

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 49/2026 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää viisi lakiehdotusta. Niillä muutettaisiin lakia toimeentulotuesta (1412/1997; 1. lakiehdotus), lakia yleisestä asumistuesta (938/2014; 2. lakiehdotus), lakia eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007; 3. lakiehdotus), lakia pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (PMJ-laki 571/2019; 4. lakiehdotus) sekä sairausvakuutuslakia (1224/2004; 5. lakiehdotus). Muutosehdotukset koskevat muun ohessa Kansaneläkelaitoksen oikeutta saada asian ratkaisemista varten välttämättömiä salassa pidettäviä henkilötietoja rahalaitoksilta suoraan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän (PMJ) kautta. Kyse on näiltä osin yhtäältä Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksien laajentamisesta ja toisaalta sähköisestä tiedon luovuttamisesta

ja välittämisestä Kansaneläkelaitoksen ja mainitun järjestelmän välillä. – Raja lausuntoni koskemaan näitä ehdotuksia, vaikka muitakin ehdotuksia esitykseen sisältyy (ks. säätämisyjärjestysperustelut erit. s. 93–94).

Perustelujen mukaan esityksen *tavoitteena* on estää ja paljastaa etuuksien väärinkäytöksiä ja virheellisiä maksuja, vähentää hallinnollista taakkaa, tehostaa Kansaneläkelaitoksen toimintaa sekä sujuvoittaa etuudenhakijan asiointia. Lisäksi tavoitellaan julkisen talouden säästöjä. Säästövaikutuksen suuruudeksi arvioidaan 11,6 miljoonaa euroa vuoden 2028 tasolla (s. 29–31).

Kansaneläkelaitoksen (perustoimeentulotuen maksajan¹) oikeus saada etuusasian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot rahalaitoksilta määräytyisi sen mukaan, kuin laissa toimeentulotuesta, laissa yleisestä asumistuesta ja laissa eläkkeensaajan asumistuesta säädettäisiin. Tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluisivat tuenhakijan ja muiden perheeseen kuuluvien (muiden ruokakuntaan kuuluvien / avio- tai avopuolison) välttämättömät tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatiedot ja 1. lakiehdotuksen mukaan myös varallisuustiedot (1.lakiehdotus 18a § 4–6 mom., 2. lakiehdotus 42 § 3–5 mom. ja 3. lakiehdotus 43 § 3–5 mom.). Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada mainitut tiedot teknisen rajapinnan kautta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (PMJ) säädettäisiin laissa pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (4. lakiehdotus 3 §, 17a § 9 kohta ja 17c § 9 kohta).

Ehdotetulla sääntelyllä puututtaisiin *perustuslain 10 §:n 1 momentissa* jokaiselle turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. *Perustuslakivaliokunta* on arvioinut PMJ-järjestelmää lausunnoissa *PeVL 21/2025 vp* ja *PeVL 48/2018 vp*. Valiokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta on lähtökohtaisesti riittävää, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (esim. *PeVL 24/2026 vp* kappale 6 ja *PeVL 21/2025 vp* kappale 3 ja niillä viitattu lausunto).

Perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Henkilötietojen käsittelystä säädettäessä lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa etenkin se, että henkilötietojen suoja sisältyy osittain perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten

¹ Kansaneläkelaitoksen sijaan 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin perustoimeentulotuen maksajasta, jolloin myös Ahvenanmaan sosiaaliviranomaiset voisivat saada toimeentulokitehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat välttämättömät tiedot (perustelut s. 63)..

hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 48/2018 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot).

Peruslakivaliokunta on arvioinut luonnollisen henkilön yksityiskohtaisten tilitietojen rinnastuvan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin, mikä rajoittaa lainsäätäjän liikkumavaraa näiden tietojen käsittelystä säädetäessä. Arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla vain välttämättömään, ja sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (esim. PeVL 21/2025 vp, kappaleet 5–10 ja PeVL 48/2018 vp s. 3–4 ja niillä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia (esim. PeVL 21/2025 vp kappale 6 ja siinä viitatu lausunnot). Se on myös antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esim. PeVL 21/2025 vp, kappale 7 ja PeVL 48/2018 vp, s. 4–6 ja niillä viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöisen välttämättömyysedellytyksen tulee olla toteutettu lakiteknisesti asianmukaisesti, ja sen tulee tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittäville kontroleille välttämättömään. Tietojen suojaaminen oikeudettomalta käytöltä ei voi perustua esimerkiksi vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan (PeVL 21/2025 vp, kappaleet 8–10 ja niillä viitatu).

Perustuslakivaliokunta on korostanut myös käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta arkaluonteisten tietojen käsittelyn yhteydessä. Kyseisestä vaatimuksesta voidaan tehdä sen mukaan vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei saa myöskään johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Sääntelyn on myös oltava yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate pohjautuu EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklaan, jota voidaan rajoittaa ainoastaan perusoikeuskirjan 52 artiklan edellytysten täytyessä ja jonka koskemattomaan ytimeen ei saada kajota (PeVL 24/2026 vp kappaleet 10–12, 38 ja niillä viitatu lausunnot).

Arvio

Esityksen perusteella jää jonkin verran epäselväksi, missä määrin 1. lakiehdotuksen 18a §:n, 2. lakiehdotuksen 42 §:n ja 3. lakiehdotuksen 43 §:n säännökset laajentaisivat Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeuden alaa nykyisestä ja missä määrin ne ainoastaan täsmäntäisivät sitä. Kun asiasta nykyisin säädetään varsin yleisellä tasolla ("välttämättömät tiedot rahalaitoksilta"), jatkossa sääntely olisi yksityiskohtaisempaa (esim. 1. lakiehdotus 18 § 4–6 mom.: "välttämättömät tili- saldo- ja arvopaperitiedot", välttämättömät tiedot ... koskien tilitapahtumia", "varallisuustiedot"). Muuttaako tämä mahdollisesti tiedonsaantioikeuden sisältöä, jää avoimeksi. Selvää on kuitenkin se, että 1. lakiehdotus laajentaisi tiedonsaantioikeuden koskemaan toimeentulotuen hakijan lisäksi myös muita perheeseen kuuluvia henkilöitä (18a § 4–6 mom.). Tämä

koskisi myös arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia yksityiskohtaisia tilitapahtumatietoja. Lisäksi on huomattava, että kyseiset tiedot saattavat sisältää tietoja, myös arkaluonteisia tietoja, perheen ulkopuolisen henkilön yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista seikoista.

Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada pyynnöstä ”hakijan ja muiden perheeseen kuuluvien varallisuustiedot” säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 18a §:n 6 momentissa. Säännöksen sanamuoto viittaa siihen, että varallisuustiedot kattavat muitakin kuin vain 18a §:n 4 ja 5 momenteissa tarkoitettuja tietoja. Tiedonsaantioikeuteen ei liittyisi tässä tapauksessa välttämättömyysedellytystä mutta ei myöskään säännöstä, joka oikeuttaisi Kansaneläkelaitoksen saamaan tiedot salassapitosäännösten estämättä. Kyseinen säännös vaikuttaa tässä yhteydessä varsin avoimelta ja tulkinnanvaraiselta.

Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada rahalaitoksilta toimeentulotukiasian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot hakijan sekä muiden perheenjäsenten tilitapahtumista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 18a §:n 5 momentissa. Edellytys olisi, ettei hakija ole kieltänyt tietojen pyytämistä (ks. myös 2. lakiehdotus 42 § 4 mom. ja 3. lakiehdotus 43 § 4 mom.). Esityksen perustelujen mukaan kiello-oikeus toimisi henkilön itsemääräämisoikeutta vahvistavana ennakoedellytyksenä arkaluonteisiin tietoihin pääsyle. Sen tarkoitus olisi myös säilyttää hakijan oikeus saada kieltäytymisen seurauksena muutoksenhakukelpoinen päätös, jolloin hän voisi nykyiseen tapaan saattaa tietojen välttämättömyyttä koskevan asian tuomioistuimen tai muutoksenhakuelimen ratkaistavaksi (s. 33–34, 85, 90).

Koska kiello-oikeudesta ei säädetä nykyisessä lainsäädännössä, sitä tarkoittavat ehdotukset merkitsevät perusoikeusnäkökulmasta parannusta nykytilaan sikäli, kuin voimassa oleva sääntely kattaa tiedonsaantioikeuden myös tilitapahtumista. Kielto-oikeus kuuluisi kuitenkin vain tuen hakijalle. Vastaavaa oikeutta ei ehdoteta muille perheeseen kuuluville henkilöille, joita koskeviin tilitapahtumatietoihin Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus esityksen mukaan kuitenkin ulotettaisiin (ks. myös lausuntopalaute s. 54–55). Sanottu koskee varsinkin 1. lakiehdotusta, sillä Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada rahalaitoksilta välttämättömiä tietoja myös muista ruokakuntaan kuuluvista / avio- tai avopuolisosta säädetään jo nykyisin yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetuissa laeissa. Oikeusturvan, erityisesti ennakkollisen oikeusturvan (ks. PeVL 24/2026 vp, kappaleet 33–36), kannalta olisi perusteltua, että kiello-oikeus olisi kaikilla niillä, joiden tilitapahtumatiedoista on kyse. Perusteluna voidaan viitata perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan kyseiset tiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (edellä). Niiden ulkopuoliselle luovuttamisen tulisi olla sen vuoksi tiukasti säänneltyä ja kontrolloitua. Esitettyä paremmin ennakkollista oikeusturvaa toteuttaisi myös järjestely, jossa kiello-oikeus koskisi tilitapahtumatietojen ohella muitakin rahalaitoksilta pyydettäviä tietoja, vaikka kyse ei jälkimmäisissä olisikaan arkaluonteisista tiedoista.

Ennakkolliseen kontrolliin liittyy myös viimesijaisuusedellytys eli tietopyynnön kytkeminen edellytykseen, jonka mukaan riittäviä tietoja ei muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Viimesijaisuudesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 18a §:n 6 momentissa, 2. lakiehdo-

tuksen 42 §:n 4 momentissa ja 3. lakiehdotuksen 43 §:n 4 momentissa. Vastaava edellytys sisältyy nykyiseen lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta viittasi PMJ-lain säätämistä koskevassa lausunnossa lausuntoonsa PeVL 14/2002 vp, jossa se piti viimesijaisuutta säätämisyjärjestyskysymyksenä, kuin kyse oli pankkisalaisuuden murtaamisesta (PeVL 48/2018 vp, s. 7–8).

Viimesijaisuuden merkitys Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuden edellytyksenä näyttää esityksessä kuitenkin lähes mitätöityvän, jos pitää paikkansa se säätämisyjärjestysperusteluissa todettu, että rahalaitoksilta saadun tiedon edellytyksenä ei enää olisi kyselyn viimesijaisuus (s. 93). Tarkoittaako tämä, että 1., 2. ja 3. lakiehdotusten säännökset viimesijaisuudesta syrjäytyisivät automaattisesti, kun niitä sovellettaisiin yhdessä teknisen rajapinnan kautta tapahtuvaa tietojen saamista ja välittämistä koskevien 4. lakiehdotuksen säännösten kanssa? Asiaa ei valaista perusteluissa tämän enempää. Sen sijaan todetaan, että perustuslakivaliokunnan kanta viimesijaisuudesta säätämisyjärjestyskysymyksenä on huomioitu täsmentämällä tietojensaantioikeuden sisältöä ja asiallista yhteyttä sekä arkaluonteisia tietoja koskevalla kielto-oikeudella (s. 94). Viimesijaisuuden merkitykseen ja erityisesti sen ja kielto-oikeuden väliseen suhteeseen näyttää liittyvän muitakin tulkinnallisia ongelmia (lausuntopalaute s. 54–56), joita esityksessä ei ole kyetty nähdäkseni riittävästi selventämään tai vähentämään (ks. esim. s. 65).

Johtopäätöksinä totean seuraavaa. Esityksellä puututtaisiin perustuslain 10 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen. Puuttuminen olisi varsin pitkälle menevää, sillä yksityiskohtaiset tilitapahtumatiedot, joita Kansaneläkelaitoksella olisi säädettyjen edellytysten täyttyessä oikeus saada sähköisesti PMJ-järjestelmästä, rinnastuvat yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydinalueelle kuu-luviin arkaluonteisiin henkilötietoihin. Esityksen tavoitteet ovat nähdäkseni hyväksyttävät. Voidaan toisaalta viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 48/2018 vp, jossa valiokunta totesi, ettei menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella voitu yksin perustella esitetyn kaltaista etuuden hakijan suostumuksesta riippumatonta sy-välle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan (s. 7). Kysymys oli tuolloinkin Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada etuudenhakijaa koskevia tietoja rahalaitoksilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta.

Oikeasuhtaisuuden kannalta pulmaksi muodostuu kielto-oikeuden rajaaminen koske-maan yhtäältä vain etuudenhakijaa ja toisaalta vain tilitapahtumatietoja. Epäselvää lisäksi on, mikä merkitys viimesijaisuudella olisi Kansaneläkelaitoksen tietojensaanti-oikeuden edellytyksenä. Pidän tätä ongelmana sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden kannalta mutta myös oikeasuhtaisuuden kannalta siinä tapauksessa, ettei viimesijaisuusvaatimusta ole tarkoitus tai mahdollista soveltaa PMJ-järjestelmään teh-tävän tietopyynnön yhteydessä.

Viittaan lopuksi lyhyesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, jota perustus-lakivaliokunta tarkasteli, tosin toisenlaisessa asiayhteydessä, tuoreessa lausunnossa 24/2026 vp (edellä). PMJ-järjestelmällä pyritään edistämään viranomaisten sähköistä tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä. Järjestelmän avulla pantiin täytäntöön rahan-pesun ja terrorismin estämistä koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

eli niin sanottu rahanpesudirektiivi (PeVL 48/2026 vp, s. 2). Käsiteltävä esitys laajentaisi järjestelmän käytön koskemaan Kansaneläkelaitoksen ja rahalaitosten välistä tietojenvaihtoa, mikä merkitsee poikkeamista järjestelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan vakiintuneesta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta tulkintakäytännöstä ei ole syytä irtaantua ilman riittäviä perusteluita ja huolellista harkintaa. Valiokunta on myös painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin (PeVL 24/2026 vp kappaleet 11–12 ja siinä viitatus lausunnot). Ehtojen täyttyminen herättää tässä yhteydessä vahvoja epäilyjä. Näillä perusteilla katson, että ainakin kielto-oikeuteen ja viimesijaisuusedellytykseen liittyvät epäselvyydet ja ongelmat tulee korjata ennen kuin ehdotettu sääntely voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 21. huhtikuuta 2026

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)