

Asia: VN/17391/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Pankki- ja tilitietoihin liittyvä lausuntopalaute:

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos voisi tehdä rahalaitostiedusteluja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Esityksessä esitetään samalla myös muita muutoksia Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskeviin säännöksiin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunnossaan PeVL 48/2018 vp katsonut, ettei hallituksen esitykseen HE 167/2018 vp sisältynyt tuolloin hyväksyttävästi perusteltua, perustuslain kannalta asianmukaista, täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta edellä mainittuun järjestelmään. Nykyisessä esityksessä palataan samaan asiaan ja ehdotetaan muutettaviksi toimeentulotuesta annettua lakia, yleisestä asumistuesta annettua lakia, eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia.

Erityisesti Kansaneläkelaitoksen tilitapahtumatietoihin kohdistuvalla tiedonsaantioikeudella olisi merkittävää vaikutusta yksityiselämän suojan kannalta, sillä tilitapahtumatiedot voivat sisältää myös arkaluonteista tietoa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöisen välttämättömyysedellytyksen tulee olla lakiteknisesti toteutettu asianmukaisesti ja sen tulee myös tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittävillä kontrolleilla välttämättömään (PeVL 21/2025 vp, kohdat 8 ja 13). Esityksessä arkaluonteisiin tietoihin pääsyyn sisältyisi myös ylimääräisenä ennakollisena kontrollina etuuden hakijan kiello-oikeus. Kiello-oikeuden ansiosta etuuden hakijalla olisi edelleen mahdollisuus toimittaa pyydytetyt tiliotteet Kansaneläkelaitokselle itse ja halutessaan peittää tiliotteilta arkaluonteiset tiedot.

Esityksen mukaan etuuden hakijan kiello-oikeus liittyy kuitenkin toimeentulotuen osalta vain toimeentulotuesta annetun lain 3 a luvun 18 a §:n 5 momentin mukaiseen tilanteeseen eli tilitapahtumien hankintaan. Hakijalla ei olisi mahdollisuutta kieltää saman pykälän 4 momentin mukaista välttämättömien tili-, saldo- ja varallisuustietojen hankintaa, joita ei pidetä arkaluonteisina tietoina. Kyseinen 5 momentin mukainen kiello-oikeus ei kuitenkaan olisi saman pykälän 6 momentin mukaan ehdoton, sillä Kansaneläkelaitoksella olisi pykälän 6 momentin mukaan oikeus saada silti pyynnöstä 5 momentissa tarkoitettut tiedot rahalaitoksilta, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä hakijan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Säännösehdotus on suhteellisen monimutkainen, eikä hakijan kiello-oikeus sekä sen pääsäännöt ja poikkeukset ilmene siitä yksiselitteisen selvästi. Säännös herättää kysymyksen siitä, onko kiello-oikeus todellisuudessa hallinnoitavissa. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hakija valitsisi tilitapahtumatietojen toimittamisen tavan jokaisen hakemuksen osalta erikseen. Kansaneläkelaitoksen tulisi informoida ja ohjeistaa hakijaa hakemisen yhteydessä eri vaihtoehtoista ja niiden seurauksesta.

Etuusasia tulee vireille hakemuksesta, eikä kyseessä siten ole viranomaisaloitteinen asia. Tältä kannalta tarkasteltuna henkilö voi välttää Kansaneläkelaitoksen tiedonhankinnan, mikäli hän jättää etuuden hakematta. Tämä seikka ei kuitenkaan sellaisenaan edes ottaen huomioon kyseiset etuudet voine olla perustuslain kannalta riittävä tai asianmukainenkaan pohja asian valtiosääntöiselle tarkastelulle. Rahalaitoksilta pyydettävät tiedot voivat lisäksi koskea etuuden hakijan lisäksi tai ainoastaan hakijan perheenjäsentä, joka ei ole välttämättä tietoinen perheenjäsenensä tekemästä hakemuksesta tai siihen liittyvästä menettelystä. Esityksen mukaan kiello-oikeus olisi ainoastaan etuuden hakijalla. Esitetty yksityisyyden suojaan puuttuminen tulee perustella hallituksen esityksessä myös hakijan perheenjäsenen osalta. Esityksestä tulisi ilmetä tarkemmin, miten hakijan perheenjäsenelle ilmoitetaan tietojen hankkimisesta, voiko tämä käyttää kiello-oikeutta ja miten Kansaneläkelaitos informoi ja ohjeistaa perheenjäsentä. Esityksessä tulisi huomioida, ettei sillä loukata etuuden hakijan tai hänen perheenjäsenensä mahdollisuutta suojautua tälle tietojen hankkimisesta mahdollisesti aiheutuvilta kielteisiltä seuraamuksilta esimerkiksi vastustamalla tietojen hankintaa hakemuksen peruutuksella.

Lakiehdotuksen mukaan ennen pyynnön esittämistä hakijalle on annettava siitä tieto, mutta esityksen perustelujen mukaan kyseessä olisi ainoastaan hakijan informointi hakemisen yhteydessä. Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin, miten perusteluissa kuvattu yleisluontoinen menettely asiallisesti vastaa tiedon antamista ennen pyynnön esittämistä perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 14/2002 vp, s. 4/II tarkoittamalla tavalla, mikäli hakijalle ei anneta samalla yksilöityä tietoa siitä keiden tiedoista pyynnössä on tosiasiallisesti kyse sekä perustuuko pyyntö toimeentulotuesta annetun lain 3 a luvun 18 §:n 4, 5 vai 6 momenttiin, joka säädettäisiin menettelynä portaittaiseksi ja jonka vaiheilla olisi hakijan yksityisyyden suojaan puuttumisen kannalta eritasoinen merkitys.

Edellä mainittu koskee myös yleisestä asumistuesta annettuun lakiin ehdotettua 7 luvun 42 §:n 3 momenttia sekä eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 5 luvun 43 §:n 3 momenttia koskevaa sääntelyä.

Matkakorvauksiin (Kela-taksit) liittyvä lausuntopalaute:

-

Toimeentulotuessa huomioitavia laskuja koskevaan Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuteen liittyvä lausuntopalaute:

-

Toimeentulotuen hakijan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä lausuntopalaute:

-

Lääkärinlausuntoja- ja todistuksia koskevan tiedonsaantioikeuden tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esityksessä ehdotetaan myös sairausvakuutuslain muuttamista Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksien täsmentämiseksi, jotta Kansaneläkelaitos voisi pyytää lääkärintodistuksia ja -lausuntoja nykyistä sujuvammin Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta.

Muutos on merkittävä verrattuna nykyiseen lähtökohtaan, jossa etuuden hakija itse toimittaa asiakirjat Kansaneläkelaitokselle.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Myös terveydentilaa, sairautta, vammaisuutta ja terveydenhuoltopalvelujen käyttöä koskevat tiedot ovat valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, jotka koskevat yksityiselämään kuuluvien henkilötietojen suojan ydintä, mutta sairausvakuutuslain muuttamista koskevaan esitysluonnokseen ei sisälly tältä osin tilitapahtumien pyytämistä vastaavaa kieltomahdollisuutta. Ehdotus on pyydettävien tietojen osalta tarkkarajainen. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, millä tavalla hakijalla olisi mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä lausuntoja hänestä hankitaan. Laillisuusvalvontakäytännössä on noussut ajoittain esiin tilanteita, joissa henkilö pitää lääkärin hänestä tekemää diagnoosia tai muita kirjauksia virheellisenä tai on esimerkiksi tyytymätön lääkärin työkykyä koskevaan kannanottoon. Mikäli kyse ei ole kiistattomasti virheellisistä tiedoista, tällaisten tietojen oikaiseminen ensisijaisesti potilasasiakirjoihin tehtävällä merkinnällä voi olla mahdotonta. Esityksessä tulisi arvioida erityisesti Kansaneläkelaitoksen aloitteeseen perustuvan työkyvyttömyydestä annettavan lääkärinlausunnon hankkimisen vaikutuksia etuuden hakijan ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan kannalta ja ottaa tarkemmin kantaa siihen, miten hakijan oikeudet tulisivat turvatuiksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Esityksessä ei ole tuotu esiin, sovelletaanko sairausvakuutuslain 19 luvun 1 §:ään esitettyyn uuteen 6 momenttiin myös saman luvun 12 §:ssä lausuntopalkkioiden maksuttomuudesta säädettyä ja olisiko tällä taloudellisia vaikutuksia.

Muihin toteuttamisvaihtoehtoihin liittyvä lausuntopalaute:

-

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

-

Muu lausuntopalaute:

Esityksen mukaisen tietojenvaihtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on sosiaaliturvaetuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten vähentäminen sekä henkilötietojen sähköisen ja turvallisen käsittelyn edistäminen. Tavoite on lähtökohtaisesti hyväksyttävä.

Esityksen mukaisella tiedonsaanti- ja luovutussääntelyn parantamisella tavoitellaan erityisesti Kansaneläkelaitoksen toimintamahdollisuuksia väärinkäytösepäilyjen selvittämisessä. Pankki- ja maksutilejä koskevien kyselyjen käyttöönotolla tavoitellaan etuuksiin kohdistuvien petosrikosten ennaltaehkäisyä sekä väärennösrikosten vähentymistä. Väärinkäytösepäilyjen selvittämisessä tai rikosten ehkäisyssä ei kuitenkaan ole kyse Kansaneläkelaitokselle Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (Kansaneläkelaitoslaki, 731/2001) säädetystä tehtävästä. Kansaneläkelaitoslain 2 §:n 1 momentin (425/2021) mukaan Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintapalveluja koskevista tehtävistä säädetään eri laeissa. Kansaneläkelaitokselle voidaan antaa lailla myös muita tehtäviä. Etuuslainsäädännössä yleisesti käytettävä käsite ”vilpillinen menettely”, joka edellyttää Kansaneläkelaitokselta myös etuuden liikamaksun aiheuttaneiden syiden tutkimista, liittyy vain tilanteeseen, jossa Kansaneläkelaitos on selvittämässä, voidaanko aiheetta tai määrältään liian suurena maksetun etuuden määrää kohtuullistaa. Esityksestä tulisi ilmetä nykyistä tarkemmin, mihin lainsäädäntöpohjaan Kansaneläkelaitoksen tehtävän väärinkäytösten selvittäjänä katsotaan perustuvan.

Esityksellä tavoitellaan myös Kansaneläkelaitoksen toiminnan tehostumista ja etuuden hakijoiden asioinnin sujuvoittamista. Esitys on yhteydessä myös valtiovarainministeriön digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamiseen liittyvään hankkeeseen VM09:00/2024, jonka tavoitteena on lisätä julkisen hallinnon toimijoiden mahdollisuuksia edistää tuottavuutta ja palveluiden käytettävyyttä sekä edistää tiedon liikkumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä. Kansaneläkelaitoksessa on vireillä Eepos-nimellä kulkeva sosiaaliturvan toimeenpanon kehittämisohjelma, jonka keskeisenä osana Kansaneläkelaitos on uudistamassa etuuskäsittelyn tietojärjestelmiä myös laajemman automatisaation mahdollistamiseksi. Kansaneläkelaitos on ilmoittanut, että automatisaatio voi vähentää asiakkaiden asioinnin tarvetta ja joiltain osin jopa poistaa tämän kokonaan. Tietojenvaihdon ja ristikkäiskäytön mahdollistavalla lainsäädännöllä on tällöin merkittävä vaikutus myös laajemman automaattisen päätöksenteon mahdollistavien automaattisten järjestelmien kehittämisessä. Esitystä tulisi tarkastella monipuolisemmin Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta myös tästä näkökulmasta

erityisesti, jos on odotettavissa, että rahalaitostiedustelujen tekemisestä olisi tulossa rutiininomainen vaihe kaikissa niissä etuushakemuksissa, joissa se olisi lain mukaan mahdollista.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä pidetään merkityksellisenä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden lopussa on lyhyesti perusteltava nykyistä tarkemmin, miksi perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen kertomalla ne perustuslain 10 §:n tulkintakysymykset, joihin perustuslakivaliokunnan on tarpeen ottaa kantaa.

Goebel Maija-Liisa

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Janne Salminen