

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi elatustukilain, lapsen elatuksesta annetun lain sekä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on aikaansaada pääministeri Orpon hallituksen valtiontalouden kehyspäättökseen 2025-2028 sisältyvä elatustuen menosäästö. Tavoitteena on myös parantaa lapsen oikeutta riittävään, vanhempien elatuskyvyn mukaiseen elatukseen ja toisaalta edistää elatustuen tarkoituksenmukaista kohdentumista sekä ehkäistä nykyistä tehokkaammin elatustuen mahdollisia väärinkäyttötilanteita.

Kansaneläkelaitoksen lausunto

Kansaneläkelaitos kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa ja kannattaa esityksen tavoitteita.

Taloudelliset vaikutukset

Kuten esityksessä todetaan, Kansaneläkelaitos on esityksen valmistelun yhteydessä vaikutusten arvioinnin tueksi tehnyt rekistereistään haun elatusvelvollisista, joilla on todettu olevan puutteellinen elatuskyky, jonka vuoksi lapsi saa elatustukea. Haussa on rajattu pois elatusvelvolliset, jotka Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan saavat toimeentulotukea, eläkettä tai työttömyysturvaa, sillä heidän elatuskykynsä ei arvioitu parantuneen. Rajauksen jälkeen jäljelle jäi noin 6 000 elatusvelvollista, joista arviolta noin 1000 osalta arvioidaan voitavan tehdä ilmoitus hyvinvointialueille ja joiden osalta elatusavun korottaminen saattaisi olla mahdollista. Kansaneläkelaitos korostaa, että kyse on karkealla tasolla tehdystä arviosta ja on hyvin epävarmaa, kuinka monesta elatusvelvollisesta tiedot tältä osin luovutettaisiin ja toisaalta kuinka moni elatusvelvollinen olisi tosiasiassa maksukykyinen.

Esityksen 36 §:ää on muokattu aivan valmistelun viime vaiheessa. Pykäläluonnokseen on sisällytetty tässä yhteydessä edellytykseksi elatusvelvollisen taloudellisen tilanteen tarkastelulle se, että puutteellisen elatuskyvyn perusteella määritetty elatusapu on vahvistettu tarkasteluhetkestä vähintään vuotta aikaisemmin. Muutoksella voidaan arvioida olevan vähentävää vaikutusta aikaisemmin esitystä valmisteltaessa arvioituihin, yllä kuvattuihin ilmoitusmääriin ja sitä kautta myös arvioituihin säästöihin. Käytännössä suuri osa elatustukihakemuksista ja -ratkaisuista tehdään varsin pian siitä, kun elatusapu on puutteellisen elatuskyvyn perusteella vahvistettu. Etuuden myöntämisen jälkeen esityksellä ehdotettu elatustukilain 36 §:n mukainen elatusvelvollisen taloudellisen tilanteen tarkastelu voi kuitenkin realisoitua esimerkiksi elatustuen myöntöperusteen muuttuessa tai muun tarkistamisperusteen, kuten esimerkiksi tuen saajan muutoksen yhteydessä. Edellä todetun ohella elatusvelvollisen tiedot luovutettaisiin hyvinvointialueelle jatkossa myös, jos hänelle on myönnetty elatustukilain 21 §:n nojalla toistuvasti maksuvapaus.

Taloudellisten vaikutusten osalta esityksessä todetaan olevan vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin. Hallinnollista työtä ja kustannuksia on arvioitu syntyvän Kansaneläkelaitoksen hyvinvointialueille tekemistä ilmoituksista. Toisaalta tilanteet, joissa ilmoitus perustuisi siihen, että

elatusvelvollisen elatusavun on mahdollisesti arvioitu olevan elatusvelvollisen ajankohtaiseen elatuskykyyn nähden liian korkea voivat vähentää maksuvapautuspäätösten tarvetta. Vastaavasti oletuksena on, että elatusavun pohjautuminen jatkossa paremmin ajantasaiseen taloudelliseen tilanteeseen, voisi vähentää elatustukiasiakkuuksia. Ristikkäisten vaikutusten vuoksi esityksen vaikutus Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin arvioidaan esityksessä kokonaisuudessaan vähäiseksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu Kansaneläkelaitokselle aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia, jotka voisivat syntyä hyvinvointialueiden tietopyynnöistä lapsen elatuksesta annetun lain 8 d §:n ja asiakastietolain 64 §:n perusteella. Esityksestä aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia ei Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan voida pitää kokonaisuutena enää vähäisinä, jos kyseisiä lainkohtia on tarkoitus tulkita siten, että Kansaneläkelaitokselta voitaisiin niiden nojalla pyytää elatusapua määritettäessä myös muita kuin nykyisin Kelmu-etuustietopalvelun kautta sähköisesti toimitettavia etuustietoja. Nämä mahdolliset tiedot joudutaan Kansaneläkelaitoksessa keräämään erikseen manuaalisesti. Esitystä tulisi tarkentaa tältä osin.

Vaikutukset Kelan toimintaan

Elatusvelvollisten taloudellisen tilanteen tarkastelu ja tämän nojalla ilmoitusten tekeminen toimivaltaiselle hyvinvointialueelle olisi Kansaneläkelaitokselle uusi tehtävä. Kansaneläkelaitoksen olisi esityksen nojalla tarkoitus tehdä tarkastelua tiettyjen kriteerien täyttyessä ja tarvittaessa lähettää ilmoituksia hyvinvointialueille. Arviointia tehtäisiin lähtökohtaisesti elatustuen etuustoiminnan sekä maksuvapautusharkinnan yhteydessä manuaaliseen poimintaan pohjautuen ilman systemaattisesti tehtävää tarkastelua. Tiedot lähetettäisiin hyvinvointialueelle suojatulla sähköpostilla. Arviossa pitäydyttäisiin elatusvelvollisen taloudellista tilannetta koskevissa ajankohtaisissa tulo- ja verotustiedoissa joita esitetyn 36 §:n pykäläkohtaisten perustelujen mukaan verrattaisiin esityksen 36 §:n 1 momentin tilanteissa elatustuen myöntämisen perusteena olevaan vahvistettuun elatusapuun.

34 § Oikeus tietojen saamiseen

Voimassaolevan elatustukilain 34 pykälässä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta tietojen saamiseen eri tahoilta. Esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan Kansaneläkelaitoksen oikeus tulo- ja verotustietojen tarkasteluun perustuisi voimassaolevan 34 §:n 1 kohtaan eli oikeuteen saada välttämättömiä tietoja valtion viranomaiselta. Tietoja tarkasteltaisiin esitetyn 36 §:n mukaisen tietojen luovutuksen arvioimiseksi. Toisin kun perusteluissa tältä osin todetaan, ehdotettu 36 §:n velvoite tietojen luovutukseen syntyisi Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan vasta, jos elatusapu olisi vahvistettu puutteellisen elatuskyvyn perusteella vähintään vuotta aikaisemmin. Lisäksi edellytettäisiin, että elatusvelvollisen taloudellista tilannetta tarkasteltaessa Kansaneläkelaitoksessa arvoitaisiin, että elatusvelvollisen elatuskykyä olisi tarpeen arvioida mahdollisesti uudelleen hyvinvointialueen toimesta. Elatustukilain 34 §:n esitöiden sanamuodon nojalla voi syntyä vaikutelma siltä, että esityksen 36 § muodostaa sellaisenaan aina velvollisuuden tarkastella elatusvelvollisten taloudellista asemaa kuvaavia tietoja. Lisäksi pykälää koskevissa esitöissä mainitaan, että Kansaneläkelaitos tarkastelisi myös elatusvelvollisen varallisuutta tai sen muutosta. Esityksen 36 §:n valmistelun yhteydessä tarkoitus oli Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan, ettei varallisuutta sen Kansaneläkelaitokselle aiheuttaman lisätyömäärän vuoksi otettaisi mukaan tarkasteluun. Myös esityksen 36 §:n mukaiset perustelut puoltavat Kansaneläkelaitoksen tulkintaa asiassa. Kansaneläkelaitos esittää seikat huomioitaviksi valiokuntavaiheessa toimeenpanon selkeyden turvaamiseksi.

36 § Tietojen luovuttaminen

Ehdotetun 36 §:n esitöissä todetaan, että Kansaneläkelaitos tarkastelisi käytännössä käytettävissään olevia ajankohtaisia elatusvelvollisen tulorekisteri- ja verotustietoja. Ansiotulot otettaisiin esityksen mukaan tarkastelussa huomioon bruttomääräisinä ja pääomatulot nettomääräisinä karkealla tasolla tehdyn arvion mukaisesti. Kansaneläkelaitos on selvittänyt osana toimeenpanon valmistelua pääomatulojen huomioon otettamista. Kansaneläkelaitoksen selvittelyjen perusteella vaikuttaa siltä, ettei se pysty selvittämään nettotuloja pääomatulojen osalta. Selvityksen perusteella Kansaneläkelaitos esittää valiokuntavaiheessa asian huomioitavaksi siten, että tulojen tarkastelu tehtäisiin myös pääomatulojen osalta bruttomäärän perusteella.

Koska esityksellä on arvioitu olevan vain vähäinen vaikutus Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin, Kansaneläkelaitokselle esityksellä käytännössä muodostuvat tehtävät ja niiden edellyttämät toimet on pyritty pitämään mahdollisimman pieninä. Esityksessä on edellä mainitusta syystä myös rajattu 36 §:n nojalla Kansaneläkelaitokselle syntyvää tietojen luovutusvelvoitetta suppeaksi ja vain välttämättömiin tietoihin rajautuvaksi. Edellä mainitun lainkohdan esitöiden nojalla esimerkiksi muiden viranomaisen dokumentteja tai elatusavun tarkempaan määrittämiseen liittyviä tietoja ei pykälän nojalla luovutettaisi.

Elatustukilain 36 §:n, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n sekä lapsen elatuksesta annetun lain 8 d § välinen suhde ja Kelan velvollisuus luovuttaa tietoja hyvinvointialueille

Esityksen nojalla Kansaneläkelaitokselle syntyisi yllä kuvatuksi elatustukilain 36 §:n nojalla uusi velvollisuus luovuttaa tietyin edellytyksin elatusvelvollisen tietoja toimivaltaiselle hyvinvointialueelle. Vastaanotettuaan Kansaneläkelaitoksen toimittamat elatusvelvollisen tiedot, hyvinvointialueelle tulisi lapsen elatuksesta annetun lain uuden 13 b §:n nojalla ryhtyä toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, täytyvätkö vahvistetun elatusavun määrän muuttamiselle säädetyt edellytykset.

Esityksen mukaan (s. 12) hyvinvointialueilla omaksutun tulkinnan mukaan vanhempien asiointi lastenvalvojan vastaanotolla ei käynnistäisi sosiaalihuollon asiakkuutta, jolloin myöskään asiakastietolain 64 § ei soveltuisi lapsen elatuksesta annetussa laissa hyvinvointialueille säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Lausuntopalautteen perusteella esitystä todetaan täydennetyn elatuslain 8 d §:n osalta siten, että pykälään on lisätty oikeus saada tietoja myös Kansaneläkelaitokselta samalla tavoin kuin asiakastietolain 64 §:ssä säädetään. Esitetyn 8 d §:n tarkoituksena on perustelujen mukaan selkeyttää oikeustilaa hyvinvointialueiden lastenvalvojien tiedonsaantioikeuksien osalta. Esitykseen sisältyvän elatuslain uuden 8 d §:n nojalla hyvinvointialueelle ehdotetaan säädettäväksi siten oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä maksutta Kansaneläkelaitokselta välttämättömät tiedot elatusavun vahvistamiseksi tai sen selvittämiseksi, onko elatusavun määrää aihetta muuttaa. Mainitun lainkohdan esitöiden mukaan hyvinvointialueiden lastenvalvojalpalveluissa on tulkittu, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia ja sen 64 §:ää ei ole katsottu voitavan soveltaa elatuslain nojalla toteutettaviin palveluihin, jolloin myöskään esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen etuustietoja ei ole voitu ilman vanhempien suostumusta tarkistaa.

Esitys jättää epäselväksi, miten laaja tietojenantovelvoite esitettyyn elatuslain 8 d §:ään ja toisaalta asiakastietolain 64 §:ään Kansaneläkelaitoksen kannalta liittyy tilanteissa, joissa hyvinvointialue ryh-

tyy Kansaneläkelaitoksen ilmoituksen perusteella selvittämään mahdollista elatusavun muutostarvetta. Myös edellä mainittujen lakien keskinäinen suhde jää epäselväksi. Esitetyn 8 d §:n perustelujen nojalla on mahdollista tulkita, että kyse olisi Kansaneläkelaitoksen etuustietojen tarkistamisesta käyttäen Kansaneläkelaitoksen Kelmu-etuustietopalvelua sen mahdollistamin tietosisällöin. Tätä tukee myös esityksen pääasiallisen sisältöä kuvaava teksti. Myös esityksen kohdassa 4.1. keskeiset ehdotukset todetaan, että hyvinvointialue selvittäisi elatusavun muuttamistarvetta käytettävissään olevien tietojen perusteella. Tietojenantovelvollisuuden laajuuden selkeyttäminen asian jatkokäsittelyn yhteydessä edellä kuvatusti Kelmu-etuustietopalvelun tietoihin rajautuviksi nähdään välttämättömäksi, jotta voidaan varmistaa, että toimeenpanossa Kansaneläkelaitokselle ei syntyisi elatuslain tai asiakastietolain nojalla elatustukilain 36 §:ssä asetetusta uudesta ilmoitusvelvollisuudesta johtuen ja toisaalta kyseisen lainkohdan esitoissa nimenomaisesti tietojenantovelvollisuutta koskevista rajauksista huolimatta erittäin laajaa velvollisuutta toimittaa tietoja hyvinvointialueelle ilman, että tietoja olisi mahdollista toimittaa muuten kuin manuaalisesti suojattua sähköpostia tai esimerkiksi puhelinta käyttäen. Tältä osin viitataan myös edellä kohdassa taloudelliset vaikutukset lausuttuun.

Muuta esityksessä huomioitua

Kansaneläkelaitos kiinnittää huomiota, että esityksen pääasiallisen sisällön osalta todetaan, että Kela tarkastelisi elatusvelvollisen varallisuutta tai sen muutosta. Tältä osin viitataan elatustukilain 34 §:n yhteydessä lausuttuun.

Mia Helle

Kiti Laitinen

Yksikön päällikkö

Ryhmäpäällikkö

Lisätietoja: juristi Kaisa Rainakari