Valiokunnan lausunto TaVL 25/2026 vp– HE 49/2026 vp

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 49/2026 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt talousvaliokuntaa arvioimaan ehdotusta toimialansa kannalta keskittyen erityisesti ehdotuksen vaikutuksiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ja finanssialan kannalta.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Teija Hautera, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Anu Polojärvi, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- Head of Regulatory & Legal Advisory Finland Anne Tomperi, Nordea
- johtava asiantuntija Mika Linna, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Säästöpankkiliitto osk

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksellä mahdollistettaisiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) rahalaitostiedustelujen tekeminen sähköpostin sijaan yksilöidyillä pyynnöillä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän (PMJ) kautta. Uudistuksen tavoitteena on vähentää sosiaaliturvaetuuksien virheellisiä maksuja ja väärinkäytöksiä sekä edistää henkilötietojen sähköistä ja turvallista käsittelyä. Lisäksi esityksellä tavoitellaan hallinnollisen taakan vähentämistä ja Kelan toiminnan tehostamista sekä etuuden hakijan asioinnin sujuvoittamista. Etuuden hakija voisi kuitenkin

kieltää pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään tehtävän tilitapahtumatietoja koskevan kyselyn.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt asiassa talousvaliokunnan lausuntoa. Valiokuntaa on pyydetty arvioimaan ehdotusta toimialansa kannalta keskittyen erityisesti ehdotuksen vaikutuksiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ja finanssialan kannalta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on lisäksi tuotu esille tietosuojaan, ehdotuksen oikeasuhtaisuuteen ja perustuslainmukaisuuteen liittyviä näkökohtia.

Tietosuojanäkökulmasta ehdotuksen on arvioitu merkitsevän Kelalle uudenlaista tapaa laajamittaiseen arkaluonteisten henkilötietojen saantiin. Näihin tietoihin voi sisältyä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Esitetty muutos on näin ollen merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta ja myös henkilön itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään sääntelyyn, jonka on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Yksityiselämän suojan rajoituksella tulee olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi ja rajoituksen tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja valittujen keinojen oikeasuhtaisuutta on arvioitu hallituksen esityksessä. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa (PeVL 28/2026 vp — HE 49/2026 vp). Talousvaliokunta toteaa lisäksi, että erityisesti oikeusministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt valiokunnan huomiota ehdotettujen tiedonsaantioikeussäännösten oikeasuhtaisuuden arviointiin ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota myös tarpeeseen varmistua ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta.

Talousvaliokunta tarkastelee hallituksen esitystä lausunnossaan toimialansa kannalta ja viittaa muilta osin erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi kuitenkin perusteltua, että sama mahdollisuus käyttää tai olla käyttämättä kielto-oikeutta olisi kaikilla niillä, joiden tilitapahtumatiedoista on kyse. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä muuttaa sääntelyä laajentamalla kielto-oikeutta koskemaan myös muita asianosaisia.

Ehdotuksen tavoitteista

Ehdotuksella pyritään parantamaan nykyistä oikeustilaa, jossa Kelalla on vaikeuksia saada ajantasaista tietoa hakijoiden ja tuensaajien olemassa olevista tileistä. Samoin on tuotu esille, että nykytilanne mahdollistaa esimerkiksi tiliotteiden väärentämisen, ja Kelan on vaikeaa varmistua tiliotteiden muokkaamattomuudesta. Samalla tiliotteiden toimittamiseen liittyvät työvaiheet kuormittavat myös asiakkaita, erityisesti toimeentulotuen hakijoita.

Pankki- ja tilitietoja koskevien tietojen puutteellisuus ja puutteita koskevat lisäselvityspyynnöt viivästyttävät hakemusten käsittelyä. Ehdotus merkitsisi nykyistä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sääntelyä Kelan oikeudesta saada rahalaitoksilta tietoja, jotka ovat välttämättömiä käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten.

Ehdotuksen suhde pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään

Talousvaliokunnan arvioinnin keskiössä on ollut ehdotuksen suhde pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa Kelalle oikeus pyytää etuuksien käsittelemistä varten tarvittavat välttämättömät hakijan tiedot rahalaitoksilta PMJ:n avulla. Esityksen mukaan Kelan tekemät rahalaitostiedustelut tehtäisiin sähköpostin sijaan yksilöidyillä pyynnöillä järjestelmän kautta. Nykyiseen, sähköpostilla toteutettavaan tietojenvaihtoon on katsottu sisältyvän tietosuojariskejä, ja sähköpostia on pidetty epäluotettavana ja hitaana tiedonvälityskanavana sekä sen on katsottu mahdollistavan inhimillisten virheiden seurauksena tietojen päätymisen väärälle vastaanottajalle.

Talousvaliokunnan toimialan näkökulmasta ehdotusta koskevat kriittiset arviot liittyvät erityisesti pankki- ja maksutilijärjestelmän käyttötarkoitukseen ja siihen nyt esitettyyn laajennukseen sekä sen mahdollisiin vaikutuksiin finanssialan kannalta. Järjestelmän perustaneella PMJ-lailla pantiin täytäntöön viides rahanpesudirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843). Sittemmin PMJ-lailla pantiin täytäntöön myös ns. rahoitustietodirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten).

Kansaneläkelaitokselle esitettiin jo vuonna 2018 oikeutta saada tietoja PMJ:stä. Esityksen eduskuntakäsittelyssä Kelan ja muiden kuin rahanpesudirektiivin mukaisten viranomaisten tiedonsaantioikeus rajattiin kuitenkin esityksen ulkopuolelle perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 48/2018 vp) mukaisesti. Tuolloin talousvaliokunta katsoi mietinnössään (TaVM 43/2018 vp), että uuden järjestelmän perustamiseen liittyvien huolten takia kansallisen sääntelyn tuli olla tarkkaan direktiivin edellyttämään sääntelyyn pitäytyvää.

Nyt tarkasteltavan ehdotuksen lähtökohtana on, että edellä viitatut EU-direktiivit osoittavat vain niiden nojalla kerättävien ja käsiteltävien tietojen käyttötarkoitukset. Mainittujen säännösten ei sen sijaan ole katsottu sisältävän nimenomaista rajausta, jonka mukaan tietoja saataisiin käsitellä ainoastaan direktiivissä yksilöityihin käyttötarkoituksiin. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että vuoden 2018 jälkeen PMJ:n käyttötarkoituksia on jo merkittävästi laajennettu. Sen vuoksi on arvioitu, että järjestelmän kansallista laajentamista koskevat kysymykset on voimassa olevassa PMJ-laissa jo ratkaistu. Erityisesti on kiinnitetty huomiota vuonna 2025 toteutettuihin muutoksiin, joilla PMJ:n käyttötarkoituksia ja tietosisältöjä laajennettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella kansallisiin tarpeisiin. Laajennuksen myötä PMJ-lain 1 §:n 2 momentin mukaan PMJ:n tarkoituksena on: 1) edistää viranomaisten automaattista tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä ja tallelokeroista; 2) edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia saldo- ja tilitapahtumatiedoista sekä arvopapereihin liittyvistä tiedoista; sekä 3) parantaa luovutettavien henkilötietojen tietoturvaa.

Tilitapahtumatiedot eivät kuulu viidennen rahanpesudirektiivin mukaisiin tietoihin, vaan ne voivat olla lisätietoja, joita jäsenvaltiot ovat voineet lisätä järjestelmiinsä viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan nojalla tai joiden luovuttamisesta on voitu muuten kansallisesti säätää. Jo hallituksen esityksessä HE 25/2025 vp (s. 40) arvioitiin, että rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallima kansallinen liikkumavara ei soveltuisi saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyyn (HE 25/2025 vp, s. 40) vaan saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämistä järjestelmään olisi pidettävä EU:n tietosuojasääntelyn liikkumavaran nojalla kansallisista tarpeista annettavana sääntelynä.

Ehdotuksen vaikutuksista

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty kriittisiä arvioita ehdotuksen vaikutuksista finanssialalle mm. sen aiheuttamien mahdollisten taloudellisten ja hallinnollisten kustannusten vuoksi. Ehdotusta on pidetty ongelmallisena myös laajemmin esimerkiksi pankkisalaisuuteen ja pankkien liiketoimintaympäristöön liittyvien näkökohtien vuoksi. Ehdotuksen on arvioitu myös avaavan periaatteellisesti mahdollisuuden laajentaa tulevaisuudessa PMJ:n käyttötarkoitusta entistä laajemmin.

Hallituksen esityksen mukaan tiedon luovutuksessa voitaisiin kuitenkin hyödyntää jo olemassa olevaa järjestelmän rajapintaa. Nykyisen järjestelmän hyödyntämisen myötä tiedonluovuttajien ei tarvitsisi rakentaa kahdenvälisiä rajapintoja Kansaneläkelaitoksen kanssa. Tältä kannalta yhden uuden käyttäjätahon lisäämisen järjestelmän käyttäjien joukkoon ei itsessään ole arvioitu muodostuvan merkittäväksi kustannukseksi, koska järjestelmä on jo rakennettu. Kustannuslisän on arvioitu muodostuvan lisääntyvistä ylläpitokustannuksista ja mahdollisten IT-tapahtumien tai -häiriötilanteiden selvittelystä ja ratkaisemisesta IT-asiantuntijoiden toimesta.

Hallituksen esityksessä on kuvattu muutoksen taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia julkiseen talouteen. Esityksellä on arvioitu olevan julkiseen talouteen 11,6 miljoonaa euroa etuus- ja toimintakuluja pienentävä vaikutus vuoden 2028 tasolla. Toisaalta on tuotu esille, ettei uudistuksen vaikutuksia väärinkäytösten ja virheellisten maksujen vähenemiseen sekä henkilöiden tosiasialliseen toimintaan voida täysin ennakoida, ja arvioihin sisältyy sen vuoksi epävarmuutta. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöönotolla voisi toisaalta olla myös vähäisiä vaikutuksia toimeentulotuen alikäyttöön: tietojen sähköinen välitys helpottaisi merkittävästi hakijoiden asiointia tiliotteiden toimittamiseen liittyvien työvaiheiden jäädessä pois.

Talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksen lopulliset vaikutukset sekä toimialan että etuuksien saajien näkökulmasta jäävät osin epävarmoiksi. Samalla valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteita ja valittua sääntelyratkaisua perusteltuna parannuksena nykytilaan, jossa erityisesti sähköpostiin perustuva tietojenvaihto aiheuttaa sekä hallinnollista taakkaa että myös mahdollisia tietosuojariskejä sekä toimeentulotuen hakijoiden että alan toimijoiden kannalta. Valiokunta toteaa myös, ettei nyt tarkasteltava ehdotus saa sellaisenaan muodostua ennakkotapaukseksi tai perusteeksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttötarkoituksien laajennuksille jatkossa, ja pitää tärkeänä seurata uudistuksen vaikutuksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.9.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
varapuheenjohtaja Pauli Aalto-Setälä kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Pertti Hemmilä kok
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Eriävä mielipide

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotukilaissa, asumistukilaissa ja eläkkeensaajan asumistukea koskevassa laissa säädettyä Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada rahalaitoksilta välttämättömät tiedot käsiteltävänä olevan toimeentulotukiasian tai asumistuen ratkaisemista varten. Lisäksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin ehdotetaan esityksessä Kansaneläkelaitosta koskevia säännöksiä. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa Kansaneläkelaitokselle oikeus pyytää em. etuuksien käsittelemiseksi välttämättömät hakijan tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatiedot rahalaitoksilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla. Tällä hetkellä Kelalla on vaikeuksia saada ajantasaista tietoa hakijoiden ja tuensaajien olemassa olevista tileistä. Tiedonsaantioikeus koskisi myös hakijan perheenjäsenen tai avio- tai avopuolison tai samaan ruokakuntaan kuuluvan tietoja.

Hallitus esittää siis Kelalle oikeutta saada laissa määriteltyjen etuuksien käsittelyä varten asiakkaan pankki- ja tilitietoja sähköisesti suoraan rahalaitoksilta yksilöidyillä pyynnöillä Tullin ylläpitämän pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta. Esityksellä tavoitellaan julkistalouden säästöjä.

Sosiaalietuuksien väärinkäyttöön on puututtava tehokkaammin mutta nyt esitetty malli sisältää ongelmia ja arvioitu säästö julkiselle taloudelle on verrattain pieni. Hallituksen esityksen mukaan esityksellä arvioidaan olevan julkiseen talouteen 11,6 miljoonaa euroa etuus- ja toimintakuluja pienentävä vaikutus vuoden 2028 tasolla mutta vuonna 2027 vain 5,8 miljoonaa euroa.

Esitykseen liittyy paljon huolia erityisesti pankkisalaisuuteen liittyen. Lisäksi se laajentaisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöä merkittävästi siitä, mihin tarkoitukseen järjestelmä on aikoinaan luotu. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä perustuu EU:n viidenteen rahanpesudirektiiviin ((EU) 2018/843), ja sen tarkoituksena on torjua rahanpesua, terrorismin rahoittamista ja muita vakavia rikoksia.

Asiantuntijakuulemisissa on varoitettu, että lakiehdotusten hyväksyminen näyttäisi avaavan mahdollisuuden siihen, että tulevaisuudessa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän (PMJ) ja sen kautta saatavien tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatietojen käytöstä voidaan säätää yksinkertaisella enemmistöllä hyvin erilaisiin tarkoituksiin. Ottaen huomioon, että PMJ:n tiedot eivät rajoitu vain henkilöasiakkaisiin, vaikutukset pankkisalaisuuteen, pankkien liiketoimintaan ja Suomen houkuttelevuuteen liiketoimintaympäristönä olisivat todennäköisesti kielteisiä.

Toteutuessaan hallituksen esitys merkitsisi pankkikyselyjen viimesijaisuuden poistumista. Käytännössä tämä siirtäisi jopa noin kahteen miljoonaan toimeentulo- ja asumistukihakemukseen liittyvät pankkikyselyt, selvitykset ja riskit sekä niistä aiheutuvat taloudelliset ja hallinnolliset kustannukset pankkien ja muiden rahalaitosten kannettaviksi.

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään (PMJ) perustuvalle ratkaisulle on olemassa vaihtoehtoja, joita ei ole selvitetty eikä arvioitu riittävästi

hallituksen esityksessä. Siksi pankki- ja rahalaitostiedusteluja koskeva osa tulisi irrottaa hallituksen esityksestä ja valmistella erikseen laajapohjaisesti. Näin voitaisiin hakea ratkaisu, joka on yhteensopiva unionin lainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa ja samalla huomioi kohtuullisella tavalla myös pankki- ja rahalaitosten tilanteen.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.9.2026

Lotta Hamari sd
Miapetra Kumpula-Natri sd
Matias Mäkynen sd