

Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävän parlamentaarisen työryhmän loppuraportti

Sisällys

1	Johdanto	3
1.1.	Toimeksianto ja toimikausi	3
1.2	Tehtävät	4
1.3	Työryhmän jäsenet	5
1.4	Työryhmän sihteeristö	6
1.5	Kustannukset rahoitus ja työskentely	6
2	Työryhmän kuulemat asiantuntijat	6
3	Työryhmän kannanotot	8
3.1	Avustavien tehtävien siirto ja tilitietojen saaminen rahalaitoksilta	8
3.2	Kelan hallintoa koskevat muutokset	10
3.3	Kelan ohjauksesta, valvonnasta ja tarkastuksesta	15
3.4	Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema	18
	Liitteet Työryhmän pyytämät selvitykset	21
	Liite 1 Eeva Nykäsen lausunto	21
	Liite 2 Kaarlo Tuorin lausunto	24
	Liite 3 Apulaistietosuoja-valtuutetun lausunto	36
	Liite 4 Lasse Oulasvirran ja Jari Stenvallin asiantuntijaselvitys Kelan ohjauksesta, valvonnasta ja tarkastuksesta	40

Parlamentaarinen työryhmä luovuttaa kunnioittaen loppuraporttinsa sosiaali- ja terveysministeri Hanna Sarkkiselle.

Helsingissä 22 päivänä helmikuuta 2022

Parlamentaarinen työryhmä:

Ilmari Nurminen, puheenjohtaja		Riikka Slunga-Poutsalo, varapuheenjohtaja	
Anneli Kiljunen	Toimi Kankaanniemi	Sari Sarkomaa	Paula Risikko
Pekka Aittakumpu	Hanna-Leena Mattila	Noora Koponen	Merja Kyllönen
Anders Norrback	Antero Laukkanen	Harry Harkimo	

Asiantuntijajäsenet:

Heli Backman	Vertti Kiukas
--------------	---------------

Työryhmän sihteeristö:

Ritva Bäckström	Mikko Horko	Marko Leimio	Leena Uikkanen
-----------------	-------------	--------------	----------------

1 Johdanto

1.1.Toimeksianto ja toimikausi

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka valvonta kuuluu eduskunnan valitsemille valtuutetuille. Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellinen erityisasema perustuu perustuslain 36 §:ään, jonka perusteella eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin laissa erikseen säädetään.

Perustuslain kirjauksella ja muodostuneella valtiosääntökäytännöllä Kansaneläkelaitos on kytketty eduskunnan vaikutusvallan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että valtiosääntöoikeudellisen erityisasemansa vuoksi Kansaneläkelaitos on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista (mm. PeVL 7/2001 vp; PeVL 46/2010 vp).

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut asettivat helmikuussa 2018 asiantuntijaryhmän selvittämään Kansaneläkelaitokseen liittyvää lainsäädäntöä, valvontaa, asemaa ja toimivaltasuhteita. Valtuutettujen asettama asiantuntijaryhmä luovutti selvityksensä valtuutetuille 25.9.2018.

Selvitysryhmä ottaa raportissaan kantaa Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajien nimittämiseen sekä Kansaneläkelaitoksen hallituksen kokoonpanoon ja tehtäviin. Selvitysryhmä piti tärkeänä, että Kansaneläkelaitoksen toimialalla toimivien ministeriöiden ohjausta vahvistetaan. Ryhmä esitti selvitettäväksi, onko ohjaussuhteen vahvistaminen mahdollista ilman Kansaneläkelaitoksen perustuslaillisen aseman muutosta. Joka tapauksessa Kansaneläkelaitoksella on ministeriöiden kanssa yhteistointavelvoite, jota on syytä hyödyntää täydessä laajuudessaan. Selvitysryhmä tarkastelee raportissaan myös muun muassa Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa ja Kansaneläkelaitoksen ICT-palveluiden yhtiöittämistä. Näissä asioissa ryhmä ei kuitenkaan päässyt yksimielisyyteen. Kansaneläkelaitoksen valtuutetut esittävät eduskuntaryhmille, että asian jatkotyöstämiseen asetettaisiin parlamentaarinen työryhmä.

Kansaneläkelaitoksen hallitus on käsitellyt Kansaneläkelaitoksen ohjausjärjestelmän uudistamistarpeita vuodesta 2018 alkaen ja teki keväällä 2019 linjaukset niistä. Hallitus otti kantaa muun muassa Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajien nimittämiseen, Kansaneläkelaitoksen hallituksen valintaan ja kokoonpanoon sekä tehtäviin. Kansaneläkelaitoksen hallitus linjasi 26.2.2020 kokouksessaan, että kehittämistä tulisi jatkaa aiemmin tehtyjen linjausten mukaisesti ja mahdollisimman nopeasti etenkin teknisempien muutostarpeiden osalta.

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut käsittelivät asiaa 28.4.2020 yleiskokouksessa. Valtuutetut kannattivat edelleen, että asian jatkotyöstämiseen asetettaisiin parlamentaarinen työryhmä. Lisäksi valtuutetut linjasivat, että asian jatkokäsittely tulisi porrastaa kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa käsiteltäisiin Kansaneläkelaitosta koskevaan lakiin liittyvät teknisluonteiset muutosehdotukset. Toisessa vaiheessa selvitetäisiin, voidaanko ja miten Kansaneläkelaitoksen toimialalla toimivien ministeriöiden ohjausta vahvistaa ilman Kansaneläkelaitoksen perustuslaillisen aseman muutosta, Kansaneläkelaitoksen hallituksen toimikausi, kokoonpano ja tehtävät, pääjohtajan ja johtajien nimittäminen sekä toimikausi ja mahdolliset muut parlamentaarisessa työryhmässä esille nousevat kysymykset. Kolmannessa vaiheessa selvitetäisiin Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellinen asema. Jatkotyöskentelyn aikataulusta valtuutetut totesivat tavoitteena olevan, että kahta ensimmäistä vaihetta koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle tällä vaalikaudella.

Kansaneläkelaitoksen tehtävien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa sille suunniteltujen tehtävien ja niiden ohjauksen edellyttämiä lainmuutostarpeita on käsitelty myös sote-valmistelun erillisjohtoryhmän 19.2.2018 asettamassa työryhmässä. Lisäksi sote-tiedon toissijaisen käytön ICT-ratkaisujen työryhmässä on tarkasteltu lainmuutostarpeita, jotka mahdollistaisivat sote-palvelutuotannossa syntyvien tietojen tehokkaan hyödyntämisen. Työryhmä totesi, että kansallisen tietopalustan rakentamiseksi Kansaneläkelaitoksen tehtäviin tulisi sisällyttää IT-palvelujen tekninen tuottaminen STM:n hallinnonalan virastoille näiden ohjauksessa.

Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen linjaamista ensimmäisen vaiheen teknisluonteisista muutoksista on annettu hallituksen esitys eduskunnalle 17.12.2020 (HE 254/2020 vp). Jatkutyöhön jäävät näin ollen vaiheet kaksi ja kolme.

Kansaneläkelaitoksen erityisen perustuslaillisen aseman vuoksi merkittäviä Kansaneläkelaitosta koskevia muutoksia tulee valmistella parlamentaarisessa työryhmässä.

1.2 Tehtävät

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tavoitteena oli selvittää Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita sekä:

- 1) tehdä ehdotukset Kansaneläkelaitoksen hallintoa koskevien säännösten täsmentämiseksi;
- 2) tehdä ehdotukset Kansaneläkelaitoksen toimialalla toimivien ministeriöiden ohjauksen vahvistamiseksi, ottaen erityisesti huomioon ICT-alan kansalliset kehittämistarpeet;
- 3) arvioida tarpeet ja tehdä mahdolliset ehdotukset Kansaneläkelaitoksen valtiosääntöoikeudellista asemaa koskevan sääntelyn tarkistamiseksi.

1.3 Työryhmän jäsenet

Puheenjohtaja

kansanedustaja Ilmari Nurminen, Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä

Varapuheenjohtaja

kansanedustaja Riikka Slunga-Poutsalo, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä

Jäsenet

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä

kansanedustaja Anneli Kiljunen
varajäsen kansanedustaja Kim Berg

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä

kansanedustaja Toimi Kankaanniemi
varajäsen kansanedustaja Mari Rantanen

Kokoomuksen eduskuntaryhmä

kansanedustaja Sari Sarkomaa
kansanedustaja Paula Risikko
varajäsen kansanedustaja Antti Häkkänen

Keskustan eduskuntaryhmä

kansanedustaja Antti Kurvinen, 10.6.2021 asti
kansanedustaja Pekka Aittakumpu, 10.6.2021 lähtien
kansanedustaja Hanna-Leena Mattila
varajäsen kansanedustaja Eeva Kalli

Vihreä eduskuntaryhmä

kansanedustaja Noora Koponen
varajäsen kansanedustaja Bella Forsgrén

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

kansanedustaja Merja Kyllönen
varajäsen kansanedustaja Matti Semi

Ruotsalainen eduskuntaryhmä

kansanedustaja Anders Norrback
varajäsen kansanedustaja Sandra Bergqvist

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä

kansanedustaja Antero Laukkanen
 varajäsen kansanedustaja Päivi Räsänen

Liike Nyt eduskuntaryhmä

kansanedustaja Harry Harkimo

Asiantuntijajäsenet

osastopäällikkö Heli Backman, sosiaali- ja terveysministeriö
 varajäsen johtaja Liisa Siika-aho, sosiaali- ja terveysministeriö

Kelan hallituksen puheenjohtaja Vertti Kiukas
 varajäsen Kelan hallituksen varapuheenjohtaja Mira Nieminen

1.4 Työryhmän sihteeristö

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström, eduskunta
 neuvotteleva virkamies Mikko Horko, sosiaali- ja terveysministeriö
 hallitussihteeri Marko Leimio, sosiaali- ja terveysministeriö
 lakiasianpäälikkö Leena Uikkanen, Kela

1.5 Kustannukset rahoitus ja työskentely

Työryhmän työ tehtiin virkatyönä. Muut kustannukset maksettiin sosiaali- ja terveysministeriön (STM) toimintamenomomentilta.

Työryhmällä oli mahdollisuus teettää tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia selvityksiä.

Työryhmä kokoontui 11 kertaa ja pyysi 4 selvitystä. Työryhmän pyytämät selvitykset ovat loppuraportin liitteenä. Työryhmä kuuli myös asiantuntijoita. Kokoukset pidettiin Teams-yhteyden välityksellä.

2 Työryhmän kuulemat asiantuntijat*Pentti Arajärvi - Selvitys Kansaneläkelaitoksen asemasta ja hallinnosta*

Professori Pentti Arajärveä kuultiin suullisesti työryhmän kokouksessa 12.4.2021. Arajärvi kertoi Kelan valtuutettujen asettaman asiantuntijaryhmän selvityksestä liittyen Kelan lainsäädäntöön sekä laitoksen valvontaan, asemaan ja toimivaltasuhteisiin. Selvityksessä ehdotettiin hallinnon kehittämistoimia ja eri toimielinten aseman selkeyttämistä. Muutosehdotuksen taustalla on Kelan tehtäväkentän muuttuminen.

Susanna Rahkonen - Kelan toimialalla toimivien ministeriöiden ohjauksen vahvistaminen

Neuvotteleva virkamies Susanna Rahkosta (STM) kuultiin suullisesti työryhmän kokouksessa 27.9.2021. Rahkonen esitteli toimeentulotukea uudistavan työryhmän ehdotusta yhteistyöelimen perustamisesta. Rahkosen mukaan toimeentulotukiasioissa toimivalta jakautuu Kelan ja kuntien kesken.

Lasse Oulasvirta ja Jari Stenvall - Selvitys Kelan ohjauksen, valvonnan sekä tarkastamisen kehittämisestä

Professori Lasse Oulasvirtaa ja professori Jari Stenvallia kuultiin suullisesti työryhmän kokouksissa 11.10.2021 sekä 8.11.2021. Oulasvirta ja Stenvall esittelivät 11.10.2021 Kelan valvonnan ja tarkastuksen nykytilaa sekä muutostarpeita. He esittelivät kolme perusvaihtoehtoa, joiden pohjalta kehittämistarpeita on hahmoteltu. Vaihtoehtoina esitettiin nykyjärjestelmien säilyttäminen sellaisenaan, nykyisen valvonnan ja tarkastussysteemien rationalisointi sekä Kelan seurannan ja tarkastuksen laajentamista antamalla tarkastusoikeus Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) Kelan tuloksellisuustarkastusta varten. Lisäksi Oulasvirta ja Stenvall toivat esille Kanta-palveluiden nykyiseen ohjaukseen liittyviä epäkohtia ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja.

Oulasvirta ja Stenvall esittelivät lopullista asiantuntijaselvitystään Kelan ohjauksesta, valvonnasta ja tarkastuksesta työryhmän kokouksessa 8.11.2021. Lopullinen selvitys vastaa alustavia tuloksia. Oulasvirta ja Stenvall ehdottivat harkittavaksi, että ohjausta uudistettaisiin kohti Kelan strategista kumppanuutta. Lisäksi he ehdottivat, että eri ministeriöistä tulevaa monikanavarahoitusta koordinoitaisiin ja eri toimijoiden välistä luottamusta lisättäisiin. He ehdottivat myös maallikotilintarkastuksen lakkauttamista, tarkastusoikeuden antamista VTV:lle sekä Kelan valtuutettujen toimintaa tukevan valmistelu-elimen vahvistamista. Kanta-palveluiden ohjaukseen ehdotettiin luottamuksen, järjestelmän mukaisen toiminnan sekä vaikuttavuus- ja tuloslähtöisyyden kehittämistä. Koordinoinnin vahvistamiseksi tulisi perustaa pysyvä neuvottelukunta.

Minna Saario - Sote-tiedonhallinnan ohjausmalli

Johtaja Minna Saariota (STM) kuultiin suullisesti työryhmän kokouksessa 29.11.2021. Saario kertoi Kanta-palveluiden ohjausmallin ja säädösmuutostarpeiden arvioinnista sekä ohjausmallin uudistamisesta. STM:n ohjausmallia uudistettiin vuosien 2018 ja 2019 aikana Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Kelan kanssa. Uusittu ohjausmalli otettiin käyttöön vuoden 2020 alusta, minkä myötä STM tekee THL:n sijaan sopimuksen Kelan kanssa Kanta-palveluiden teknisestä toteuttamisesta ja rahoituksesta. Saarion mukaan ohjausmallin toimivuutta tullaan

arvioimaan vuoden 2022 aikana erityisesti suhteessa sote-uudistuksen yhteydessä syntyviin uusiin organisaatioihin ja STM:n hyvinvointialueiden ohjausmalliin. Lisäksi Saario kertoi sote:n tiedonhallintasäädösten kokonaisuudistuksen valmistelua koskevasta työstä sosiaali- ja terveysministeriössä.

3 Työryhmän kannanotot

3.1 Avustavien tehtävien siirto ja tilitietojen saaminen rahalaitoksilta

Avustavien tehtävien siirto

Kansaneläkelaitokselle saapuu paperimuodossa hakemuksia ja liitteitä, jotka edellyttävät niiden vastaanottoa, lajittelua ja skannausta. Kansaneläkelaitos on esittänyt, että Kansaneläkelaitos voisi siirtää sille lain 2 §:n 1 momentissa säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle eli muulle kuin viranomaiselle. Tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tukitehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa.

Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin voitaisiin säätää oikeus siirtää Kansaneläkelaitokselle toimitettavien etuushakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvät lajittelu- ja tallennustehtävät sekä Kansaneläkelaitoksen asiakkailleen lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja kuorittaminen sekä sähköinen tiedoksianto yksityisen hoidettavaksi. Mainitut tehtävät voitaisiin antaa vain taholle, jolla olisi riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi sopimuskumppanin tulisi täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset velvoitteet.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa avustavien tehtävien siirtoon Verohallintoa koskevan esityksen yhteydessä (PeVL 30/2012 vp). Verohallinnosta annettuun lakiin lisättiin uusi 2 b §, jonka perusteella Verohallinto voi siirtää saman lain 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että mainitut tehtävät ovat sellaisia julkisia hallintotehtäviä, joita tarkoitetaan perustuslain 124 §:ssä. Tehtävät ovat kuitenkin vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, eikä niihin sisälly julkisen vallan käyttämistä. Säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto on tarkoituksenmukaista, ja sääntely täyttää muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.

Avustavien tehtävien siirtämistä yksityiselle koskevaa pykälä suunniteltiin lisättäväksi hallituksen esitykseen (HE 254/2020 vp), mutta pykälän lisääminen Kela-lakiin päätettiin siirtää laajempaan keskusteluun.

Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävä parlamentaarinen työryhmä on käsitellyt Kelan mahdollisuutta siirtää avustavia tehtäviä yksityiselle taholle. Työryhmä on pyytänyt avustavien tehtävien siirtoa koskien asiantuntijalausuntoja (liitteet 1-3). Asiantuntijalausuntojen perusteella ei näyttäisi olevan perustuslaillista estettä avustavien tehtävien siirrolle. Tehtävien siirtoa mietittäessä tulee kuitenkin huolehtia, että tietosuojaa koskevat vaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon eivätkä asiakkaiden salassa pidettävät tiedot vaarannu.

Työryhmä katsoo, että avustavien tehtävien siirtäminen yksityiselle taholle voisi jossakin vaiheessa olla Kelan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. Siirron mahdollistavan lainsäädännön valmistelussa tulee huolellisesti selvittää, miten ja mitkä Kelan avustavista tehtävistä on mahdollista siirtää yksityiselle niin, että asiakkaiden perusoikeudet eivät vaarannu.

Tilitietojen saaminen rahalaitoksilta

Toimeentulotukilain 18 a §:n 5 momentin mukaan se, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:ssä säädetään sosiaalihuollon viranomaisen oikeudesta saada tietoja, koskee myös Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja. Asiakaslain 20 §:n 2 momentin mukaan puolestaan rahalaitoksella on velvollisuus antaa Kelalle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäynnösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten.

Tietojenantovelvoite on tilanteessa, jossa sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä edellä mainituilta tahoilta ja jossa on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tulee esittää kirjallisena rahalaitokselle ja pyynnön esittämistä koskevan päätöksen on oikeutettu tekemään sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimieliimen määräämä sosiaalihuollon viranhaltija. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, on asiakkaalle annettava siitä tieto.

Toimeentulotukilaissa ja asiakaslaissa on tällä hetkellä myös Kelaa koskeva rahalaitostiedustelun tekemiseen liittyvä sääntely. Valitun viittaustekniikan vuoksi sääntely on kuitenkin osin epätarkka sen suhteen, edellyttääkö lainsäädäntö myös Kelalta erillisen päätöksen tekoa rahalaitos-

tiedustelujen suhteen sekä sen suhteen, mikä tässä tapauksessa olisi muutoksenhakutie. Koska Kelan etuuskäsittelytyötä ei tehdä virkasuhteessa, asiakaslain edellytys sille, että vain erikseen määrätty sosiaalihuollon viranhaltija voisi pyynnön tehdä, ei Kelan osalta voi myöskään tulla sovellettavaksi.

Nykyisen sääntelyn nojalla on tulkinnanvaraista, mikä on rahalaitostiedusteluiden ajallinen ulottuvuus perustellun syyn ilmetessä. Onko oikeus esimerkiksi tehdä tiedustelu vain siltä kuukaudesta, kun epäselvyys asiakkaan taloudellisessa tilanteessa ilmenee vai ulottuuko oikeus pidemmälle ajalle? Tulkintana tältä osin on se, että epäselvyyden ilmetessä tiedustelu voidaan ulottaa pidemmälle ajalle edellyttäen, että tuensaajalla on ollut kyseisellä ajalla toimeentulotukiasiakkuus. Tulkinnallista on myös tietojensaantioikeuden ulottuvuus hakijan perheeseen eli voidaanko tiedustelu tehdä samalla perusteella kaikkiin perheenjäseniin, kun esimerkiksi yhden vanhemman osalta tiedustelun tekeminen on perusteltua, jos tiliotietoja ei muilla tavoin saada. Epäselvyyttä on myös aiheuttanut se, missä laajuudessa hakijan tai tuensaajan yritystoiminnan tilioitteita on oikeus pyytää. Tulkinnanvaraista on myös se, voidaanko kysely ulottaa tarvittaessa kaikkiin Suomen rahalaitoksiin, jos herää epäily, että ilmoittamattomia tilejä saattaisi olla useampiakin.

Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävä parlamentaarinen työryhmä on käsitellyt Kelan mahdollisuutta saada etuuksien toimeenpanossa välttämättömät asiakkaan tilitiedot ratkaisutyössä käytettäväksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä. Rahalaitostiedusteluja koskevan säännöksen täsmentämisen on katsottu koskevan erityisesti perustoimeentulotukihakemusten käsittelyä.

Asiasta on pyydetty asiantuntijalausuntoja (liitteet 1-3), joiden perusteella ei näyttäisi olevan valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että perustoimeentulotukea koskevaa sääntelyä yhtenäistettäisiin muita etuuslakeja vastaavalla tavalla rahalaitostiedustelujen osalta.

Työryhmä katsoo, että rahalaitostiedustelua koskevaa säännöstä tulisi käsitellä toimeentulotukilain uudistamista koskevan lainsäädäntötyön yhteydessä osana laajempaa valmistelua ja selvitystä.

3.2 Kelan hallintoa koskevat muutokset

Pääjohtajat ja johtajat

1) Tehtävän määräaikaisuus

Voimassa oleva Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 9 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksessa on pääjohtaja ja enintään viisi johtajaa, jotka tasavallan presidentti nimittää valtuutettujen esityksestä. Tasavallan presidentti määrää yhden johtajista pääjohtajan sijaiseksi.

Vastaavat muut valtion ylimmät virat on määritelty valtion virkamieslain 9 a §:ssä määräaikaiksi. Määräaika on 5 vuotta. Poikkeuksena on Suomen Pankin pääjohtaja, jonka toimikausi on 7 vuotta.

Työryhmä ehdottaa, että pääjohtajan ja johtajien virat muutettaisiin määräaikaiksi. Pääjohtajan toimikausi olisi 7 vuotta ja johtajien 5 vuotta.

2) Johtajien määrä

Hallituksen esityksessä (HE 10/2001) johtajien osalta on todettu, että Kelan toimeenpaneman sosiaaliturvan huomioon ottaen olisi tarkoituksenmukaista, että johtajat olisivat toimialajohtajia ja kukin vastaisi oman toimialansa kehittämisestä ja johtamisesta. Hallitus päättäisi tarkemmin johtajien tehtävistä. Sitten johtajien määrä on vähentynyt viidestä johtajasta nykyiseen kahteen johtajaan, kun kaikkien eläköityneiden johtajien virkoja ei ole julistettu haettavaksi. Johtajien vähimmäismäärää ei ole pykälässä mainittu, mutta pykälän otsikossa käytetyn monikkomuodon on tulkittu tarkoittavan vähintään kahta johtajaa pääjohtajan lisäksi.

Pääjohtajan tehtävät on määritelty Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 9 §:ssä. Sen mukaan pääjohtaja vastaa Kelan strategisesta suunnittelusta sekä operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä. Lain mukaan pääjohtaja myös esittelee asiat Kelan hallitukselle ja toimeenpanee hallituksen päätökset sekä valmistelee työjärjestyksen hallituksen päätettäväksi.

Kelan kaksi johtajaa vastaavat hallituksen heidän vastuulleen määräämien tulosityksiköiden ja niille kuuluvien asioiden suunnittelusta sekä johtamisesta. Pääjohtajan sijaisena toimii siihen määrätty johtaja.

Pääjohtajan työn tukena toimii johtoryhmä. Siihen kuuluvat pääjohtaja, johtajat, tulosityksiköiden ja toiminnallisten yksiköiden johtajat sekä muut pääjohtajan määräämät jäsenet. Joissakin organisaatioissa on vain pääjohtaja tai toimitusjohtaja ja tämän sijainen (esim. verohallinto ja YLE). Verohallintoa johtaa pääjohtaja ja tälle määrätään sijainen. Verohallinnon yksikköä johtaa yksikön päällikkö. Verohallinnon johtamisen tukena on johtoryhmä.

Työryhmä ehdottaa, että Kelassa olisi pääjohtaja ja tarpeen mukaan muita virkasuhteisia johtajia. Muiden johtajien tarve sekä määrä määriteltäisiin työjärjestyksessä.

3) Nimittävä taho

Valtuutettujen vuonna 2018 asettama työryhmä katsoi, että Kelan hallituksen tulee nimittää ja tarvittaessa erottaa pääjohtaja ja johtajat. Tämä toteuttaisi hyvän hallinnon keskeisimpiä periaatteita ja selkeyttäisi johtamisjärjestelmää sekä hallituksen ja pääjohtajan keskinäisiä suhteita.

Työryhmä ehdottaa, että Kelan valtuutetut valitsevat pääjohtajan hallituksen esityksestä ja muut johtajat valitsee Kelan hallitus.

Hallituksen toimikausi

Voimassa oleva Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan hallituksessa on enintään kymmenen jäsentä, jotka valtuutetut määräävät. Hallituksen toimikausi on kolme vuotta. Jos hallituksen jäsenen tehtävä tulee avoimeksi kesken toimikauden, hänen tilalleen on jäljellä olevan toimikauden ajaksi määrättävä uusi jäsen. Valtuutetut määräävät hallituksen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Kelan hallitus teki vuonna 2019 selvityksen Kelan hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä. Sen yhteydessä oli käyty keskustelua hallituksen toimikauden pituudesta ja sen lyhentämisestä. Keskusteluissa oli noussut esille, että joissakin muissa organisaatioissa hallituksen toimikauden pituus on lyhyempi. Lisäksi kahden vuoden kausi mahdollistaisi yhteensovittamisen eduskunnan vaalikausiin.

Työryhmä ehdottaa, että hallituksen toimikauden pituus olisi 3 vuotta. Ylärajaa siihen, kuinka pitkään sama henkilö voisi olla hallituksen jäsenenä ei asetettaisi.

Valmistelussa tulee selvittää rotaatiomahdollisuus ja ottaa huomioon hallituksen osaamisen päivittäminen ja uudistuminen siten, että samalla turvattaisiin hallituksen toiminnan jatkuvuus.

Hallituksen kokoonpano

Voimassa oleva Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan hallituksen jäseniä määrättäessä on otettava huomioon sosiaaliturvan, johtamisen, hallinnon sekä talous- ja sijoitustoiminnan asiantuntemus. Hallituksen jäsenistä yksi on sosiaali- ja terveysministeriön, yksi työnantajakeskusjärjestöjen, yksi palkansaajakeskusjärjestöjen ja yksi maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestöjen edustaja.

Valtuutettujen vuonna 2018 asettama työryhmä totesi, että hallituksen nimittämisessä valtuutettujen valtaa on rajattu kiintiöimällä paikkoja muun muassa etujärjestöille. Työryhmä katsoi tämän soveltuvan huonosti valtuutettujen toimivaltaan ja valvontatehtävään ja se piti nykytilanteessa vain sosiaali- ja terveysministeriön kiintiöpaikkaa perusteltuna. Työryhmä totesi, että hallituksen jäsenillä pitää kuitenkin olla sellaista toisiinsa täydentävää osaamista, joka varmistaa hallituksen asiantuntemuksen. Tässä tarkoituksessa valtuutettujen asettama työryhmä ehdotti, että hallituksen kokoonpanoa koskevaa säännöstä täydennetään eräiden yhteiskunnan alueiden tuntemuksella. Lisäksi valtuutettujen liikkumavaran lisäämiseksi ehdotettiin, että Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muutoksen perusteluihin kirjataan tarve valita hallitukseen yhteiskunnan muutos-

tarpeita, eri elämänolosuhteita ja Kelan palveluja paljon tarvitsevien asemaa tuntevia jäseniä. Näin valtuutetuille jää mahdollisuus arvioida, mikä on paras tapa toteuttaa tämä.

Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittäneessä parlamentaarisessa työryhmässä ei löydetty yhteisymmärrystä Kelan hallituksen kokoonpanosta.

Työryhmässä oltiin yksimielisiä siitä, että hallituksen jäseniä määrättäessä olisi otettava huomioon sosiaaliturvan, johtamisen, hallinnon, talous- ja sijoitustoiminnan sekä julkisen tietohallinnon asiantuntemus. Näistä julkisen tietohallinnon asiantuntemus olisi uusi edellytys.

Työryhmässä ei päästy yhteisymmärrykseen muista Kelan hallituksen kokoonpanoa koskevista muutoksista. Työryhmän enemmistö piti tärkeänä, että työ- ja yrityselämän olosuhteiden sekä vakuutettujen asiantuntemus hallituksessa säilytettäisiin.

Työryhmässä oli esillä kolme vaihtoehtoa hallituksen kokoonpanoa koskien:

1. Kelan hallituksen kokoonpanoa koskevaa säännöstä ei muuteta. Julkisen tietohallinnon asiantuntemus lisättäisiin kuitenkin uutena edellytyksenä.

Hallituksen jäseniä määrättäessä on otettava huomioon sosiaaliturvan, johtamisen, hallinnon, talous- ja sijoitustoiminnan sekä julkisen tietohallinnon asiantuntemus. Hallituksen jäsenistä yksi on sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, yksi työnantajakeskusjärjestöjen, yksi palkansaajakeskusjärjestöjen ja yksi maa- ja metsätaloustuottajien keskusjärjestöjen edustaja.

2. Säilytetään pykälässä STM:n kiintiöpaikka, mutta muita kiintiöpaikkoja ei enää nimenomaisesti mainittaisi. Kelan hallituksen asiantuntemuksiin lisätään työ- ja yrityselämän sekä vakuutettujen asiantuntemus. Koska työ- ja yrityselämän tuntemusta on erityisesti työmarkkinaosapuolilla ja yrittäjien etujärjestöillä, tällä lisäyksellä pystytään turvaamaan asiantuntemuksen säilyminen.

Hallituksen jäsenistä yhden tulee olla sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön edustaja. Muiden jäsenien osalta on otettava huomioon, että hallituksessa on sosiaaliturvan, johtamisen, hallinnon, talous- ja sijoitustoiminnan, julkisen tietohallinnon asiantuntemus sekä työ- ja yrityselämän ja vakuutettujen asiantuntemus, jota edustavat yrittäjä- ja työmarkkinaosapuolet.

3. Poistetaan kiintiöpaikat STM:n kiintiöpaikkaa lukuun ottamatta.

Keskustan eduskuntaryhmä tuki vaihtoehtoa 1. Tämän lisäksi Keskustan eduskuntaryhmä tuki vaihtoehtoa 2 sillä edellytyksellä, että MTK:n asiantuntemus lisättäisiin säännökseen. Näin ollen Keskusta ei ole mukana kompromississa.

Sosialidemokraattinen, Perussuomalaisten, Kokoomuksen, Vasemmistoliiton, Ruotsalainen ja Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä tukivat vaihtoehtoa 2 kompromissina.

Vihreiden eduskuntaryhmä ilmoitti, että heidän mielestään Kelan kiintiöpaikat tulee poistaa STM:n kiintiöpaikkaa lukuun ottamatta, eli Vihreät kannattivat vaihtoehtoa 3 eivätkä näin ollen ole mukana kompromississa.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä teki myös jatkoehdotuksen, jonka mukaan Kelan valtuutettujen määrää lisättäisiin kahdestatoista viiteentoista. Kelan hallituksen kiintiöpaikat poistettaisiin ja Kelan hallituksesta poistettavat kiintiöpaikat korvattaisiin kiintiöpaikoilla Kelan valtuutetuissa.

Ryhmät kävivät keskustelua Kelan valtuutettujen lukumäärästä ja yhtenä näkökulmana esitettiin, että kaikki eduskuntaryhmät (isommat kuin yhden henkilön) olisivat edustettuina Kelan valtuutetuissa.

Kelan hallituksen tehtävät

Voimassa olevan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 7 §:n mukaan hallitus johtaa ja kehittää Kansaneläkelaitoksen toimintaa. Hallituksen tehtävänä on muun ohella:

- 1) vahvistaa vuosittain laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma;
- 2) laatia vuosittain laitoksen toimintakertomus ja tilinpäätös;
- 3) vahvistaa laitoksen työjärjestys, jossa annetaan tarkemmat määräykset hallinnosta ja asioiden käsittelystä;
- 4) päättää laitoksen varojen sijoitustoiminnan yleisistä periaatteista;
- 5) päättää kiinteän omaisuuden ostamisesta ja myymisestä;
- 6) päättää pääjohtajan ja johtajien välisestä työnjaosta;
- 7) ottaa työsopimussuhteeseen johtavat toimihenkilöt;
- 8) vahvistaa pääjohtajan ja muiden johtajien palkka- ja muut edut;
- 9) vahvistaa toimihenkilöiden palkkausta, työaikaa, vuosilomia ja matkakulujen korvaamista koskevat perusteet; sekä
- 10) päättää muut periaatteellista laatua olevat tai muuten tärkeät asiat.

Hallitus voi siirtää toimivaltaansa pääjohtajalle, johtajille sekä toimihenkilöille.

Työryhmä ehdottaa, että Kelan hallituksen tehtäviä koskevaan pykälään lisättäisiin Kelan strategian vahvistaminen ja ylimmän johdon sijaisuudesta päättäminen.

Kelan neuvottelukunta

Kelan hallitus on asettanut nykyisin voimassa olevan Kela-lain 12 §:n perusteella Kelan neuvottelukunnan lisäksi muita neuvottelukuntia edistämään ja kehittämään sosiaaliturvan toteutumiseen osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä. Näitä muita neuvottelukuntia ovat mm. opiskelijaterveydenhuollon foorumi, eläkefoorumi, kuntoutuksen asiakasfoorumi, toimeentulotukifoorumi ja työttömyysturvafoorumi.

Työryhmä ehdottaa, että Kansaneläkelaitoksen hallitus voisi asettaa tarpeelliseksi katsomiaan neuvottelukuntia, joiden tehtävänä on edistää ja kehittää sosiaaliturvan toteuttamiseen osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyötä sekä palvelujen käyttäjien näkökulman huomioon ottamista.

Muutos tarkoittaisi 12 §:ssä mainitun pakollisen Kansaneläkelaitoksen neuvottelukunnan asettamisen poistamista ja lisäisi Kansaneläkelaitoksen hallituksen valtuuksia asettaa tarpeelliseksi katsomiaan neuvottelukuntia. Viranomaisten ja yhteistyötahojen huomioon ottaminen ja yhteistyö pystyttäisiin toteuttamaan muiden tarpeellisten neuvottelukuntien kautta. Lakisääteisiä neuvottelukuntia olisivat edelleen sairausvakuutusasiain neuvottelukunta ja sosiaalilääketieteellinen neuvottelukunta.

3.3 Kelan ohjauksesta, valvonnasta ja tarkastuksesta

Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävä parlamentaarinen työryhmä on käsitellyt Kelan valvontaa ja tarkastusta työryhmän professori Lasse Oulasvirralta ja professori Jari Stenvallilta pyytämän asiantuntijaselvityksen (liite 4) pohjalta.

Asiantuntijaselvityksessä on käyty läpi Kelan roolin, Kanta-palvelujen ohjauksen sekä tarkastuksen ja valvonnan kysymyksiä ja tuotu esiin asiantuntijahaastatteluissa ja muussa aineistokeräyksessä ilmenneitä kysymyksiä nykytilanteesta ja kehittämistarpeista. Yleisesti ottaen keskeisimmät haasteet liittyvät luottamuksen rakentamiseen, hyvään hallintoon ja siihen liittyen erityisesti järjestelmän mukaisten toimintakäytäntöjen edistämiseen ja läpinäkyvyyteen.

Ohjauksen kehittäminen

Vastuu Kelan toiminnan ohjauksesta ja järjestämisestä on Kelan omilla toimielimillä ja eduskunnan valitsemilla Kelan valtuutetuilla. Sosiaaliturvaetuksia koskevan lainsäädännön valmisteluvastuu ja toimeenpanon ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sen sijaan ministeriölle ei kuulu Kelan toiminnan tuloksellisuuden tai laadukkuuden ohjaus.

Kanta-palveluiden osalta ohjaus poikkeaa edellä kerrotusta. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa Kanta-palveluiden rahoitusta ja neuvottelee siitä

Kelan ehdotuksen pohjalta valtiovarainministeriön kanssa. Kanta-palvelun toiminnallinen ja substanssin ohjaus on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella.

Kanta-palvelujen ylläpitokustannuksia aiheutuu pääosin käytössä olevien palvelujen toimintakyvyn varmistamisesta, asiakastuesta sekä teknisen ympäristön ylläpidosta ja pienimuotoisesta kehittämisestä. Näitä kustannuksia katetaan Kanta-palveluja käyttäviltä organisaatioasiakkailta perittävillä käyttömaksuilla, jotka perustuvat STM:n maksuasetukseen. Käyttömaksujen tason on asiakkaiden näkökulmasta pysyttävä mahdollisimman vakaana eli niillä ei voida kattaa esim. suuria ylläpitoon tarvittavia investointeja. Uusien palvelujen ja niiden jatkuvuuden turvaamisen kustannukset tulee siksi kattaa valtion talousarviosta. STM on esittänyt Kanta-palvelujen ylläpitokustannusten varaamista omalle talousarviomomentilleen.

Asiantuntijaselvityksen mukaan Kelan valtuutettujen ja hallituksen keskinäinen suhde sekä roolit suhteessa toimivaan johtoon näyttäytyvät joiltain osin ongelmallisina. Tämä saattaa näyttäytyä Kelan hallituksen ja valtuutettujen roolien sekoittumisena.

Työryhmä katsoo, että hyvän hallinnon mukaisesti ohjauksessa, tarkastuksessa ja valvonnassa tulee pyrkiä järjestelmän mukaiseen toimintaan sekä politiikan ja hallinnon erottamiseen niin, että Kelan toimeenpanoa koskeva suora poliittinen ohjaus vähenee.

Työryhmä esittää, että valtuutettujen, Kelan hallituksen ja Kelan toimivan johdon hyvän hallinnon ja johtamisen periaatteita tarkennetaan erillisessä asiakirjassa, jonka valtuutetut hyväksyisivät.

Työryhmä on käsitellyt ohjauksen kehittämistä erityisesti Kanta-palveluihin liittyen. Asiantuntijaselvityksen perusteella Kanta-palveluiden nykyinen ohjausmalli näyttäisi synnyttävän epäluottamusta eri toimijoiden kesken.

Työryhmä esittää, että ohjausta kehitetään vaihteittain nykymallin pohjalta vahvistaen strategista ja sopimuksellista ohjausta Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema tunnistaen. Kanta-palveluiden ohjauksessa tulee kehittää toimijoiden välistä luottamusta, järjestelmän mukaista toimintaa sekä vaikuttavuus- ja tuloslähtöisyyttä. Ohjauksen kehittämisen selvittämistä jatketaan, neuvottelukäytäntöjä kehitetään ja selvitetään ohjauksen osallistuvien tahojen edustajista koostuvan pysyvän neuvottelukunnan perustamista. Neuvottelukunnan tarkoituksena olisi lisätä suunnittelmallisuutta ja ohjauksen koordinoitua, talousarvion valmistelun läpinäkyvyyttä, selkiyttää työnjakoa ja vahvistaa luottamusta toimijoiden kesken. Selvitetään, voitaisiinko talousarviossa erotella omille momentteilleen Kanta-palveluiden ylläpitokustannukset, uudet tehtävät ja kehittäminen.

Kelan valvonta ja tarkastus

Selvityksen mukaan Kelaan kohdistuu määrällisesti riittävästi valvontaa ja tarkastusta, ja myös eri tahojen yhteistyö ja tiedonvaihto toimivat nykyisellään riittävän hyvin. Olennainen aukko kohta Kelan tarkastuksessa on kuitenkin tuloksellisuuteen kohdistuvassa riippumattomassa ulkoisessa tarkastuksessa, jota ei tällä hetkellä hoida kukaan. Lisäksi valvonnan työnjaossa on joitakin päällekkäisyyksiä ja tehottomuutta. Päällekkäisyyttä on erityisesti Kelan valtuutettujen ja heidän nimeämiensä tilintarkastajien toiminnassa. Sisäisen tarkastuksen ja ulkoisen tilintarkastuksen raportoinnissa on vähemmän tarpeellisia väliprosesseja.

Kelalain 5 §:n mukaan valtuutettujen tehtävänä on valita tarpeellinen määrä tilintarkastajia ja varatilintarkastajia, joista vähintään kahden tilintarkastajan ja varatilintarkastajan on oltava KHT-tilintarkastajia tai JHT-tilintarkastajia, sekä vahvistaa heille johtosääntö.

Työryhmä esittää asiantuntijaselvityksen perusteella, että Kelan vuosittainen tilintarkastus säilytetään nykymuotoisesti ulkoa hankittuna. Kelan tarkastustoimikunta ja sisäinen tarkastus säilyvät nykymuodossa. Kelan valtuutettujen nimeämistä tilintarkastajista (2 ammattitilintarkastajaa sekä kansanedustajatilintarkastajat) koostuva toimielin lakkautetaan. Kelan sisäinen tarkastus ja valvontatilintarkastaja raportoivat jatkossa suoraan Kelan valtuutetuille. Kelan valtuutettujen nimeämistä tilintarkastajista koostuvan toimielimen lakkauttaminen saattaa edellyttää sekä Kelalain 5 §:n että valtuutettujen johtosäännön tarkistamista.

Kelan tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuustarkastus Valtiontalouden tarkastusviraston hoidettavaksi

Kansaneläkelain (347/1956) 54 §:ssä oli ajalla 1.1.1957–31.12.2000 säännös, jonka mukaan valtuutettujen tuli valita Kelalle tarpeellinen määrä tilintarkastajia, joista yhden tuli olla valtiontalouden tarkastusviraston viranhaltija.

Hallituksen esityksessä HE 39/2000 vp, joka koski Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain säätämistä, todettiin valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen ulottamisesta Kansaneläkelaitokseen seuraavasti: ”Kansaneläkelaitoksen vakuutustoiminta rahoitetaan paitsi sosiaalivakuutusmaksuin myös takuusuorituksina valtion talousarvion määrärahasta. Lisäksi laitoksen hoidettavaksi on siirretty varsinkin 1990-luvulla suuri määrä sosiaalietuuksia, joiden rahoitus tulee valtion talousarvion määrärahoista. Kansaneläkelaitoksen toiminta ei nyt kuulu miltään osin kummankaan valtiontalouden ulkoisen tarkastuselimen tarkastuksen piiriin siitä huolimatta, että se vaikuttaa suoraan valtion talousarvioon ja sen rahoitukseen. Toisaalta Kansaneläkelaitoksen sosiaalietuuksia koskevalla toiminnalla on kiinteä yhteys ja vuorovaikutus eri etuusjärjestelmiä koskeviin toimeenpanovallan tehtäviin samoin kuin järjestelmien hoidon ja

toimivuuden kokonaisarviointiin. Nykyistä tilannetta ei voida pitää valtiontalouden hoidon ja ohjauksen kannalta tyydyttävänä. Tämän tarkastusvirastoa koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä asiaa koskevia muutosehdotuksia ei ole kuitenkaan voitu tehdä, koska kysymys on eduskunnan vastattavana olevan laitoksen toiminnasta ja edellyttäisi puuttumista laitoksen nykyiseen valvontajärjestelmään. Hallitus pitää tärkeänä erillisen selvityksen käynnistämistä siitä, onko Kansaneläkelaitoksen toiminta ja miltä osin saatettava valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen piiriin.” (HE 39/2000 vp. sivu 15)

Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään Eduskunnan budjetti- ja valvontavalta (TrV:n julkaisu 1/2016 vp) käsitellyt Kelan valvontaa ja todennut, että on syytä selvittää, pitäisikö Valtiontalouden tarkastusviraston valvontavalta ulottaa myös Kelan toimintaan.

Työryhmä on käsitellyt valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen ulottamista Kansaneläkelaitokseen pyytämänsä asiantuntijaselvityksen pohjalta. Selvityksessä suositellaan Kelan tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan antamista Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. VTV:n suorittama tuloksellisuus- ja tarkoituksenmukaisuustarkastus ja raportointi täydentäisi ja parantaisi eri toimijoiden (Kelan valtuutetut ja eduskunta, STM, Kelan johto) tiedonsaantia, tukisi eduskunnan budjetti-valtaa ja edistäisi toimintatapojen ja lainsäädännön kehittämistä.

Työryhmä esittää, että Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) annetaan oikeus suorittaa Kelaan kohdistuvaa ulkoista ja riippumatonta tarkastusta. VTV:n tehtävä koskisi lähinnä Kelan toimintojen tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä vaikuttavuuden tarkastusta. Muutos edellyttää Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 1 §:n 2 momentin muuttamista.

3.4 Kelan valtiosääntöoikeudellinen asema

Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka valvonta kuuluu eduskunnan valitsemille valtuutetuille. Kelan valtiosääntöoikeudellinen erityisasema perustuu perustuslain 36 §:ään.

Kela perustettiin vuonna 1937, kun säädettiin kansaneläkelaki. Kansaneläke perustui tuolloin säästövakuutukseen. Tämä toteutui pakkosäästämällä henkilökohtaisille eläketileille. Maksut ja niiden korot kerryttivät henkilökohtaista eläkettä. Kyseistä uudistusta pidettiin niin tärkeänä, että laitoksen hallinto haluttiin saattaa valtion muusta hallinnosta osittain erilleen, eduskunnan valvontaan. Valtiopäiväjärjestyksen 83 a § sisälsi säännöksen Kelan 12 valtuutetun valitsemisesta.

Vuoden 1956 kansaneläkeuudistuksessa luovuttiin säästövakuutuksesta ja eläke muuttui tuloharkinta- ja tasaeläkkeeksi sekä henkilökohtaiset tilit lakkautettiin. Kela alkoi periä veronluonteisia eläkevakuutusmaksuja.

Kansaneläkkeiden jälkeen seuraava Kelan toimeenpantavaksi annettu järjestelmä oli sairausvakuutus vuonna 1964. Kelan tehtävät laajenivat merkittävästi vuosina 1993–1997, kun sille siirrettiin kunnilta ja valtionhallinnolta lähes kaikki sosiaaliavustustyypiset etuudet.

Kelan toiminnassa tapahtuneista muutoksista huolimatta valtiopäiväjärjestyksen 83 a §:n säännös pysyi muuttumattomana perustuslain säätämiseen asti. Perustuslain 36 § sisältää Kelan valtuutettuja koskevan säännöksen. Hallituksen esityksen (HE 1/1998) mukaan säännöksellä ei ollut tarkoitus muuttaa Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa.

Kela on muuttunut vuosikymmenten varrella eläkevakuutuksen toteuttajasta kaikkien Suomessa asuvien perusturvan takaajaksi. Kanta-palveluiden myötä Kela on saanut hoitaakseen myös kansallisia tietojärjestelmäpalveluita. Kelan etuusmenojen rahoitukseen ei enää perustu pääosin vakuutetuilta kerättäviin maksuihin. Valtion osuus Kelan toiminnan rahoituksesta vuonna 2020 oli 74 %.

Kelan tehtävien ja rahoituksen muutokset ovat nostaneet esille kysymyksen, olisiko Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa syytä tarkistaa.

Perustuslain kirjauksella ja muodostuneella valtiosääntökäytännöllä Kela on kytketty eduskunnan vaikutusvallan piiriin. Valtuutettujen valvontavallan on katsottu sulkevan pois tai rajoittavan valtion muiden toimielinten mahdollisuuksia puuttua Kelan toimintaan. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että valtiosääntöoikeudellisen erityisasemansa vuoksi Kela on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista.

Eduskunnan tarkastusvaliokuntaa perustettaessa hallituksen esityksessä (HE 71/2006) todettiin, että vaikka Kelaan liittyviä asioita ei rajattaisi pois tarkastusvaliokunnan toimialasta, tulisi sen ottaa toiminnassaan huomioon perustuslakiin pohjautuva Kelan valvontajärjestelmä ja käyttää erityistä harkintaa kohdistaessaan toimenpiteitään tai kannanottojaan Kelaan.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa Kelaa. Kun tarkastusvirastoa koskevaa lakia uudistettiin, valvontasuhteiden muutoksia ei katsottu voitavan tehdä, koska Kela on eduskunnan vastattavana oleva laitos ja muutos olisi edellyttänyt puuttumista laitoksen valvontajärjestelmään. Tätä tilannetta ei pidetty valtiontalouden hoidon ja ohjauksen kannalta tyydyttävänä ja hallitus piti tärkeänä erillisen selvityksen käynnistämistä siitä, onko Kelan toiminta ja miltä osin saatettava valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen piiriin.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa 1/2016 eduskunnan erityisen valvontasuhteen säilyttäminen Kelaan on nähty tärkeäksi viimeaikaisen kehityksen vuoksi. Kelan tehtäviä on jatkuvasti lisätty ja samalla sen merkitys välillisen julkishallinnon yksikkönä on kasvanut. Samalla valtio

on joutunut lisääntyvässä määrin osallistumaan budjettirahoituksella Kelan menoihin. Jotta eduskunnan budjettivalvontavalta toteutuisi nykyistä täysimääräisemmin suhteessa Kelaan, julkaisussa ehdotettiin, että selvitetäisiin, pitäisikö Valtiontalouden tarkastusviraston valvontavalta ulottaa myös Kelan toimintaan.

Käynnistäessään työskentelynsä työryhmä päätti, että työ aloitetaan Kelan hallintoa koskevien säännösten täsmentämisehdotuksista, koska niitä pidettiin kiireellisimpinä. Sen jälkeen työryhmä siirtyi käsittelemään Kelan toimialalla toimivien ministeriöiden ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen vahvistamista koskevia ehdotuksia.

Kelan asemaa koskeva valtiosääntökäytäntö on vakiintunutta. Kelan aseman muutostarpeiden kartoitus ja mahdollisten muutosehdotusten tekeminen edellyttävät laajahkoa selvitystyötä, jossa olisi syytä hyödyntää myös valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Koska toimeksiannon kaksi ensimmäistä kohtaa osoittautuivat odotettua enemmän aikaa vieviksi, ei työryhmälle jäänyt riittävästi aikaa Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa koskevalle arvioinnille.

Työryhmä ehdottaa, että Kelan valtiosääntöoikeudellista asemaa koskevan sääntelyn tarkistamistarpeiden arvioimiseksi ja mahdollisten muutosehdotusten tekemiseksi perustettaisiin oma parlamentaarinen työryhmä mahdollisimman pian.

Liitteet Työryhmän pyytämät selvitykset

Liite 1 Eeva Nykäsen lausunto

Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävä parlamentaarinen työryhmä
Ritva Bäckström
ritva.backstrom@eduskunta.fi

Asia: lausuntopyyntönne 3.5.2021

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto Kansaneläkelaitosta (Kela) koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävälle parlamentaariselle työryhmälle. Rajoitun lausunnossani tarkastelemaan minulle toimitettua pykäläluonnosta, joka koskee Kelan toimivaltaa siirtää vastuulleen kuuluvia avustavia tehtäviä yksityisille toimijoille.

Tarkasteltavan sääntelyn mukaan Kela voisi siirtää kansaneläkelaitoksesta annetun lain (Kela-laki 731/2001) 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtäväänsä, eli etuusia koskevassa lainsäädännössä Kelalle säädettyyn sosiaaliturvaa koskevaan tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle, jolla olisi riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Tehtävään valittavan yksityisen tulisi toteuttaa riittävät suojatoimet sekä asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimet niin, että henkilötietojen käsittely täytäisi EU:n tietosuojaa-asetuksen (EU 2016/679) vaatimukset.

Säännöksessä täsmennettäisiin, että sellaisia avustavia tehtäviä, joita Kela voisi siirtää yksityiselle toimijalle, olisivat 1) Kelalle toimitettavien hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen; 2) Kelan lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin; 3) Kelan tekemien päätösten sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta; ja 4) muut vastaavat avustavat tehtävät. Säännöksessä todettaisiin, että avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimisi pykälässä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla ja että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Pykälässä tarkoitettut avustavat tehtävät ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, ja sääntelyä on näin ollen arvioitava perustuslain 124 §:n valossa. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien joukkoa, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Olennaista julkisille hallintotehtäville on, että ne ovat lailla säädettyjä tehtäviä, jotka kuuluvat hallinnollisen toimeenpanovallan alaan, ja että vastuu niiden hoitamisesta kuuluu ensisijaisesti viranomaisille. Tehtävien hoito on tyypillisesti oikeusnormein sidottua, ja siihen sisältyy kiinteänä osana julkisoikeudellisten säännösten soveltaminen (Marietta Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Edita, 2008 s. 167-168). Myös erilaiset viranomaistoimintaan sisältyvät avustavat tehtävät, kuten nyt tarkasteltavassa sääntelyssä tarkoitetut tehtävät, ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä (esim. PeVL 30/2012 vp; PeVL 3/2009 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä (esim. PeVL 65/2018 vp). Esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista ja toimijan kelpoisuudesta ei voida jättää sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain jos se on tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 26/2017 vp, s. 53). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179 II). Myös siirrettävän tehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täyttyä esimerkiksi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ei voida katsoa muodostavan ehdotonta estettä tehtävien siirrolle, jos kyse on teknisluonteisista, palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä (PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Tehtävän siirtoa koskevaan lakiin ei tarvitse sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, mutta tehtävää hoitavien rikosoikeudellisesta virkavastuusta tulee säätää erikseen (PeVL 8/2014 vp).

Nyt tarkasteltava sääntely vastaa sisällöltään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä verohallinnosta annetun lain 2 b §:ä. Kyse on teknisluontoisten, avustavien tehtävien siirrosta, ja siirrettävien tehtävien piiri on määritelty siirtoon valtuuttavassa säännöksessä verraten täsmällisesti. Säännöksessä on huolehdittu rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta tehtäviä hoitaviin henkilöihin. Sääntely on nähdäkseni tältä osin asianmukaista. Muistion perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida, voidaanko tehtävien siirtoa pitää tarkoituksenmukaisena, sillä muistiossa ei ole kuvattu siirron perusteita sen tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. On kuitenkin huomattava, että teknisluontoisten avustavien tehtävien kohdalla tarkoituksenmukaisuusvaatimus ei muodosta ehdotonta estettä tehtävien siirrolle, joten sääntelyyn ei vaikuta liittyvän erityisiä ongelmia tästäkään näkökulmasta.

Helsingissä 10.5.2021

OTT Eeva Nykänen

Liite 2 Kaarlo Tuorin lausunto

Lausunto

Kansaneläkelaitoksen (Kela) hallintoa ja asemaa pohtiva työryhmä on pyytänyt minulta valtiösääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoa seuraavista kysymyksistä:

1. Kelan oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä asiakkaidensa tilitietoja koskevan sääntelyn uudistaminen
2. Kelan avustavien tehtävien siirtäminen yksityisille.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

1. Kelan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä asiakkaidensa tilitietoja

Voimassa oleva lainsäädäntö

Kelalla on voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeus saada tietyillä edellytyksillä rahalaitoksilta salassapitosäännösten estämättä etuuksien hakijan ja saajan tilitietoja. Tästä oikeudesta on säädetty kunkin etuuden osalta erikseen. Lainsäädäntöhistoriallisten syiden vuoksi toimeentulotukea ja muita Kelan hoidettavana olevia etuuksia koskevat säännökset poikkeavat jossain määrin toisistaan.

Perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin kunnilta Kelalle vuoden 2017 alusta. Kunnallisten viranomaisten oikeuteen saada rahalaitoksilta toimeentulotuen asiakkaiden tilitietoja sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain (L sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, 812/2000) 20 §:n säännöksiä. Niiden mukaan rahalaitos on velvollinen ”antamaan sosiaalihuollon viranomaiselle sen pyynnöstä maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän vuoksi ovat välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten”. Pykälän 2 momentti täsmentää sosiaalihuollon viranomaisen tietojen saantioikeutta ja sitä vastaavaa rahalaitoksen velvollisuutta. Rahalaitoksella on tietojen antamisvelvollisuus vain

”jos sosiaalihuollon viranomainen ei saa riittäviä tietoja ja selvityksiä edellä mainituilta tahoilta ja jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tulee esittää kirjallisena rahalaitokselle ja pyynnön esittämistä koskevan päätöksen on oikeutettu tekemään sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen määräämä sosiaalihuollon viranhaltija. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, on asiakkaalle annettava siitä tieto.”

Laissa, jolla perustoimeentulotuen myöntäminen siirrettiin kunnilta Kelalle (815/2015), säädettiin, että asiakaslain 20 §:n säännöksiä sovelletaan myös Kelan oikeuteen saada toimeentulokitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja (18 a §).

Kelan etuuslakeihin lisättiin säännökset Kelan oikeudesta saada rahalaitoksilta asiakkaiden tilitietoja vuonna 2002, jolloin perustoimeentuloon liittyviä tehtäviä ei ollut vielä siirretty Kelalle. Säännökset, jotka perustuivat samaan hallituksen esitykseen (9/2002 vp), olivat keskenään yhdenmukaiset. Sen sijaan ne poikkesivat eräissä kohdin sosiaalihuollon viranomaisten tietojen saantioikeuteen sovellettavista asiakaslain säännöksistä. Esimerkiksi perhe-eläkelakiin (38/1969) lisättyjen säännösten nojalla Kelalla ja perhe-eläkelain mukaisella muutoksenhakuelimellä oli ”oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä ... maksutta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot ... rahalaitoksilta koskien eläkkeenhakijaa tai -saajaa sekä kuolinpesää, jossa hän on osakkaana, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta eikä hän ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen; pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena, ja ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava siitä tieto.” (38 §)¹

Myös Kelan etuuslainsäädännön myöhemmissä muutoksissa tietojen saantioikeutta koskevat säännökset on säilytetty keskenään yhdenmukaisina. Esimerkiksi yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 42.2 §:ssä on seuraava säännös:

Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on myös oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan asumistuen ratkaisemista varten välttämättömät tiedot rahalaitoksilta koskien asumistuenhakijaa tai -saajaa sekä muita ruokakuntaan kuuluvia, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä asumistuen hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena. Ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava siitä tieto.

Tietojen saantioikeutta koskeva uusi sääntely

Minulle toimitettuun työryhmän muistioon sisältyy kaksi vaihtoehtoista säännösehdotusta. Ensimmäisessä vaihtoehdossa –muistion mukaan toisessa – vaihtoehdossa perustoimeentuloa

¹ Perhe-eläkelaki kumottiin lailla 569/2007 vuoden 2008 alusta alkaen.

koskeva säännös yhdenmukaistettaisiin Kelan muiden etuuslakien säännösten kanssa. Ehdotetun säännöksen olisi ilmeisesti tarkoitus korvata toimeentulotukilain nykyinen 18a §:n säännös niiltä osin kuin siinä viitataan sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n säännöksiin rahalaitoksen tietojen antamisvelvollisuudesta. Säännösehdotus kuuluu seuraavasti:

”Kansaneläkelaitoksella ja tämän lain mukaisella muutoksenhakuelimellä on oikeus saada rahalaitoksilta tai sen toimeksiannosta toimivalta yritykseltä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta tuenhakijaa ja -saajaa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä käsiteltävänä olevan perustoimeentulotukiasian ratkaisemista varten tai sille annettujen tietojen tarkistamista varten ellei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä tuenhakijan tai -saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Edellytyksenä on lisäksi, että tuenhakija tai -saaja ei ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen. Pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena, ja ennen pyynnön esittämistä on hakijalle annettava siitä tieto.”

Toisen sääntelyvaihtoehdon mukaan lakiin Kansaneläkelaitoksesta (731/2001) lisättäisiin seuraava säännös:

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain mukaisesta pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmästä, jos tiedot ovat välttämättömiä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997), yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014), eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa (571/2007), työttömyysturvalaissa (1290/2002), kansaneläkelaisissa (568/2007), laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005), lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanoa ja käsittelyä varten.

Tietojen haku edellyttää hakijan antamaa nimenomaista etukäteistä suostumusta.

Säännösehdotuksen taustalla on säännös, joka sisältyi hallituksen vuoden 2018 valtiopäiville antamaan esitykseen laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräiksi siihen liitetyiksi laeiksi (HE 167/2018 vp). Säännös poistettiin lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan siitä antaman lausunnon nojalla (PeVL 48/2018 vp). Tarkastelen lausuntoa tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön lähtökohtana on kuitenkin ollut, että lainsäätäjän harkintavalta ei ole rajoittamaton vaan että henkilötiedot nauttivat perusoikeussuojaa osana perustuslain 10 §:n 1 momentin takaamaa yksityisyyden suojaa. Niinpä valiokunta on soveltanut henkilötieto-

jen sääntelyyn perusoikeuksien sääntelyn lakitasoisuuden vaatimuksia samoin kuin perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp kootusti esitettyjä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.²

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n säännös, jota nykyisin sovelletaan toimeentulotukilakiin otetun viittaussäännöksen (18 a §) Kelan hoidettavana olevaan perustoimeentulotukeen, oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 7-7a/2000 vp). Valiokunta katsoi lausunnossaan, että hallituksen lakiehdotuksen 20 § oli ”summaarisessa väljyydessään” ristiriidassa perustuslain kanssa. Hallituksen ehdottama sääntely oli ongelmallista ennen kaikkea siksi, että sosiaaliviranomaisen tiedonsaanti-intressi olisi automaattisesti syrjäyttänyt pelkästään tarpeellisuusperusteella muut, mahdollisesti hyvin painavat salassapitointressit. Valiokunnan mukaan säännösehdotuksen 1 momentissa oli eriteltävä tarkemmin, mitä ja ketä koskevat tiedot tietojensaantioikeus kattoi. Lisäksi tietojen saaminen oli sidottava tarpeellisuuden sijasta välttämättömyysvaatimukseen ja sääntelyä oli täydennettävä säännöksin tietojen luovuttajan oikeudesta kieltäytyä erityisestä syystä antamasta tietoja. Lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentin täsmäntäminen perustuslakivaliokunnan edellyttämien tavoin tarkensi myös rahalaitosten tietojenantovelvollisuutta koskevaa 2 momenttia.

Valiokunta arvioi lausunnossaan myös rahalaitosten tietojenantovelvollisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, vaikka valiokunta ei rajoitusedellytyksiin erikseen viittanutkaan. Valiokunta totesi, että hallituksen ehdottama rahalaitosten tietojen antamisvelvollisuus mahdollisti sosiaalihuollon asiakkaiden pankkisalaisuuden murtamisen. Valiokunta katsoi kuitenkin, että tiedot, jotka tuolloin noudatettavana olleen luottolaitostoiminnasta annetun lain 94 §:n (1607/1993)³ mukaan kuuluivat pankkisalaisuuden piiriin, eivät koskettaneet yksityiselämän ydinaluetta. Valiokunnan 20 §:n 1 momenttiin vaatimien täsmennysten jälkeen rahalaitosten tietojenantovelvollisuus oli sidottu täsmällisesti varsin tiukkoihin edellytyksiin. Valiokunnan mukaan sääntelyllä oli sinänsä myös hyväksyttävä tarkoitus, koska edellytyksenä oli perusteltu syy epäillä asiakkaan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Valiokunnan mielestä ehdotusta oli kuitenkin syytä täydentää siten, että tietojen antamisvelvollisuus ulottui vain kysymyksessä olevan asian kannalta jollakin tavoin merkittäviin tai oleellisiin tietoihin. Valiokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkitystä oli myös sillä, että rahalaitoksen tietojen antamisvelvollisuus tarkoitti tietoja, joita asiakas itse oli lakiehdotuksen 12§:n mukaan velvollinen antamaan. Oikeusturvan takaamisen kannalta merkittävää oli, että asiakkaalle annettava etukäteen tieto tietojen pyytämisestä. Valiokunta antoi ”yleistä oikeusturvamerkitystä” myös sille, että sosiaaliviranomainen ja tietojen luovuttaja voivat olla erimielisiä tietojenantovelvollisuudesta, jolloin kysymys voitiin saattaa lainkäyttöteitse ratkaistavaksi. Valiokunta katsoi johtopäätöksensä, että lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin mukaisesta rahalaitosten tietojenantovelvollisuudesta voitiin 1 momenttiin tehtyjen täsmennysten jälkeen säätää tavallisessa laissa. Täydentävässä lausunnossaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lakiehdotukseen tekemistä muutoksista perustuslakivaliokunta vielä kiinnitti

² Valiokunta on selostanut henkilötietojen perusoikeussuojaan soveltamiaan lähtökohtia esimerkiksi lausunnossaan 14/2002 vp hallituksen esityksestä Kansaneläkelaitoksen liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamisesta sekä lausunnossaan 48/2018 vp hallituksen ehdotuksesta laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä.

³ Pankkisalaisuudesta on nykyisin säädetty luottolaitostoiminnasta vuonna 2014 annetun lain (610/2014) 15 luvun 14-15 §:ssä.

huomiota siihen, että 20 §:n 2 momentin muutoksella ” rahalaitokselle osoitettava pyyntö on saatettu päätöksentekomenettelyn ja siten myös muutoksenhakujärjestelyjen piiriin”.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 14/2002 vp hallituksen esityksestä Kansaneläkelaitoksen liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamisesta myös etuuslakeihin ehdotettuja säännöksiä Kelan ja asianomaisen muutoksenhakuelimen oikeudesta saada rahalaitoksilta salassapitosäännösten estämättä ja asianomaisen henkilön suostumuksesta riippumatta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot. Valiokunnan mukaan tämä tarkoitti etuuden hakijan tai saajan pankkisalaisuuden murtamista. Valiokunta kuitenkin totesi sosiaalihuollon asiakaslaista antamaansa lausuntoon viitaten, että pankkisalaisuus ei kuulunut yksityiselämän ydinalueeseen.

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tietojensaannin edellytyksenä oli, että riittäviä tietoja ja selvityksiä ei voitu saada muutoin ja että oli perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Valiokunta totesi, että vastaavanlainen sääntely sisältyi sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n 2 momenttiin, joka oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ehdotetut sääntelyt vastasivat sosiaalihuollon asiakaslakia myös siinä, että tietopyyntö oli tehtävä kirjallisesti ja että ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle oli annettava siitä tieto. Valiokunta katsoikin, että säännösehdotukset rahalaitosten tietojen antamisvelvollisuudesta eivät vaikuttaneet lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mielestä säännöksissä oli kuitenkin ilmaistava ehdotettua täsmällisemmin, keiden talletusta koskevista tiedoista oli kysymys. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että ehdotukset erosivat sosiaalihuollon asiakaslaista siinä, että asiakaslaissa edellytetään myös rahalaitoksilta saatavien tietojen ja selvitysten olevan ”sosiaalihuollon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavia”. Valiokunta katsoi, että myös Kelan etuuslakeihin ehdotettuja säännöksiä oli syytä täydentää vastaavalla edellytyksellä.

Hallituksen vuoden 2018 valtiopäivillä ehdottaman pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lain 3 §:n 1 momentin 7) kohdassa oli säännös Kelan tietojen saantioikeudesta. Sen mukaan Kelalla olisi ollut oikeus saada jo hakemuksen käsittelyn yhteydessä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, jos tämä olisi ollut välttämätöntä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997), yleisestä asumistuesta annetussa laissa (938/2014), eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa (571/2007), työttömyysturvalaissa (1290/2002), kansaneläkelaiassa (568/2007), laissa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005), laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996) ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) Kelan toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanoa ja käsittelyä varten.

Perustuslakivaliokunta muutti lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa 48/2018 aansa pankkisalaisuuden kattamien yksityishenkilöiden tilitietojen suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaiseen yksityiseen suojaan. Valiokunta tarkasteli lausunnossaan yksityishenkilöiden tilitietoja arkaluonteisina tietoina. Valiokunta perusteli nyt omaksumaansa lähtökohtaa sillä, että mitä enemmän yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan heidän yksityiselämästään tilitapahtumat voivat antaa. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot

rinnastuvat tämän vuoksi yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

Valiokunta korosti, että ehdotetun kaltainen sääntely, jolla mahdollistettiin yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuva arkaluonteisten henkilötietojen käsittely salassapitovelvollisuuden estämättä, oli valmisteltava, perusteltava ja laadittava sisällöltään erityisen huolellisesti ja ottaen huomioon perustuslain asettamat vaatimukset. Valiokunta selvitti lausunnossaan seikkaperäisesti henkilötietojen suojan perusoikeusarviointiin sovellettavia lähtökohtia samoin kuin esityksen EU-oikeudellisia kytkentöjä ja niiden merkitystä kansallisessa valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta oli muuttunut EU:n yleisen tietosuojasetuksen (2016/679) tultua voimaan. EU:n tietosuojasetus on jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta ja on soveltamisalallaan korvannut aiemmin noudatettavina olleet kansalliset yleissäännökset. Perustuslakivaliokunta korosti kuitenkin lausunnossaan, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa kansallista sääntelyä oli tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa arvioitava myös valiokunnan aikaisemman lausuntokäytännön pohjalta. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevalla lailla oli puolestaan tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön EU:n rahanpesudirektiivi (2018/843). Tällä EU-oikeudellisella kytkennällä oli merkitystä muun muassa arvioitaessa viranomaisille ehdotettujen tietojen saantioikeuksien tarkoitusta.

Perustuslakivaliokunta totesi kiinnittäneensä lausuntokäytännössään huomiota arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin, kuten siihen, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyi tietoturvaa ja tietojen väärinkäyttöä koskevia vakavia riskejä, jotka voivat jopa uhata henkilön identiteettiä (PeVL 48/2018 vp, 15/2018 vp, 13/2016 vp ja 14/2009 vp). Myös EU:n yleinen tietosuojasetuksen mukaan arkaluonteisia henkilötietoja oli suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittely voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta oli edellyttänyt, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 3/2017 vp). Kun valiokunta oli lausuntokäytännössään arvioinut salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, se oli kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottui ja miten tiedon saantioikeus oli sidottu välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojen saantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus olivat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt oli pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ollut samalla tavoin yksilöity, sääntelyyn oli pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ollut pitänyt hyvin väljä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne oli sidottu välttämättömyys kriteeriin (PeVL 19/2012 vp).

Valiokunta totesi tähdentäneensä, että mitä yleisluonteisempaa tietojensaantiin oikeuttava sääntely oli, sitä suurempi vaara oli, että tietoihin oikeutetun viranomaisen intressit syrjäyttävät "hyvin automaattisesti" salassapidolla suojattavat perusteet ja intressit. Tietojen saantioikeuden asiallisten edellytysten täsmällisestä sääntelystä seuraa, että yksittäisiä tietojensaanti-pyyntöjä on perusteltava, jolloin tietojen luovuttajankin on mahdollista arvioida täytyvätkö luovuttamisen edellytykset. Luovuttamisesta kieltäytyminen voi luoda tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaanti- ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp ja

siinä viitattut lausunnot). Valiokunnan mielestä tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen pankkisalaisuuden estämättä.

Valiokunta oli katsonut, että salassa pidettävien henkilötietojen saantioikeutta oli mahdollista arvioida valtiosääntöoikeudellisesti vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävän seikka-peräisesti ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan välttämättömäksi. Valiokunta ei ollut ”pitänyt riittävänä johtopäätöksenomaisia toteamuksia siitä, että ehdotettu lain-tasoinen sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyt-tötarkoitukseen eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin kei-noin, mikäli säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan täsmennetty niitä perus-teita, joiden valossa uusia valtuuksia henkilötietojen käsittelyyn voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina” (PeVL 38/2016 vp). Jos lakiehdotusta ei ollut asianmukaisesti perusteltu, valiokunta oli saattanut pitää sitä näiltä osin perustuslain vastaisena (esim. PeVL 38/2016 vpj a 9/2016 vp).

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa oli säännös tiedoista, joita 3 §:n 1 momentin mukaisen tietojen saantioikeuden nojalla järjestel-mästä voitaisiin luovuttaa. Säännösehdoituksen mukaan tiedot voitiin luovuttaa vain, jos toimi-valtainen viranomainen oli oikeutettu saamaan ne muun lain nojalla salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan niiden tietojen välttämättömyyden edellytyksistä, joita 3 §:n 1 momentissa ehdotetut tietojen saantioikeudet koskivat, oli säädetty toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä sääntelevissä eri-tyislaeissa. Perustelujen mukaan toimivaltainen viranomainen vastasi siitä, että sillä on laki-sääteinen oikeus pyytää tiedot, ja sen tuli myös yksilöidä tämä peruste tietoja pyytäessään.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen ehdottama sääntely oli arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta ongelmallisen avointa ja tulkinnanvaraista. Sääntelyn sanamuoto jätti epäsel-väksi sekä tiedon saamista ja luovuttamista koskevien 3 ja 4 §:n keskinäisen suhteen että näi-den säännösten suhteen niihin muihin kriteereihin, jotka oli toimivaltaisten viranomaisten teh-täviä koskevissa erillislaeissa säädetty tiedon saannin edellytyksiksi. Koska arkaluonteisten tietojen käsittely oli valiokunnan lausuntokäytännön mukaisesti rajattava täsmällisillä ja tark-karajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, lakiehdotuksen käsittely tavallisen lain säätä-misyjärjestyksessä edellytti, että hallituksen ehdottamaa sääntelyä täsmennettiin ja selkiytettiin olennaisesti.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 48/2018 vp vielä erikseen Kelalle lakiehdotuksen 3.1 §:ssä ehdotettua tietojen saantioikeutta. Hallituksen esityksessä oli painotettu lähtökohtaa, jonka mukaan ehdotuksilla pantaisiin pääosin täytäntöön EU:n rahanpesudirektiivi. Valio-kunta totesi, että sen saaman selvityksen mukaan Kelalle ehdotettu tietojen saantioikeus ei ol-lut miltään osin rahanpesudirektiivin edellyttämä. Säännöstä perusteltiin lähinnä sillä, että Ke-lan oikeus saada tietoja lakiehdotuksen tarkoittamasta tietojärjestelmästä tehostaisi muun mu-assa toimeentulotukipäätösten tekoa, yksinkertaistaisi tukiasiakkaiden palvelua, nopeuttaisi tukipäätöksiä ja auttaisi mahdollisesti Kelaa automatisoimaan osan tukipäätösmenettelystä. Valiokunta piti menettelyn nopeuttamista koskevia perusteluja sinänsä hyväksyttävinä ja kat-soi niiden vastaavan perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista käsittelyn viivytyksettömyyden vaatimusta. Valiokunnan mielestä pelkästään menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei kuitenkaan voitu perustella ehdotetun kaltaista etuuden hakijan suostumuksesta riippuma-tonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan.

Valiokunta viittasi myös lausuntoonsa 14/2002 vp Kelan etuuslakeihin lisätyistä tietojen saantioikeutta koskevista säännöksistä. Valiokunta totesi, että vaikka se ei tuossa lausunnossaan ollut vielä pitänyt pankkisalaisuutta yksityiselämän ydinalueeseen kuuluvana seikkana, se oli nostanut viimesijaisuuden säätämisyjärjestyskysymykseksi. Viimesijaisuus tarkoitti tietopyynnön kytkemistä edellytykseen, että riittäviä tietoja ja selvityksiä ei saada muutoin ja että oli perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Valiokunnan mielestä hallituksen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan lakiesityksen perusteluista ei selvinnyt, miten nämä lausunnossa 14/2002 vp korostetut seikat oli tarkoitus ottaa huomioon lakiehdotuksen 3-4 §:ien soveltamisessa Kelan tiedon saantioikeuteen. Valiokunta oli aikaisemmassa lausunnossaan edellyttänyt myös, että etuuden hakijalle tai saajalle oli annettava tieto pyynnöstä ennen sen esittämistä. Sen sijaan nyt ehdotetun sääntelyn mukaan pyynnöstä ilmoitettaisiin jälkikäteen.

Yhteenvetona perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esitykseen ei sisällynyt ”hyväksyttävästi perusteltua, perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä” Kelan oikeudesta saada tietoja pankki- ja tilitietojen valvontajärjestelmästä. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen käsittely tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellytti, että siitä poistettiin Kelan tietojen saantioikeutta koskeva 3 §:n 1 momentin 7) kohta.

Ehdotettujen säännösten arviointia

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 48/2018 vp tarkistama kanta pankkisalaisuuden kattamien yksityishenkilöiden tilitietojen suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaiseen yksityiseen suojaan ei nähdäkseni vaikuta niiden tietojen saantioikeutta koskevien säännösten arviointiin, jotka noudattavat sääntelymallia, joka omaksuttiin Kelan etuuslakeihin lisätyissä säännöksissä ja jota perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan 14/2002 vp. Etuuslaeissa noudatettu sääntelymalli täyttää ne lausunnossa 48/2018 vp tarkennetut vaatimukset, jotka koskevat tietojen välttämättömyyttä ja tietojen saantioikeuden viimesijaisuutta sekä sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. En myöskään näe valtiosääntöoikeudellista estettä perustoimeentulotukea koskevan sääntelyn yhtenäistämiseksi muita Kela-etuuksia koskevien erillislakien säännösten kanssa siten kuin minulle toimitettuun muistioon sisältyvässä säännösluonnoksessa on ehdotettu. Olen edellä tulkinnut muistiota siten, että ehdotetun säännöksen on ilmeisesti tarkoitettu korvaavan toimeentulotukilain nykyinen 18a §:n säännös niiltä osin kuin siinä viitataan sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:n säännöksiin rahalaitoksen tietojen antamisvelvollisuudesta.

Säännösehdotuksen kieliasu on kuitenkin vielä tarkistettava. En myöskään pidä tarpeellisena säännöstä, jonka mukaan ”edellytyksenä on lisäksi, että tuenhakija tai -saaja ei ole antanut suostumustaan tietojen saamiseen”. Tämä mahdollisesti tulkintaongelmia aiheuttava säännös on tarpeeton säännösehdotuksen edelliseen virkkeeseen sisältyvien edellytysten vuoksi (”ellei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä tuenhakijan tai -saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta”).

Perustoimeentulotukea koskevan tietojen saantioikeuden sääntely voidaan yhdenmukaistaa muista etuuksista annettujen erillislakien sääntelyn kanssa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevasta tiedon saantioikeudesta riippumattomasti. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä ja siihen sisältyvä tiedonhakupankki on perustettu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tämä ei kuitenkaan sinänsä

estä tietojen luovuttamista tiedonhakujärjestelmästä myös muiden perusteltujen ja hyväksyttävien tarkoitusten toteuttamiseksi, jos tästä on säädetty valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisilla säännöksillä.

Minulle toimitetun muistion mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän hyödyntäminen tehostaisi ja nopeuttaisi viranomaistoimintaa sekä helpottaisi asiakkaiden asiointia. Eri-tyisen merkittävä parannus olisi muistion mukaan toimeentulotuessa, jossa asian käsittelyn viivästyminen puutteellisten tilitietojen vuoksi viivästyttää usein monesti taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden tuen saantia. Kuten olen edellä selostanut, perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 48/2018 vp menettelyn nopeuttamista koskevia perusteluja sinänsä hyväksyttävänä. Valiokunta katsoi kuitenkin, että pelkästään menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei voitu perustella ehdotetun kaltaista etuuden hakijan suostumuksesta riippumattomasti syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. Minulle toimitetun muistion säännösehdotuksen mukaan Kelan oikeus saada valvontajärjestelmästä tietoja edellyttäisikin asiakkaan erikseen etukäteen antamaa suostumusta.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2a) kohdan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelykieltoa ei sovelleta silloin, kun ”rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tiettyä tarkoitusta varten”. Myös perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen käytännön mukaan perusoikeusrajoituksen kohteen suostumuksella voi sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa (ks. esim. PeVL 27/1998, 19/2000 vp, 31/2005 vp, 16/2010 vp, 30/2010 vp ja 4/2013 vp). Valiokunta on toisaalta ”pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi ... aina menettää merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen”, eikä ”perusoikeussuojaa ... voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta”. Valiokunta on edellyttänyt perusoikeussuojaan suostumuksenvaraisesti puuttuvalta lailta muun muassa sääntelyn välttämättömyyttä, tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä siitä, miten suostumus annetaan ja miten se voidaan peruuttaa, sekä sen varmistamista, että suostumus on aito ja perustuu vapaaseen tahtoon.

Perustuslakivaliokunnan doktriini ilmentää lähtökohtaa, jonka mukaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei voida sivuuttaa silloinkaan, kun asianomainen antaa rajoitukseen suostumuksensa. Tämä koskee esimerkiksi lakitasoisen sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä sekä rajoituksen välttämättömyyttä. Merkitystä on myös sillä, miten syvälle käyvästä kajoamisesta rajoituksessa on kysymys. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 48/2018 vp pitänyt arkaluonteisten tietojen luovuttamista puuttumisena yksityisyyden suojan ydinalueeseen. Pidänkin selvänä, että muistiossa ehdotettua säännöstä Kelan oikeudesta saada tietoja pankki- ja maksutilitietojen valvontajärjestelmästä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta siinäkin tapauksessa, että tietojen saannin edellytyksenä olisi asianomaisen suostumus.

Suostumusvaatimus saattaa lieventää yleisten rajoitusedellytysten tulkintaa, mutta se ei voi tehdä niitä merkityksettömiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon 48/2018 vp viittausta asianomaisen suostumukseen ei nähdäkseni voida tulkita siten, että suostumusvaatimus muuttaisi menettelyn nopeuttamisen ja sujuvoittamisen perusoikeuksien yleisissä rajoitusedellytyksissä tarkoitetuksi hyväksyttäväksi perusteeksi. Jos se olisi perusoikeusrajoituksen hyväksyttävä peruste, perusoikeuksien yleisiin

rajoitusedellytyksiin kuuluvaa välttämättömyyden vaatimusta, josta myös muistion säännösluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, arvioitaisiin niin ikään yksinomaan nopeuttamis- ja sujuvoittamistarkoituksen kannalta. Kelalle nyt ehdotettu tietojen saantioikeus ei olisi samalla tavalla viimesijainen kuin erillisiin etuuslakeihin perustuva tietojen saantioikeus, johon voidaan tukeutua vain, jos riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Tietoja, joita Kela voisi saada tiedonhakujärjestelmästä, ei ole säännösluonnoksessa yksilöity valvontajärjestelmästä annetun lain 4 §:n mukaisella tavalla. Kelan oikeutta ei ole myöskään sidottu erillislakien säännöksiin tietojen saannista siten kuin tässä pykälässä tarkoitettu toimivaltaisten viranomaisten tietojen saantioikeus. Valvontajärjestelmästä annetun lain 3 ja 4 §:ssä säännellystä tietojen saantioikeudesta poiketen Kelan oikeus saada tietoja tiedonhakujärjestelmästä ei täydentäisi erillislakeihin perustuvaa tietojen saantioikeutta vaan olisi itsenäinen oikeus.

Käsitykseni on, että Kelalle myönnettävää itsenäistä oikeutta saada tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmällä ei voida valtiosääntöoikeudellisesti perustella yksinomaan menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella siinäkin tapauksessa, että tietojen saannin edellytykseksi säädetään asianosaisen suostumus. Asianosaisen suostumus ei nähdäkseni myöskään oikeuta sivuuttamaan tietojen yksilöimisen vaatimusta, joka valvontajärjestelmästä muille toimivaisille viranomaisille luovutettavien tietojen osalta on otettu huomioon valvontajärjestelmää koskevan lain 4 §:ssä. Jos Kelan tietojen saantioikeudesta ehdotettavaan sääntelyyn liitetään suostumusvaatimus, ehdotukseen on perustuslakivaliokunnan doktriinin mukaisesti liitettävä asianosaisen mahdollisuus peruuttaa suostumus. Lisäksi on kyettävä osoittamaan, että suostumusmenettely varmistaa asiakkaan suostumuksen aitouden ja sen, että suostumus perustuu asiakkaan vapaaseen tahtoon.

2. Avustavien tehtävien siirtäminen yksityisille

Kela on minulle toimitetun muistion mukaan esittänyt, että siitä annettua lakia muutettaisiin siten, että Kela voisi siirtää sille lain 2 §:n 1 momentissa säädettyihin tehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle taholle. Siirrettävät tehtävät olisivat rutiiniluonteisia avustavia tuki-tehtäviä, joissa ei käytetä merkittävää julkista valtaa. Tällaisina tehtävinä muistiossa mainitaan ketuushakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvä lajittelu ja tallennus, Kelan asiakkailleen lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja kuorittaminen sekä sähköinen tiedoksianto. Tehtävät voitaisiin antaa vain taholle, jolla olisi riittävät tekniset edellytykset ja riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi yksityisen tahon tulisi täyttää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset velvoitteet.

Muistioon sisältyy seuraava ehdotus Kela-lakiin lisättäväksi säännökseksi:

Kansaneläkelaitos voi siirtää 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi tehtävään valittavan yksityisen tulee toteuttaa riittävät suojatoimet sekä asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimet niin, että henkilötietojen käsittely täyttää luonnollisten henkilöiden suojelusta

henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (yleinen tietosuojasetus) (EU) 2016/679 vaatimukset.

Avustavia tehtäviä ovat:

- 1) Kansaneläkelaitokselle toimitettavien hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen;
- 2) Kansaneläkelaitoksen lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin;
- 3) 20 a §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta; ja
- 4) muut vastaavat avustavat tehtävät.

Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa perustuslain 124 §:n soveltamiseen avustavien tehtävien siirtoon Verohallintoa koskevan lakiesityksen yhteydessä (PeVL 30/2012 vp). Verohallinnosta annettuun lakiin lisättiin 2 b §, jonka perusteella Verohallinto voi siirtää saman lain 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Lakiin lisätty 2 b § kuuluu seuraavasti:

Verohallinto voi siirtää 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi. Avustavia tehtäviä ovat:

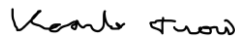
- 1) Verohallinnolle annettavien ilmoitusten ja muiden asiakirjojen vastaanotto, lajittelu sekä asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen tallentaminen;
- 2) Verohallinnon lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kuoriin;
- 3) sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 ja 19 §:n mukainen sähköinen tiedoksianto ja siihen liittyvän suostumuksen hallinta.

Avustavia tehtäviä hoitava henkilö toimii 1 momentin mukaisia tehtäviä suorittaessaan rikosoikeudellisella virkavastuulla. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974)

Perustuslakivaliokunta katsoi, että siirrettävät tehtävät olivat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tehtävät olivat kuitenkin vain viranomaista avustavia lähinnä rutiiniluonteisia tukitehtäviä, eikä niihin sisältynyt julkisen vallan käyttämistä. Säännöksessä mainittujen teknisten tehtävien siirto oli valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista. Sääntely täytti muutoinkin perustuslakivaliokunnan käytännössä tämän kaltaiselle tehtävien siirrolle asetetut vaatimukset.

Muistiossa ehdotettu säännös vastaa erästä poikkeusta lukuun ottamatta Verohallinnosta annettuun lakiin otettua säännöstä, jonka perustuslakivaliokunta katsoi täyttävän perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset. Poikkeuksena on säännösehdotuksen 2 momentin 4) kohta, jonka mukaan siirtämismahdollisuus koskisi myös muita vastaavia avustavia tehtäviä. Perustuslain 124 § edellyttää tehtävän siirtävältä lailta myös täsmällisyyttä. Jos lakiehdotuksen perusteluissa muita vastaavia tehtäviä koskevaa kohtaa pystytään täsmentämään vaikkapa esimerkein, katson, että sääntely täyttää myös täsmällisyysvaatimuksen.

Sysmässä 11.5.2021



Kaarlo Tuori

Oikeustieteen tohtori

Professori (emeritus)

Liite 3 Apulaistietosuoja-valtuutetun lausunto

1 (4)

TIETOSUOJAVALTUUTETUN
TOIMISTO

Dnro 3519/91/2021

10.5.2021

Apulaistietosuoja-valtuutetun lausunto Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta*Avustavien tehtävien siirto yksityiselle taholle*

Tietosuoja-valtuutetun toimistolta on pyydetty lausuntoa ensinnäkin siitä, että lakiin voitaisiin säätää Kansaneläkelaitokselle oikeus siirtää toimitettavien etuushakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottamiseen liittyvät lajittelu- ja tallennustehtävät sekä Kansaneläkelaitosten asiakkailleen lähettämien asiakirjojen tulostaminen ja kuorittaminen sekä sähköinen tiedoksianto yksityisen hoidettavaksi.

Lausuntoehdotuksessa on katsottu, että yksityinen taho ei käyttäisi merkittävää julkista valtaa tässä tehtävässään.

Lausuntoehdotuksessa on vedottu perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 31/2012 vp.), jonka mukaan Verohallinto on voinut siirtää verohallintoa koskevan lain 2 §:n 1 momentin mukaiseen tehtävään liittyvän avustavan tehtävän sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävät tekniset edellytykset sekä riittävä osaaminen tällaisen tehtävän hoitamiseksi.

Apulaistietosuoja-valtuutettu toteaa, että verohallinnossa käsitellään tietoja, jotka ovat lain mukaan lähtökohtaisesti julkisia tietoja. Sen sijaan Kansaneläkelaitoksen kohdalla monet sen käsittelemät tiedot ovat lähtökohtaisesti salassa pidettäviä tietoja eri kansallisten erityislainsäädännösten mukaisesti. Tämä koskee erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tietoja. Asiakaslain (812/2000) ja sen 14 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä. Saman pykälän 2 momentin mukaan salassa pidettävää asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

Asiakaslain 16 §:n mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa tietoja asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai niin kuin laissa erikseen säädetään.

Asiakaslain 29 §:ssä on säädetty erikseen rangaistusvastuusta, mikäli salassapitovelvollisuutta rikotaan.

Potilaslaissa (785/1992) ja sen 13 §:n 1 momentissa säädetään, että potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat salassapidettäviä. Kyseisessä pykälässä on lueteltu erikseen poikkeukset, joissa potilastietoja voidaan luovuttaa eteenpäin. Potilaslain 14 §:ssä on erikseen säädetty salassapitovelvollisuuden rikkomisen rangaistavuudesta.

Apulaistietosuojavaltuutettu toteaa, että sosiaali- ja potilastietojen osalta ja niiden luovuttamisessa yksityiselle toiminnalle on kyseessä pitkälti salassapitosäätelyä koskeva asia, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

Ennen kuin avustavia tehtäviä voidaan siirtää yksityiselle, tulisi tarkastella lainsäädäntöä kokonaisuutena ja katsoa, onko olemassa olevassa lainsäädännössä esteitä nyt ehdotetulle uudelle Kansaneläkelaitoksesta annetun lain pykälälle, jossa säädetään avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle ja minkälaisia säännösmuutoksia erityislainsäädäntö asiassa mahdollisesti tarvitsee, jotta nyt ehdotettu pykälä Kansaneläkelaitosta koskevaan lakiin voitaisiin säätää. Apulaistietosuojavaltuutettu katsoo, että monissa yksityiselle siirtyväksi ehdotetussa tietojen käsittelyssä käsiteltäisiin nimenomaan salassapidettäviä asiakirjoja.

Huomioon tulee myös ottaa yleisen tietosuojasetuksen 9 artikla, jossa terveystiedot on nimenomaisesti katsottu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviksi tiedoiksi.

Toisaalta asiassa voi olla syytä myös pohtia, onko tietoja mahdollista luovuttaa yksityiselle toimijalle julkisuuslain (621/1999) 26 §:n 3 momentin¹ perusteella, mikäli salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antaminen on välttämätöntä virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannosta tai muuten viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten. Tällöinkin on varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Tilitietojen saaminen pankilta

Ehdotuksessa on lisäksi kerrottu Kansaneläkelaitoksen toivovan mahdollisuutta saada etuuksien toimeenpanossa välttämättömät asiakkaan tilitiedot ratkaisutyössä käytettäväksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla asiakkaan hakemuksen yhteydessä antaman nimenomaisen suostumuksen perusteella.

Apulaistietosuojavaltuutettu toteaa, että yksi tapa siihen, joilla tietoja voidaan käsitellä, on rekisteröidyn antama nimenomainen suostumus. Suostumuksesta säädetään yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan 11 alakohdassa.

Kyseistä artiklaa koskevassa yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan kohdassa 43 on muun ohella täsmennetty, että jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu

¹ 26 §:n 3 momentti kokonaisuudessaan: Viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muuhun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.

Edellä kerrottu tulee ottaa huomioon, jos Kansaneläkelaitoksen oikeudesta päästä asiakasta koskeviin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietoihin on tarkoitus säätää hakijan suostumuksen perusteella. Huomioon tulee ottaa myös se, että rekisteröidyllä on aina oikeus yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan peruuttaa antamansa suostumus.

Kyseistä kohtaa koskevassa vaihtoehdossa kaksi Kansaneläkelaitokselle säädettäisiin oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä saada tuenhakijaa ja saajaa koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä käsiteltävänä olevan perustoimeentulotukiasian ratkaisemista varten tai sille annettujen tietojen tarkistamista varten ellei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä tuenhakijan tai -saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Edellytyksenä on lisäksi, että tuenhakija tai -saaja ei ole antanut suostumustaan tietojen antamiseen. Pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena, ja ennen pyynnön esittämistä on hakijalle annettava siitä tieto.

Ratkaisuvaihtoehdossa kaksi rekisteröidylle annetaan apulaistietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan kaksi vaihtoehtoa. Hän voi ensinnäkin toimittaa itse vaaditut tiedot. Kun rekisteröity toimittaa itse vaaditut tiedot, hänellä on myös mahdollisuus tarvittaessa peittää maksujen saajatietoja tiliotteeltaan siltä osin, kun saajatieto ei ole tarpeellinen asian ratkaisemisen kannalta ja kyseessä voidaan katsoa olevan hakijan kannalta sensitiivinen tieto.

Toisena vaihtoehtona hakijalla on, että Kansaneläkelaitos hankkii tarvittavat tiedot silloin kun ne ovat *välttämättömiä* suoraan rahalaitokselta. Tällöin hakija ei voi käyttää mahdollisuutta sensitiivisten tietojen peittämiseen.

Tietojen saaminen joko hakijan itsensä toimittamana tai Kansaneläkelaitoksen hankkimana on kuitenkin välttämätöntä hakijan hakeman etuuden saamiseksi. Kansaneläkelaitoksella voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen velvollisuus käsitellä tietoja lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Ratkaistavana on lähinnä se, millä tavoin tämä tietojen saaminen toteutetaan siten, että se toteuttaa paitsi Kansaneläkelaitoksen tarpeet, ottaa huomioon myös rekisteröidyn oikeudet.

Lopuksi

Kansaneläkelaitosta koskevan lain muuttamisessa tulee ottaa huomioon kansallinen salassapitosäätely sekä kansalliseen salassapitosäätelyyn mahdollisesti tarvittavat muutokset säädettäessä muutoksista koskien Kansaneläkelaitoksen oikeutta siirtää salassapidettävien asiakirjojen käsittelyä yksityiselle toimijalle. Edellä on keskitetty sosiaalihuoltoa ja potilastietoja koskevaan lainsäädäntöön, mutta salassapitosäätelyä,

joka voi vaikuttaa nyt ehdotettujen pykälien säätämiseen, voi olla edellä mainittujen lisäksi myös lukuisissa muissa laeissa.

Huomioon tulee myös ottaa yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat reunaehdot siitä, milloin muun muassa rekisteröidyn suostumus voidaan katsoa vapaaehtoisesti annetuksi. Tarkasteltavaksi muutoksia säätäessä on myös syytä ottaa, että jos henkilötietojen käsittelyperusta on rekisteröidyn suostumus, mitä käytännössä siinä yhteydessä tarkoittaa, että rekisteröidyllä on oikeus peruuttaa antamansa suostumus.

Sinänsä on toivottavaa, että rahalaitostiedusteluja koskisi yhtenäinen kriteeristö riippumatta etuuslajista. Apulaistietosuojavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että muita etuuslajeja koskeva lainsäädäntö on säädetty ennen 25.5.2018 sovellettavaksi tullutta yleistä tietosuoja-asetusta, mikä tulisi myös nyt päätöstä tehdessä ottaa huomioon. Tiedonsaantioikeuden oikeasuhtaisuus on aina erikseen arvioitava, kun tiedonsaantioikeudesta säädetään.

Julkisuuslain soveltamisen kannalta puolesta ja vastaan puhuvia seikkoja on myös aiheetta asiassa punnita.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Ylitarkastaja

Liite 4 Lasse Oulasvirran ja Jari Stenvallin asiantuntijaselvitys Kelan ohjauksesta, valvonnasta ja tarkastuksesta

Kelan ohjaus, valvonta ja tarkastus – asiantuntijaselvitys

Lasse Oulasvirta, professori, Tampereen yliopisto

Jari Stenvall, professori, Tampereen yliopisto

Sisällysluettelo

Kelan ohjaus, valvonta ja tarkastus – asiantuntijaselvitys	40
STM:n selvitystoimeksianto	41
Aineisto ja menetelmät.....	41
Kelan ohjaukseen, tarkastukseen ja valvontaan vaikuttavat keskeisimmät tekijät	41
Kelan toiminnalliset roolit	42
Kela toimeenpano-organisaationa	42
Kela strategisena kumppanina ja kehittäjänä	43
Kela digitaalisten datan ja käytäntöjen kehittäjänä ja toimeenpanijana.	43
Tavoitteena keskittäminen vai hajauttaminen - Strategisen ja operationaalisen toiminnan välinen suhde	44
Politiikan ja hallinnon suhteen määrittely hyvän hallinnon näkökulmasta	44
Kelan hallinnon kehittäminen ohjauksen, tarkastuksen, valvonnan kautta	45
Kantapalveluiden ohjaus.....	46
Tausta	46
Esiin nousseita, kantapalveluihin liittyviä asiakokonaisuuksia	47
Kantapalveluiden ohjaus ja rakenteelliset muutokset	49
Nykymalliin perustuvan kantapalveluiden ohjauksen kehittäminen	50
Valvonnan ja tarkastuksen nykytila ja kehittämisvaihtoehdot.....	51
Valvonta ja tarkastus ja nykytilanteessa	51
Kehittäminen	52
Kehittämisvaihtoehto B.....	53
Kehittämisvaihtoehto C	54
Yhteenveto ehdotuksista	57
Kelan tilintarkastus	58
Kelan hallitus ja tarkastustoimikunta, Kelan johdon valvonta ja sisäinen tarkastus.....	58
Valtuutettujen valvonta ja valvontatarkastus	58
STM, THL ja ohjauksen kehittäminen, erityisesti Kantapalvelut	58
Liitteet	60

Viitatu lähteet	60
Haastatellut tahot.....	60

STM:n selvitystoimeksianto

Toimeksiantona STM:ltä oli selvittää, miten Kelan nykyinen kantapalvelujen ohjaus sekä tarkastus ja valvontajärjestelmä toimivat ottaen huomioon Kelan moninaiset tehtävät, mitä valvonta kattaa ja mitä ei, sekä miettiä, miten ohjausta ja valvonta- ja tarkastusjärjestelmää olisi mahdollista parantaa niin, että valvontajärjestelmä olisi mahdollisimman kattava, laadukas ja tehokas. Tutkimusaineiston perusteella tehdyn analyysin tulosten tuli toimeksiannon mukaan käsittää eri ohjaus- ja valvontata-
pojen ja tarkastuslajien kohdentuminen suhteutettuna Kelan ohjaus- ja valvontatarpeisiin. Kartoitus koskien ohjaus- ja valvontasysteemin päällekkäisyyksiä, valvonnan ja tarkastuksen havaitut aukot ja kehittämistarpeet. Esillä tuli nostaa erityisesti Kanta-tehtävien ohjaus.

Aineisto ja menetelmät

Selvitys perustuu dokumenttianalyysiin (lait, hallituksen esitykset, ao. aiheeseen liittyvät työryhmämuistiot ja selvitykset yms.) sekä painotetusti haastatteluihin, joita tehtiin yhteensä 11 kpl, joista kaksi oli ryhmähaastatteluja. Haastattelut tehtiin syyskuun ja lokakuun kuluessa. Haastatellut tahot, jotka koostuivat Kelasta, STM:n osastoista, Kelan tilintarkastajista, VTV:stä ja myös parlamentaari-
sen työryhmä kokouksen yhteydessä työryhmän jäsenistä, on listattu liitteessä.

Kelan ohjaukseen, tarkastukseen ja valvontaan vaikuttavat keskeisimmät tekijät

Kelan asema Eduskunnan alaisuudessa on vaikuttanut merkittävästi nykyisen ohjauksen, tarkastuk-
sen ja valvonnan kokonaisuuteen. Eduskunnan perustusvaliokunta on todennut lausunnossaan, että Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alai-
seen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Kelaa koskevat niin sanotut hal-
linnon yleislait, ja laitoksen henkilöstö ei ole valtion virkamieslainsäädännön piirissä (Perustuslaki-
valiokunnan lausunto 7/2001 vp., viittaus lähteessä Selvityksessä valtuutetuille Kansaneläkelaitok-
sen asemasta ja hallinnosta, 2018).

Kysymys on paitsi muotoutuneista ohjauksen, tarkastuksen ja ohjauksen käytännöistä, niin myös
itsenäisestä asemasta, jota vasten Kelaa koskevia kehittämis ehdotuksia tulee arvioida. Jos halutaan
muuttaa jonkin Kelan asiakokonaisuuden sisältöohjausta, on pohdittava missä määrin muutos on
linjassa sen kanssa, että Kela on suoraan Eduskunnan alaisuudessa oleva organisaatio. Kelan suora
”linkitys” Eduskuntaan on vahva ankkurointi. Lisäksi on huomattava, että Kelan toimii paitsi STM:n
niin myös usean muun ministeriön toimialalla. Näitä ovat Oikeusministeriö, Opetus- ja Kulttuurimi-
nisteriö, Työ- ja Elinkeinoministeriö, Liikenneministeriö ja Valtiovarainministeriö. STM:n ohella ak-
tiivisia ohjaajia ovat Opetus- ja kulttuuriministeriö (opintotuen toimeenpano) ja TEM (esimerkiksi

työttömyysetujen toimeenpano). Kelan kannalta olisi hyödyllistä, mikäli ministeriöiden ohjaus olisi koordinoitua sekä Kelan näkökulmasta ennakoitavaa.

Selvityksen yhteydessä on tullut selkeästi esiin, että Kelan ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen käytännöt ovat historiallisen kehityksen ”jäänteitä”. Yleinen käsitys asiantuntijahaastatteluissa on ollut, että vaikka Kelan toiminta on laajentunut, monipuolistunut ja uudistunut sen muuttuessa eläkevakautuksen toimeenpanijasta kaikille tarkoitetun perusturvan ja sosiaalisen turvan takaajaksi, eivät tarkastuksen valvonnan ja ohjauksen käytännöt ole saman aikaisesti kehittyneet riittävästi. Tämän suuntaisia näkemyksiä on myös esitetty aikaisemmissa Kelan asemaa käsittelevissä selvityksissä (ks. Selvitys valtuutetuille Kansaneläkelaitoksen asemasta ja hallinnosta, 2018).

Useat haastatellut henkilöt näkivätkin ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen suhteen kehittämistarpeita. Kehittämisehdotusten sisällöt riippuivat ymmärrettävästi siitä, mistä näkökulmasta Kelan toimintaa arvioitiin. Haastateltavilla oli erityisesti ohjauksen järjestämisen suhteen erilaisia käsityksiä.

Ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen kehittämiseen liittyy useita huomioitavia seikkoja, jotka liittyvät Kelan toiminnalliseen rooliin, Kelan operationaalisen ja strategisen toiminnan suhteeseen, hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen, hyvän hallinnon periaatteisiin sekä Kelan hallintomalliin. Seuraavassa esitetyt roolit liittyvät erityisesti selvityksessä kohteena olleisiin kantapalveluiden ohjaukseen sekä tarkastukseen ja valvontaan. On kuitenkin otaksuttavaa, että Kelan roolit olisivat samansuuntaisia, jos analyysin kohteena olisi Kelan toiminta suhteessa eri ministeriöiden ohjaukseen.

Kelan toiminnalliset roolit

Ohjausta tulee tarkastella liittyen Kelan rooliin ja sen kehitykseen. Kelan rooli perinteisestä rahastojen hoitajasta on vuosikymmenten aikana ja kuluessa muuttunut ja laajentunut merkittävästi. Tehtäviä ja roolia on laajennettu muun muassa perustoimeentulotuen käsittelyn siirrolla Kelaan. Kelan tehtävien muutokset ovat johtaneet toistuvasti keskusteluun siitä, missä määrin on edelleen tarkoituksenmukaista, että Kela on itsenäinen ja suoraan Eduskunnan alainen organisaatio. Tämän selvityksen yhteydessä on tullut esiin kaksi erilaista käsitystä Kelasta ja sen roolista.

Kela toimeenpano-organisaationa

Käsitys on haastatteluissa yleisimmin esitetty näkemys. Jos Kela nähdään pelkästään eri etuuksia toimeenpanevana organisaationa, ohjaustarve kohdistuu Kelan operationaaliseen toimintaan, johon nähden nykyinen ohjausjärjestelmä toimii vajavaisesti. Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna STM:llä valtuutta ohjata Kela suoraan. Lisäksi toimeenpano on digitalisaation myötä muuttumassa (esimerkiksi tekoälypohjainen etuuksien käsittely). Kelalle kuuluva toimeenpano vaikuttaa keskeisesti sosiaaliturvan kokonaisuuteen, jolloin myös kokonaisvaltainen ohjaus- ja valvontatoiminta olisi perusteltu hajautuneen operatiivisen ohjauksen sijasta.

Ydinkysymyksenä on, että miten Kela toteuttaa sille lainsäädännössä määritellyjä tehtäviä mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja

valvontasuhteista, mikä on kuitenkin huomioitava Kelan ohjauksessa ja valvonnassa. Selvityksessä nousi esille toisaalta kysymys, onko hyödyllistä nähdä Kela pelkästään toimeenpano-organisaatio, koska se omaa huomattavaa asiantuntemusta ja kokemusta hoitamisissaan tehtävissä.

Kelan roolia voidaan myös vahvistaa toimeenpano-organisaationa, mihin liittyy kysymys siitä, tulisi siko ohjauksen, tarkastuksen ja valvonnan muuttua vastaavasti sisällöllisesti. Esimerkiksi julkiset palvelut eivät ole hallinnonaloittain tai organisaatioittain eriytyneitä vaan muodostavat monilta osin toisiinsa nivoutuvan kokonaisuuden. Mitä enemmän palvelut ovat asiakaslähtöisiä, sitä suurempi tarve on siirtyä toimeenpanossa sellaisiin käytäntöihin, joissa niitä voidaan toteuttaa, ohjata, arvioida, valvoa kokonaisvaltaisesti.

Kela strategisena kumppanina ja kehittäjänä

Kelan nähdään tässä roolissa sosiaaliturvan ja palveluiden toimeenpanijan lisäksi palveluiden kehittäjänä, koska sillä on merkittävää kokemusta, osaamista ja asiantuntemusta tehtävissään. On myös selvää, että jokaisella organisaatiolla Kela mukaan lukien on vahva intressi kehittää omaa toimintaansa.

Sosiaali- ja terveyssektorilla lainsäädännön valmistelu- ja toimivalta on STM:llä. Se onkin Kelan keskeinen yhteistyötaho strategisen kumppanuuden ja kehittämisen roolissa. Yleisesti voi olettaa, että mitä paremmin yhteistyö, vuorovaikutus ja yhteiset tavoitteet toteutuvat strategisessa kehittämisessä, sitä paremmat ovat edellytykset ministeriötasoiselle lainsäädännön kokonaisvaltaiselle valmistelutyölle.

Selvityksen haastattelujen perusteella STM:n ja Kelan yhteistyössä on selviä ongelmakohtia. Selvityksessä nousi esille ristiriitaisia käsityksiä siitä, kuinka systemaattista strategisen kumppanuuden ja kehittämisen vuorovaikutus voi olla. Tästä seuraa jossain määrin ennustamattomuutta yhteistyöhön. Kelalla voisi olla asemansa ja asiantuntemuksensa myötä vaikutusvaltaa jo ministeriön suunnittelu- ja neuvottelupöydissä eikä vasta toimeenpanovaiheissa. Eräissä haastatteluissa tuotiin toisaalta esille huoli siitä, että jos Kelan rooli vahvistuu liikaa, Kelasta kehittyy sosiaali- ja terveyssektorilla STM:n rinnalle ”toinen ministeriö”.

Toisaalta kumppanuusrooli oikein järjestettynä merkitsisi ministeriön sosiaaliturvan lainsäädännön valmistelun, strategisen suunnittelun ja toimeenpanon nykyistä parempaa niveltämistä toisiinsa sekä Kelan resurssien tehokkaampaa hyödyntämistä. Kelan kokemusta sekä sen tuottamaa seuranta, arviointia ja tutkimusta voisi tässä roolimallissa hyödyntää nykyistä paremmin lainsäädännön kehittämistyössä. Strategisen kumppanuuden roolia voitaisiin edelleen vahvistaa muun muassa ministeriöiden ja Kelan välisellä henkilöstökierrolla

Ministeriön ohjaukseen liittyy myös erillisenä ohjauspolkuna konserniohjaus. STM:llä on edustus Kelan hallituksessa ja siten ”omistajaohjauksen” vaikutuskeino.

Kela digitaalisten datan ja käytäntöjen kehittäjänä ja toimeenpanijana.

Tämä rooli liittyy erityisesti muassa kantapalveluihin ja Kelan tehtäviin potilas- ja asiakastietojärjestelmien ylläpitäjänä ja kehittäjänä.

Kelalla on paljon osaamista ja toteutusta digitaalisoinnin alueella. Keskustelua on jopa käyty siitä, tulisi Kelalle siirtää koko julkisen hallinnon sosiaali- ja terveyspalveluiden digitaalisten ratkaisujen

kehittäminen ja toteutus. Tämä ei näytä tarkoituksenmukaiselta selvityksemme perusteella, vaikka digitaalisiin ratkaisuihin liittyy myös osin keskittämisen ja synergioiden tarve. Tärkeää on kuitenkin se, että Kelan digitaalisten käytäntöjen toteutus ja kehittämisen on linjassa ja yhteisessä sosiaali- ja terveyspalveluiden digitaalisten ratkaisujen kanssa.

Osassa haastatteluja tuotiin esille erityisesti digitalisaation myötä Kelan toimeenpanossa käynnistynyt sisällöllinen muutos. Toimeenpano – vaikkapa etuuksien myöntö tai palveluneuvonta – tapahtuu aikaisempaa enemmän digitaalisesti ohjelmistorobotiikkaa ja tekoälyä hyödyntäen. Tämä kehitys on tulevaisuudessakin jatkuvaa. Tämä tulee ottaa huomioon niin ohjauksessa kuin valvonnassa.

Edellä olevien roolien lisäksi Kelan rooliin ja asemaan vaikuttaa, että se käyttää merkittävässä määrin julkisia varoja. Aikaisemmissa selvityksissä on nostettu esiin mahdollisuus, että Kelan ohjauksessa vahvistettaisiin valtiovarainministeriön roolia. Tämän selvityksen perusteella on kuitenkin syytä säilyttää Kelan resurssien riittävyyden kannalta STM:n rooli Kelan etuusmomenttien ja toimintamomenttien kokoajana ja edelleen esittäjänä sen sijaan, että ehdotettaisiin Kelan budjetointia suoraan valtiovarainministeriölle ja samalla STM:n nykyroolin poistamista.

Kelalla tulee epäilemättä olemaan jatkossakin eri roolien mukaista toimintaa. On myös aikaista sanoa, mikä rooli erityisesti painottuu jatkossa. Lisäksi kaikissa eri rooleissa tulee tapahtumaan sisällöllistä muutosta. Tästä johtuen suosittelemme Kelan ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen kehittämiseksi askeltavaa uudistamista, jotta tulevaisuudessakin kyetään edelleen reagoimaan toiminnan muutoksiin.

Tavoitteena keskittäminen vai hajauttaminen - Strategisen ja operationaalisen toiminnan välinen suhde

Selvityksen yhteydessä noussut esiin kysymys siitä, että pyritäänkö Kelan ohjaukseen, tarkastukseen ja valvontaa liittyvillä käytännöillä painottamaan strategista vai enemmänkin yksityiskohtaisempaa operationaalista tekemistä. Strategisuus tarkoittaa tavoitteista ja ”isoista” toiminnallista linjauksista lähtevää toimintaa. Aineiston perusteella välittyy yleiskuva, että ohjauskäytännöt ja Eduskunnan valvonta on ”lipsunut” liian usein Kelan toiminnan yksityiskohtia tarkastelevaksi. Tämä liittyy osaltaan myös kysymykseen siitä, tulisiko toiminnan olla keskitettyä vai hajautettua. Yksi tähän liittyvä kysymys on se, miten alhaalta ylöspäin tulevat ideat ja tarpeet palveluiden ja asiakaslähtöisyyden osalta vaikuttavat ratkaisuihin.

Selvityshenkilöiden oma käsitys edellisiin seikkoihin perustuen on, että Kelan ohjausta, tarkastusta ja valvontaa olisi tarkoituksenmukaista kehittää strategisuutta ja tavoitelähtöisyyttä edistäväksi sekä palveluiden asiakaslähtöisyyden tarpeet tunnistavaksi. Tämä havainto liittyy kaikkeen Kelan toimintaan ja sen ohjaukseen.

Politiikan ja hallinnon suhteen määrittely hyvän hallinnon näkökulmasta

Kelan asema on poikkeuksellinen julkisessa hallinnon ja politiikan välisessä suhteessa, koska se on suoraan Eduskunnan alaisuudessa ja samalla etuuslainsäädännön toimeenpanija. Periaatteessa valvonta- ja tarkastuskäytännöt on rakennettu järjestelmänä oletukselle, jonka mukaisesti poliittisen

päätöksentekijät keskittyvät strategiaan ja tavoitteisiin ja hallinto toimeenpanoon. Nykyisissä valvonnassa ja tarkastuksessa on haastattelujemme perusteella toteutunut riski, että poliittinen ohjaus kohdentuu liiaksi Kelan toiminnallisiin yksityiskohtiin.

Kelan suora yhteys Eduskuntaan on tärkeä niin Kelan kuin poliittisen päätöksen näkökulmista. Kelan kannalta yhteys on mahdollistanut suoran keskustelu- ja vaikuttamiskanavan poliittisiin päättäjiin. Selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa on laajasti arvioitu, että valtuutettujen ja tilintarkastajakunnan edustajäsenten toiminnassa on liiaksi painottunut operationaalisen toimintaan vaikuttaminen tarkastuksen ja valvonnan käytäntöjen yhteydessä. Tämä on tietyllä tavalla ymmärrettävää, kun huomioidaan kansanedustajien rooli äänestäjäkuntansa edustajina. Kuitenkaan hyvän hallinnon kannalta ei ole toivottavaa, että poliittiset päätöksentekijät käyttävät valtaansa yksityiskohtaisissa toimeenpanoon liittyvissä asioissa. Tämä sekoittaa vastuusuhteita.

Ehdotamme, että hyvän hallinnon mukaisesti pyritään ohjauksessa, tarkastuksessa ja valvonnassa enemmän järjestelmän mukaiseen toimintaan sekä politiikan ja hallinnon erottamiseen niin, että Kelan toimeenpanoa koskeva suora poliittinen ohjaus vähenisi. Tämä havainto liittyy kaikkeen Kelaa koskevaan ohjaukseen.

Kelan hallinnon kehittäminen ohjauksen, tarkastuksen, valvonnan kautta

Kelan ohjauksen, tarkastuksen ja valvonnan ratkaisut vaikuttavat siihen, minkälaiseksi Kelan hallinto halutaan järjestää. Näin nämä kysymykset eivät ole toisistaan irrallisia.

Nykyisessä tilanteessa ei ole täysin selkeää, minkälaiset ovat valvojien, hallituksen ja toiminnallisen johdon väliset suhteet rakenteellisessa mielessä. Erityisesti valvojien ja hallituksen keskinäinen suhde sekä roolit toimivaan johtoon voivat muotoutua ongelmallisiksi. Tämä on välillä heijastunut hallituksen ja valtuutettujen välisenä roolien sekoittumisena siitä, kuka käyttää valtaa Kelan toimivan johdon suhteen aina operationaalisiin asioihin asti.

Kelan hallinto kaipaasi tältä osin rakenteellista selkeyttämistä. Yksi vaihtoehto voisi olla, että valtuutetuista muodostettaisiin eräänlaisen yrityshallintomallin mukaisesti ”yhtiökokous” tai hallintoneuvosto. Eduskunta on alkulähtöinen päämies, jonka kansanedustajat ”omistajina” osallistuvat Kelan hallituksen nimittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan sekä käyttävät puhe- ja äänioikeuttaan. Kelan hallitus on puolestaan hyvää hallintotapaa noudattava ja toiminnallisen strategian avulla Kelan toimivaa johtoa ohjaava ja valvova toimielin. Kelan johto on suoraan vastuussa toiminnastaan hallitukselle. Kelan omistajuutta ja hallituksen toimintaa voidaan myös ohjata henkilöstövalinnoin, jolloin Kela on myös tiivis osa sosiaali- ja terveyshallinnon konsernia.

Suosittellemme ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen kehittämistä niin, että ne edistävät Kelan hallintorakenteiden selkeyttämistä.

Taulukko 1. Kelan kahden roolin ja ohjauksen päävaihtoehdot

Vaihtoehto	Kela korostetusti vain toimeenpanijana	Kela strategisena kumppanina ja kehittäjänä
------------	--	---

Etuustoiminta	Kela toimeenpanee etuuslakien mukaiset etuudet saajille	Kela osallistuu asiantunteuksellaan etuuslakien valmisteluun ministeriötasolla
Muut palvelut kuten kuntoutuspalvelut, Kantapalvelut jne.	Kela toimeenpanee lain tarkoittamalla tavalla ja ministeriön ohjauksessa	Kela osallistuu asiantunteuksellaan jo ao. palveluiden valmisteluvaiheisiin
Ilmiö- ja asiakaslähtöisyys	Ei saa riittävää huomiota, jos Kela ohjataan hajanaisesti ja koordinoimatta	Voidaan yhdistä tähän malliin, edellyttää myös Kelan palvelujen asiakaslähtöisyyden uusia käytäntöjä, jossa Kelalla asiakasrajapinta (bottom-up) ja asiakasohjautuvuus varmistettu
Digitaaliset palvelut	Kela digitaalisen datan varastona ja sähköisen tiedonhallinnan toimeenpanijana.	Kela digitaalisen datan toimeenpanijana mutta myös vahvana data-analytikkona ja digiteknologian käytäntöjen kehittäjänä.

Kantapalveluiden ohjaus

Tausta

Kanta-palvelujen kokonaisuus rakentuu monesta eri palvelusta. Tunnetuin ja näkyvin on Omakanta, jonka kautta kansalainen näkee omat terveystietonsa ja reseptinsä. Omakannassa voi myös pyytää reseptin uusimista ja tallentaa hoitotahdon.

Kela ylläpitää kantapalveluita. Silla on myös merkittävä rooli kantapalveluiden kehittämisessä, johon osallistuu myös THL, STM sekä muitakin alan toimijoita. Kantapalvelut rahoitetaan valtion budjetista sekä käyttäjiltä perittäviltä käyttäjämaksuina, joiden suuruudesta päätetään STM:n asetuksella. Kokonaisbudjetti on viime vuosina ollut noin 35-40 miljoonaa euroa, joista käyttäjämaksujen osuus on noin 20 miljoonaa euroa.

Lainvalmistelu kantapalveluista alkoi vuonna 2006. Kantapalvelut perustuvat lakiin, joka tuli voimaan vuonna 2007. Keskeisen rungon muodostavat asiakastietolaki, laki sähköisistä lääkemääräyksistä. Kun kantapalveluja valmisteltiin, käytiin laajaa keskustelua eri vaihtoehtoista kantapalvelujen toteuttajasta. Esillä olivat muun muassa osakeyhtiömalli, Kela sekä sairaanhoitopiirit sopivina kantapalveluiden toteuttajina. Kela valikoitui muun muassa siksi, että kantapalveluihin liittyy viranomaistehtäviä. Kelalla oli lisäksi kokemusta valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista sekä tarvittavaa IT-osaamista.

Kantapalveluiden ohjaus uudistettiin muutama vuosi sitten. Ohjausmallina on tiivistettynä se, että STM ohjaa rahoitusta ja neuvottelee Kelan budjettiehdotuksen perusteella VM:n kanssa. Toiminnallinen substanssin ohjaus on THL:llä. Aikaisemmassa mallissa THL sai myös rahoituksen STM:ltä kantapalveluihin ja teki sopimuksen Kelan kanssa. Siitä, miten aikaisempi ohjausmalli toimi, on jonkin verran ristiriitaisia käsityksiä. Joidenkin haastateltujen mukaan malli toimi hyvin ja joidenkin mielestä se loi rakenteellisen jännitteen THL:n ja Kelan välille.

Nykyisin Kelalla ja STM:llä on yhteistyösopimus, jonka oli tarkoitus huolehtia Kelan Kanta-rahoituksesta. Yhteistyösopimuksen mukaisesti

”Tavoitetila ja kehittämispolku: Asiakastietolain 20 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn ja siihen liittyvän tietohallinnon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Tämän tehtävän yhtenä tuotoksena on kansallinen tiedonhallinnan tavoitetila ja kehittämispolku, jotka määrittävät yleiset tavoitteet ja kehittämisen prioriteetit.”

Tarkoitus on, että STM, THL ja Kela laativat vuosittain yhteisen toimintasuunnitelman, jolla toimeenpannaan edellä mainittua tavoitetilaa ja kehittämispolkua. Ensimmäisessä vaiheessa suunnittelu kattaa kantapalveluiden kehittämisen, mukaan lukien eri lähteistä rahoitetut kehittämistarpeet sekä asiakastietolakiin esitetyt muutokset. Toimintasuunnitelmassa tarkennetaan vuositason kantapalvelujen ja niiden kehittämiseen liittyvän tiedonhallinnan kehittämisen ja ylläpidon tavoitteet, toimenpiteet ja resurssit.

Kantapalveluihin liittyvien koronatehtävien rahoittamisen STM ohjasi THL:n tehtäväksi. Kela on tehnyt sopimuksen Covid19-tiedonhallinnan tehtävistä THL:n kanssa. Näiden tehtävien ohjaus on tapahtunut STM:n Covid19-tiedonhallinnan ohjausryhmän toimesta, jossa Kela ei ole ollut edustettuna.

Aineiston keräyksen perusteella kantapalvelujen ohjauksen kehittämiseen suhtaudutaan rationaalisesti pohtien erityisesti sitä, minkälainen ohjaus tuottaisi parhaiten vaikuttavuutta. Kantapalveluiden ohjauksessa korostuu se, että kysymyksessä on iso asia, jossa on valtakunnallinen intressi.

Kaikkeen ohjaukseen liittyy usein jännitteitä, koska eri toimijoilla on tosistaan poikkeavia intressejä rahoituksen, tavoitteiden yms. suhteen. Näitä jännitteitä on kanavoitunut paljon myös kantapalveluiden ohjaukseen. Suurin ongelma on, että nykyinen ohjausmalli näyttäisi *luovan erityisen paljon epäluottamusta* ohjaukseen osallistuvien toimijoiden keskuuteen.

[Esiin nousseita, kantapalveluihin liittyviä asiakokonaisuuksia](#)

Kantapalvelut ja niiden käytön kehittyminen on ollut monessa mielessä menestystarina. Selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa on kuitenkin noussut esiin useita tekijöitä, joita tulisi ottaa huomioon ohjauksen kehittämisessä:

- Kantapalveluiden valtakunnallisuus
- Kantapalveluiden ylläpitämisen ja kehittämisen välinen suhde

- Kantapalveluiden integrointi tiedon tuottajiin ja käyttäjiin
- Kantapalveluihin sisältyvän datan omistajuus
- Datan toissijainen käyttö
- Kantapalveluiden tulevaisuus ja tietojärjestelmät

Haastattelujen perusteella käydään jossakin määrin keskustelua siitä, missä laajuudessa kantapalvelut tulee olla valtakunnallinen tehtävä. Kaiken kaikkiaan valtakunnallinen keskittäminen näyttää olevan yhä tarkoituksenmukaista. Keskitetty kantapalveluratkaisu mahdollistaa yli alueiden meneviä ratkaisuja. Hyviä tuloksia on saatu myös siitä, että on olemassa kantapalveluihin käytäntöjä kuten sähköiset reseptit, koronarokotustodistukset ja koronapassit.

Toinen esiin noussut asia on kantapalveluiden ylläpidon ja kehittämisen välinen suhde. Näiden selkeämme erottamiselle toisistaan on selkeä tilaus. Näin ylläpito voidaan nähdä selkeämmin ”normaalina” ja vuosittain samanlaisena toistuvana viranomaistehtävänä. Kehittämistä voitaisiin taas tarkastella laajemmin osana valtakunnallista datahallinnan kehittämistä.

Kantapalvelut ovat paljolti siinä kehitysvaiheessa, jossa kehittäminen edellyttää entistä parempaa integrointia niiden käyttäjien toiminnallisiin tarpeisiin. Tästä suunnasta vallitsee melko yhtenäinen käsitys kuten myös siitäkin, että Kelan, STM:n ja THL:n yhteistyö edistäisi asiaa. Samoin tarvittaisiin parempaa vuorovaikutusta suhteessa käyttäjiin ja tiedon tuottajiin. On siis pyrittävä vahvistamaan sitä, että yksityisen ja julkiset tiedon tuottajat ja käyttäjät pääsisivät paremmin osallistumaan ja vaikuttamaan kantapalveluihin liittyvän toimintaan ja sen kehittämiseen systemaattisella tavalla. Lisäksi käyttäjätarpeita tulee kohdistamaan hyvinvointialueiden tietojohdantamiseen. Ylipäänsä tekoälyn ja tietojohdantamisen suunta tulee kehittymään datalähtöiseen tiedolla johtamiseen. Tämäkin kehityssuunta korostaa sitä, että pystyttäisiin paremmin hyödyntämään kantapalveluihin liittyvää tietoa.

Tärkeä kysymys, jota tulee jatkossa pohtia ja etsiä ratkaisua on datan omistajuuden määrittely. Kantapalveluihin data tulee eri toimijoilta ja tässä mielessä se ei varsinaisesti ole Kelan dataa, mutta toisaalta Kelalla on tällä hetkellä paras asiantuntemus sen integroituun prosessointiin ja tarjoamiseen eri tarpeisiin.

Toissijaisella datalla tarkoitetaan sellaisen datan, jonka joku muu on kerännyt, käyttöä (laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä). Kelalla ei ole oikeutta toissijaisen datan käyttöön kantapalveluissa muuten kuin hakemalla siihen luvan Findatalta. Toissijaisen datan käytännöt vaikeuttavat ja hidastavat kantapalveluihin sisältyvän data hyödyntämistä esimerkiksi tutkimuksissa tai alueellisten ja paikallisten toimijoiden tarvitsemassa toiminnassa.

Suomessa on kehittynyt ja kehittymässä alueellisia potilas- ja asiakastietojärjestelmiä. Näistä eniten keskustelua on eniten julkisuudessa ollut esillä pääkaupunkiseudun Apotti. Alueellisten potilas- ja asiakastietojärjestelmien tulee olla yhteensopivia kantapalveluiden kanssa. Järjestelmissä on jossakin määrin päällekkäisyyttä. Lisäksi on vaikea ennustaa, mitä asiakas- ja potilastietojärjestelmien kehitys lopulta tarkoittaa kantapalveluiden kannalta.

Kantapalveluiden ohjaus ja rakenteelliset muutokset

Selvityksen haastatteluissa nousi esille rakenneratkaisuihin sovitettava ohjauksen uudistamistarve. Periaatteessa rakenneratkaisuissa on viisi vaihtoehtoa. Nykyinen ohjauksen rakenne, kantapalveluiden siirtäminen Kelan normaaliohjauksen piiriin Eduskunnan alaisuuteen, kantapalveluiden siirtäminen ulkoiselle toimijalle, siirtäminen alueiden toteutettavaksi tai yhdistäminen johonkin valtakunnallisesti toimivaan nykyisen tai perustettavaan julkiseen organisaatioon. Tämän selvityksen tehtävänä ei ollut varsinaisesti rakennemuutosten tarkastelu, joka vaatisi tarkemman erillisen selvittämisen.

Taulukko 2. Kantapalveluiden ohjauksen vaihtoehtotarkastelu

Rakennevaihtoehto	Keskeisiä hyviä puolia ohjauksen ja toteutuksen kannalta	Keskeisiä huonoja puolia ohjauksen ja toteutuksen kannalta
Nykyisen ohjausmallin jatkaminen	On olemassa valmiit ohjauskäytännöt, joita voidaan kehittää Toiminnalliset yhteydet säilyisivät STM, THLn ja Kelan toimintaan	Ohjauksen tuomien epäluottamuksen ja ongelmien jatkuminen
Kanta-palveluiden ohjauksen siirtäminen Eduskunnan alaisuuteen	Ohjaus voidaan järjestää samalla tavalla kuin muukin Kelan <u>parlamentaarinen</u> ohjaus	Kantapalvelujen yhteys muuhun sosiaali- ja terveyspolitiikkaan ja -palveluihin heikkenisi
Siirtäminen alueille (esimerkiksi hyvinvointialueet)	Kantapalvelut olisivat lähellä palvelutoimintaa sekä alueellisia tarpeita kuten tietojohdantamista	Aikaansaisi kantapalveluihin alueellisesti erilaisia ratkaisuja, joka vaikeuttaisi valtakunnallisten käytäntöjen ja valtakunnallisen tiedon toteuttamista ja hyödyntämistä
Fuusion/uuden valtakunnallisen viraston perustaminen	Jos virasto toimisi STM:n alueella, ohjaus voitaisiin järjestää samalla tavalla kuin muiden virastojen ohjaus	Heikentäisi yhteyttä Kelan osaamiseen ja voisi pirstaloittaa hallintoa
Siirtäminen ulkoisen toimijan, kuten yrityksen toteuttamaksi	Voisi tuoda onnistuessaan tehokkuutta ja joustavuutta. Ohjaus voitaisiin toteuttaa tilaaja/tuottajamallilla	Kantapalveluiden ohjausmahdollisuudet voisivat heiketä ja viranomastoiminnan luonne kärsiä

Siirtämisratkaisuissa on myös otettava huomioon muun muassa mahdolliset muutuskustannukset sekä tähän asti kertyneen osaamisen mahdollinen heikkeneminen. Tämän selvityksen aineiston valossa näyttäisikin tarkoituksenmukaisimmalta ratkaisulta ohjauksen osalta nykymallin kehittäminen.

Nykymalliin perustuvan kantapalveluiden ohjauksen kehittäminen

Nykyistä kantapalveluiden ohjausta on mahdollista kehittää eri tavoin. Osa esillä olevista kehittämisvaihtoehdoista (esimerkiksi budjettiohjaus) on jo nykyisissä pohdinnoissa mukana.

Selvityksemme perusteella nykymallin kehittämiseksi on mahdollista miettiä seuraavia seikkoja.

- 1) *Ohjausprosessin läpinäkyväksi tekeminen.* Ohjausprosessi tulisi selkeästi kirjoittaa auki. Huomioiden Kelan aseman, tämä saattaa edellyttää lainsäädäntöön (Kelalaki, ministeriöitä koskevat säännökset jne.) kirjattua ohjausprosessia. Kun ohjausprosessi on aukikirjoitettu ja tehty läpinäkyväksi, sen toimivuutta voidaan myös entistä paremmin seurata valvonnan, tarkastuksen ja arvioinnin keinoin.
- 2) *Ohjaukseen osallistuvien toimijoiden roolin selkeyttäminen.* Sote-sektorin kokonaisohjaus ja kantapalveluiden ohjaus tulisi olla samalla toimijalla. Kysymys liittyy myös THL:n tulevaan rooliin. Selvityksen perusteella kantapalveluiden ohjauksen siirtäminen suoraan STM:n alaisuuteen ei olisi välttämättä helppo toteuttaa, koska se vaatisi merkittävästi uudenlaista osaamista. Kela pitäisi erityisen asiantuntemuksen omaavana nostaa jo strategian valmistelun ja suunnittelun aloituksissa samaan neuvottelupöytään.
- 3) *Rahoituksen selkeyttäminen.* Tämä tarkoittaisi erityisesti ylläpitokustannusten ja kehittämiseen liittyvien kustannusten erottamista toisistaan budjettimomenteilla. Ylläpitotehtäviin liittyvät kustannuksissa on kysymys pysyvän luonteisesta viranomais tehtävästä. STM ja THL osallistuvat kehittämisen ohjaukseen siihen varatulla omalla erillisellä budjettimomentilla. Ratkaisun myötä eri toimijoiden roolien selkeyttäminen olisi helpompaa ja taloudellinen ennustettavuus Kelan kannalta parempaa.
- 4) *Strategisen ja kokonaisvaltaisen ohjausotteen vahvistaminen.* Selvityksen yhteydessä on noussut strategisen ja kokonaisvaltaisen ohjausotteen ajoittainen puuttuminen. Tämä on luonut epäselkeyttä myös siitä, minkälaisiin tavoitteisiin kantapalvelut ja niiden kehittäminen liittyvät. Kehittämisprojektien yksityiskohtaista ohjausta voidaan myös vähentää, kun ne kohdentuvat strategisesti keskeisille sisältöalueille. Strategista ja kokonaisvaltaista ohjausotetta on myös tarpeen tarkastella niin, että siinä huomioidaan ohjaukseen osallistuvien toimijoiden tavoitteet ja niiden koordinaatio.
- 5) *Dialogisen ja sopimuksellisen tulossopimuksen käytäntöjen vahvistaminen.* Kelan, THL:n ja STM:n tulisi pyrkiä siihen, että kantapalveluiden eteenpäinviennissä olisi yhteinen, tulostavoitteita ja resurssointia koskeva sopimus, johon mukana olevat osapuolet sitoutuvat. Ohjauksen tulisi vahvistaa keskinäistä kumppanuutta ja dialogia, joten sopimukseen sisältyy myös keskinäisestä vuorovaikutuksesta sopiminen, Kela pitäisi erityisen asiantuntemukseen omaavana nostaa jo strategian valmistelun ja suunnittelun aloituksissa samaan neuvottelupöytään, jotta operationalisointi tulossopimushajauksessa voidaan toteuttaa kestäväällä ja yhteisymmärrystä edistävällä tavalla. Dialogisuus ja sopimuksellisuus toteutuisi koko

Kelan osalta luontevimmin niin, että sen ohjaukseen osallistuvien tahojen välillä olisi riittävä vuorovaikutusta.

- 6) *Toimeenpanon vuorovaikutteinen ohjaus.* Kantapalveluiden eteenpäinviennissä ja vaikuttavuuden aikaansaamisessa tarvitaan tulevaisuudessa yhä paremmat yhteydet palveluiden käyttäjiin ja hyödyntäjiin. Tämän kaltaisen vuorovaikutuksen kehittyminen voidaan nähdä olevan niin Kelan, STM:n kuin THL:n intresseissä. Tarvitaan siis toimintaa, jolla varmistetaan kantapalveluiden entistä parempi hyödyntäminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Vuorovaikutteisessa ohjauksessa luodaan foorumeita ja käytäntöjä, joiden kautta alhaalta-ylöspäin olevat tarpeet kanavoituvat ja vaikuttavat ohjaukseen. Epäselvissä tilanteissa voidaan hyödyntää kokeilutoimintaa kehittämisen ja tietämyksen edistämiseksi.
- 7) *Raportoinnin ja valvonnan kehittäminen ohjausta tukevaksi.* Toiminnan läpinäkyvyyden vahvistaminen, tuloksellisuuteen, kustannustietoisuuteen ja vaikuttavuuteen liittyvä tilivelvollisuus vaatii myös raportointi- ja valvontakäytäntöjen kehittämistä. Näiden pohjalta pystytään tekemään myös tarvittavia korjausliikkeitä.

Korostamme, että kantapalveluiden ohjaukseen tulisi palauttaa luottamus, järjestelmän mukainen toiminta sekä vaikuttavuus- ja tuloslähtöisyys. Tästä johtuen voisi olla tärkeää, että ohjaukseen osallistuvat toimijat pyrkisivät tekemään myös yhteisen suunnitelman ohjauksen kehittämisestä.

Valvonnan ja tarkastuksen nykytila ja kehittämisvaihtoehdot

Valvonta ja tarkastus ja nykytilanteessa

Kela on itsenäinen sosiaaliturvalaitos, jonka asema ja tehtävät on määrätty Kelaa koskevassa laissa. Kelalla on oma hallinto ja talous, ja Kela on erillinen valtioneuvostosta ja sen alaisesta hallinnosta. Erillisyyks perustuu Kelan lainsäädännölliseen asemaan eduskunnan valvonnassa. Kelaa valvovat eduskunnan valitsevat 12 valtuutettua, jotka ovat kansanedustajia. Valtuutetut valitsevat Kelan tilintarkastajat, jotka raportoivat valtuutetuille ja esittävät heille ehdotuksensa Kelan tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä.

Valtuutettujen tärkeimpänä tehtävänä on valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa siten, että Kelan palvelujen laatu ja saatavuus otetaan huomioon. Valtuutettujen tehtävänä on valvoa kaikkea Kelan toimintaa. Valtuutetut eivät kuitenkaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tule ohjata toimeenpanon suorittamista puuttumalla Kelan omien päätöksentekojen kuten hallituksen ja sen alaisen toimeenpanon päätöksentekoon, joka kuuluu Kelan palkatulle ylimmälle johdolle hallituksen antamien suuntaviivojen ja valvonnan alaisena.

Valtuutetut voivat vaikuttaa esimerkiksi pyytämällä selvityksiä, tekemällä ehdotuksia tai ottamalla kantaa hallintoon liittyviin asioihin. Sekä valtuutettujen että heidän valitsemien tilintarkastajien valvonta Kelaan nähden on pääasialliselta luonteeltaan jälkikäteistä, ja tämä valvonta keskittyy laillisuuskysymyksiin. Eduskunta valvoo Kelaä eduskunnalle vuosittain laadittavan valtuutettujen toimintakertomuksen välityksellä. Valtiontalouden tarkastusvirastolla (VTV) ei ole Kelaan kohdistuvaa tarkastusoikeutta.

Kelan valvontaa ja tarkastusta tekevät tahot:

1. EK:n valitsevat 12 valtuutettua, työjaosto (6 valtuutettua)
2. Valtuutettujen valitsevat 8 tilintarkastajaa 2 ammattitarkastajaa (pj. ja valvontatilintarkastaja) ja 6 maallikotarkastajana toimivaa kansanedustajaa
3. Valvontatilintarkastajat
 - BDO – tarkastustiimi, jossa vastuullinen JHT ja KHT, vastuullinen varahlö JHT, KHT, 5 muuta auktorisoitua (3 kpl JHT ja KHT, 2 kpl HT) ja vielä kaksi avustavaa tilintarkastajaa sekä yksi IT-tarkastaja (CISA).
4. Hallitus (10 jäsentä), jonka valtuutetut valitsevat
5. Tarkastustoimikunta (6 jäsentä)
 - 4 hallituksesta, valvontatilintarkastaja, pääjohtaja ja esittelijänä sisäisen tarkastuksen päällikkö
6. Kelan sisäinen tarkastus
 - Sisäisen tarkastuksen päällikkö + 4 tarkastajaa
7. Kelan sisäinen valvonta ja riskienhallinta

Ylin johto vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta hallituksen ao. päätösten ja linjausten mukaisesti
8. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri

Kehittäminen

Selvityksemme haastattelujen ja dokumenttianalyysin perusteella tarkastusta ja valvontaa kohdistuu määrällisesti arvioiden riittävästi Kelaan. Valvonnan ja tarkastuksen eri tahojen yhteistyö ja tiedonvaihto toimii nykyisellään riittävän hyvin. Toisaalta valvonnan työnjaossa on tiettyä päällekkäisyyttä ja tehottomuutta: Tilintarkastajakunnan kansanedustajajäsenten ja kahdentoista valtuutetun nykyrooleissa on päällekkäisyyttä, sisäisen tarkastuksen ja ulkoisen tilintarkastuksen raportoinnissa on vähemmän tarpeellisia väliprosesseja.

Lisäksi kun arvioidaan tarkastuksen laadullisia ulottuvuuksia, havaitaan yksi olennainen aukko-kohta, nimittäin Kelan tuloksellisuuteen kohdistuva riippumaton ulkoinen tarkastus. Kela on saanut uusia tehtäviä, jotka liittyvät etuustoiminnan lisäksi mm. palvelutoimintoihin, etuustietojen ja potilastietojen sähköiseen rekisterinpitoon ja tiedonhallintaan. Näihin edellä mainittuihin tehtäviin toimenpanoon ja kehittämistoimintoihin kohdistuu uudenlaista ja laajentunutta tiedontarvetta. Ajan-kohtainen voimakas ja kiireellinenkin tietotarve kohdistuu sosiaaliturvauudistukseen ja sen yhteydessä etuusjärjestelmien toimivuuteen ja kannustavuuteen.

Vaihtoehto A koskee sitä, että valvonnan ja tarkastuksen nykymalli säilytetään nykyisenä. Se ei ole varsinainen kehittämisvaihtoehtomme, vaan ne on kiteytetty kehittämisen vaihtoehtoihin B ja C.

Kehittämisvaihtoehdossa B esitämme, miten tarkastavien ja valvojien välistä työnjakoa voidaan rationalisoida ja kehittää nykyisestä. Vaihtoehdossa C taas esitämme lisäksi, miten Kelan seuranta ja tarkastusta voidaan laajentaa erityisesti Kelan tuloksellisuuteen liittyen.

Kummassakin kehittämisvaihtoehdossa (B ja C) työnjakoa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välillä kehitettäisiin niin, että Kelaan kohdistuva oikeusvalvontavastuu siirrettäisiin oikeuskanslerilta kokonaan oikeusasiamiehelle. Haastattelutahomme, joihin ei ole toistaiseksi kuulunut oikeusasiamies tai oikeuskansleri, ovat pitäneet tätä keskittämistä tarkoituksenmukaisena.

Kelan sisäinen tarkastus on saamiemme tietojen valossa järjestetty varsin ammattitaitoisesti kansainväliset sisäisen tarkastuksen ammattistandardit täyttävällä tavalla. Sisäisen tarkastuksen suhteellisen niukkaa henkilöstöresursointia kompensoi se, että Kelan sisäinen valvonta, laatuvalvonta ja riskienhallinta vaikuttaa hyvin järjestetyltä. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on arvioida johdolle tätä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta. Sisäisen tarkastuksen toiminta perustuu riskiperusteisesti ja olennaisuuden perusteella valittuihin tarkastusaiheisiin ja -kohteisiin tarkastussuunnittelussa.

Kehittämisvaihtoehto B

Tämä kehittämisvaihtoehto lähtee nykytilanteesta, mutta siinä rationalisoidaan nykyistä valvonta- ja tarkastussysteemiä vähentämättä nykyisen laajuista tarkastusta ja sen vaikuttavuutta.

Selvityksemme perusteella ehdotamme, että valvontatilintarkastus säilytetään, mutta tilintarkastajakunta lakkautetaan nykymuodossaan. Eri haastattelutahot ovat pitäneet ehdotusta kannatettavana tai ainakaan mikään haastattelutahomme ole vastustanut ehdotusta maallikotilintarkastuksen lakkauttamisesta.

Tilintarkastajakunnan maallikotarkastajien rooli on käytännössä ollut paljon päällekkäistä myös kansanedustajista koostuvien valtuutettujen roolin kanssa. Maallikotarkastajien aktiivinen kiinnostus on kohdistunut paljon Kelan etuuskentältä saataviin asiakaskokemuksiin ja ongelmiin, kun taas

aktiivinen osaaminen kirjanpitoa ja tilinpäätösesittämistä koskevaan tilintarkastukseen on ollut vähäisempää. Valvontatilintarkastus ammattitarkastuksena voisi siirtyä raportoimaan suoraan valtuutetuilla, jotka hyväksyvät Kelan tilinpäätöksen ja päättävät vastuuvapauden myöntämisestä Kelan tilivelvollisille.

Tässä vaihtoehdossa säilytetään hyvät kommunikaatiokanavat sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen välillä, eli valvontatilintarkastaja olisi edelleen Kelan tarkastustoimikunnan jäsen tai ainakin läsnäolo-oikeudella kaikissa tarkastustoimikunnan kokouksissa. Jos halutaan tähdentää ulkoisen tarkastuksen riippumattomuutta tarkastuksen kohdeorganisaation elimistä, voidaan valita läsnäolo-oikeus varsinaisen jäsenyyden sijasta. Toisaalta haastattelutietojen perusteella, tarkastustoimikunnassa ei tehdä varsinaisia operatiivisia päätöksiä, vaan se on lähinnä tiedon vaihdon väline valvonnan, tarkastuksen ja hallitustason eri osapuolille ja kommunikaatiokanava erityisesti Kelan sisäiselle tarkastukselle toimikuntaan ja hallituksen suuntaan.

Kelan tarkastustoimikunta ja sisäinen tarkastus Kelan sisällä säilyisivät nykymuodossa.

Kelan tarkastustoimikunta ja sisäinen tarkastus Kelan sisällä säilyisivät nykymuodossa. Muutos olisi se, että ehdotuksessa valvontatilintarkastus ja sisäinen tarkastus raportoisivat ja antaisivat katsauksia tilintarkastajakunnan sijasta suoraan valtuutetuille, jonka asemaa tuetaan lisäämällä sen sihteeristöä ja viranhaltijavalmistelua samassa määrin kuin tilintarkastakunnalle suunnattua valmistelua ja raportointia ei enää tarvita erikseen välivaiheena ennen raportointia valtuutetuille.

Kehittämismuutokset C

Tarkastusviraston koskevan lain mukaan (14.7.2000/676, 1 §) tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä Kansaneläkelaitosta. Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunnan tarkastusvaliokunnalla ja valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Tarkastusvirastolla on laaja tiedonsaantioikeus, joka koskee tarkastusoikeuden piirissä olevaa tarkastettavaa ja tarkastettavan tilintarkastajaa (tarkastusvirastoa koskevan lain 4 §). Tarkastustehtävään liittyvä tiedonsaantioikeus ei välttämättä edellytä, että valvottava olisi juuri itse tuolloin valvontatoimenpiteen kohteena (HE 39/2000 vp, s. 23). Tarkastusoikeuden puuttuminen merkitsee kuitenkin sitä, että tarkastustehtävä ei voi kohdistua Kelaan. VTV:n tarkastuksissa ei voida ottaa kantaa ja antaa suosituksia Kelalle koskien Kelan sisäisiä prosesseja, koska tarkastusoikeus puuttuu.

Tämä kehittämismuutokset rakentuu vaihtoehdolle B, mutta lisää siihen nähdessä sen, että VTV:lle annetaan tarkastusoikeus Kelaan nähdessä niin, että VTV:n on mahdollista tehdä suoraan Kelaan kohdistuvaa ulkoista ja riippumatonta tuloksellisuustarkastusta.

VTV:tä koskevan lain muuttaminen niin, että tarkastusoikeus laajenee Kelaan, ei rajoittaisi tarkastusviraston oikeutta tarvittaessa tarkastaa Kelaa laajemminkin, mutta jos valvontatilintarkastus säilytetään, on tarkoituksenmukaista, ettei kaksi eri tahoa suorita Kelalain edellyttämää ulkoista vuositilintarkastusta.⁴

Kelan toimintaa rahoitetaan suurelta osin valtion talousarvion määrärahasta. Tästä huolimatta Kelan toiminta ei kuulu valtiontalouden ulkoisen tarkastuselimen VTV:n tarkastuksen piiriin. VTV:lle annettava tarkastusoikeus tulisi olemaan pääosin tai ainoastaan tuloksellisuustarkastusta, koska molemmissa kehittämisvaihtoehdoissa emme ehdota, että Kelan tilintarkastus siirrettäisiin VTV:lle. Selvityksemme perusteella nykyinen valvontatilintarkastus ja sitä toteuttava tarkastusyhteisön tarkastustiimi on varsin ammattitaitoinen ja monipuolinen. Emme ole haastatteluissa saaneet tietoa moitteita tai epäilyjä liittyen valvontatilintarkastuksen ammattitaitoon tai tarkastuksen riittävyyteen.

EK:n nimittämällä valtuutetuilla olisi valmisteluelimenä suurempi sihteeristö kuin B) vaihtoehdossa. Siihen kuuluisivat valvontatilintarkastaja, Kelan sisäisen tarkastuksen päällikkö, VTV edustaja, jolla JHT auktorisointi, ja Kelan lakiasiainpäällikkö, joka nykyisin sekä tilintarkastajakunnan että valtuutettujen sihteerit.

Tässä paitsi säilytettäisiin jo nykyisin hyvin toimiva tarkastuksen ja valvonnan eri osapuolien tiedonvaihto ja vuorovaikutus samalla myös vahvistamalla eri tarkastuslajien ja valtuutettujen valvonta-tehtävien nivellystä toisiinsa. Tarkastus ja sen raportointi olisi aiempaa kattavampi käsittäen paitsi Kelan taloudenhoidon ja etuustoiminnan laillisuustarkastuksen ja tilinpäätöksen varmennuksen myös tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastuksen ja raportoinnin VTV:n toimesta. Etuna tässä vaihtoehdossa olisi juuri tuloksellisuustarkastus ja raportoinnin kattavuuden parantuminen suoraan valtuutetuille ja edelleen Eduskunnalle.

VTV:n Kelaa koskevien tuloksellisuustarkastusten havainnot ja johtopäätökset annetaan vuosittain valtuutetuille. VTV:llä on asiantuntemusta ja resursseja tehdä joka vuosi Kelaan kohdistuvaa tuloksellisuustarkastusta tietyssä määrin. Tuloksellisuustarkastuksen raportoinnin myötä valtuutettujen toimintakertomuksen tietopohja ja kattavuus tehostuisi ja vastaisi EK:n ja muiden sidosryhmien tietotarpeisiin nykyistä paremmin. VTV:n tuloksellisuustarkastus toisi etuja nykytilanteeseen nähden ja tukisi eduskunnan budjettivaltaa ja tietotarpeita mm. sosiaaliturvauudistuksen lainsäädäntötyössä.

⁴ Kansaneläkelaitoksen tilintarkastuksen toimittamisessa noudatetaan soveltuvin osin tilintarkastuslain (1141/2015) säännöksiä. (18.9.2015/1162). Tilintarkastajat toimittavat laitoksen tilintarkastuksen vuosittain tilivuotta seuraavan huh-tikuun loppuun mennessä. Tilintarkastuskertomus annetaan valtuutetuille (Laki Kansaneläkelaitoksesta, 17.8.2001/731, 18 §)

VTV:n tuloksellisuustarkastuksesta STM saisi ulkopuolisen ja riippumattoman VTV:n analyysin ja varmennuksen Kelan hoidettavana olevien etuusprosessien ja tiedonhallintaprosessien jne. toimivuudesta kehittämissuosituksineen. Tämä VTV:n varmentaman tieto hyödyttäisi ministeriötä sen vastuulla olevan lainsäädännön kehittämisessä. VTV:n luotettavan, relevantin ja riittävän tarkastustiedon voi olettaa parantavan luottamusta eri osapuolien välillä.

Taulukko 3. VTV:n laajennetun tarkastusoikeuden hyödyt ja haitat (kustannukset) tuloksellisuustarkastuksesta

VTV:n tarkastusoikeus	Hyödyt - lisäarvo	Haitat
Tuloksellisuustarkastuksen havainnot ja suositukset	Lisää tietoa valtuutettujen valvonnalle ja toimintakertomukselle.	Tiedon tuotannon kustannukset
Arviointi lakien ja lakimuutosten vaikutuksista (ennakkoarviointi, jatkuva ja jälkikäteinen arviointitieto)	Lisää tietoa STM:n lainsäädännön valmistelutyölle.	VTV:llä nykyresursseilla kapasiteettia vuosittain n. kahden tuloksellisuustarkastuksen suorittamiseen, joissa olta- tava tarkastustiimissä vähintään yksi etuustarkastamisen asiantuntija. Nykykapasiteetin ylitys vaatii lisäresurssien osoittamisen VTV:lle. Kohteessa vääriksi koetut johtopäätökset ja niiden aiheuttama julkisuus.
	Lisää tietopohjaa eduskunnan parlamentaariselle valvonnalle ja lainsäädäntötyölle.	
Riippumaton ja luotettava ulkopuolinen tuloksellisuuteen kohdentuva varmennus	Parantaa luottamusta osapuolten välillä.	
VTV:n ja Kelan sisäisen tarkastuksen vuoropuhelu	Lisää Kelan johdon tietopohjaa kehittämistyölle.	

Taulukko 4. Kelaan kohdistuva lakisääteinen tilintarkastus

Kelan lakisääteinen ulkoinen tilintarkastus	Kilpailutettu tilintarkastusyhteisölle (nykytila)	Tarkastusviraston vuositilintarkastus
Tarkastuksen laatu, ammattimainen hyvä tilintarkastustapa	Kelan tarkastamiseen on kapasiteetti vain isoilla tarkastusyhteisöillä, joilla on laadunvarmistus noudattaen kansainvälisiä tarkastusstandardeja. Tilintarkastuslakia soveltaen tilinpäätöksen ja hallinnon	Tarkastusvirastolla on laadunvarmistus, jossa sovelletaan kansainvälisen tarkastusvirastojen järjestön (INTOSAI) tilintarkastusstandardeja. VTV:n tarkastukset ovat usein monilajisia tarkoittaen, että tarkastus-

	tarkastusta, antaako Kelan tilinpäätös sääntöjen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot, vastuuvapauden myöntäminen tilivelvollisille.	projektiin voi liittyä sekä laillisuustarkastuksen että tarkoituksenmukaisuustarkastuksen elementtejä.
Tarkastuksen määrä	Noin 200 tarkastuspäivää, tarkastustiimillä vankka kokemus ja auktorisoinnit.	Vastaavat tarkastuspäivät osaavalla tarkastusviraston tarkastustiimillä
Raportointi	Kelan hallitus ja johto, tilintarkastajakunta	Kelan hallitus, valtuutetut (jos nykyinen, tilintarkastajakunta välivaiheena lakkautetaan). Raportointi myös eduskunnalle suoraan, mikä voimistaisi Kelan tilivelvollisuutta eduskunnalle.
Mahdollinen muutos, jos siirtyy tilintarkastus siirtyisi tarkastusvirastolle	Oletus on, että määrässä ja laadussa ei synny eroja. Toisaalta tarkastusvirastoa koskevan lain mukaan virastolla on oikeus saada tarkastettavan tarkastajalta tarkastuksessa tarvittavat tiedot. Tiedonsaanti toimisi myös ilman siirtoa VTV:lle.	Tuloksellisuustarkastusta tukisi myös VTV:n vuositilintarkastuksen havainnot mm. sisäisen valvonnan ja eri prosessien toimivuudesta. Tilintarkastuksen kustannukset siirtyvät Kelalta tarkastusvirastolle. Tämä tulisi kompensoida tarkastusvirastolle, mikäli lakisääteinen tilintarkastus siirtyisi sille. Sen suhteen VTV:lla ei olisi harkintavaltaa ja toisaalta ko. summa säästyisi Kelalta.

Ehdotuksemme olisi, että Kelan vuositilintarkastus säilytetään nykymuotoisesti ulkoa hankittuna, ja toisaalta ehdotamme, että VTV:lle annettaisiin tarkastusoikeus Kelaan nähden. Käytännössä VTV:n tarkastus tulisi olemaan pääasiassa tuloksellisuustarkastusta. Ehdotus toisi etuja nykytilanteeseen nähden ja tukisi eduskunnan budjettivaltaa ja tietotarpeita mm. sosiaaliturvauudistuksen lainsäädäntötyössä.

Yhteenveto ehdotuksista

Tässä lausunnossa olemme käyneet läpi Kelan roolin, kantapalvelujen ohjauksen sekä tarkastuksen ja valvonnan kysymyksiä. Olemme pyrkineet tuomaan esiin asiantuntijahaastatteluissa ja muissa aineistokeräyksessä esiin nousseita käsityksiä nykytilanteesta ja kehittämistarpeista. Yleisesti ottaen

voidaan todeta, että keskeisimmät haasteet liittyvät luottamuksen rakentamiseen, hyvään hallintoon ja siihen liittyen erityisesti järjestelmän mukaisten toimintakäytäntöjen edistämiseen ja läpinäkyvyyteen. Nämä tekijät liittyvät toisiinsa. Kun kantapalveluiden ohjaus on tulos- ja tavoitelähtöistä ja sovitulla tavalla dialogista, se vahvistaa luottamusta. Toimiva tarkastus- ja valvontajärjestelmä sovittuja sääntöjä noudattaen kasvattaa myös luottamusta. Jos järjestelmä perustuu julkilautustusti näkemykseen siitä, että Eduskunnan tarkastus- ja valvonta Kelaan nähden on luonteeltaan strategista, heikentää yksittäisiin asioihin kohdistuva ohjaus luottamusta.

Kelan tilintarkastus

Ehdotuksemme olisi, että Kelan vuositilintarkastus säilytetään nykymuotoisesti ulkoa hankittuna, ja toisaalta ehdotamme, että VTV:lle annettaisiin tarkastusoikeus Kelaan nähden. Käytännössä VTV:n tarkastus tulisi olemaan pääasiassa tuloksellisuustarkastusta. Ehdotus toisi etuja nykytilanteeseen nähden ja tukisi eduskunnan budjettivaltaa ja tietotarpeita mm. sosiaaliturvauudistuksen lainsäädäntötyössä ja toisaalta ministeriötä lainsäädännön valmistelutyössä.

Kelan hallitus ja tarkastustoimikunta, Kelan johdon valvonta ja sisäinen tarkastus

Ehdotamme, että hyvän hallinnon mukaisesti pyritään ohjauksessa, tarkastuksessa ja valvonnassa enemmän järjestelmän mukaiseen toimintaan sekä politiikan ja hallinnon erottamiseen niin, että Kelan toimeenpanoa koskeva suora poliittinen ohjaus vähenisi.

Valtuutettujen, Kelan hallituksen ja Kelan toimivan johdon suhteet voisi tarkentaa erilliseen asiakirjaan hyvän hallinnon ja johtamisen periaatteet, jotka valtuutetut hyväksyvät.

Hallituksen tarkastustoimikunta on toimiva instituutio ja tarpeen säilyttää. Kelan sisäinen tarkastus tärkeänä johdon valvonnan apuelimenä säilytetään. Kelan sisäinen tarkastus on laadullisesti järjestetty kansainvälisten sisäisen tarkastuksen standardien mukaisesti.

Valtuutettujen valvonta ja valvontatarkastus

Ehdotamme, että tilintarkastajakuntaorgaani lakkautetaan ja että Kelan sisäinen tarkastus ja valvontatilintarkastaja siirtyvät raportoimaan suoraan valtuutetuille, joiden sihteer- ja valmisteluresursseja laajennetaan vaihtoehdon C mukaisesti. Valtuutettujen valmistelevaa esikuntaorganisaatiota vahvistetaan. Siihen kuuluisivat valvontatilintarkastaja, Kelan sisäisen tarkastuksen päällikkö, VTV edustaja, jolla JHT auktorisointi, ja Kelan lakiasiainpäällikkö, joka nykyisin sekä tilintarkastajakunnan että valtuutettujen sihteerin. Kelan tilintarkastajien työskentelyohjetta ja johtosääntöä tulisi muuttaa ottaen huomioon edellä selostetun.

STM, THL ja ohjauksen kehittäminen, erityisesti Kantapalvelut

Kelan kehitykseen liittyy useita mahdollisuuksia ja epävarmuuksia toimintaympäristön muutosten takia. On esimerkiksi vaikea sanoa, minkälaisia teknologia ratkaisuja on tulevaisuudessa. *Tämä puoltaa askeltavien – ei radikaalien muutosten – tekemistä Kelan ohjausta, valvontaa ja tarkastusta koskien.*

Luultavaa on, että kaikki Kelan roolit ovat tärkeitä eriasteisesti. Ytimessä tulee silti epäilemättä olemaan etuuksia koskeva toimeenpanorooli. Lisäksi on todennäköistä Kelan tehtävät ja roolit liittyvät yhä enemmän muiden organisaatioiden, kuten hyvinvointialueiden toimintaan. Keskiössä ovat jatkossa myös korostetusti asiakkaat ja palvelut. Kehityssuunnan takia ohjauksen, valvonnan ja tarkastuksen tulisi olla kokonaisvaltaisempaa, ilmiölähtöisyyden ja asiakaspinnat huomioivaa. Tähän liittyy se, että Kela palvelujen tuotannonohjausta tekevänä voisi olla vaikuttavasti ja suoraan yhteydessä eri asiakastahojen kanssa (kunnat, tulevat hyvinvointialueet, apteekit, muut yksityiset palvelujen tuottajat jne.), mikä hyödyttäisi palvelujen kehittämistä ja palvelutuotannon ohjausta.

Edellä esitetyn perusteella näemme tarpeelliseksi kehittää ohjausta, tarkastusta ja valvontaa strategisuutta ja tavoitelähtöisyyttä korostavaksi sekä paremmin palveluiden ja asiakaslähtöisyyden tarpeet tunnistavaksi. Kelan itsenäisen aseman säilyttäminen lienee realismia, eikä sitä näin ollen voida siirtää ministeriön alaisuuteen hallinnon tasot läpikäyvään linjaorganisaatioon kuuluvaksi tulohajatuksi virastoksi. Tämä vaatisi mittavia lainsäädäntöuudistuksia, jotka eivät todennäköisesti saa riittävää poliittista kannatusta Eduskunnassa.

Kantapalveluiden ohjaukseen tulisi palauttaa luottamus, järjestelmän mukainen toiminta sekä vaikuttavuus- ja tuloslähtöisyys. Tästä johtuen voisi olla tärkeää, että ohjaukseen osallistuvat toimijat pyrkisivät tekemään myös yhteisen suunnitelman ohjauksen linjauksista kehittämisestä.

Neuvottelukäytäntöä kehitettäisiin niin, että siihen kytkettäisiin ne toimijat, jotka osallistuvat Kelan ohjaukseen. Ehdotamme joka tapauksessa *erityisen pysyvän viisikantaneuvottelukunnan perustamista*, jossa olisivat STM, THL ja Kelan edustus sekä myös TEM:n ja OKM:n edustus, ja joka keskustelisi hyvän valmistelun pohjalta luoden vuorovaikutteisuutta ja luottamusta eri osapuolien välille. Neuvottelukunnalle määritettäisiin tehtävät ja laadittaisiin toimintaohje, jonka osapuolet hyväksyvät. Neuvottelukunnalle valittaisiin oma valmisteluorgaani riittävin resurssein.

Ehdotamme myös *henkilökiertojärjestelmän perustamista Kelan, STM:n ja THL:n välille* niiden keskeisille avainhenkilöille tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Tämä antaisi arvokasta ristikkäistä kokemusta, jota voidaan hyödyntää lähettävissä ja vastaan ottavissa organisaatioissa, ja poistaisi epätietoisuutta muiden tekemisistä ja toimintatavoista.

Kantapalveluiden suhteen ehdotamme, että sen resurssoinnissa erotetaan talousarviossa erikseen kantapalveluiden ylläpitokustannukset omalle momentille, uudet tehtävät omalle momentille tai selkeästi em. momentin käyttösuunnitelmaan, ja toisaalta kehittämistehtävät omalle momentille.

Tämän suunnitelman sekä talousarvioehdotuksen resurssoinnin läpinäkyvä valmistelu ja sopiminen kuuluisi edellä mainitulle yhteiselle neuvottelukunnalle, mikä edesauttaisi STM:n roolia sosiaaliturvalainsäädännön valmistelussa, talousarvion valmistelussa ja Kantapalveluiden ohjaamisessa THL:n kautta tai ilman sitä riippuen siitä, miten ministeriön ja THL:n työnjakoa mahdollisesti halutaan kehittää.

Neuvottelukunnan yksi merkitys olisi luottamuksen lisääminen ja epätietoisuuden vähentäminen työjaosta, sopiminen siitä, mitä eri osapuolten kuuluu tehdä, jotta vältetään osaoptimointi, ja tietoisuuden lisääminen eri osapuolten osaamisesta, tavoitteista ja motiiveista. Neuvottelukunnan avulla luotaisiin edellytyksiä tasapainoiseen ohjausmalliin (ks. Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall,

2002). Neuvottelukunta olisi tarpeen riippumatta siitä, mitä mahdollisia uudistuksia tehdään nykyisissä sitovissa säännöissä koskien Kelaa tai ohjaavaa ministeriötä. Neuvottelukunta edustaa dialogisen keskustelun ideaa, informaatio-ohjausta sekä oikean poikkihallinnollisen tietopohjan muodostamista Kelaa koskevaan normi- ja resurssiohjaukseen.

Liitteet

Viitattut lähteet

Kelan tilintarkastajien työskentelyohje, 6.6.2018

Kelan tilintarkastajien johtosääntö, valtuutetut hyväksyneet 1.1.2002.

Laki Kansaneläkelaitoksesta, 17.8.2001/731

Laki sähköisestä lääkemääräyksestä, 2.2.2007/61

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (asiakastietolaki), 9.2.2007/159

Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä, 26.4.2019/552

Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka ja Jari Stenvall, Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. STM:n julkaisuja 2002:19. Helsinki, 2002.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2001 vp

Selvitys Kansaneläkelaitoksen asemasta ja hallinnosta Kelan valtuutetuille, selvityshenkilöt Pentti Arajärvi, Susanna Halonen, Heikki Hiilamo, Kai Järvikare, Eeva Kuuskoski ja Kimmo Sasi, selvityksensä. Helsinki 25.9.2018

Haastatellut tahot

STM ohjausosasto (1 erillinen haastattelu)

STM ryhmähaastattelu 15.10 (4 henkilöä sosiaali- ja vakuutusosastolta, 2 henkilöä ohjausosastolta).

Parlamentaarisen työryhmän kokous 11.10 ja 8.11.

Kela (5 haastattelua)

Tilintarkastajakunta ja valvontatilintarkastaja (2 haastattelua)

VTV (ryhmähaastattelu, jossa 2 henkilöä + 1 erillinen haastattelu)