

Asia: VN/17391/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Pankki- ja tilitietoihin liittyvä lausuntopalaute:

Esitys merkitsee perusoikeusjärjestelmän kannalta merkittävää puuttumista yksityiselämän suojaan, koska erityisesti tilitapahtumatiedot voivat paljastaa arkaluonteisia seikkoja yksilön elämästä ja asioinnista. Siksi sääntelyn tulee täyttää korostetusti välttämättömyyden, täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Vaikka esitys sisältää porrastuselementtejä ja tilitapahtumatietoja koskevan kiello-oikeuden, kokonaisuuden oikeasuhtaisuus jää puutteellisesti perustelluksi. Esityksen omien tietojen mukaan väärinkäytökset muodostavat vain noin 0,5 % takaisinperintäratkaisuksista ja noin 5 % liikamaksujen yhteismäärästä. Valtaosa virheellisistä maksuista syntyy muista syistä kuin vilpillisestä menettelystä, kuten hallinnollisista prosesseista, viiveistä tai puutteellisista selvityksistä. Näin laaja tietojenkäsittelyn laajennus kohdistuu tosiasiallisesti ensisijaisesti suuriin joukkoihin, joilla ei ole väärinkäyttötaustaa.

PAM korostaa, että väärinkäytösten torjunnan rinnalla ensisijaisen tärkeää on puuttua virheellisten maksujen ja takaisinperintöjen taustalla oleviin rakenteellisiin syihin. Tämä edellyttää järjestelmien kehittämistä ja riittäviä henkilöstöresursseja, jotta viranomaisen toimintaan liittyvät virheet ja viiveet eivät aiheuta takaisinperintöjä tai kohtuutonta selvitystaakkaa hakijoille.

Vaikka esityksessä ei nimenomaisesti säädetä PMJ-kyselyiden tekemisestä jokaisessa asiassa, perusteluista välittyy, että PMJ:stä on tarkoitus muodostua tavanomainen ja ensisijainen tapa hankkia ainakin ei-arkaluonteisia pankkitietoja niissä etuuksissa, joissa tiedot on kuvattu ratkaisemisen kannalta välttämättömiksi. Tämä korostaa tarvetta selkeyttää ja rajata käytön edellytyksiä siten, että menettely ei tosiasiallisesti laajene ”yleiseksi taustatarkastukseksi” ilman yksilöityä tarvetta. Toisaalta esityksessä todetaan, että sähköinen tiedonsaanti voisi vähentää

toimeentulotuen alikäyttöä, jonka on tutkimusten perusteella arvioitu olevan noin 30 prosenttia tai jopa enemmän, kun hakeminen ja asiointi kevenevät tiliotteiden toimittamiseen liittyvien lisäselvityspyyntöjen vähentyessä.

PAM esittää, että jatkovalmistelussa tilitapahtumatietojen saantia koskevat edellytykset sidotaan tiukasti välttämättömyyteen ja yksilöityyn, tapauskohtaiseen perusteeseen. Lisäksi tilitapahtumatietojen ajallinen ulottuvuus tulee rajata lähtökohtaisesti lyhyeksi, ja päätöksentekoon on liitettävä vahvempi perustelu- ja kirjaamisvelvollisuus, jotta menettelyn jälkikäteinen valvonta on mahdollinen. Hakijalle annettavan informoinnin tulee olla selkeää ja ymmärrettävää (mitä tietoja hankitaan, miltä ajalta, mihin tarkoitukseen ja millä perusteella). Ennen laajamittaista käyttöönottoa tulee lisäksi toteuttaa kattava tietosuojavaikutusten arviointi ja järjestää riippumaton seuranta.

Matkakorvauksiin (Kela-taksit) liittyvä lausuntopalaute:

Oikeudellisesti keskeistä on, että Kelan korvaamia taksimatkoja käyttävät tyypillisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt, kuten iäkkäät, vammaiset ja pitkäaikaissairaat, joiden toimintakyky ja liikkumismahdollisuudet ovat jo valmiiksi rajoittuneet. Suorakorvausoikeuden rajoittaminen voi siksi vaikuttaa välittömästi henkilön tosiasialliseen mahdollisuuteen päästä välttämättömiin terveydenhuollon ja kuntoutuksen palveluihin, minkä vuoksi rajoituksen perusteiden, keston ja menettelyn on oltava täsmällisesti säädettyjä ja ennakoitavia.

Erityisen ongelmallinen on malli, jossa toistuvan väärinkäytösepäilyn perusteella henkilö siirretään ensin itse maksavaksi ja vasta sen jälkeen hakemaan korvausta jälkikäteen. Monilla kohderyhmään kuuluvilla ei ole taloudellista mahdollisuutta maksaa matkaa ensin itse, jolloin järjestely voi muodostua käytännössä liikkumisen esteeksi ja heikentää palveluihin hakeutumista.

Lisäksi on perusteltua arvioida kriittisesti, mitä ”väärinkäyttö” Kela-taksien kohdalla käytännössä tarkoittaa ja mikä sen taustalla on. Jos henkilön Kela-korvattuja taksimatkoja on käytetty muuhun kuin sairausvakuutuslain perusteella korvattaviin matkoihin, tämä voi viitata paitsi sääntöjen rikkomiseen myös siihen, että henkilöllä on todellinen, tunnistamaton liikkumisen tarve arjen välttämättömiin asiointeihin (esimerkiksi ruokaostoksiin tai muihin perusasioihin), jota nykyinen järjestelmä ei kata tai jota muut palvelut eivät tosiasiallisesti turvaa. Pelkkä rajoittamiseen ja ”rangaistusseuraamukseen” nojaava lähestymistapa voi tällöin olla perusoikeus- ja sosiaalipoliittisesti ongelmallinen: se saattaa heikentää entisestään niiden henkilöiden toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista, joiden kohdalla liikkumisrajoitteet ja avuntarve ovat jo korostuneita, ja samalla siirtää kustannuksia muualle järjestelmään (esimerkiksi lisääntyneinä terveyshaittoina ja palvelutarpeina).

Jatkovalmistelussa on välttämätöntä varmistaa, että mahdolliset rajoitustoimet ovat määräaikaaisia ja yksilöllisesti perusteltuja sekä suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja että vaihtoehtoiset toimintatavat turvaavat matkan järjestymisen hoitoon myös rajoitustilanteissa ilman etukäteismaksun muodostamaa kynnystä. Samanaikaisesti olisi arvioitava, tarvitaanko

haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille nykyistä toimivampia ja oikeasuhtaisempia ratkaisuja arjen välttämättömään liikkumiseen (esimerkiksi erillinen, selkeästi rajattu liikkumisen tuki tai palvelu), jotta terveydenhuollon matkoihin tarkoitettu järjestelmä ei tosiasiallisesti muutu ainoaksi keinoksi selviytyä arjen asioinneista.

Toimeentulotuessa huomioitavia laskuja koskevaan Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuteen liittyvä lausuntopalaute:

Tiedonsaantioikeus voi olla hyväksyttävä väärinkäytösepäilyn tilanteessa silloin, kun se rajoittuu laskun olemassaolon, summan, eräpäivän ja maksunsaajan varmistamiseen, mutta oikeudelliset riskit kasvavat nopeasti, jos pyynnöt ulottuvat laskun sisällölliseen palvelukuvaukseen tai muihin seikkoihin, joista voi ilmetä arkaluonteisia tietoja. Sääntelyn tulee täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut tarkkarajaisuus- ja välttämättömyysvaatimukset sekä GDPR:n minimointiperiaate.

Toimeentulotuen hakijan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä lausuntopalaute:

PAM pitää sinänsä kannatettavana, että tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuutta selkeytetään ja että yhteistaloutta koskeva arviointi tehdään sukupuolineutraalisti. Samalla PAM kiinnittää huomiota siihen, että 17 §:n 3 momentin muutos velvoittaa hakijaa aiempaa selkeämmin toimittamaan selvityksiä talouden erillisyydestä ja oleskelupaikasta, mikä voi lisätä selvitys- ja todistustaakkaa sekä heikentää oikeusturvaa erityisesti haavoittuvissa ja epävakaisissa elämäntilanteissa (esimerkiksi asunnottomuus, väkivallan uhka, tilapäinen majoittuminen tai muut epäselvät asumisjärjestelyt). Esityksen perusteluissa kuvattu laaja arviointikehikko yhteistalouden ja avoliiton tunnistamiseksi (esim. asunnon koko, yhdessä asumisen kesto, keskinäiset tilisiirrot ja asumishistoria) voi käytännössä johtaa hyvin laajoihin ja vaikeasti ennakoitaviin selvityspyyntöihin. Jatkovalmistelussa on selkeytettävä, että selvityksiä arvioidaan kokonaisuutena ja että vaihtoehtoiset näyttömuodot hyväksytään, eikä yksittäisen liitteen puuttumisesta tehdä automaattisia kielteisiä johtopäätöksiä.

Lääkärinlausuntoja- ja todistuksia koskevan tiedonsaantioikeuden tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

PAM pitää kannatettavana, että lääkärintodistusten ja -lausuntojen toimittamista Kelalle sujuvoitetaan hyödyntämällä Kannan kysely- ja välityspalvelua. Menettely on omiaan vähentämään asiakkaan asiointitaakkaa, nopeuttamaan käsittelyä ja parantamaan tietoturvaa verrattuna paperisiin ja monikanavaisiin toimitustapoihin sekä vähentämään Kelalle tarpeettomasti toimitettavia lääkärinlausuntoja.

Muihin toteuttamisvaihtoehtoihin liittyvä lausuntopalaute:

Ei lausuttavaa.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

PAM katsoo, että esityksen vaikutusarviointi ei riittävällä tavalla tue sellaista välttämättömyys-, oikeasuhtaisuus- ja tarkkarajaisuusarviota, jota perusoikeuksiin puuttuvilta tiedonsaantijärjestelyiltä edellytetään. Vaikka esityksessä esitetään euromääräisiä säästöarvioita ja kuvataan tavoitteita, samalla todetaan, ettei muutosten vaikutuksia väärinkäytösten ja virheellisten maksujen vähenemiseen tai ihmisten tosiasialliseen toimintaan ole voitu ennustaa luotettavasti, ja että arviot sisältävät epävarmuutta. Lisäksi esityksessä todetaan, että osa vaikutusarvioista täydentyy jatkovalmistelussa. Tämä on ongelmallista, koska juuri vaikutusten kohdentuminen ja mittaluokka

ovat keskeisiä sen arvioimiseksi, ovatko esitetyt keinot aidosti välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyötyyn.

PAM kiinnittää huomiota myös siihen, että esitys tunnistaa merkittäviä epävarmuuksia ja samalla jättää osan etuusmenovaikutuksista täydennettäväksi myöhemmin, vaikka kyse on erityisesti pienituloisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistuvista etuusjärjestelmistä. Lisäksi esityksessä todetaan, että sähköinen tiedonsaanti voi vähentää toimeentulotuen alikäyttöä, mutta tämän mahdollisia menovaikutuksia ei ole arvioitu. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus tulisi arvioida läpinäkyvästi ja kokonaisuutena, jotta nettovaikutus ja sääntelyn mitoitus voidaan perustella.

PAM katsoo, että vaikutusarvioinnin puutteet korostuvat suhteellisuusarviossa: taloudellisten vaikutusten ohella on arvioitava, onko ehdotettujen toimien laajuus ja kohdentuminen oikeassa suhteessa ilmiön laajuuteen. Vaikutusarvioinnissa tulee tuoda nykyistä selkeämmin esiin kohdejoukon koko, väärinkäyttöjen volyymi ja keskeiset taustaoletukset sekä vertailla toteutustapoja, joilla tavoitteet voidaan saavuttaa mahdollisimman kohdennetusti ja mahdollisimman vähällä puuttumisella yksityiselämän suojaan. Ilman tätä vertailua ja konkreettista kohdentumisarviota sääntelyn oikeasuhtaisuutta ei voida asianmukaisesti osoittaa.

Muu lausuntopalaute:

PAM katsoo, että esityksen tavoitteita voidaan edistää tehokkaammin ja perusoikeusmyönteisemmin painottamalla ensisijaisesti virheellisten ja liikaa maksettujen etuuksien ennaltaehkäisyä. Tämä edellyttää ennen kaikkea prosessien, etuuksien yhteensovituksen ja asiointipalvelujen kehittämistä sekä riittäviä resursseja virheiden ehkäisemiseksi. Samalla raskaimmat tiedonsaantikeinot tulee rajata vain aidosti välttämättömiin ja yksilöityihin tilanteisiin, joissa tavoitetta ei voida saavuttaa lievemmillä keinoilla.

Esityksen tavoitteet mm. virheellisten maksujen vähentäminen ja käsittelyn sujuvoittaminen ovat sinänsä hyväksyttäviä. Ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin keinovalikoiman oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä. Esityksen omien tietojen perusteella väärinkäytökset muodostavat takaisinperinnöissä marginaalisen osuuden, ja virheelliset maksut syntyvät merkittävältä osin muista syistä kuin vilpillisestä menettelystä, kuten olosuhdemuutoksista, takautuvista etuuksista, prosessiviiveistä sekä tiedonkulun ja yhteensovituksen puutteista. Tämä korostaa tarvetta kohdentaa toimet ensisijaisesti niihin rakenteellisiin syihin, jotka tuottavat suurimman osan virheellisistä maksuista.

Lehtimäki Nora
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry