

28.1.2026

EOAK/8261/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Juha Niemelä

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE KANSANELÄKELAITOKSEN TIETOJENVAIHTOA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISEKSI

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Taustalla on hallitusohjelman mukainen tavoite ehkäistä sosiaaliturvan väärinkäytöksiä, vähentää sosiaaliturvaetuuksien virheellisiä maksuja ja edistää Kelan ja muiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä Kelan tiedonsaantioikeuksia. Lisäksi Uudistuksella tavoitellaan julkistalouden säästöjä.

Tavoitteena on, että asiakastieto liikkuisi sähköisesti ja turvallisesti ja Kansaneläkelaitos (Kela) saisi tarpeellisen käsityksen henkilön tilanteesta.

Kela voisi tietysin edellytyksin pyytää etuudenhakijoiden tileistä tietoja pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tehdyllä yksilöidyllä pyynnöllä. Etuuden hakija voisi kuitenkin arkaluonteisten tilitapahtumatietojen osalta kieltää kyselyn tekemisen, jolloin hänen itse toimittaa tiliotteet Kelassa. Pankki- ja maksutilejä koskevien kyselyjen mahdollistaminen ei merkitsisi näiden tietojen käsittelyn laajentumista, vaan Kela käsittelisi näitä tietoja samoissa tilanteissa kuin nykyisin. Kyselyjen käyttöönotolla tavoitellaan etuuksiin kohdistuvien petosrikosten ennaltaehkäisyä ja väärennösrikosten vähentymistä sekä tietosuojan toteutumista. Lisäksi tavoitellaan hakijoiden asiainnin helpottumista ja Kelan toimeenpanon tehostumista.

Tavoitteena on puuttua myös Kelan maksamien matkakorvausten väärinkäyttöihin. Kelalle esitetään oikeutta luovuttaa tietoja matkojen yhdistelyä suorittavalle tilausvälityskeskukseksi niistä vakuutetuista, joille matkakorvausta ei suoritettaisi suorakorvauksena toistuvien väärinkäytösten vuoksi.

Kelalle esitetään myös oikeutta pyytää perustoimeentulossa huomioitaviin laskuihin liittyvien väärennösepäilyjen kohdalla tietoja suoraan laskuttajalta.

Toimeentulotukilain mukaista hakijan ilmoitusvelvollisuutta koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä nykyistä selkeämmin velvoitettaisiin henkilö toimittamaan tarvittavia selvityksiä talouden erillisyydestä ja oleskelupaikasta. Muutoksen yhteydessä korostettaisiin myös Kelan selvitysvelvollisuutta.

Lisäksi tavoitteena on, että Kela saisi etuuskäsittelyssä hakemuksen liitteeksi tarvittavat lääkärinlausunnot- ja todistukset nykyistä sujuvammin Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta, mikä nopeuttaisi tietojensaantia ja parantaisi tietoturvaa. Lisäksi se sujuvoittaisi henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden asiointia. Tavoitteen saavuttamiseksi sairausvakuutuslain mukaista tiedonsaantioikeutta ehdotetaan täsmennettäväksi.

Lausun asiassa seuraavan.

2 TIEDUSTELUT PANKKI- JA TILITIE TOIHIN

2.1 Nykytilanne

Toimeentulotukiasioissa Kelaan on sovellettu lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (64 §), jonka mukaan rahalaitoksilla on velvollisuus antaa **tietoja**, jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Kelan on kuitenkin pitänyt antaa rahalaitostiedustelusta muutoksenhakukelpoinen päätös, jonka lainvoimaiseksi tulon jälkeen Kela pystyi tekemään tiedustelun pankkiin.

Loppuvuodesta 2025 lakiin lisättiin uusi 18 a § 4 mom. (HE 116/2025 vp, säädöskokoelma 2/26), ja 1.2.2026 alkaen Kelan tiedonsaantioikeutta rahalaitoksilta säännellään näin:

Kansaneläkelaitoksella on myös oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi **välttämättömät tiedot** rahalaitoksilta koskien toimeentulotuen hakijaa tai saajaa, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä toimeentulotuen hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tietojen saamiseksi tulee esittää kirjallisena. Ennen pyynnön esittämistä hakijalle tai saajalle on annettava siitä tieto.

Muutoksen myötä Kelan ei tarvitse enää jatkossa tehdä rahalaitostiedustelusta muutoksenhakukelpoista päätöstä.

Asumistuki- ja eläkkeensaajien asumistukiasioissa Kelalla on oikeus saada rahalaitoksilta **välttämättömät tiedot** rahalaitoksilta, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä asumistuen hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta.

2.2 Ehdotetut muutokset

Luonnoksessa esitetään Kelalle oikeutta saada pyynnöstä **toimeentulotukiasioissa** hakijan ja hänen perheeseensä kuuluvien välttämättömät tili-, saldo- ja varallisuustiedot rahalaitoksilta (18 a § 4 mom.). Lisäksi Kelalla olisi oikeus saada välttämättömät tiedot näiden henkilöiden tilitapahtumista, jollei hakija sitä kiellä (5 mom.). Mutta jos Kelalla on perusteltua syytä epäillä hakijan toimittamia tietoja eikä riittäviä tietoja muutoin saada, sillä olisi oikeus saada myös 5 mom. mukaiset tiedot rahalaitoksilta (6 mom.). Ennen noissa momenteissa tarkoitetun pyynnön esittämistä hakijalle on annettava siitä tieto.

Samoin Kelalle esitetään oikeutta saada **yleisen asumistuen** ratkaisemista varten välttämättömät tili-, saldo- ja arvopaperitiedot hakijalta ja ruokakuntaan kuulualta (42 § 2 mom.). Edelleen Kelalla olisi oikeus saada välttämättömät tiedot näiden henkilöiden tilitapahtumista, jollei tämä ole sitä kieltänyt. Mikäli Kelalla on perusteltua syytä epäillä hakijan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta eikä sellaisia muutenkaan saada, sille ehdotetaan oikeutta saada myös nämä tilitapahtumatiedot rahalaitoksilta (42 § 3 mom.).

Eläkkeensaajien asumistuen osalta Kelalle esitetään oikeutta saada samoin edellytyksin nämä välttämättömät tili-, saldo- ja arvopaperitiedot ja tilitapahtumatiedot hakijalta sekä hänen avio- tai avopuolisoltaan (43 § 2 ja 3 mom.).

Rahalaitostiedustelujen ehdotetaan tapahtuvaksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän (PMJ) kautta. Kelaa ehdotetaan lisättäväksi järjestelmää koskevaan lakiin keskitettyä automatisoitua tilitietojärjestelmää käyttäviin viranomaisiin, jolle voidaan luovuttaa saldo-, tilitapahtuma- ja arvopaperitietoja teknisen rajapinnan avulla.

2.3 Arviointia

Muutosten tavoitteet (vähentää sosiaaliturvaetuuksien virheellisiä maksuja ja niiden väärinkäytöksiä, helpottaa etuudenhakijoiden asiointia ja vähentää toimeentulotuen alikäyttöä, muuttaa henkilötietojen käsittely turvallisemmaksi niiden sähköisen käsittelyn avulla) ovat perusteltuja.

Luonnoksessa esitettyjen tietojen perusteella tilitietojen puutteellisuus on merkittävä hakemusten hylkäämisen syy ja aiheuttaa runsaasti työtä ja viivästyttää päätösten antamista ja tuen saamista.

Luonnoksen mukaan Kelan toimesta tapahtuva tilitietojen käsittely ei laajenisi tilitietojen myötä, sillä nämä tiedot on voimassa olevankin sääntelyn myötä toimitettava etuushakemusten liitteeksi (s. 28). Nykytilan kuvauksessa todetaan (s. 10), että toimeentulotukihakemuksen ratkaisemista varten tiliotteelta tulee näkyä tilinomistaja, tiliotteen tapahtumajakso, katkeamaton tilitapahtumaluettelo ja saldo.

Esityksen perusteella jää hieman epäselväksi, missä määrin esityksessä on kyse lähinnä voimassa olevan oikeustilan täsmällisemmästä sääntelystä luomalla ero tili- ja tilitapahtumatietojen välillä, ja missä määrin Kelan tiedonsaantioikeuksien laajentamista.

Tilitapahtumatiedot saattavat sisältää tuen hakijan tai hänen perheenjäsenensä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Luonnoksessa (s. 61) käsitellään näitä arkaluonteisia tietoja ja välttämättömyysarviointia. Siellä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 14/2002 vp, jossa se arvioi Kelan etuuslakeihin säädettyä Kelan oikeutta saada asia ratkaisemista varten välttämättömiä tietoja rahalaitoksilta. Luonnoksessa todetaan, että ”tuolloin valiokunta piti sääätämisyjärjestyskysymyksensä viimesijaisuutta eli sitä, että tietopyyntö oli kytketty edellytykseen, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä saada muutoin ja oli perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamia tietoja tai luotettavuutta”.

Totean lisäksi, että valiokunta totesi tuossa lausunnossaan myös, että on välttämätöntä muotoilla asianomaiset säännökset siten, että niistä käy ehdotettua täsmällisemmin ilmi, keiden talletusta koskevista tiedoista on ilmi.

Luonnoksessa tuodaan esiin hakijan mahdollisuus rajoittaa henkilötietojensa käsittely välttämättömään kieltäytymällä antamasta lupaa Kelalle hankkia tietoja tilitapahtumista ja toimittaa pyydetty tiedot itse. Epäselvää on, miten Kelassa suhtaudutaan siihen, että hakija peittää toimittamistaan tilitapahtumista yksityiselämänsä suojaan kuuluviksi katsomansa tapahtumat. Minkälaisen harkinnan jälkeen Kelassa katsotaan, että nyt on kyseessä tilanne, jossa toimitetut tilitapahtumatiedot eivät ole riittäviä siltä osin kuin niistä on peitetty osa, ja se katsoo voivansa ryhtyä toimiin tilitapahtumatietojen pyytämiseksi rahalaitoksilta? Käsitykseni mukaan kynnys sille, että olisi perusteltua syytä katsoa hakijan toimittamien tilitapahtumatietojen riittävyttä tai luotettavuutta, ei saa muodostua ratkaisukäytännössä liian alhaiseksi. Jos hakijan edellytetään aina toimittavan tilitapahtumatiedot koskemattomina Kelaan, hänen yksityisyytensä suojan toteutumisen kannalta mahdollisuus toimittaa tilitapahtumatiedot itse Kelalle menettää ennakkokontrollin keinona käytännössä merkityksensä.

Se, että Kela voisi esittää jatkossa rahalaitospyynnöt PMJ-järjestelmän kautta, nopeuttaa kattavien tietojen saantia ja parantaa tietosuojan toteutumista rahalaitostiedustelussa nykytilaan verrattuna.

3 SUORAKORVAUSOIKEUDEN EPÄÄMINEN MATKAKORVAUKSISSA

Kelan kustantamien matkakorvausten osalta luonnoksessa halutaan puuttua väärinkäytöksiin, joita asiakkaat ovat tehneet käyttämällä suorakorvattuja matkoja muihin kuin terveydenhuollon matkoihin. Kelalle näistä aiheutuu lisätyötä, eikä se saa perusteettomasti maksamiaan etuuksia perittyä useinkaan takaisin.

Kelalle esitetään oikeutta luovuttaa korvattavia matkoja välittävälle tilauskeskukselle niiden toistuviin väärinkäytöksiin syyllistyneiden henkilöiden nimet, joille korvausta matkoista ei suoriteta suorakorvauksena.

Henkilöltä ei siis oltaisi epäämässä oikeutta korvaukseen tekemästään terveydenhuollon matkasta, mutta hänen tulisi maksaa matkansa ensin itse ja hakea sen jälkeen Kelalta korvausta.

Tältä osin kyse on siis tietojen luovuttamisesta Kelasta muulle toimijalle. Luonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä lainkaan, minkä tyyppisestä tietojen luovuttamisesta on näiltä osin kyse ja miten luovuttaminen suhteutuu tilauskeskusten jo muutoin käytettävissä oleviin tietoihin. Tämänkaltainen arviointi olisi selvyiden vuoksi perusteltua sisällyttää jatkovalmisteluun.

Totean lisäksi, että ehdotus jättää Kelalle ja matkakorvausasioiden käsittelijälle harkintavaltaa sen suhteen, milloin väärinkäytös on ollut toistuvaa. Lisäksi Kelalla olisi harkintansa mukaan oikeus poistaa suorakorvausoikeuden rajoittamisesta tekemänsä merkintä, jos väärinkäytöksiä ei ilmensi enää tietyllä aikavälillä. Myös näiltä osin harkintavallan laajuus jää hyvin väljästi määritellyksi. Myöskään muutoksenhakuoikeutta näihin Kelan tekemiin ratkaisuihin ei ole sisällytymässä.

Käsitykseni mukaan myös taksiautoilijat ovat kärsineet näistä väärinkäytöksistä, mikäli väärinkäytöksiin syyllistyneet matkustajat ovat pyytäneet matkan maksamista laskulla siltä osin kuin matkan hinta on ylittänyt suorakorvauksen määrän.

Ehdotuksen myötä kasvaa nähdäkseni autoilijoiden riski joutua jatkossa kärsimään luottotappiota matkustajan omavastuusuuden sijasta koko maksusta, mikäli väärinkäyttöön syyllistynyt asiakas on valinnut matkan maksutavaksi laskutuksen. Ehdotus ei siis välttämättä poista väärinkäytöksestä aiheutuvia ongelmia, vaan siirtää ongelman kokonaisuudessaan autoilijoiden huoleksi.

4 TIEDONSAANTIOIKEUS TOIMEENTULOTUESSA HUOMIOITAVISTA LASKUISTA

Luonnoksessa on mainittu esimerkkinä väärennetty sähkölasku ja esitetään Kelalle oikeutta saada tietoja toimeentulotuesta annetun lain 7 a ja b §:ien mukaisten perusmenoina huomioitavien menojen laskuttajilta.

Kyseisissä lainkohdissa on mainittu mm. lämmityskustannukset, kotivakuutusmaksut, vesimaksut sekä koululaisten aamu- ja iltapäivämenot, eli siis hyvin erilaisia laskuttajia.

Kyse on näiltä osin Kelan asiakkaan toimeentulotukiasiakkuutta koskevan tiedon luovuttamisesta näiden menojen laskuttajille. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan käsitelty tätä tietojen luovuttamista koskevaa uutta säännöstä. Pidän välttämättömänä täydentää perusteluja näiltä osin, jotta ehdotuksen suhdetta PL 10 §:ään voidaan asianmukaisesti arvioida.

Totean lisäksi, että Kelalle ehdotetaan siis edellä todetun mukaisesti oikeutta hankkia rahalaitoksilta tuen hakijan tilitapahtumatiedot, jos sillä on perusteltua syytä epäillä toimitetun selvityksen luotettavuutta. Esimerkiksi sähkölaskujen oikeellisuus olisi käsitykseni mukaan valtaosassa tapauksia selvitettävissä näistä tilitapahtumatiedoista.

5 TOIMEENTULOTUEN HAKIJAN TIETOJENANTO- JA ILMOITUSVELVOLLISUUS

Toimeentulotuen hakijalle säädetään velvollisuus esittää selvitystä talouden erillisyydestä ja oleskelupaikasta. Nykylain mukaan on varattava tilaisuus esittää selvitys talouden erillisyydestä. Kun toimeentulotukeen vaikuttavat kaikkien perheenjäsenten tulot ja sitä voidaan myöntää vain Suomessa vakinaisesti oleskelevalle, minulla ei ole tältä osin enemmälti lausuttavaa.

6 LÄÄKÄRINLAUSUNTOJA JA -TODISTUKSIA KOSKEVA TIEDONSAANTIOIKEUS

Kelalle esitetään oikeutta hankkia tietyt todistukset ja lausunnot tiettyjen etuusasioiden (mm. sairaus-, luovutus-, erityis-, raskauspäiväraha) ratkaisemiseksi suoraan terveydenhuollon ammattihenkilöltä tai toimintayksiköltä varaamatta ensin etuuden hakijalle tilaisuutta toimittaa itse näitä tietoja Kelalle. Perusteluna tuodaan esiin nykyisen todistusten ja lausuntojen toimittamisessa ilmenevät käytännön haasteet, jotka lisäävät sekä Kelan että terveydenhuollon toimijoiden ja myös työnantajien työmäärää.

Kela voisi saada em. tiedot esimerkiksi Kanta-palvelun kysely- ja välityspalvelun kautta. Sinänsä tavoite lausuntojen ja todistusten siirtymisestä nykyistä sujuvammin suoraan tämän palvelun kautta on ymmärrettävä.

Toisaalta tässä yhteydessä on myös huomioitava ihmisen oikeus omien asioidensa hallintaan. Mikäli hänellä ei ole ensisijaisesti mahdollisuutta toimittaa itse arkaluonteisia tietojaan sisältäviä todistuksia ja lausuntoja hakemuksensa liitteeksi, hänen mahdollisuutensa ennakkokontrolliin tietojensa käsittelyssä poistuu ja omien tietojensa hallinta heikkenee. Pääsääntöisesti henkilöllä tulisi itsellään olla mahdollisuus toimittaa arkaluonteiset tietonsa, kuten esimerkiksi terveystiedot, hakemuksensa liitteeksi tai vaihtoehtoisesti antaa suostumus viranomaiselle luovuttaa näitä tietoja viranomaiselle.

Ehdotettu Kelan tietojensaantioikeuden laajennus koskisi vain siinä mainittuja etuusasioita. Kela toimeenpanee lukuisia muitakin etuuksia, joissa on arvioitavana hakijasta kirjoitettu lääketieteellinen selvitys. Luonnoksesta ei ilmene, miksi nimenomaan näissä säännöksessä mainituissa etuuksissa on tarpeen poiketa siitä pääsäännöstä, että etuuden hakija itse toimittaa tiedot. Ylipäänsä varsinaista vaikutusarviointia ehdotetusta muutoksesta etuuden hakijoiden kannalta luonnoksessa ei ole.

Ehdotetun säännöksen mukaan ”**Kansaneläkelaitoksella on oikeus** salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä **saada etuuden ratkaisemista varten lääkäriltä tai** muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitetulta **ammattihenkilöltä** sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitetulta terveydenhuollon **toimintayksiköltä lausunto etuuden hakijan työkyvyttömyydestä...**”

Säännösluonnoksessa säädetään siis vain Kelan oikeudesta saada lausunto tai todistus, mutta siinä ei säädetä mitään toimitustavasta, eli siis esimerkiksi kysely- ja välityspalvelusta, mitä kautta Kela voi tätä oikeuttaan toteuttaa. Käsitykseni mukaan ehdotuksessa on kuitenkin kyse siitä, että säännöksessä mainituissa tilanteissa Kelan ei tarvitsisi antaa hakijalle mahdollisuutta toimittaa todistusta/lausuntoa itse, vaan se voisi hankkia hakijasta jo kirjoitetun lausunnon muuta kautta. Kela ei siis luonnollisestikaan voisi pyytää lääkäriä kirjoittamaan lausuntoa/antamaan todistusta hakijasta, vaikka säännöksen ehdotetusta sanamuodosta tällöisenkään johtopäätöksen teko ei olisi nähdäkseni täysin poissuljettua.

7 MUU LAUSUNTOPALAUTE

Luonnoksessa todetaan, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta koska esityksellä on suhde perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityisyydensuojaan, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Säättämisyjärjestysperusteluissa ei ole erikseen tuotu esiin, mikä on se uusi tai epäselvä tulkintatilanne, josta valiokunnan lausuntoa pidetään suotavana. Tältä osin viitataan siihen, mitä perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan todennut valiokunnan lausunnon hankkimisen tarpeellisuutta koskevan lausuman sisällyttämisestä esityksen perusteluihin (ks. esim. PeVL 46/2024 vp ja siinä viitattut).