

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada elatusturvaa koskevia asiakastietoja

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada elatusturvaa koskevia asiakastietoja elatustuen toimeenpanoon ja elatusavun perintään valmistautumiseksi.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain mukaan kunnille elatusturvalaissa säädetyt muut kuin elatusavun vahvistamista koskevat tehtävät siirretään valtion järjestettäväksi ja rahoitettaviksi. Siirron on tarkoitus tapahtua viimeistään vuoden 2009 alussa,

josta lukien edellä mainituista tehtävistä vastaa Kansaneläkelaitos. Tätä ennen Kansaneläkelaitoksen on valmistauduttava uuteen tehtäväänsä muun muassa rakentamalla tietojärjestelmä, johon elatustuen toimeenpanossa ja elatusavun perinnässä tarvittavat asiakastiedot siirretään kunnista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) mukaisesti elatustuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät siirretään kunnilta valtiolle. Kuntien tehtävien siirroista valtiolle säädetään mainitun lain 8 §:ssä, jonka 1 momentin 2 kohdan mukaan valtion järjestettäväksi ja rahoitettavaksi siirretään elatusturvalaissa (671/1998) säädetyt tehtävät, ei kuitenkaan toimenpiteitä elatusvelvollisuuden vahvistamiseksi. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan siirto tapahtuu viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2009. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 155/2006) perustelujen mukaan valtion puolesta elatustuen toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos. Kansaneläkelaitokselle siirtyvät siten muun muassa elatustuen myöntämistä ja maksamista sekä elatusavun perintää koskevat tehtävät.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 2 päivänä marraskuuta 2006 Elatustuen siirto kunnilta Kelalle -työryhmän valmistelevaan

siirtoa. Työryhmä koostuu sosiaali- ja terveysministeriön, Kansaneläkelaitoksen, Helsingin ja Järvenpään kaupunkien, Suomen Kuntaliiton, oikeusministeriön sekä sisäasiainministeriön edustajista. Työryhmän tehtävänä on valmistella muun muassa siirron edellyttämät lainsäädäntömuutokset ja siirron toteuttamiseksi tarvittavat muut toimet. Kyseiset lakimuutokset on tarkoitus saada voimaan vuoden 2009 alusta lukien.

Elatusturvalain 3 §:n 1 momentin mukaan elatustuen toimeenpano kuuluu nykyisin kunnille, joissa tehtävää hoitaa sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:ssä tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jäljempänä *toimielin*. Elatustuen myöntämiseksi ja maksamiseksi sekä elatusavun perimiseksi tarvittavat tiedot ovat siten nykyisin kuntien sosiaaliviranomaisten hallussa.

Kuntien sosiaaliviranomaisten oikeudesta saada ja luovuttaa asiakasta koskevia tietoja säädetään yleisesti sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), jäljempänä *sosiaalihuollon asiakaslaki*. Myös elatusturvalakiin sisältyy eräi-

tä tietojen saamista ja luovuttamista koskevia erityissäännöksiä.

Elatustuen saajan ja elatusvelvollisen tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta säädetään elatusturvalain 26 §:ssä. Mainitun pykälän mukaan elatustuen nostajan sekä lapsen huoltajan ja holhoojan on annettava toimielimille tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen elatusavun perimiseksi elatusvelvolliselta (mainitun pykälän 1 momentti). Elatustuen nostajan on välittömästi ilmoitettava toimielimelle elatustuen maksamiseen vaikuttavissa olosuhteissa tapahtuneista muutoksista (2 momentti). Elatusvelvollisen on toimielimen määräyksestä annettava sille selvitys olinpaikastaan, työpaikastaan, tuloistaan, varoistaan ja muista maksukykyynsä vaikuttavista seikoista toimielimen asettamassa määräajassa (3 momentti).

Elatusturvalain 26 a §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeudesta eräissä EY-oikeuteen perustuvissa sosiaaliturvaetuksien yhteensovittamista koskevilla tilanteissa. Mainitun säännöksen mukaan Kansaneläkelaitoksella ja muutoksenhakuelimellä on oikeus saada pyynnöstä kunnan toimielimeltä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, jäljempänä *sosiaaliturva-asetus*, mukaista etuuksien yhteensovittamista varten välttämättömät elatustuen maksamiseen liittyvät tiedot. Säännös lisättiin elatusturvalakiin vuoden 2005 alussa yhdessä muiden elatustuen toimeenpanoa ja rahoitusta sosiaaliturva-asetuksen mukaisissa tilanteissa koskevien säännösten kanssa (laki elatusturvalain muuttamisesta 986/2004). Elatustuen toimeenpano kuuluu näissä tilanteissa elatusturvalain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettujen toimiesopimuksen perusteella Helsingin kaupungille. Elatustuki on sosiaaliturva-asetuksen mukaan sovitettava yhteen samalle perheelle eri maista maksettavien muiden sosiaaliturva-asetuksissa tarkoitettujen perhe-etuksien kanssa. Kansaneläkelaitos toimii Suomessa sosiaaliturva-asetuksen mukaisena etuuksien yhteensovittamisesta vastaavana

keskusviranomaisena, joten se tarvitsee yhteensovittamista varten kunnilta tiedot maksetuista elatustuista.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan asiakasta koskevien tietojen luovuttaminen perustuu ensisijaisesti asiakkaan suostumukseen. Salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään (16 §).

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:ssä säädetään niistä tilanteista, joissa salassa pidettävän tiedon saa antaa ilman asiakkaan suostumusta asiakkaan hoidon ja huollon turvaamiseksi. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan, jos asiakkaan suostumusta ei voida saada taikka jos asiakas tai hänen laillinen edustajansa nimenomaisesti kieltää tiedon luovuttamisen, sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa antaa asiakirjasta salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, hoidon, huollon tai koulutuksen järjestämiseksi tai toteuttamiseksi taikka toimeentulon edellytysten turvaamiseksi. Tietojen antamiselle tällöin asetetaan kuitenkin suhteellisen tiukat lisäedellytykset. Tietoja saa antaa vain, jos:

1) se, jota asiakirja koskee, on hoidon tai huollon ilmeisessä tarpeessa terveytensä, kehityksensä tai turvallisuutensa vaarantumisen vuoksi eikä hoidon tai huollon tarvetta muutoin voida selvittää taikka hoidon tai huollon toimenpiteitä toteuttaa;

2) tieto on tarpeen lapsen edun vuoksi; tai

3) tieto on tarpeen asiakkaan välttämättömien etujen ja oikeuksien turvaamiseksi eikä asiakkaalla itsellään ole edellytyksiä arvioida asian merkitystä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n 2—4 momenteissa säädetään siitä, kenelle tietoja saa antaa edellä 1—3 kohdassa säädetyillä edellytyksillä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan suostumuksesta riippumatta eräissä muissa tilanteissa. Mainitun pykälän 1 momentissa säädetään tietojen antamisesta tuomioistuimelle silloin, jos se on välttämättömyyden vuoksi taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi sekä tietojen antamisesta sosiaalietuuksia käsittelevälle vi-

ranomaiselle tai laitokselle etuutta koskevan väärinkäytöksen selvittämiseksi silloin, jos väärinkäytöstä on perusteltua syytä epäillä. Mainitun pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään tietojen antamisesta poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle tiettyjen rikosten epäilyn yhteydessä. Mainitun pykälän 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomaisella saa 1—3 momentissa tarkoitettujen tapausten lisäksi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos se on välttämätöntä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa tilanteissa, joissa viranomaisella itsellään on oikeus saada tieto. Pykälän 5 momentissa säädetään tietojen luovuttamisesta tieteellistä tutkimusta varten.

Sosiaalihuollon asiakaslain lisäksi oikeudesta saada tieto viranomaisten asiakirjoista, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista rajoituksista säädetään yleisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Elatustukea koskevat asiakirjat ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä, koska ne sisältävät muun muassa mainitun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa tarkoitettuja henkilön tuloja ja varallisuutta sekä ulosottoa koskevia tietoja ja saman momentin 25 kohdassa tarkoitettuja sosiaalihuollon asiakasta sekä tämän saamaa etuutta koskevia tietoja.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomaisella voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon muun muassa henkilön taloudellisesta asemasta tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta, jos tieto on tarpeen 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-

aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Mikään edellä mainituista eri lakeihin sisältyvistä säännöksistä ei oikeuta kunnan sosiaaliviranomaisia luovuttamaan elatustukea koskevia asiakastietoja Kansaneläkelaitokselle kyseessä olevan elatustuen toimeenpanon siirron yhteydessä. Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmän rakentamisen ei voida esimerkiksi katsoa olevan sellainen julkisuuslain 26 §:n 3 momentissa tarkoitettu toimeksiannotehtävä, jonka perusteella kunnat voisivat antaa Kansaneläkelaitokselle elatustukea koskevia asiakastietoja ennen kuin Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada tietoja etuuden toimeenpanijana on säädetty. Myöskään tietojen antaminen asiakkaan suostumuksen perusteella (sosiaalihuollon asiakaslain 16 §, julkisuuslain 26 §:n 1 momentti) ei käytännössä tule kysymykseen luovutuksen koskiessa näin suurta asiakasmäärää. Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada asiakastietoja on siten säädetty erikseen.

Voimassa olevan tietojen luovuttamista koskevan lainsäädännön suhdetta elatustuen toimeenpanon siirtoon kunnilta Kansaneläkelaitokselle on käsitelty keväällä 2007 tietosuoja-valtuutetun aloitteesta perustetussa Sosiaalihuollon tietosuojan ohjausryhmässä (SOHVI). Myös tämä asiantuntijoista koostuva ohjausryhmä päätyi siihen, että tietojen luovuttamisesta Kansaneläkelaitokselle on erikseen säädetty.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillislaki elatusturvalain mukaista elatustuen toimeenpanoa ja elatusavun perintää koskevien asiakastietojen luovuttamisesta Kansaneläkelaitokselle. Tietoja voitaisiin säännöksen perusteella luovuttaa 1 päivästä tammikuuta 2008 lähtien Kansaneläkelaitoksen valmistautuessa elatustuen toimeenpanoon.

Lain perusteella sosiaaliviranomaisen tulisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa Kansaneläkelaitokselle elatusturvalain mukaisten tehtävien, lukuun ottamatta elatusavun vahvistamista, toimeenpanoon valmistautumiseksi tarvittavat elatustuen myön-

tämistä ja maksamista sekä elatusavun perintää koskevat asiakastiedot. Tällaisia tietoja olisivat muun muassa lasta, elatustuen nostajaa ja elatusvelvollista koskevat henkilötiedot sekä tiedot elatusapusopimuksesta tai -tuomiosta, elatustukihakemuksesta ja -päätöksestä, elatustuen maksatuksesta sekä elatusapusaatavan perinnästä ja ulosotosta. Lisäksi säännöksessä tarkoitettuja asiakastietoja olisivat tiedot, jotka koskevat mahdollista elatustuen takaisinperintää sekä kunnan takautumissaatavan perimättä jättämistä elatusvelvollisen maksukyvyttömyyden perusteella. Säännöksessä tarkoitettut tiedot tulisi luovuttaa Kansaneläkelaitokselle sen pyynnöstä.

Lain tavoitteena on mahdollistaa elatustuen toimeenpanon siirtäminen kunnilta Kansaneläkelaitokselle siten, että etuudet kyetään maksamaan ja elatusavun perintä hoitamaan katkoksitta siirrosta huolimatta. Elatustuen saajille ja toisaalta elatusvelvollisille ei pitäisi aiheutua siirrosta vahinkoa. Tämä edellyttää, että toimeenpanon siirtyessä Kansaneläkelaitokselle sillä on jo käytössään tarvittavat asiakastiedot ja toimintavalmis tietojärjestelmä elatustuen maksamiseksi ja elatusavun perimiseksi.

Käytännössä asiakastietojen siirtäminen kaikista Suomen kunnista Kansaneläkelaitoksen uuteen tietojärjestelmään kestää useita kuukausia. Joissakin yksittäisissä kunnissa asiakastiedot ovat edelleen ainoastaan paperimuodossa. Pääosin esityksessä tarkoitettut asiakastiedot ovat kuitenkin kuntien hallussa talletettuina sähköisiin tietojärjestelmiin. Tietojen siirtämiseksi tarvitaan tällöin erillinen siirto-ohjelma, joka on laadittava yhteistyössä kuntien tietojärjestelmiä ylläpitävien ohjelmatoimittajien ja Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Kansaneläkelaitoksen ja kuntien tietojärjestelmiä ylläpitävien ohjelmatoimittajien yhteistyönä on laadittu kuntien asiakastietojen siirtämisen aikataulu. Sen mukaan siirto-ohjelmien testaus ajoittuu alkuvuodelle 2008. Tietojen siirtoa ei voida testata ennen kuin ohjelmatoimittajat ovat noutaneet kuntien tiedot näiden omilta palvelimilta. Ohjelmatoimittajat eivät voi saada tietoja kunnilta, jos lainsäädäntö ei sitä mahdollista. Testausta ei pystytä rakentamaan pelkästään kuvitteellis-

ten tapausten varaan, koska siten ei ole mahdollista saada esille kaikkea sitä vaihtelua, jota varsinaisessa tietojen siirrosta tulee esille.

3. Esityksen vaikutukset

Ehdotetulla tietojen luovuttamista koskevalla lailla ei arvioida olevan suoranaisia taloudellisia vaikutuksia. Elatustuen toimeenpanoon tarvittavan tietojärjestelmän rakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin on vuonna 2007 osoitettu Kansaneläkelaitokselle 1 115 000 euron määräraha tuottavuuden edistämisen määrärahasta (momentti 28.80.27). Vuoden 2008 osalta tietojärjestelmän rakentamisen ja asiakastietojen siirron kustannuksista tehdään esitys valtion talousarviossa.

Ehdotetuilla säännöksillä on olennainen merkitys kuntien, Kansaneläkelaitoksen ja tietojärjestelmiä ylläpitävien tietotekniikkayritysten valmistautumiselle elatustuen toimeenpanon siirtoon. Asiakastietojen siirtämisen tulee olla mahdollista riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta edellä mainitut tahot voivat yhteistyössä varmistua siitä, että kaikki tarvittavat tiedot ovat Kansaneläkelaitoksen käytössä vuoden 2009 alussa.

Elatustuen saajien ja elatusvelvollisten kannalta ehdotetut säännökset mahdollistavat elatustuen maksamisen ja elatusavun perinnän jatkumisen katkoksitta toimeenpanijan vaihtumisesta huolimatta. Koska kyse on ainoastaan kunnilla jo olevien tietojen siirtämisestä, asiakkaille ei aiheudu säännöksistä ylimääräistä vaivaa, esimerkiksi velvollisuutta asiakirjojen toimittamiseen tai asiakastietojen täydentämiseen muutoin.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Esitystä on käsitelty edellä mainitussa Elatustuen siirto kunnilta Kelalle -työryhmässä. Työryhmään kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi Kansaneläkelaitoksen, Suomen Kuntaliiton, Helsingin ja Järvenpään kaupunkien, oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön edustajia. Esityksestä on saatu tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto.

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008. Elatustuen toimeenpanon siirtoa koskevan erityislainsäädännön tullessa voimaan todennäköisesti vuoden 2009 alussa kyseinen erillislaki voitaisiin kumota.

6. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain (731/1999) 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tuonut lausuntokäytännössään (PeVL 14/1998 vp) esille henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita. Esitykseen sisälty-

vän lakiehdotuksen valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota tietojen luovutuksen tavoitteen ja luovutettavien henkilötietojen sisällön yksityiskohtaiseen säätämiseen lain tasolla. Nyt ehdotettujen säännösten ohella Kansaneläkelaitosta tietojen saajana koskevat yksilön tietosuojaa turvaavat yleislait kuten julkisuuslaki, henkilötietolaki (523/1999) ja arkistolaki (831/1994). Perustuslakivaliokunta on todennut lailla säätämisen vaatimuksen ulottuvan myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 12/2000 vp), mistä lakiehdotuksessa myös erikseen nimenomaisesti säädettäisiin.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada elatusturvaa koskevia asiakastietoja

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sosiaalihuollon viranomaisen on salassapi-
tosäännösten estämättä annettava Kansanelä-
kelaitokselle sen pyynnöstä elatusturvalaissa
(671/1998) säädettyjen muiden kuin elat-
usavun vahvistamista koskevien tehtävien
hoitamiseen valmistautumisessa tarvittavat
lasta, elatustuen nostajaa ja elatusvelvollista
koskevat henkilötiedot sekä tiedot, jotka kos-
kevat elatusapusopimusta tai -tuomiota, elat-
ustukihakemusta ja -päätöstä, elatustuen
maksatusta, elatusapusaatavan perintää, elat-

tustuen takaisinperintää sekä kunnan takau-
tumissaatavan perimättä jättämistä elatusvel-
vollisen maksukyvyttömyyden perusteella.

Kansaneläkelaitos voi saada sosiaalihuol-
lon viranomaiselta 1 momentissa mainittuja
tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla asiak-
kaan suostumuksesta riippumatta.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Paula Risikko*