



Erityisasiantuntija Teija Hautera

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä kirjallista lausuntoa liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 49/2026 vp).

1 Yleistä

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausten perusteella hallitus toteuttaa Kansaneläkelaitoksen (jäljempänä Kela) tietojenvaihtoa koskevan uudistuksen, jonka tavoitteena on sosiaaliturvaetuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten vähentäminen. Esityksen tavoitteena on edistää henkilötietojen sähköistä ja turvallista käsittelyä. Lisäksi esityksellä tavoitellaan hallinnollisen taakan vähentymistä ja Kelan toiminnan tehostumista sekä etuudenhakijan asioinnin sujuvoittamista.

Hallituksen esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksellä tavoitellaan 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.

Esityksellä arvioidaan olevan julkiseen talouteen 11,6 miljoonaa euroa etuus- ja toimintakuluja pienentävä vaikutus vuoden 2028 tasolla. Vuonna 2027 säästön arvioidaan olevan pienempi, 5,8 miljoonaa euroa. Valtion osuus vuosittaisesta säästöstä olisi 9,5 miljoonaa euroa ja 4,7 miljoonaa euroa vuonna 2027.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.3.2027.

2 Pankki- ja tilitietoja koskevat Kelan tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotukilaissa, yleisestä asumistuesta annetussa laissa ja eläkkeensaajan asumistuesta annetussa laissa säädettyä Kelan oikeutta saada rahalaitoksilta välttämättömät tiedot käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten.

2.1 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.

2.2 Ehdotettu ratkaisu

Kelan tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä toimeentulotukilaissa, yleistä asumistukea koskevassa laissa ja eläkkeensaajan asumistukea koskevassa laissa ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä



Erityisasiantuntija Teija Hautera

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 suoraan rahalaitoksilta. Kelan toimesta tapahtuva pankki- ja tilitietojen käsittely ei kuitenkaan laajenisi ehdotusten myötä, sillä vastaavat tiedot on jo nykyisin toimitettava etuushakemusten liitteeksi.

Tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 18 a §:ssä, yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 42 §:ssä ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 43 §:ssä. Ehdotettujen muutosten myötä tiedonsaannin edellytykset muodostuisivat kolmiportaiseksi. Ehdotusten mukaan

1. Kelalla olisi oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan etuusasian ratkaisemista varten välttämättömät *tili-, saldo ja arvopaperitiedot* rahalaitoksilta. *Tilitiedoilla* tarkoitettaisiin pankkitilin IBAN-numeroa tai muuta yksilöintitunnusta, tilin avaamis- ja sulkemispäivää sekä tilinhaltijuutta- ja käyttöoikeutta koskevia tietoja. *Saldotiedoilla* tarkoitettaisiin pankki- ja maksutilillä kyselyn vastaushetkellä olevaa rahamäärää, josta on vähennetty mahdollinen katevaraus. *Arvopaperitiedoilla* tarkoitettaisiin arvo-osuustileistä annetun lain (827/1991) 2 §:ssä tarkoitettua arvo-osuustiliä ja arvopaperitileistä annetun lain (750/2012) 2 §:ssä tarkoitettua arvopaperitiliä koskevia tietoja. Nämä tiedot eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia. Tiedonsaantioikeus koskisi hakijan lisäksi muita mahdollisia tuensaajia.
2. Edellä kerrotun lisäksi, Kelalla olisi oikeus saada pyynnöstä salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan etuusasian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot *tilitapahtumista*. Tiedonsaantioikeus koskisi hakijan lisäksi muita mahdollisia tuensaajia. Henkilön yksityiskohtaiset tilitapahtumatiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Yksityiskohtaisia tilitapahtumatietoja ei voida luovuttaa viranomaisten käyttöön ilman riittävää ennakkollista kontrollia. Ehdotuksen mukaan ennakkollisena kontrollina toimisivat välttämättömyyskriteeri sekä henkilön mahdollisuus kieltää Kelan pääsy kyseisiin tietoihin.
3. Lisäksi Kelalla olisi oikeus saada pyynnöstä tilitapahtumatietoja sekä varallisuutta koskevia tietoja, jos olisi perusteltua syytä epäillä hakijan antamien tietojen luotettavuutta. Kyse olisi tällöin niin kutsusta viimesijaisesta rahalaitostiedustelusta, jonka tekeminen edellyttäisi väärennysepäilyä.

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 pyydetty tiedot itse, jolloin hän voisi esimerkiksi peittää tiliotteilta arkaluonteisia tietoja.

Ehdotetuissa säännöksissä on lisäksi säädetty Kelan velvollisuudesta tiedottaa asianosaisia.

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.



Erityisasiantuntija Teija Hautera

Tiedonsaantioikeuksia koskeviin lakiehdotuksiin ei sisälly sääntelyä tiedonluovutustavasta. Hallituksen esityksen jaksossa 6.2 on kuvattu esityksen oikeusministeriöltä saamaa lausuntopalautetta ja todettu, että lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa lausuntopalautteen perusteella esityksestä poistettiin teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännösehdotukset tarpeettomina. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää (jäljempänä PMJ-järjestelmä) koskevista käyttöoikeuksista säädettäisiin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa (571/2019, jäljempänä PMJ-laki).

2.3 Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 28/2026 vp)

Hallituksen esityksen mukaan tilitapahtumia koskevan tiedonsaantioikeuden käyttöä koskevin ennakollisina kontrolleina toimisivat välttämättömyyskriteeri sekä kiello-oikeus. Hallitus pyysi perustuslakivaliokuntaa arvioimaan sitä, voidaanko kiello-oikeutta pitää riittävänä ennakollisena kontrollina. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2026 vp kiinnittänyt tältä osin huomiota siihen, että hakijan kiello-oikeuden käyttämättä jättäminen tai kiello-oikeuden käyttö vaikuttaa myös muiden henkilöiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 5 momentin mukainen Kelan tiedonsaantioikeus koskee hakijan lisäksi hänen muiden perheenjäsenten tietoja, 2. lakiehdotuksen 42 §:n 3 momentin mukainen Kelan tiedonsaantioikeus koskee hakijan lisäksi samaan ruokakuntaan kuuluvien muiden henkilöiden tietoja ja 3. lakiehdotuksen 43 §:n 3 momentin mukainen Kelan tiedonsaantioikeus hakijan lisäksi hänen avio- tai avopuolisonsa tietoja.

Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi perusteltua, että sama mahdollisuus käyttää tai olla käyttämättä kiello-oikeutta olisi kaikilla niillä, joiden tilitapahtumatiedoista on kyse. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä muuttaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 5 momentin, 2. lakiehdotuksen 42 §:n 3 momentin ja 3. lakiehdotuksen 43 §:n 3 momentin mukaiset kiello-oikeudet tulisi laajentaa koskemaan myös muita asianosaisia. Ehdotetun muutoksen myötä sama mahdollisuus käyttää tai olla käyttämättä kiello-oikeutta olisi kaikilla niillä, joiden tilitapahtumatiedoista on kyse. Vastaavasti myös 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 7 momentin, 2. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentin ja 3. lakiehdotuksen 43 §:n 5 momentin mukaiset Kelan tiedottamista koskevat velvollisuudet tulisi laajentaa koskemaan kaikkia asianosaisia.

3 Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksessa ehdotetaan Kelaa koskevia säännöksiä PMJ-lakiin. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa Kelalle oikeus pyytää etuuskien käsittelemistä varten tarvittavat välttämättömät hakijan tiedot rahalaitoksilta PMJ-järjestelmän avulla. Esityksen mukaan Kelan tekemät rahalaitostiedustelut tehtäisiin sähköpostin sijaan yksilöidyillä pyynnöillä PMJ-järjestelmän kautta.

3.1 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.

3.2 PMJ-järjestelmän hyödyntämisen tarkoitus

Hallituksen esityksessä on todettu, että väärinkäytösten tunnistamisessa vaikeuksia tuottavat erityisesti tiedonsaanti salassa pidettävistä seikoista, kuten asiakkaan olemassa olevista tileistä, sekä asiakirjoissa olevien väärennysten havaitseminen. Lisäksi hallituksen esityksessä on todettu, että lakiehdotusten tarkoituksena on se, että a) Kela saisi tiedot henkilöiden olemassa olevista tileistä, jolloin tilien salaaminen



Erityisasiantuntija Teija Hautera

ei olisi enää mahdollista ja b) Kela voisi suoraan rahalaitoksilta saatujen tietojen osalta luottaa niiden muokkaamattomuuteen.

PMJ-järjestelmän hyödyntämisen tarkoituksena on lisäksi parantaa luovutettavien henkilötietojen tietoturvaa, kun tietoja ei olisi enää tarpeen vaihtaa sähköpostilla.

3.3 Ehdotettu ratkaisu

PMJ-lakiin ehdotetaan Kelaa koskevia säännöksiä. Ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa Kelalle oikeus pyytää etuuksien käsittelemistä varten tarvittavat välttämättömät tiedot rahalaitoksilta PMJ-järjestelmän avulla. Ehdotukset koskevat PMJ-lain 3, 17 a ja 17 c §:ää.

3.4 PMJ-järjestelmän käyttötarkoitus

PMJ-järjestelmän perustaneella PMJ-lailla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/843, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annetun direktiivin (EU) 2015/849 ja direktiivien 2009/138/EY ja 2013/36/EU muuttamisesta (viides rahanpesudirektiivi). Sittenmin PMJ-lailla pantiin täytäntöön myös 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 (rahoitustietodirektiivi).

Vuonna 2018 Kelalle esitettiin oikeutta saada tietoja PMJ-järjestelmästä. 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.

Keskitetystä pankkitilirekisteistä tai järjestelmistä säädetään viidennessä rahanpesudirektiivissä ja rahoitustietodirektiivissä, jotka ovat niin sanottuja vähimmäis- eli minimidirektiivejä, jolloin direktiivissä tai sen säännöksessä säädetään Euroopan unionin tasolla noudatettavasta vähimmäistasosta eli minimitasosta. Saattaessaan tämän tyyppisen direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltio voi ottaa käyttöön kansallisia lisävaatimuksia tai asettaa korkeampia vaatimuksia kuin direktiivissä asetetaan. Viidennessä rahanpesudirektiivissä säädetään niistä tiedoista, joita jäsenvaltioiden tulee lisätä keskitettyihin pankkitilirekistereihin tai järjestelmiin sekä niitä hyödyntävistä viranomaisista.

Edellä selostetut EU-direktiivit osoittavat vain niiden nojalla kerättävien ja käsiteltävien tietojen käyttötarkoitukset. Mainitut säännökset eivät sisällä nimenomaista rajausta, jonka mukaan tietoja saataisiin käsitellä ainoastaan direktiivissä yksilöityihin käyttötarkoituksiin.

Vuoden 2018 jälkeen PMJ-järjestelmän käyttötarkoituksia on merkittävästi laajennettu. PMJ-järjestelmän kansallista laajentamista koskevat kysymykset on siten voimassa olevassa PMJ-laissa jo ratkaistu. Erityistä huomiota on kiinnitettävä vuonna 2025 toteutettuihin muutoksiin, joilla PMJ-järjestelmän käyttötarkoituksia ja tietosisältöjä laajennettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella kansallisiin tarpeisiin. Kansallisista tarpeista johtuen saldo- ja tilitapahtumatietoja oli tarve välittää myös moniin muihin käyttötarkoituksiin ja laajemmalle joukolle tiedonhyödyntäjiä, kuin mitä rahanpesu- ja rahoitustietodirektiivit mahdollistavat. Laajennuksen myötä PMJ-lain 1 §:n 2 momentin mukaan PMJ-järjestelmän 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. Hallituksen esityksessä HE



Erityisasiantuntija Teija Hautera

25/2025 vp katsottiin, että rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallima kansallinen liikkumavara ei sovellu saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyyn (HE 25/2025 vp, s. 40.). Siten saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisääminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on EU:n tietosuoja sääntelyn liikkumavaran nojalla kansallisista tarpeista annettavaa sääntelyä.

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 tarkoituksena on nyt mainittu muun muassa eri viranomaisten kansalliseen toimeenpanoon, kuten verotukseen, liittyvät tehtävät. Esityksen lähtökohtana oli tuolloin kansallisesta tarpeesta annettu sääntely. Viranomaisten kyselyitä haluttiin keskittää samaan sähköiseen tietoturvalliseen järjestelmään.

Edellä kerrotun käyttötarkoituksen laajentamisen jälkeen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulisi nähdä eräänlaisena kattojärjestelmänä tai teknisenä kehikkona, jonka sisällä on viidennen rahanpesudirektiivin mukainen tilin asiakkuustietoja välittävä järjestelmä ja sen rinnalle tuotu uusi keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja välittävä järjestelmä. Näin siksi, että ei olisi tarvetta rakentaa uutta keskitettyä tietojärjestelmää saldo- ja tilitapahtumatietojen välittämistä varten tai rakentaa ja ylläpitää toimivaltaisten viranomaisten omia kahdenvälisiä rajapintoja luotto- ja maksulaitosten kanssa (HE 25/2025 vp, s. 19.). Järjestelmän sisällä on toisistaan erillään olevia tiedonvälitysmekanismeja eri käyttötarkoituksiin ja eri oikeusperustaan perustuen (HE 25/2025 vp, s. 128.).

PMJ-järjestelmässä on kysymys järjestelmäkokonaisuudesta, jolla toimivaltaiset viranomaiset pyytävät pankki- ja tilitietoja sekä saavat kyseiset tiedot. Siten kysymys ei ole järjestelmästä, johon kerättäisiin systemaattisesti ja säilytettäisiin pitkiä aikoja erilaisiin käyttötarkoituksiin edellä mainittuja tietoja. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että PMJ-järjestelmä on tarkoitettu kaikissa tilanteissa välittämään tietoja toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Pankki- ja tilitietoja ei kerätä ensisijaisesti viranomaisten tietotarpeita varten. Järjestelmää käytetään eri viranomaisten tiedonsaantitarpeisiin, koska järjestelmä mahdollistaa tietoturvallisella tavalla tietojen välittämisen rahalaitoksilta viranomaisille. Kysymys ei ole siten suoranaisesti tiedonsaantioikeuksista PMJ-järjestelmään, vaan käyttöoikeuksista, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa tietopyyntöjä ja saada järjestelmän avulla erikseen pyytämiään tietoja tiedonsaantioikeuksiensa mukaisesti.

Kelalle esitetyt saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja koskevat kyselyoikeudet kohdistuisivat siis kansallisen oikeusperustan nojalla rakennettuun tiedonvälitysmekanismiin. Kansallinen sääntely on annettu EU:n tietosuoja sääntelyn liikkumavaran nojalla. Hallituksen esityksen jaksossa 10.4.1 Kelan kyselymahdollisuuden lisäämistä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on arvioitu tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta.

Saldo- ja tilitapahtumatietojen kyselymahdollisuuden lisäämisen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään on katsottu olevan EU:n tietosuoja sääntelyn liikkumavaran nojalla kansallisista tarpeista annettavaa sääntelyä, sillä saldo- ja tilitapahtumatietojen luovuttamisesta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta ei säädetä rahanpesudirektiivissä eikä rahoitustietodirektiivissä, eikä hallituksen esityksessä HE 25/2025 vp siten katsottu, että rahanpesudirektiivin 32 a artiklan 4 kohdan sallima kansallinen liikkumavara soveltuisi saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyyn. (HE 25/2025 vp, s. 40.)

Saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja koskevien kyselyoikeuksien lisäksi Kelalle esitetään myös kyselyoikeutta EU:n viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämiä tietoja käsittelevään keskitettyyn automatisoituun tilitietojärjestelmään. Kelalle esitetyt asiakkuustietoja koskevat



Erityisasiantuntija Teija Hautera

kyselyoikeudet eivät perustuisi rahanpesudirektiivin mukaiseen rahanpesun- ja terrorismin rahoittamisen estämisen tarkoitukseen tai rahoitustietodirektiivin mukaiseen vakavan rikollisuuden torjuntaan. Tämän seikan osalta on kuitenkin huomioitava se, että kaikilla järjestelmää hyödyntävillä viranomaisilla ei voimassa olevankaan sääntelyn perusteella ole tiedonsaantioikeuksissaan objektiivista yhteyttä rahanpesudirektiivin tai rahoitustietodirektiivin mukaisten käyttötarkoitusten kanssa, eivätkä järjestelmään kohdistuvat kyselyt kohdistu pelkästään rahanpesun tai rahoitustietodirektiivin mukaisiin käyttötarkoituksiin. Järjestelmän eri osajärjestelmien välillä on kuitenkin käyttöyhteys eli eri osajärjestelmiin kohdennetut kyselyt liittyvät kiinteästi toisiinsa. Käyttöyhteys soveltuu myös Kelaan, sillä Kelan kyselyillä tilitietojärjestelmään olisi tarkoitus selvittää sitä, missä luotto- tai maksulaitoksissa asiakkuuksia on. Tällöin pyydettyjä asiakkuustietoja käytettäisiin siihen, että tietopyyntö voidaan kohdentaa oikeaan pankki- ja maksulaitokseen. Näissä tilanteissa tilin asiakkuutta koskevan käyttötarkoituksen on hallituksen esityksen jaksossa 10.4.1 (s. 81) kuvatulla tavalla katsottu olevan yhteensopiva saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevan käyttötarkoituksen kanssa. Asiakkuustietojen avulla minimoidaan rekisteröidyn oikeuksille (erityisesti yksityisyydensuojalle) mahdollisesti koituvaa korkeaa riskiä siten, ettei tarkempia tietopyyntöjä pidä tehdä, ennen kuin Kelalla on varmuus siitä, missä luotto- tai maksulaitoksessa asiakkuus sijaitsee. Asiakkuuden selvittäminen olisi tärkeää myös petosrikosten, käytännössä tilien salaamisen, estämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö huomauttaa, että osalla voimassa olevan lain mukaisista toimivaltaisista viranomaisista on sellaisia tiedonsaantioikeuksien käyttötarkoituksia rahanpesudirektiivin pohjautuvaan tilitietojärjestelmään, joilla ei ole yhteyttä rahanpesudirektiivin tai rahoitustietodirektiivin mukaisten tietojen käyttötarkoitusten kanssa. Voimassa olevan sääntelyn perusteella myös tilitietojärjestelmää voidaan siten hyödyntää kansallisiin tarkoituksiin. PMJ- järjestelmän eri osajärjestelmien hyödyntämisen välillä on tällöin edellä kuvattu selkeä käyttöyhteys.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että siltä osin, kun Kelalle esitettyjen tiedonsaantioikeuksien tarkoituksena on petos- ja väärennysrikosten ennaltaehkäisy ja paljastaminen, ei tämän käyttötarkoituksen voida katsoa poikkeavan merkittävästi rahoitustietodirektiivin sallituista käyttötarkoituksista. Tältä osin käyttötarkoitusta voidaan pitää yhteensopivana käyttötarkoituksena vakavien rikosten ennalta estämisen, paljastamisen, tutkimisen tai niihin liittyvien syytetoimien tarkoituksen kanssa. Petos- ja väärennysrikosten osalta on olemassa selkeä yhteys rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen.

3.5 PMJ-kyselyjen laillisuusvalvonta

Hallituksen esityksen jaksossa 4.2.2.2 on kuvattu Kelan PMJ- kyselyjen laillisuusvalvontaa. PMJ-järjestelmää koskevaa laillisuusvalvontaa on koordinoanut Tulli, joka on laatinut ohjeen järjestelmää koskevasta laillisuusvalvonnasta, joka koskee PMJ-järjestelmää käyttäviä viranomaisia. Hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia Tullin rooliin tai tehtäviin laillisuusvalvonnassa.

Kelan tulisi toteuttaa PMJ-laissa säädetty lokijärjestelmä, joka seuraa rajapinnan kyselyitä. Lisäksi Kelan tulisi muiden PMJ-järjestelmää käyttävien viranomaisten tavoin itse tehdä laillisuusvalvontaa tekemistään kyselyistä. Tulli välittää tarvittaessa lokitietoja tätä tarkoitusta varten. Tehdyistä kyselyistä jää siten tieto myös Kelan omiin järjestelmiin mahdollistaen jälkikäteisen valvonnan.

Kelassa laillisuusvalvontaa toteutettaisiin käyttöoikeushallinnalla sekä jälkikäteisellä tiedonhakujen valvonnalla. Jälkikäteisellä valvonnalla voidaan varmistua myös jälkikäteen siitä, kuka tietoa on kysynyt, millä toimivaltuudella ja mihin tarkoitukseen. Tiedonhakujärjestelmien käyttöä valvotaan osana Kelan laillisuusvalvontaa, laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti. PMJ-järjestelmän käytön laillisuusvalvonta tulisi toteuttamaan muun muassa käyttöoikeushallinnalla, jolloin jokaisella käyttöoikeutetulla on oma käyttäjätunnus, jolla kyselijä voidaan yksilöidä. PMJ-lain mukaisesti järjestelmän käyttöoikeus tulee rajata ainoastaan tietyille henkilöstöjoukkoille. Lisäksi kyselyn tarkastaminen olisi varmistettu Kelan sisäisten



Erityisasiantuntija Teija Hautera

hyväksyntämenettelyjen mukaisesti. Nykytilanteeseen verrattuna tietopyyntöjen laillisuusvalvonta paranisi merkittävästi.

PMJ-lain 17 e §:n 2 momentin mukaisesti Kelan olisi annettava saldo- ja tilitapahtumajärjestelmään tietopyyntöä tehdessään tiedot kyselyn oikeusperustasta, käyttötarkoituksesta sekä tarvittavat tiedot tietopyyntöön liittyvän tapauksen yksilöimiseksi. PMJ-lain 17 g §:n 2 momentin mukaisesti Kela vastaisi tällöin tietopyynnössä antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä. Oikeusperustan eli käytännössä tiedonsaantioikeutta koskevan pykälän momentin yksilöimisen johdosta järjestelmään jäisi tieto myös siitä, jos kysely on tehty viimesijaisuuden eli käytännössä väärennysepäilyn perusteella. Kelan pyyntö ei välittyisi Kelan järjestelmästä Tullin koostavaan sovellukseen, mikäli Kela ei olisi täyttänyt kaikkia pyynnön tekemiseksi välttämättömiä kohtia.

3.6 Vaikutukset PMJ-järjestelmälle

Tulli vastaa valtiovarainministeriön ohjauksessa PMJ-järjestelmän toteuttamisesta ja järjestelmän teknisestä kehittämisestä. Tulli ja valtiovarainministeriö ovat osallistuneet hallituksen esityksen valmisteluun. Valmistelussa on varmistuttu siitä, että Kelan lisääminen järjestelmän käyttäjäksi on teknisesti mahdollista. Tässä arvioinnissa on huomioitu myös alustavat laskelmat Kelasta tehtävien kyselyjen määrästä. Tiedon luovutuksessa hyödynnettäisiin olemassa olevaa rajapintaa ja olemassa olevia sanomatyypejä eikä PMJ-järjestelmän toiminnallisuuksiin ole katsottu tarpeelliseksi esittää muutoksia.

3.7 Vaikutukset rahalaitoksille

Rahalaitoksiin kohdistuvat rahalaitostiedustelut tehdään tällä hetkellä sähköpostitse. PMJ- järjestelmän hyödyntämisen myötä tiedonluovuttajien ei tarvitsisi luovuttaa tietoja Kelalle sähköpostin välityksellä. Nykyiset tiedon keruun käytännöt ovat manuaalisia ja vievät paljon resursseja. Lisäksi sähköpostilla tapahtuvaan tiedonvaihtoon liittyy hallituksen esityksessä kuvattuja merkittäviä tietosuojaongelmia.

Hallituksen esityksessä HE 25/2025 vp (s. 59) PMJ-järjestelmän hyödyntämisen on arvioitu aiheuttavan kustannussäästöjä tiedonluovuttajille, jotka syntyvät kyselyiden keskitetystä sähköistämisestä ja erityisesti manuaalisen työn vähenemisestä. Sujuvamman ja sähköisessä muodossa tapahtuvan tiedonvaihdon lisääntymisen arvioidaan pidemmällä aikavälillä tuovan kustannussäästöjä, koska tiedonvaihtoon kuluisi vähemmän työaikaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tiedonvaihdon sujuvuus edellyttäisi kuitenkin sitä, ettei pyyntöjen asianmukaisuuden varmistaminen edellyttäisi jatkuvaa tapauskohtaista lisäselvitystyötä tiedon luovuttajilta. Kelan kohdalla tietojen luovuttamista helpottaisi se, että voimassa olevien etuuskäytösten väljän tiedonsaantioikeussäätelyn sijaan hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset ovat pankki- ja tilitietoja koskevien tiedonsaantioikeuksien osalta hyvin täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat tietosisällöt sekä tiedonsaantioikeuden edellytysten täyttymistä koskevat tilanteet ja kyselyjen tarkastelujaksot on lueteltu lakiehdotuksissa ja säännöskohtaisissa perusteluissa tyhjentävästi. Varallisuustietoja lukuun ottamatta luovutettavat tiedot vastaisivat myös PMJ-järjestelmästä luovutettavia vakioituja tietosisältöjä.

Lisäksi on huomioitava se, että tiliotteiden pyytämisen käytännöt ja tilanteet ovat jo nyt Kelan toiminnassa hyvin vakiintuneita. Käytännöillä viitataan siis a) tilanteisiin, joissa tietoja pyydetään (käsiteltävän hakemuksen tyyppi) ja tarkastelujaksoon eli aikaan, jolta tietoja pyydetään (ajanjakso, jota hakemus koskee). Näihin seikkoihin ei sisälly tulkintaa ja niiden olemassaolo on aina Kelan järjestelmistä todennettavissa. Tulkintaa liittyisi toki edelleen tietojen pyytämiseen viimesijaisuus-edellytyksellä, mutta tuon edellytyksen tulkitseminen ja sitä koskevat tilanteet vastaisivat nykytilaa.



Erityisasiantuntija Teija Hautera

Tietoja luovutettaessa rekisterinpitäjän vastuut ovat samat riippumatta luovutuksen tavasta (tekninen rajapinta, sähköposti tai joku muu välitystapa). PMJ-järjestelmän kohdalla tietojen luovuttamista tukisi se, että sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän kohdalla Kelan tulisi tietoja pyytäessään yksilöidä tietojen saamista koskevat säännökset, tiedon käyttötarkoitus ja vireille tulleen hakemusasian viitetiedot. PMJ-lain 17 g §:n 2 momentin mukaisesti Kela vastaisi tällöin tietopyynnössä antamiensa tietojen oikeellisuudesta, myös mahdollisen puolison, perheenjäsenen tai ruokakuntaan kuuluvan henkilön osalta.

Perheen ja ruokakunnan jäsenten kohdalla sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että Kelalla on hallintolain 34 §:n perusteella kuulemisvelvoite, mikäli esimerkiksi yhteistalouteen kuuluvista henkilöistä on olemassa ristiriitaista selvitystä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että enemmistö PMJ-kyselyistä koskisi yksittäistä henkilöä. Perustoimeentulotuen saajakotitalouksista noin 75 prosenttia on yhden hengen kotitalouksia. Yleisen asumistuen saajaruokakunnista yksin asuvia on noin 65 prosenttia. Eläkkeensaajan asumistuen saajista noin 93 prosenttia asuu yksin.

Rajapintaluovutuksissa tiedon pyytäjä ja luovuttaja voivat aina tarvittaessa käydä yhdessä läpi luovutuksiin liittyviä tilanteita ja menettelyitä. Epäselvissä tilanteissa tiedon luovuttaja voi myös kieltäytyä luovuttamasta tietoja. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa sitä, että yksityisyydensuojan näkökulmasta on olennaista, että tiedon luovuttajalla on aina mahdollisuus arvioida tiedon luovutuksen edellytyksiä ja tietopyynnön lainmukaisuutta. Tietojen luovuttaja voi tällöin kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 48/2018 vp, 5, PeVL 17/2016 vp, s.6, PeVL 12/2014 vp, s. 2–3 ja PeVL 62/2010 vp, s. 3–4).

4 Ehdotusten oikeasuhtaisuus

Yksityiselämän suojan rajoituksella tulisi olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi ja rajoituksen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Hallitus on arvioinut valittujen keinojen oikeasuhtaisuutta hallituksen esityksen jaksossa 10.8.

Kelan toiminnassa havaittujen väärinkäytösepäilyjen määrä on suhteellisen vähäinen, sillä väärinkäytöksiin liittyvien tilanteiden havaitseminen etuuskäsittelyssä on vaikeaa. Vaikeuksia tuottavat erityisesti tiedonsaanti salassa pidettävistä seikoista, kuten olemassa olevista tileistä, sekä väärennettyjen asiakirjojen tunnistaminen. Väärinkäytön todellisesta määrästä ei ole saatavissa luotettavaa tietoa, mutta oletettavasti väärinkäytöksiä jää etuuskäsittelyssä havaitsematta. Viime vuosina Suomessa on havaittu esimerkkejä järjestäytyneestä sosiaaliturvarikollisuudesta, jollaista on Kelan toiminnassa erityisen haasteellista havaita.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että väärinkäytösten ehkäisemisen ohella ehdotusten tarkoituksena on myös vähentää virheellisiä etuusmaksuja riippumatta virheen aiheuttajasta tai syystä. Virheellinen maksu voi johtua hakijan virheestä tai ymmärtämättömyydestä, vaikka tapaukseen ei katsottaisi liittyvän rikosta. Toisaalta virheellinen maksu voi johtua myös Kelan omasta toiminnasta tai puutteellisista tiedoista. Virheellisiä maksuja on kuvattu hallituksen esityksen jaksossa 2.2. Virheellisten maksujen kokoluokka on huomattava. Vuonna 2025 virheellisten maksujen vuoksi perittiin takaisin noin 110 miljoonaa euroa.

Esityksessä ei ehdoteta viranomaisvalvonnan tai siihen liittyvien toimivaltuuksien ja resurssien lisäämistä. Ehdotukset koskevat Kelan vakiintuneita etuus- ja maksatusprosesseja. Kela on arvioinut ehdotusten vähentävän väärinkäytösten selvittämiseen liittyvää työtä. Kansallisesta tulorekisteristä saadut kokemukset osoittavat, että luotettavan rekisteritiedon ansiosta virheellisten etuusmaksujen muodostumista voidaan estää.



Erityisasiantuntija Teija Hautera