Sosiaali- ja terveysministeriö

Hallituksen esitys eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 49/2026 vp)

Teija Hautera
Erityisasiantuntija
22.4.2026

Sosiaali- ja terveysministeriö

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksen pääasiallinen sisältö

- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausten perusteella hallitus toteuttaa Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan uudistuksen, jonka tavoitteena on sosiaaliturvaetuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten vähentäminen.
- Esityksen tavoitteena on edistää henkilötietojen sähköistä ja turvallista käsittelyä.
- Esityksellä tavoitellaan myös julkistalouden säästöjä. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on sopinut vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta. Suunnitelmaan sisältyy kirjaus Kelan tiedonsaantioikeuksien lisäämisestä sosiaaliturvan väärinkäytön estämiseksi. Säästötavoite tämän sopeutustoimen osalta on 5 miljoonaa euroa.
- Lisäksi esityksellä tavoitellaan hallinnollisen taakan vähentymistä ja Kansaneläkelaitoksen toiminnan tehostumista sekä etuudenhakijan asioinnin sujuvoittamista.
- Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2026 ja 1.3.2027.

Sosiaali- ja terveysministeriö

1. Pankki- ja tilitietoja koskeva Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus

Nykytilan ongelmat

- Kelalla on vaikeuksia saada ajantasaista tietoa hakijoiden ja tuensaajien olemassa olevista tileistä. Tämä tieto olisi välttämätön, jotta Kela voisi varmistua siitä, että kaikkien tilien osalta on esitetty etuuden ratkaisemiseksi välttämätön selvitys (yleisimmin tiliote). Lisäksi Kelalla on vaikeuksia varmistua Kelalle toimitettujen selvitysten (yleisimmin tiliotteiden) muokkaamattomuudesta. Tiliotteiden väärennykset voivat olla hyvin taidokkaasti tehtyjä, joten niiden tunnistaminen etuuskäsittelyssä on vaikeaa.
- Tiliotteiden toimittamiseen liittyvät työvaiheet kuormittavat myös asiakkaita, erityisesti toimeentulotuen hakijoita. Pankki- ja tilitietoja koskevien tietojen puutteellisuus ja puutteita koskevat lisäselvityspyynnöt viivästyttävät hakemusten käsittelyä.

Ehdotettu ratkaisu

- Kelan tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä toimeentulotukilaissa, yleistä asumistukea koskevassa laissa ja eläkkeensaajan asumistukea koskevassa laissa ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin Kelan oikeudesta saada rahalaitoksilta tietoja, jotka ovat välttämättömiä käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten.
- Samalla tiedonsaantioikeutta koskevat ehdotukset laajentaisivat Kelan oikeutta saada tietoja hakijan sijaan suoraan rahalaitoksilta.
- Kelan toimesta tapahtuva pankki- ja tilitietojen käsittely ei kuitenkaan laajenisi ehdotusten myötä, sillä vastaavat tiedot on jo nykyisin toimitettava etuushakemusten liitteeksi.

Ehdotettujen muutosten myötä tiedonsaannin edellytykset muodostuisivat kolmiportaiseksi:

1. Kelalla olisi oikeus saada etuusasian ratkaisemista varten välttämättömät *tili-, saldo ja arvopaperitiedot* rahalaitoksilta. Tiedonsaantioikeus koskisi hakijan lisäksi muita mahdollisia tuensaajia.
2. Kelalla olisi oikeus saada etuusasian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot *tilitapahtumista*, jollei hakija olisi kieltänyt tietojen pyytämistä. Tiedonsaantioikeus koskisi hakijan lisäksi muita mahdollisia tuensaajia. Käytännössä hakija siis jokaisen hakemuksen yhteydessä valitsisi tilitapahtumatietojen toimittamisen tavan. Valinta koskisi tällöin tuon kyseisen hakemuksen ratkaisemiseen tarvittavia tietoja. Halutessaan hakija voisi itse esittää tarvittavat selvitykset tilitapahtumista Kelan tekemän pyynnön mukaisesti.
3. Kelalla olisi oikeus saada edellä tarkoitettuja pankki- ja tilitietoja sekä varallisuutta koskevia tietoja, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä hakijan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. *Viimesijaisen rahalaitostiedustelun* edellytykset vastaisivat tällöin voimassa olevien etuuslakien rahalaitostiedustelua koskevaa sääntelyä.

Asiakkaan asemasta

- Ehdotettu malli säilyttäisi nykytilaa vastaavina asiakkaan seuraavat oikeudet:

  a) oikeus jättää hakemus, mutta kieltäytyä toimittamasta pyydettyjä tilitietoja;

  b) oikeus saada puuttuvien tietojen vuoksi muutoksenhakukelpoinen etuuden hylkäävä päätös, jolloin hän voisi nykyiseen tapaan saattaa tietojen välttämättömyyttä koskevan asian tuomioistuimen tai muutoksenhakuelimen ratkaistavaksi ja

  c) oikeus toimittaa pyydetyt tiedot itse, jolloin hän voisi esimerkiksi peittää tiliotteilta arkaluonteisia tietoja.

Ehdotusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

- Voimassa olevat etuuslakien rahalaitostiedusteluja koskevat pykälät ovat muotoilultaan väljiä.
- Ehdotetut säännökset sen sijaan ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia.
- Ehdotetuissa säännöksissä on määritelty tarkasti se,
  a) missä tilanteissa tietoja olisi välttämätöntä pyytää;
  b) tietosisältö eli se, mitä tietoja tietopyyntö voisi koskea ja
  c) tarkastelujakso eli se ajanjakso, jolta tietoja voitaisiin pyytää.

Ehdotukset koskevat hakijan ohella myös muita mahdollisia tuensaajia

- Kyseessä olevissa etuuksissa asianosaisina voi olla hakijan lisäksi muitakin tuensaajia, joita ovat perheen tai ruokakunnan jäsenet tai puoliso.
- Etuutta hakiessaan hakija edustaa näitä muita tuensaajia. Hakija vastaa esimerkiksi hakemuksen liitteiksi tarvittavien tietojen toimittamisesta. Tästä syystä kielto-oikeus on tässä esityksessä ulotettu koskemaan vain muita tuensaajia edustavaa hakijaa.
- Muita asianosaisia tiedotettaisiin yleisesti.
- Myös nykyiset tiedonsaantioikeudet rahalaitoksilta koskevat toimeentulotuen hakijan lisäksi myös tuensaajaa.

Yksityiselämän- ja henkilötietojen suoja

- Ehdotetut pankki- ja tilitietoja koskevat tiedonsaannin edellytykset poikkeavat perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta Kelaa koskevasta käytännöstä siltä osin, kun rahalaitoksilta saadun tiedon edellytyksenä ei enää olisi kyselyn viimesijaisuus.
- Ehdotettavissa säännöksissä perustuslakivaliokunnan kanta on huomioitu täsmentämällä tiedonsaantioikeuden sisältöä ja asiallista yhteyttä sekä ylimääräisellä arkaluonteisia tietoja koskevalla ennakollisella kontrollilla (kielto-oikeus).
- Kielto-oikeuden osalta tulkinnanvaraiseksi jää erityisesti se, voidaanko sitä pitää riittävänä ennakollisena kontrollina ja tietopyyntöjen edellytyksenä.
- Tämän kysymyksen osalta hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Sosiaali- ja terveysministeriö

2. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä (PMJ-järjestelmä)

Nykytilan ongelmat

- Kela saa tällä hetkellä rahalaitoksilta tietoja sähköpostilla.
- Sähköpostilla tapahtuvaan tiedonvaihtoon sisältyy tietosuojariskejä.
- Sähköposti on hidas ja epäluotettava viestinvälityskanava.
- Inhimillisen erehdyksen seurauksena tiedot voivat siirtyä väärälle vastaanottajalle.
- Sähköposti on usein vähintään osasyynä Kelan toiminnassa havaituissa tietosuojapoikkeamissa ja tietosuojaloukkauksissa.

Ehdotettu ratkaisu

- Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin (571/2019, PMJ-laki) ehdotetaan Kelaa koskevia säännöksiä.
- Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa Kelalle oikeus pyytää etuuksien käsittelemistä varten tarvittavat välttämättömät tiedot rahalaitoksilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän (PMJ-järjestelmä) avulla.
- Henkilötietojen suojan näkökulmasta ja rekisteröidyn oikeuksien kannalta PMJ-järjestelmän hyödyntäminen merkitsisi huomattavasti valvotumpaa ja tietoturvallisempaa järjestelmää nykyisiin tiedonluovutustapoihin verrattuna.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän (PMJ) käyttötarkoitus

- PMJ-järjestelmän perustaneella PMJ-lailla pantiin täytäntöön EU:n nk. viides rahanpesudirektiivi.
- Sittemmin PMJ-lailla pantiin täytäntöön myös rahoitustietodirektiivi.
- Järjestelmään kerättävät tilin asiakkuutta koskevat tiedot on kerätty järjestelmään direktiivien mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi sekä vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten.

PMJ-järjestelmän käyttötarkoituksen laajentaminen

- Vuonna 2025 PMJ-järjestelmän käyttötarkoituksia ja tietosisältöjä laajennettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella kansallisiin tarpeisiin.
- Hallituksen esityksestä HE 25/2025 vp ilmenevällä tavalla tuolloin pidettiin tarkoituksenmukaisena, että tilin asiakkuutta koskevien tietojen sekä saldo- ja tilitapahtumatietojen välittämiseen hyödynnetään samaa järjestelmää.
- PMJ-järjestelmää koskevan hallituksen esityksen (HE 25/2025, s. 127) mukaan järjestelmän tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisille nopeat ja yhdenmukaisemmat tiedonsaantimahdollisuudet niissä tapauksissa, kun viranomaisten on välttämätöntä saada tietoja viranomaistehtävien hoitamiseksi. Rikosten estämisen lisäksi järjestelmän tarkoitukseksi on mainittu muun muassa verotukseen liittyvät tehtävät.

Käyttötarkoitussidonnaisuus

- Ehdotetussa sääntelyssä on kyse pankki- ja tilitietojen toissijaisesta käsittelystä. Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä tietosuoja-asetuksen mukaisen *käyttötarkoitussidonnaisuuden* periaatteen kannalta.
- Tietosuoja-asetus mahdollistaa kansallisen liikkumavaran, jonka perusteella voidaan lailla säätää henkilötietojen käsittelystä myös muuta kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten.
- Esityksessä on tehty selkoa kansallisen liikkumavaran alasta ja sitä koskevien edellytysten täyttymisestä. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöinen tehtävä käsittää sen arvioinnin, onko valtioneuvosto asian valmistelussa ja hallituksen esityksessä arvioinut riittävästi unionin oikeuden jättämää kansallista liikkumavaraa. Tämän kysymyksen osalta perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään tarpeellisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö

3. Sairausvakuutuksen matkakorvausten väärinkäyttö (Kela-taksit)

Nykytilan ongelmat

- Kelan tilastojen mukaan suorakorvattavia taksimatkoja koskevat väärinkäytökset ovat lisääntyneet.
- Väärinkäytössä on kyse siitä, että Kela-taksia käyttävät henkilöt käyttävät korvattuja matkoja muuhun kuin terveydenhuollon tai kuntoutuksen matkoihin.
- Kansaneläkelaitoksen mukaan Kela-taksia väärinkäyttävät henkilöt jatkavat usein taksimatkojen väärinkäyttämistä huolimatta menettelyn seurauksista, kuten korvauksen takaisinperinnästä ja mahdollisesta rikostuomiosta.

Ehdotettu ratkaisu

- Esityksessä ehdotetaan, että Kela-takseihin kohdistuviin toistuviin väärinkäytöksiin puuttumiseksi Kelalla olisi oikeus luovuttaa vakuutettuja koskevia henkilötietoja matkojen yhdistelyä suorittavalle tilausvälityskeskukselle.
- Ehdotettu tietojen luovutus koskisi niitä tilanteita, joissa Kela toimeenpanovaltansa perusteella arvioi ja päättää, että vakuutetun matkakorvaus suoritetaan suorakorvauksen sijaan sairausvakuutuslain 15 luvun 8 §:n pääsäännön mukaisesti vakuutetun tilille maksamalla.
- Ehdotus mahdollistaisi sairausvakuutuksesta maksettavien matkakorvausten väärinkäytöksiin puuttumisen tapauskohtaisesti tilanteissa, joissa Kela-taksin väärinkäytökset jatkuvat Kelan ohjeistuksesta huolimatta.

Sosiaali- ja terveysministeriö

4. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen Kelan sekä perusmenojen laskuttajien välillä

Nykytila

- Väärinkäytösepäilyjen tehokasta selvittämistä edistäisi merkittävästi se, jos Kelalla olisi oikeus pyytää väärinkäytösepäilyn tilanteessa suoraan laskuttajalta tietoja toimeentulotuessa huomioitavista toimeentulotukilain 7 a ja 7 b §:n mukaisista menoista.
- Tietotarve koskee tilanteita, joissa laskua epäillään väärennetyksi.
- Tällä hetkellä tietoja voidaan luovuttaa toimeentulotukilain 18 e §:n mukaisesti vain Kelan ja vuokranantajien välillä.
- Näin ollen esimerkiksi sähköyhtiöltä ei voida tarkistaa sähkölaskun aitoutta ilman asiakkaan suostumusta.

Ehdotettu ratkaisu

- Toimeentulotukilain 18 e §:ssä säädetään Kelan oikeudesta saada perustoimeentulotukiasian käsittelyn kannalta välttämättömiä vuokrasuhteeseen ja asumiseen liittyviä tietoja.
- Pykälään ehdotetun muutoksen myötä pykälässä säädettäisiin myös tietojen luovuttamisesta Kelan ja toimeentulotuessa huomioitavien perusmenojen laskuttajien välillä.

Sosiaali- ja terveysministeriö

5. Lääkärinlausuntoja- ja todistuksia koskeva Kelan tiedonsaantioikeus

Nykytilan ongelmat

- Kelan etuuksien hakemista varten laadittujen lääkärinlausuntojen- ja todistusten välittämiseen liittyvät menettelyt ovat haasteellisia etuuden hakijan, tietosuojan, lääkärin, työnantajan ja Kelan toimeenpanon näkökulmasta.
- Kelalle saatetaan välittää tarpeettomia lausuntoja- ja todistuksia tai sama asiakirja saattaa saapua useaan kertaan, eri toimituskanavia pitkin.
- Paperisten asiakirjojen ja sähköpostien käsittely työllistää Kelaa merkittävästi ja viivästyttää hakemusten käsittelyä.
- Kela joutuu usein pyytämään puuttuvia lääkärintodistuksia, jolloin hakemusten ratkaiseminen viivästyy lisäselvityspyyntöjen vuoksi.

Ehdotettava ratkaisu

- Sairausvakuutuslain (SVL) 19 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös Kelan oikeudesta saada lääkäreiltä, terveydenhuollon ammattihenkilöiltä sekä terveydenhuollon toimintayksiköltä etuuden ratkaisemiseksi välttämättömät lausunnot tai todistukset.
- Välttämättömät tiedot olisi säännöksessä yksilöity tarkasti.
- Ehdotettujen muutosten tarkoituksena olisi se, että tarvittavat tiedot olisivat saatavissa Kelan etuuskäsittelyyn nykyistä sujuvammin suoraan Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta.
- Tietojen luovuttaminen kysely- ja välityspalvelun kautta perustuisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023, asiakastietolaki) 76 §:ään. Palvelu on jo Kelan käytössä. Kysely- ja välityspalvelun hyödyntäminen vähentäisi hakijoiden asiointitaakkaa, nopeuttaisi etuuden käsittelyä sekä parantaisi tietosuojaa- ja - turvaa verrattuna nykyisiin paperisiin ja monikanavaisiin toimitustapoihin.

Keskeiset muutokset tiedonsaantioikeutta koskevassa ehdotuksessa

- Ehdotettavassa säännöksessä ei nykytilasta poikkeavasti varattaisi etuuden hakijalle ensin mahdollisuutta itse toimittaa tietoja Kelalle.
- Tämän muutoksen osalta on kuitenkin huomioitava se, että ehdotetun säännöksen mukaisissa todistuksissa ja lausunnoissa on lähtökohtaisesti kyse tiedoista, jotka on kirjattu nimenomaisesti Kelan etuuskäsittelyä varten. Lähtökohtaisesti nämä tiedot esitetään Kelan etuuksien hakemista varten luoduilla lomakepohjilla.
- Lisäksi on huomioitava se, että Kelalla on nykyisinkin oikeus SVL 19 luvun 1 §:n 1 momentin nojalla saada käsiteltävänä olevan etuuden ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot esimerkiksi hyvinvointialueen viranomaiselta, eikä laki näissä tilanteissa tälläkään hetkellä edellytä sitä, että hakijalle itselleen varattaisiin ensin mahdollisuus toimittaa tiedot.

Sosiaali- ja terveysministeriö

6. Esityksen vaikutuksista

Oikeus sosiaaliturvaan

- Pankki- ja tilitietojen sähköinen välitys helpottaisi merkittävästi hakijoiden asiointia, sillä tiliotteiden toimittamiseen liittyvät työvaiheet jäisivät tällöin hakijalta pois. Tietojen sähköinen välitys lyhentäisi myös etuushakemuksen käsittelyaikaa, kun tiedot olisivat käytettävissä heti eikä lisäselvityspyyntöä tarvitsisi tehdä. Alustavan arvion mukaan perustoimeentulotuen käsittelyaika voisi ehdotusten vaikutuksena keskimäärin lyhentyä noin 1–2 päivällä. Tietojen sähköisen välityksen arvioidaan myös vähentävän toimeentulotuen alikäyttöä. Yksi toimeentulotuen alikäytön syy voi olla se, että toimeentulotuen hakeminen koetaan liian vaikeaksi ja vaivalloiseksi. Hakemusmenettelyn yksinkertaistaminen voisi siten lisätä toimeentulotuen hakemista erityisesti niissä tilanteissa, joissa myönnettävän toimeentulotuen määrä olisi pieni.
- Kannan kyselypalvelun käyttö lääkärintodistusten- ja lausuntojen toimittamiseksi etuushakemusten liitteiksi sujuvoittaisi asiakkaan asiointia ja lyhentäisi hakemusten käsittelyaikoja.

Kiitos!

Sosiaali- ja terveysministeriö