668/2008) 5 §:ään ja 5 a–h §:iin, joissa säädetään tarkasti muun muassa siitä, mitä tietoja THL:llä on oikeus saada ja luovuttaa, tietojen säilytysajasta, tiedon tarpeen arvioinnista sekä tietojen käsittelystä tilastoviranomaisena.

Pro kiinnittää huomiota siihen, että Kela ei kuulu tilastolaissa (280/2004) määriteltyihin tilastoviranomaisiin, joilla on laajat oikeudet tietojen keräämiseen tilastotehtäviensä vuoksi. Tilastolaissa tarkoitettuja tilastoviranomaisia ovat Tilastokeskus, Luonnonvarakeskus, Tulli sekä Terveys- ja hyvinvoinnin laitos. Perustellusti voidaan myös kysyä, muodostuisiko Kelalle nyt esitettävien erittäin laajojen tiedonsaantioikeuksien myötä edullisempi asema verrattuna esimerkiksi valtion tutkimuslaitoksiin ja yliopistoihin, joilla ei ole yhtä helposti käytettävissään vastaavia tietovarantoja.

Esityksen mukaan Kelalle nyt esitettävistä poikkeuksellisen laajoista tiedonsaantioikeuksista huolimatta lakiesitys voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustelut tälle arviolle ovat Pron näkemyksen mukaan suppeat ja puutteelliset. Esitys on ehdottomasti saatettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin uusi 2 b §, jossa Kelalle annettaisiin oikeus siirtää sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyviä julkisia hallintotehtäviä yksityiselle taholle. Tehtävät olisivat luonteeltaan avustavia tehtäviä, joiden suorittamisesta Kela tekisi

toimeksiantosopimuksen yksityisen palveluntarjoajan kanssa. Esityksen mukaan yksityiselle siirrettävät tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä julkista valtaa. Tällaisia tehtäviä olisivat Kelalle saapuvien hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen, Kelan lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja kuorittaminen sekä sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta. Esityksen mukaan säännös olisi vastaavanlainen kuin mitä on säädetty Verohallinnon oikeudesta siirtää avustavia tehtäviä yksityiselle taholle.

Pro toteaa, että ehdotettu avustavien tehtävien siirtämistä koskeva säännös on samanlainen kuin Verohallinnon ja useiden muidenkin valtion virastojen kohdalla. Myös eduskuntakäsittelyssä tällä hetkellä olevaan laajaan aluehallinnon uudistusta koskevaan lainsäädäntöesitykseen sisältyy vastaavat kirjaukset virastolakeihin. Pro pitää hyväksyttävänä nyt ehdotetun kaltaista hyvin tarkkaan rajattua, vain avustavia asiakirjahallinnon toimistotyötehtäviä ja päätöksen sähköistä tiedoksiantoa koskevaa siirtomahdollisuutta, koska se vapauttaa Kelan henkilöresursseja varsinaiseen asiantuntijatyöhön ja nopeuttaa päätösten antamista. Sen sijaan Pro vastustaa pyrkimyksiä laajentaa tulkintaa avustavista tehtävistä varsinaisen etuuskäsittelyn eri vaiheisiin, koska tällöin yksityinen palveluntarjoaja osallistuisi tosiasiallisesti prosessiin, jolla on suoria vaikutuksia yksityishenkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia siten, että Kelan hallituksen kokoonpanossa säilytettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön kiintiöpaikka, mutta muita kiintiöpaikkoja ei laissa enää nimenomaisesti mainittaisi. Lisäksi Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittäneen parlamentaarisen työryhmän ehdotuksen mukaisesti muutettaisiin Kelan hallituksen asiantuntemusta koskevia vaatimuksia siten, että niihin lisättäisiin julkisen tietohallinnon asiantuntemuksen huomioon ottaminen. Esityksen mukaan myös työ- ja yrityselämää sekä vakuutettuja koskeva asiantuntemus olisi edelleen otettava huomioon. Tätä asiantuntemusta edustavat työnantaja- ja palkansaajakeskusjärjestöt. Työnantajilla ja palkansaajilla olisi kummallakin Kelan hallituksessa yksi edustaja kuten nykyisinkin. Pro pitää näitä ehdotuksia kannatettavina. Työmarkkinajärjestöjen tarjoaman asiantuntemuksen ohella niiden nykyisenkaltaisen edustuksen säilyttäminen Kelan hallituksessa on täysin perusteltua siitä syystä, että palkansaajat ja työnantajat rahoittavat olennaisilta osin Kelan maksamia etuuksia.

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että Kelan pääjohtajan ja johtajien virkoihin voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen. Perustuslain 125 §:n mukaan lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Esityksessä todetaan, että vastaavanlainen edellytys koskee valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon ylimpiä johtamisvirkoja sekä muita virkoja, joihin kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttöä. Pro katsoo, että esitys on tältä osin perusteltu ja kannatettava.

Lisäksi Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutettaisiin siten, että siinä täsmennettäisiin, miltä osin valtion virkamieslakia (750/1994) sovelletaan Kelan pääjohtajaan ja johtajiin sidonnaisuuksien ilmoittamisen, varoituksen antamisen, virantoimituksesta pidättämisen, irtisanomisen, purkamisen ja muiden vastaavien virka-asemaan vaikuttavien asioiden osalta. Laissa tarkennettaisiin myös Kelan

valtuutettujen ja hallituksen toimivaltaa näiden asioiden päättämisessä. Pro katsoo, että ehdotetut muutokset ovat perusteltuja ja kannatettavia.

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutetaan siten, että päätöksiä voitaisiin antaa tiedoksi nykyistä laajemmin sähköisesti. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n mukaan päätöksen sähköinen tiedoksianto edellyttää asianosaisen suostumusta. Suostumukselle ei ole säädetty muotovaatimuksia. Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin nyt ehdotetun muutoksen myötä Kelan päätöksen sähköinen tiedoksianto ei edellyttäisi enää asianosaisen nimenomaista suostumusta. Esityksen mukaan tavoitteena on lisätä sähköisten tiedoksiantojen määrää siten, että Kelan sähköisessä asiointipalvelussa asioivat asiakkaat saisivat sähköisesti hakemiaan etuuksia koskevat päätökset tiedoksi pääsääntöisesti kyseisessä asiointipalvelussa (OmaKela). Esityksen mukaan muutos vähentäisi Kelan toimintamenoja 6 miljoonaa euroa vuodessa ja valtion menoja 4,5 miljoonaa euroa vuodessa. Pro kannattaa esitystä ja toteaa, että kustannussäästön ohella paperipostin määrän väheneminen pienentää ekologista kuormitusta.

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädettäisiin poikkeus hallintolain (434/2003) vaatimuksesta, jonka mukaan päätöksessä on ilmoitettava lisätietoja antavan henkilön nimi. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan päätöksestä on käytävä selvästi ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Esityksen mukaan hallintolain vaatimus ei ota huomioon Kelan toiminnan erityispiirteitä. Kela antaa yli kymmenen miljoonaa etuuspäätöstä vuosittain, ja näin suuren käsittelymäärän mahdollistamiseksi Kelan toiminta on organisoitava erittäin tehokkaaksi. Esityksen mukaan päätöksiä tekevien etuuskäsittelijöiden työmäärää ei voida kasvattaa siten, että heidän tehtäviinsä sisällytettäisiin myös lisätietojen antaminen päätöksistä. Esityksessä tuodaan esiin myös se, että Kelan etuuskäsittelijöihin on alkanut kohdistua yhä enemmän häirintää ja uhkailua heidän tekemiensä etuuspäätösten vuoksi. Häirintä ja uhkailu kohdistuu jossain määrin myös etuuskäsittelijöiden perheenjäseniin. Esityksessä arvioidaan, että jos päätöksessä ilmoitettaisiin päätöksen tehneen henkilön yhteystiedot, tämä pahentaisi ongelmaa entisestään. Esityksessä viitataan perustuslain 7 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Tästä aiheutuu velvollisuus pyrkiä turvaamaan lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa se, ettei päätöksentekijään kohdistu uhka- ja vaaratilanteita hänen hoitaessaan työtehtäviään.

Edellä selostetuilla perusteilla esityksessä on päädytty ehdottamaan, että Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa säädettäisiin, että päätökseen on merkittävä Kelan palveluneuvonnan yhteystiedot, josta lisätietoja voi tarvittaessa pyytää. Päätöksen tehneen etuuskäsittelijän nimeä ja yhteystietoja ei ilmoitettaisi. Pro katsoo, että esitys on tältä osin perusteltu ja kannatettava.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) siten, että Kelan toiminnan ja taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastaminen annettaisiin valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tehtäväksi. Esityksen mukaan tämä täydentäisi ja parantaisi Kelaa valvovien valtuutettujen ja eduskunnan sekä sosiaali- ja

terveysministeriön ja Kelan johdon tiedonsaantia. Muutos tukisi myös eduskunnan budjettivaltaa ja edistäisi toimintatapojen ja lainsäädännön kehittämistä.

Pron näkemyksen mukaan ehdotus Kelan toiminnan ja taloudenhoidon tarkastamisen antamisesta VTV:n tehtäväksi on erittäin kannatettava. Kuten esityksessäkin todetaan, Kelan tehtävät ovat lisääntyneet vuosikymmenten kuluessa huomattavasti, kun se on muuttunut "eläkevakuutuksen toteuttajasta kaikkien Suomessa asuvien perusturvan takaajaksi". Kanta-palveluiden myötä Kela hoitaa nykyisin myös kansallisia tietojärjestelmäpalveluita.

Esityksessä todetaan, että jos VTV:lle annettaisiin tehtäväksi tarkastaa Kelan toimintaa ja taloudenhoitoa ehdotetussa laajuudessa lisäämättä kuitenkaan VTV:n kaiken kaikkiaan tekemien tarkastusten määrää tai resursseja, voidaan olettaa, että Kelaan ei joinakin vuosina kohdistuisi lainkaan VTV:n tekemiä tarkastuksia. Joinakin muina vuosina Kela voisi valikoitua tarkastuksen kohteeksi joko yksin tai yhdessä muiden tarkastuskohteiden kanssa. Tarkastus yhdessä muiden kohteiden kanssa tulisi kyseeseen, jos tarkastettavat liittyisivät samaan tarkastusaiheeseen. Uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia VTV:lle, kun otetaan huomioon sen tarkastustoiminnan kokonaislaajuus ja se, että VTV:n vuosittain tekemien tarkastusten kokonaismäärä ei tämän uudistuksen myötä nousisi merkittävästi.

Pro toteaa, että Kelasta on muodostunut merkittävä yksityishenkilöiden ja myös työnantajien oikeuksista ja velvollisuuksista päättävä julkisen vallan käyttäjä. Kela hallinnoi laajamittaisesti julkisten varojen käyttöä, kun se toimeenpanee sosiaaliturvalainsäädäntöä, jonka perusteella maksetaan etuuksia ja korvauksia. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetut erittäin laajat tiedonsaantioikeudet vahvistaisivat Kelan asemaa entisestään. Näin huomattavan julkisen vallan käyttämisen vastapainona tulee olla ehdottomasti tehokas ja asiantunteva valvonta. Pron näkemyksen mukaan VTV:n tehtäväksi esitetyn Kelan toiminnan ja taloudenhoidon tarkastamisen tulisi olla säännöllistä ja nyt esitettyä tiheämmin toistuvaa. Koska esitys kuitenkin parantaa ainakin jonkin verran puutteellista nykytilaa, Pro kannattaa ehdotusta tässäkin muodossa.

