

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Anu Polojärvi

11.6.2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

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

Talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon. Ehdotettua sääntelyä ja esityksen perusteluita on täydennetty ja täsmennetty esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalle ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Oikeusministeriöllä on ollut tätä lausuntoa laadittaessa käytössään perustuslakivaliokunnan lausunto 28/2026 vp. Oikeusministeriö tuo esille seuraavia huomioita direktiivien kansallisesta liikkumavarasta ja ehdotettujen tiedonsaantioikeussäännösten oikeasuhtaisuudesta.

EU-oikeuden kansallinen liikkumavara käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta

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

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tilitapahtumatiedot rahalaitoksilta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla. Tiedonsaantioikeus koskisi myös hakijan perheenjäsenen tai avio- tai avopuolison tai samaan ruokakuntaan kuuluvan tietoja.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on perustettu lailla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä (571/2019), jolla pantiin kansallisesti 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 (jäljempänä viides rahanpesudirektiivi). Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän hallituksen esitystä (HE 167/2018 vp) koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi luonnollisen henkilön yksityiskohtaisten tilitietojen rinnastuvan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltainen sääntely, jolla mahdollistetaan yksityiselämän suojan ydinalueelle ulottuva arkaluonteisten henkilötietojen käsittely salassapitovelvollisuuden estämättä, on valmisteltava, perusteltava ja laadittava sisällöltään erityisen huolellisesti perustuslain asettamat vaatimukset huomioiden (PeVL 48/2018 vp, s. 7). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti Kansaneläkelaitoksen valvontajärjestelmän tietoja koskevan tiedonsaantioikeuden poistamista säätämisyjärjestyskysymyksenä ja edellytti sääntelyn rajaamista vain direktiivin edellyttämiin tiedonsaantioikeuksiin (PeVL 48/2018 vp, s. 7–8).

Sittemmin lailla 814/2022 pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin lisäämällä Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle pääsy pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään. Lailla, jolla järjestelmää käyttävien viranomaisten piiriä laajennettiin, pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen riskosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten (jäljempänä rahoitustietodirektiivi). Laeilla 863/2025, 864/2025 ja 865/2025 on sittemmin kansallisten tarpeitten perusteella laajennettu pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttötarkoituksia siitä, mitä rahanpesu- ja rahoitustietodirektiivit mahdollistavat lisäämällä järjestelmää käyttäville viranomaisille erillinen saldo- ja tilitapahtumatietojen sekä arvopapereita koskevien tietojen kyselymahdollisuus.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen (s. 82) mukaan ehdotettu Kansaneläkelaitoksen kyselyoikeus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään ei perustuisi rahanpesu- tai

rahoitustietodirektiivin mukaisiin perusteisiin vaan Kansaneläkelaitoksen kansallisiin tehtäviin. Kyseessä olisi siten kansallisesta tarpeesta annettu sääntely. Ehdotetun sääntelyn mukaan Kansaneläkelaitoksen käyttöoikeus kohdistuisi kuitenkin kansallisista tarpeista luodun uuden sähköisen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmän ohella myös EU:n viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin edellyttämiä tietoja käsittelevään keskitettyyn automatisoituun tilitietojärjestelmään. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen (s. 83) mukaan Kansaneläkelaitoksen kyselyillä automatisoituun tilitietojärjestelmään olisi tarkoitus selvittää sitä, missä luotto- tai maksulaitoksissa hakijoiden asiakkuuksia on. Kansaneläkelaitos siis käyttäisi automatisoidun tilitietojärjestelmän tietoja saldo- ja tilitapahtumatietopyynnön kohdentamiseksi keskitetyssä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmässä. Perustelujen (s. 83) mukaan saldo- ja tilitapahtumien kysely ei olisi mahdollista ilman asiakkuustietoja.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kerättävät tilin asiakkuutta koskevat tiedot kerätään järjestelmään viidennen rahanpesudirektiivin mukaisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi sekä rahoitustietodirektiivin mukaisesti vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyviä syytetoimia varten. Esityksessä ehdotettavan sääntelyn sanamuodon mukaan Kansaneläkelaitos kuitenkin pyytäisi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään em. direktiivien nojalla kerättävät tiedot toimeentulotukiasian tai asumistuen ratkaisemista varten. Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu, sisältävätkö rahanpesudirektiivi ja rahoitustietodirektiivi kansallista liikkumavaraa käyttää henkilötietoja alkuperäisestä keräämistarkoituksesta poikkeaviin tarkoituksiin. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 48/2018 vp, s. 6–7, ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin Euroopan unionin tuomioistuinten (EUT) asiassa C-817/19 (Ligue des droits humains ASBL vs. Conseil des ministres) antama matkustajarekisteritietojen käyttöä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 (jäljempänä PNR-direktiivi) tulkintaa koskeva tuomio. Ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että PNR-direktiivin 6 artikla, luettuna perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan valossa, on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan kyseisen direktiivin mukaisesti kerättyjen matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot)

käsittely muihin kuin mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tarkoituksiin.

Tuomiossa tuomioistuim on viitannut PNR-direktiivissä säädettyyn PNR-tietojen käsittelyn tarkoitukseen, joka on direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”terrorismirikosten” ja ”vakavan rikollisuuden” torjunta (141 kappale). Tuomion mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltaminen tosiasiallisesti rajoittuu vakavan rikollisuuden torjuntaan ja että järjestelmää ei laajenneta rikoksiin, jotka kuuluvat tavanomaisen rikollisuuden alaan (152 kappale). Sitä vastoin rikoksilla, joilla ei ole mitään objektiivista, edes välillistä, yhteyttä matkustajalentoliikenteeseen, ei voida oikeuttaa PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltamista (156 kappale). Muun muassa edellä viitatuin perustein tuomioistuim katsoo, että perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklasta ja 52 artiklan 1 kohdasta johtuvien vaatimusten valossa jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän soveltaminen rajoitetaan terrorismirikoksiin ja ainoastaan sellaiseen vakavaan rikollisuuteen, jolla on vähintään välillinen objektiivinen yhteys matkustajalentoliikenteeseen (157 kappale).

Tuomion merkitystä ehdotettavan sääntelyn kannalta ei ole kuitenkaan tarkemmin arvioitu, koska siinä ei ollut kyse yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta. Oikeusministeriö toteaa tältä osin, että kyseisen suuren jaoston tuomion perusteluista ilmenee kuitenkin yleisemmin sovellettavia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen liittyviä näkökohtia. Tuomioistuim on ottanut kantaa muun muassa PNR-direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän sallittuun soveltamiseen sekä järjestelmän laajentamisen edellytyksiin. Kuten esityksen perusteluissa on tuotu esiin, ehdotettavassa sääntelyssä ei ole kyse viidennen rahanpesudirektiivin ja rahoitustietodirektiivin mukaisesti kerättyjen tilin asiakastietojen käyttämisestä em. direktiiveissä sallittuihin käyttötarkoituksiin.

Esityksessä ehdotettua Kansaneläkelaitoksen pääsyä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietoihin on perusteltu yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksin. Tätä on esityksessä perusteltu unionin tuomioistuimen ratkaisulla C-175/20 (”SS” SIA vs. Valsts dienests), mikä vaikuttaa jäävän jossain määrin irralliseksi, sillä ratkaisussa oli kyse rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisesta, mm. siitä, oliko tietojen keräämisen tarkoitus tullut ilmoittaa pyydettyä tietoa. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 82) on tuotu esiin, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohta mahdollistaa kansallisen liikku- mavar- an, jonka perusteella voidaan lailla säätää henkilötietojen käsittelystä myös muuta

kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Sääntelyn tulee olla välttämätöntä ja oikeasuhteista 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi 23 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Lisäksi ehdotetun sääntelyn tarkoituksena olisi 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaiset yleiseen julkiseen etuun ja sosiaaliturvaan liittyvät tärkeät tavoitteet. Kansaneläkelaitoksella ei ole rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvää toimivaltaa, eikä ehdotettuihin säännöksiin sisälly tällaisia käyttötarkoituksia. Esi-tyksessä ehdotettujen säännösten sanamuodon mukaan tiedot pyydetäisiin toimeentulotuen tai asumistuen ratkaisemista varten. Oikeusministeriö katsoo, että tulkintaan, jolla yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin voitaisiin ohittaa direktiivien kansallinen liikkumavara, liittyy oikeudellista epävarmuutta.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti tuonut esiin, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/ 2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan kiinnittänyt esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 28/2026 vp) mietintövaliokunnan huomiota tarpeeseen varmistua ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta. Valiokuntakäsittelyssä olisi kuitenkin hyvä vielä varmistua siitä, voidaanko kansallisella lailla laajentaa direktiivien nojalla kerättyjen tietojen sallittuja käyttötarkoituksia taikka pitää toimeentulotukiasian tai asumistuen ratkaisemista yhteensopivana käyttötarkoituksena rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumisen tai vakavien rikosten ennalta estämisen, paljastamisen, tutkimisen tai niihin liittyvien syytetoimien tarkoituksen kanssa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 81) on lyhyesti tuotu esiin myös perustuslakivaliokunnan käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva lausuntokäytäntö, mutta esityksessä ei ole arvioitu, muodostuisiko Kansaneläkelaitoksen toimeentulotuen tai asumistuen ratkaisemiseen liittyvä tiedonsaantioikeus pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tietoihin järjestelmän pääasialliseksi tai merkittäväksi käyttötavaksi.

Pankki- ja maksutietojen valvontajärjestelmän tietoja koskevat tiedonsaantioikeudet

Esityksen 1., 2., ja 3. lakiehdotuksessa ehdotettavissa Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeuksissa rahalaitoksilta tietosisältö on eritelty yhtäältä tili-, saldo- ja

arvopaperitietoihin sekä toisaalta tilitapahtumatietoihin. Sääntely on voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti sidottu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (ks. PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitattut lausunnot) mukaisesti tietojen välttämättömyyteen, mutta ehdotetussa sääntelyssä irtauduttaisiin voimassa olevan sääntelyn rahalaitoksiin kohdistuvan tietopyynnön viimesijaisuudesta ja erityisesti sen perusteltua epäilyä koskevasta edellytyksestä. Tilitapahtumatietojen osalta ehdotettavassa sääntelyssä säädettäisiin lisäksi hakijan oikeudesta kieltää pyynnön tekeminen, joskin Kansaneläkelaitos saisi myös näissä tapauksissa pyytää tilitapahtumatiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Tietojen hakeminen pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta toimeentulotukea tai asumistukea koskevan asian ratkaisemiseksi muodostuisi ehdotetun sääntelyn nojalla pääasialliseksi keinoksi hankkia tiedot.

Perustuslakivaliokunta ei esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 28/2026 vp) arvioinut Kansaneläkelaitokselle ehdotettavaa tiedonsaantioikeutta ja irtautumista voimassa olevan sääntelyn viimesijaisuutta koskevasta edellytyksestä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 28/2026 vp) huomiota vain siihen, että esityksessä ehdotettu kiello-oikeus tulee ulottaa hakijan lisäksi tämän perheenjäseneen, samaan ruokakuntaan kuuluvaan tai hakijan avio- tai avopuolisoon. Tätä taustaa vasten oikeusministeriö kiinnittää vielä valiokunnan huomiota ehdotettujen tiedonsaantioikeussäännösten oikeasuhtaisuuteen ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön (PeVL 14/2002 vp ja PeVL 48/2018 vp).

Oikeusministeriö on lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle tuonut esiin perustuslakivaliokunnan aikaisempaa arviointia Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta rahalaitoksilta, kuten pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja koskevan tietopyynnön viimesijaisuudesta ja tietopyynnön edellytyksenä olevasta tietojen riittävyteen tai luotettavuuteen kohdistuvasta perustellusta epäilystä (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, ks. myös PeVL 48/2018 vp, s. 7) sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käytön osalta siitä, että yksin menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei voi perustella etuuden hakijan suostumuksesta riippumatonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan (PeVL 48/2018 vp, s. 7).

Ehdotettua muutosta on esityksessä perusteltu yhtäältä hallinnollisen taakan vähentymisellä, Kansaneläkelaitoksen toiminnan tehostumisella ja etuudenhakijan asioinnin sujuvoittamisella sekä julkisen talouden säästöillä (s. 29 ja 90). Esityksen perustelujen (s. 44)

mukaan ehdotettu sääntely myös vähentäisi merkittävästi Kansaneläkelaitoksen tarvetta rakentaa erillisiä rajapintoja suoraan jokaiseen rahalaitokseen.

Toisaalta muutosta on esityksessä perusteltu etuuksien lainmukaisen ja oikeellisen ratkaisemisen turvaamisella (s. 90). Perustelujen mukaan ehdotus vähentäisi ja ehkäisisi etuuksiin kohdistuvia rikoksia sekä etuuksien virheellisiä maksuja. Perusteluissa on tältä osin viitattu lausuntoon (PeVL 1/2015 vp, s. 2–3), jossa valiokunta piti Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille osoitettua tulotietoja koskevaa massamuotoista tietojensaantioikeutta työttömyysetuuksien väärinkäytön estämistä varten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena rajoittaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Perusteluissa on kuitenkin tuotu esiin, että havaittujen väärinkäytösepäilyjen määrä on suhteellisen vähäinen, joskin virheellisten maksatusten kokoluokka on huomattava (s. 93). Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen (s. 84) mukaan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän tiedot ovat välttämättömiä tilanteissa, joissa Kansaneläkelaitoksen velvollisuutena on selvittää etuuden myöntämisen ja maksamisen oikeellisuus, eikä Kansaneläkelaitoksella olisi muuta tietolähdettä käytettävissään tulojen ja varojen selvittämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä tältä osin talousvaliokunnan huomiota siihen, että voimassa olevan sääntelyn mukaan asianomainen itse toimittaa tiedot Kansaneläkelaitokselle, ja tiedot pyydetään rahoituslaitokselta, jos riittäviä tietoja ja selvityksiä ei saada muutoin ja on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Ehdotetussa sääntelyssä poikkeus muuttuisi pääsäännöksi, joten valiokunnan olisi hyvä varmistua ehdotettavan sääntelyn oikeasuhtaisuudesta erityisesti, koska ehdotettu kielto-oikeus ei vaikuttaisi merkittävästi rajaavan Kansaneläkelaitoksen arkaluonteisiin tietoihin kohdistuvaa tiedonsaantioikeutta.