



Sosiaali- ja terveysministeriö
AI FI 3/2026
28.1.2026

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi toimeentulotuesta annettua lakia, yleisestä asumistuesta annettua lakia, eläkkeensaajan asumistuesta annettua lakia, pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia ja sairausvakuutuslakia. Esityksen tavoitteena on sosiaaliturvaetuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten vähentäminen sekä viiden miljoonan euron säästöjen aikaansaaminen.

Jatkossa Kelan tekemät rahalaitostiedustelut tehtäisiin sähköpostin sijaan yksilöidyillä pyynnöillä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Etuuden hakija voisi kieltää tilitapahtumatietoja koskevan kyselyn, jolloin hänen tulisi itse toimittaa tiliotteet Kelalle.

Jatkossa Kelan perustoimeentulotuen käsittelijällä olisi oikeus pyytää väärinkäytösepäilyä koskevista tilanteista suoraan laskuttajalta tietoja toimeentulotuessa huomioitavista menoista. Esitysluonnoksen mukaan Kelan matkakorvauksiin kohdistuviin toistuviin

väärinkäytöksiin puuttumiseksi Kelalla olisi oikeus luovuttaa henkilötietoja tilausvälityskeskukseen. Tiedon luovutuksen tarkoituksena olisi suorakorvausoikeuden rajoittaminen.

Esityksessä tarkennettaisiin myös toimeentulotuen hakijan velvollisuutta antaa asuin- ja oleskeluosoitettaan koskevia tietoja Kelalle. Lisäksi Kela voisi jatkossa saada etuushakemuksen liitteeksi tarkoitetut lääkärintlausunnot ja -todistukset Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta.

Perusteltavissakin olevia tiedonsaantioikeuksia on niiden perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vuoksi rajattava tarkkarajaisilla ja täsmällisillä säännöksillä vain selvittämismenettelyjen kannalta välttämättömään. Esitysluonnoksessa ei mainita millä tavoin Kela aikoo käsitellä rahoituslaitoksilta saatavia tietoja ja olisiko tarkoituksena hyödyntää tekoälyä tietoaaineistojen käsittelyssä. Esitysluonnosta tulisi tarkentaa, jotta sääntely olisi riittävän tarkkarajaisista ja täsmällisistä, ja tietojen käsittely rajattaisiin vain välttämättömään. Olisi myös varmistettava, että tietojen käsittely on tekoälyasetuksen mukaista.

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 tiedonväärinkäytösriskkejä (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 oikeasuhteisuutta. Toisaalta on punnittava Kelan edellytyksiä toteuttaa hallintolain 31 §:n mukaista selvittämismenettelyä. 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 ihmisoikeusluottuvuuden 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 hyödyntämisen 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 täyttyisi. 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 tietojen väärinkäytösten havaitsemiseksi. Mikäli Kela hankkisi tässä tarkoituksessa rutiininomaisesti etuudenhakijoiden yksityiskohtaiset tilitiedot ja seuloi niitä



tekoölyavusteisesti, mahdollisesti muihin henkilötietoihin yhdistäen, kyseessä saattaisi olla sosiaalinen pisteytys, joka on kielletty EU:n tekoölyasetuksen (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 tekoölyasetuksen vastainen.

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 velvoitettaisiin 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 toimeentulotukiuudistus,



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.

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 ahdingkoa, 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.

Muu 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.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Mariko Sato, taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien asiantuntija,
mariko.sato(at)amnesty.fi