

Lausunto

28.01.2026

Asia: VN/17391/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Pankki- ja tilitietoihin liittyvä lausuntopalaute:

Esitettävät muutokset ovat merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, erityisesti perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunta on pitänyt arkaluonteisina tietoina henkilön yksityiskohtaisia tilitietoja (PeVL 48/2018 vp, s. 4) sekä maksukorttitietoja (PeVL 36/2020 vp, s. 3–4). Valiokunta on arvioinut arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvän vakavia tietoturva- ja tiedonväärinkäytösriskejä (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Valiokunta on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata tarkkarajaisilla ja täsmällisillä säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5). On huomioitava, että valiokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/ 2012 vp; s. 4/I, PeVL 48/2018 vp, s. 4–5).

Esitettävät muutokset koskevat arkaluonteisten henkilötietojen eli yksityiskohtaisten tilitapahtumatietojen käsittelyä erityisesti väärinkäytösten ja liikamaksujen torjumiseksi. Väärinkäytösepäilyjen määrä oli vuonna 2024 alle puoli promillea kaikista maksetuista etuuksista. Väärinkäytösten esiintyvyys vaikuttaa siihen, miten arvioidaan tiedonsaantioikeuksien oikeasuhtaisuutta. Toisaalta on punnittava Kelan edellytyksiä toteuttaa hallintolain 31 §:n mukaista selvittämisvelvollisuutta. Esitysluonnoksessa myös arvioidaan tiedonsaannin vähentävän toimeentulotuen alikäyttöä ja nopeuttavan hakemusten käsittelyä, kun hakijan ei tarvitsisi itse toimittaa tietoja. Toimeentulotuen alikäyttö on merkittävä ongelma, joten toimet alikäytön vähentämiseksi ja hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi ovat sinänsä kannatettavia.

Perusteltavissakin olevia tiedonsaantioikeuksia on niiden perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden vuoksi rajattava tarkkarajaisilla ja täsmällisillä säännöksillä vain selvittämismahdollisuuden kannalta välttämättömään.

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ei esitetä riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisiä säännöksiä, joilla tietojen käsittely rajattaisiin vain välttämättömään. Esitysluonnoksessa ei kerrota täsmällisesti ja tarkasti, missä tilanteissa ja millä perusteella Kela hankkisi rahoituslaitoksilta suoraan etuudenhakijan tietoja.

Esitysluonnoksessa todetaan, että "[v]oimassa olevan sääntelyn mukaan hakijan on liitettävä tilitapahtumia koskevat tiedot etuushakemukseen. Hallinnollisen taakan näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista pyytää etuudenhakijaa toimittamaan tietoja silloin, kun tieto olisi saatavilla luotettavasti ja tietoturvallisesti viranomaisen hyödyntämän kysely-yhteyden välityksellä. Kansaneläkelaitos käyttäisi tietoja etuusratkaisun oikeellisuuden ja lainmukaisuuden selvittämiseen ja varmentamiseen yksittäisissä tilanteissa, joissa sen arvioitaisiin olevan välttämätöntä. Tällöin käsiteltävät tiedot olisivat sellaisia, jotka etuuden hakijan tulisi myös itse ilmoittaa" (s. 62).

Esitysluonnoksesta jää vaikutelma, että jatkossa etuudenhakijoiden tilitiedot menisivät Kelalle aina joko siten, että Kela hankkii tiedot suoraan rahoituslaitoksilta tai sitten hakija niin halutessaan toimittaisi tiedot itse Kelalle. Esitysluonnoksen mukaan (s. 47) "Käytännössä hakija siis jokaisen hakemuksen sekä mahdollisen päätöksen korjaamista koskevan tilanteen ja takaisinperinnän yhteydessä valitsisi tilitapahtumatietojen toimittamisen tavan". Näyttää siis siltä, että tietojen hankinta rahoituslaitoksilta olisi pikemminkin automaattista kuin välttämättömyysarviointiin perustuvaa. Edellytys tarkkarajaisesta ja täsmällisestä sääntelystä ei siten täytyisi. Esitysluonnoksessa ei kuvata välttämättömyysarviointia tai siinä käytettäviä välttämättömyyskriteereitä.

Tiedonsaantioikeuksien lisäksi oleellista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on myös tapa, jolla viranomaiset käsittelevät arkaluonteisia tietoja. Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että Kelan tiedonsaantioikeuksien muutos tapahtuisi samanaikaisesti, kun Kela osana laajempaa Eepos-ohjelmaa sosiaaliturvan digitalisoimiseksi kehittää algoritmeja etuuksien väärinkäytösten havaitsemiseksi. Laajojen tilitietoaineistojen seulominen tekoälyllä mahdollisten väärinkäytösten havaitsemiseksi voi olla riski perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Amnesty on tutkinut tekoälyn käyttöä sosiaaliturvaetuuksien väärinkäytösten havaitsemiseksi useassa maassa ja on todennut sen johtaneen massavalvontaan ja varsin syrjiviin käytäntöihin (kts. esim. Tanskaa koskeva Amnesty:n raportti vuodelta 2024: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2024/11/EUR1887092024ENGLISH.pdf>).

Esitysluonnoksessa ei mainita millä tavoin Kela aikoo käsitellä rahoituslaitoksilta saatavia tietoja ja olisiko tarkoituksena hyödyntää tekoälyä tietoaaineistojen käsittelyssä. Esitysluonnoksessa ei myöskään mainita, aiotaanko saatavia tilitietoja yhdistää muihin hakijaa koskeviin tietoihin.

väärinkäytösten havaitsemiseksi. Mikäli Kela hankkisi tässä tarkoituksessa rutiininomaisesti etuudenhakijoiden yksityiskohtaiset tilitiedot ja seuloisi niitä tekoälyavusteisesti, mahdollisesti muihin henkilötietoihin yhdistäen, kyseessä saattaisi olla sosiaalinen pisteytys, joka on kielletty EU:n tekoälyasetuksen (2024/1689) nojalla siihen liittyvien mahdollisten syrjivien vaikutusten vuoksi.

Esityksen jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin välttämättömyysarviointia ja siinä käytettäviä välttämättömyyskriteereitä. Amnesty suosittelee, että hakijan kielto-oikeuden sijaan lähtökohdaksi otettaisiin aktiivinen suostumus, jolloin hakija voisi halutessaan hakemuksessaan myöntää Kelalle oikeudet tilitetietojen hankintaan rahoituslaitoksilta. Jatkovalmistelussa tulisi myös määrittää tarkemmin, miten Kela tulisi käsittelemään lain nojalla saatavia tietoja ja varmistaa, ettei niitä käytetä tavalla, joka on perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tai tekoälyasetuksen vastainen.

Matkakorvauksiin (Kela-taksit) liittyvä lausuntopalaute:

-

Toimeentulotuessa huomioitavia laskuja koskevaan Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuteen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen mukaan Kelalla olisi oikeus pyytää väärinkäytösepäilyn tilanteessa suoraan laskuttajalta tietoja toimeentulotuessa huomioitavista toimeentulotukilain 7 a ja 7 b §:n mukaisista menoista. Tietojen pyytämisen laskuttajalta tulee myös perustua välttämättömyyteen, eikä sen tule muodostua rutiininomaiseksi ja ensisijaiseksi toimintatavaksi.

Toimeentulotuen hakijan tietojenanto- ja ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia, joiden myötä toimeentulotuen hakija veloitettaisiin nykyistä selkeämmin toimittamaan tarvittavia selvityksiä Kelalle muun muassa talouden erillisyydestä ja oleskelupaikasta. Esimerkiksi talouden erillisyyttä arvioitaessa otetaan esitysluonnoksen mukaan huomioon esimerkiksi seuraavia seikkoja: asunnon koko, yhdessä asumisen kesto, keskinäiset tilisiirrot, muut asunnossa asuvat henkilöt, yhteinen asumishistoria, yhteiset lapset, erillään ilmoitetun asumisen tai puolison poste restante-merkinnän aikana syntyneet lapset, vuokrasopimuksesta ja vuokranmaksusta saadut selvitykset sekä muista asumisolosuhteista saadut tiedot. Oleskelupaikkaa arvioitaessa huomioidaan esimerkiksi hakijan ja tämän perheen olosuhteita, asumista, perheen kokoonpanoa sekä työskentelyä.

Sinänsä on myönteistä, että hakijan talouden erillisyyssarviointia tehtäisiin sukupuolineutraalisti. Riskinä kuitenkin on, että vaikeassa elämäntilanteessa tai heikossa terveystilassa oleville tuenhakijoille lisäselvitysten toimittaminen asumisolosuhteista voi olla kohtuutonta. Tällöin riskinä on, että tuki jätetään myöntämättä puuttuvien selvitysten vuoksi. Tässä yhteydessä on huomioitava helmikuussa 2025 voimaan tuleva toimeentulotukiudistus, joka sisältää runsaasti uusia velvoitteita ja ehtoja toimeentulotuen saannille. Riskinä on, että toimeentulotuen alikäyttö lisääntyy.

On huomionarvoista, että mainittujen tietojen käsittelytapaa ei avata esitysluonnoksessa. Amnesty katsoo, että mikäli talouden erillisyyttä ja oleskelupaikkaa koskevia tietoja käsiteltäisiin Kelassa tekoälyavusteisesti väärinkäytösten havaitsemiseksi, kyseessä saattaisi olla sosiaalinen pisteytys,

joka on kielletty EU:n tekoälyasetuksen (2024/1689) nojalla siihen liittyvien mahdollisten syrjivien vaikutusten vuoksi.

Lääkärinlausuntoja- ja todistuksia koskevan tiedonsaantioikeuden tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Muihin toteuttamisvaihtoehtoihin liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen mukaan vain noin viisi prosenttia liikamaksuista johtuu väärinkäytöksistä. Ylivoimaisesti suurin osa liikamaksuista, 95 prosenttia, aiheutuu esimerkiksi tiedonkulun puutteista, erilaisista prosessiviiveistä ja hakijoiden olosuhdemuutoksista. Olisi tarkoituksenmukaista edistää näiden liikamaksujen ennaltaehkäisyä esimerkiksi lisäämällä hakijoiden tiedonsaantia, ohjausta ja neuvontaa. Onkin valitettavaa, että Kelassa on päätetty tuottavuusohjelman nojalla vähentää merkittävästi palvelupisteiden määrää, mikä heikentää asiakkaiden mahdollisuutta saada ohjausta ja neuvontaa kasvokkain. Liikamaksujen takaisinperintä voi aiheuttaa pienituloisille etuuksien saajille merkittävää taloudellista ahdinkoa, siksi niiden ennaltaehkäisy on tärkeää. Vuonna 2023 Kela peri etuuksia takaisin yhteensä 117 miljoonaa euroa. Etuuksien osalta eniten perittiin takaisin yleistä asumistukea, eläkkeensaajan asumistukea ja opintotukea.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on osin puutteellinen. Siinä ei arvioida esitettävien muutosten mahdollisia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia marginalisoidussa tai syrjinnälle alttiissa asemassa oleviin ihmisiin. Esitystä tulee täydentää tältä osin jatkovalmistelussa.

Muu lausuntopalaute:

-

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto