

Talousvaliokunnalle

TaV@eduskunta.fi

Finanssiala ry:n lausunto hallituksen esityksestä Kelan tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 49/2026 vp)

Talousvaliokunta on 5.6.2026 pyytänyt Finanssiala ry:ltä (FA) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen (Kela) tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja erityisesti ehdotuksen vaikutuksista pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän ja finanssialan kannalta.

1. FA pitää tärkeänä hallituksen esityksen tavoitetta torjua sosiaalietuuksien väärinkäyttöä ja tukee viranomaisille laissa säädettyihin tehtäviin liittyvien pankkikyselyiden sähköistämistä. Uudistukset tulee kuitenkin toteuttaa kansallisen ja unionin lainsäädännön mukaisesti, eivätkä ne saa aiheuttaa pankeille tarpeettomia taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia. Lainvalmistelussa ei valitettavasti ole otettu näitä näkökohtia riittävässä määrin huomioon.
2. Esitys muuttaisi olennaisesti etuudenhakijan, muiden asianosaisten, pankkien ja Kelan keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia nykyiseen verrattuna. Lisäksi se vaikuttaisi merkittävästi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttötarkoituksiin ja käyttöön.
3. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä (PMJ) perustuu EU:n viidenteen rahanpesudirektiiviin ((EU) 2018/843), ja sen tarkoituksena on torjua rahanpesua, terrorismin rahoittamista ja muita vakavia rikoksia. Siksi PMJ:n käyttö Kelan toimeentulo- ja asumistukiasioissa tarvittavien tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatietojen hankintaan ei vastaisi järjestelmän käyttötarkoitusta. Kantamme tueksi viittaamme perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 48/2018 ja PeVL 28/2026:een liittyviin asiantuntijalausuntoihin. Lausunnon PeVL 48/2018 mukaan Kelan tiedonsaantioikeutta ei myöskään voida perustella vain hallinnollisella tehokkuudella (PeVL 48/2018).
4. Käyttötarkoituksen osalta viittaamme edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 47/2010, 14/2017 ja 1/2018, joiden mukaan alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeava käyttö ei saa muodostua henkilörekisterin pääasialliseksi tai merkittäväksi käyttötavaksi. Hallituksen esityksen mukaan Kela pyytää toimeentulotuen käsittelyyn noin 1,7 miljoonaa tiliotetta vuodessa.
5. Lukua arvioitaessa on huomioitava, että nykyisin Kela voi kysyä tietoja pankilta viimesijaisena keinona, esim. kun se epäilee hakijan antamien tietojen luotettavuutta. Lakimuutoksen seurauksena PMJ:stä tulisi Kelan ensisijainen kanava tietojen hankintaan, mikä alentaisi pankkikyselyiden kynnystä merkittävästi. Samalla sosiaalietuuksiin liittyvistä kyselyistä muodostuisi PMJ:n merkittävä käyttötapa, mikä olisi ristiriidassa perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön kanssa.

6. Henkilöasiakkaan pankki- ja varallisuustiedot ovat yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) ja luottolaitoslaissa (610/2014) säädetyn pankkisalaisuuden suojaamia. Suojan kohteena eivät ole vain perustuslakivaliokunnan arkaluonteisiin tietoihin rinnastamat yksityiskohtaiset tilitapahtumatiedot, vaan kaikki asiakkaan taloudelliset ja henkilötiedot, joita pankki saa asiakassuhteen yhteydessä.
7. Myös kaikki PMJ:n kautta kyseltävissä olevat henkilö-, tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatiedot kuuluvat suojan piiriin. Näitä tietoja luovuttaessaan pankin on noudatettava yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) 5 artiklan 2 kohdan osoitusvelvollisuutta ja varmistettava, että tietojen luovutus ja muu käsittely täyttävät 5 artiklan 1 kohdan tietosuojaperiaatteet, joita ovat mm. luovutuksen lainmukaisuus, kohtuullisuus ja käyttötarkoitussidonnaisuus sekä tietojen minimointi, säilytyksen rajoittaminen ja luottamuksellisuus. Osoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin, vahingonkorvausvastuuseen ja kielteiseen julkisuuteen myös silloin, kun tiedonluovuttaja ei ole voinut tosiasiallisesti vaikuttaa henkilötietojen käsittelyyn esim. tietoja pyytäneessä viranomaisessa.
8. Hallituksen esityksen kannalta on olennaista, että yleinen tietosuoja-asetus on pankkeja välittömästi velvoittavaa ja ensisijaisesti sovellettavaa lainsäädäntöä, eikä pankeilla siten ole mahdollisuutta poiketa sen vaatimuksista kansalliseen lainsäädäntöön vedoten. Tämän vuoksi pidämme välttämättömänä, ettei pankeille ja muille rahalaitoksille aseteta poikkeavia kansallisia velvoitteita, joiden noudattaminen aiheuttaisi niille merkittäviä oikeudellisia ja taloudellisia riskejä. Tällaista epävarmuutta liittyisi tietojen luovuttamiseen Kelalle PMJ:n kautta. Kun kyselymäärien arvioidaan nousevan vähintään satoihin tuhansiin vuodessa, riski on huomattava. FA pitää valitettavana, ettei hallituksen esityksessä ole arvioitu riittävästi sen taloudellisia vaikutuksia eikä pankeille ja muille rahalaitoksille mahdollisesti aiheutuvia riskejä.
9. Esityksestä ei ilmene, miten PMJ:n käyttö edistäisi sosiaalietuuksiin liittyvien väärinkäytösten havaitsemista. Pankit käyttävät Suomessa satoja miljoonia vuodessa epäilyttävien rahansiirtojen ja rahanpesun havaitsemiseen, mutta viitteitä laajoista etuusväärinkäytöksistä ei ole. Jos Kelalla on tällaista tietoa, FA pitää tärkeänä, että asiaa selvittäisiin tarkemmin viranomaisten ja pankkien yhteistyönä ennen lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin ryhtymistä.
10. Pankkien, Kelan ja muiden viranomaisten yhteistyö on tärkeää senkin vuoksi, että alati kasvava osuus suomalaisten tileistä, maksuista ja varallisuudesta on ulkomaisten uuspankkien, finanssiteknologiayritysten, kryptovarapalveluiden tarjoajien ja muiden PMJ:n piiriin kuulumattomien rahalaitosten ja palveluntarjoajien hoidettavina. Erityisesti tapauksissa, joissa etuuden väärinkäyttö on suunnitelmallista tai siihen liittyy kansainvälinen ulottuvuus, tapaukselle tärkeät tiedot yhä epätodennäköisemmin löytyvät PMJ:n avulla, vaan tietojen hankkiminen ja varojen takaisinperintä onnistuu vain rajat ylittävällä yhteistyöllä.
11. FA kiinnittää huomiota siihen, ettei Kelalla ole erityistä rikosten estämiseen tai paljastamiseen liittyvää toimivaltaa eikä sellaista sille myöskään esitetä. Myös rikosten torjunnan keinot sekä niihin liittyvä virkavastuu jäävät hallituksen esityksessä sääntelemättä. Jos tarkoitus on, että Kelan mahdollisuuksia ja keinoja torjua rikoksia lisätään nykyisestään, FA pitää tärkeänä, että kysymykseen kiinnitetään asianmukaista huomiota. Tältä osin viittaamme myös hallituksen esityksen Ruotsin tilannetta kuvaavaan osuuteen.

12. Hallituksen esityksen mukaan Kela saisi laajan oikeuden etuuden hakijan ja muiden asianosaisten tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatietojen hankintaan suoraan etuushakemuksen perusteella. Kelan oikeutta rajoittaisi käytännössä vain hakemuksen tekijän oikeus kieltää tilitapahtumatietojen kysely PMJ:n avulla omalta ja muiden asianosaisten kohdalta. Lausunnossaan PeVL 28/2026 perustuslakivaliokunta edellytti, että lakiehdotusta tulisi muuttaa niin, että kaikilla niillä, joiden tilitapahtumatiedoista on kyse, tulisi olla sama mahdollisuus käyttää tai olla käyttämättä kiello-oikeutta.
13. FA pitää perustuslakivaliokunnan linjausta oikeansuuntaisena, mutta riittämättömänä. Ratkaisu, jossa etuuden hakija voisi käyttää myös muiden asianosaisten tiedollista itsemääräämisoikeutta ja muita oikeuksia ilman näiden suostumusta, ei ole sopusoinnussa hallinto- ja siviilioikeuden edustus-oikeutta koskevien periaatteiden kanssa. FA pitää asianosaisten ja myös pankkien oikeusturvan kannalta välttämättömänä, että Kelan tili-, saldo-, arvopaperi- ja tilitapahtumatietojen kyselyoikeus selkeästi kytketään asianosaisten tai tämän lakimääräisen edustajan suostumukseen taikka yksiselitteisesti määriteltyihin edellytyksiin (esim. väärinkäytösepäily).
14. Esityksen perusteella sääntelyn tarkkarajaisuus ja Kelan sisäisen valvonnan riittävyys jäävät epäselviksi. Käytännön ratkaisutoiminnassa Kela soveltaa itse laatimiaan ja tulkitsemiaan etuushakemusten, jotka tosiasiallisesti ohjaavat ratkaisutoimintaa ja vaikuttavat siihen, mitä tietoja sen perusteeksi hankitaan. Käsityksemme mukaan ratkaisu ei vastaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn kohdalla edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. PMJ-kyselyiden osalta tulisi täsmentää ainakin sitä, ketkä Kelan henkilöt kyselyjä tekevät ja miten kyselyiden jatkuvaa seuranta varmistetaan niin, että kyselyjen laillisuus ja asianmukaisuus voidaan osoittaa luotettavasti. Kuolinpesien ja muiden yhteisten pankkitilien kohdalla olisi myös tarkennettava, miten Kela varmistaa etuushakemukseen kuulumattomien tilinhaltijoiden laillisten oikeuksien toteutumisen.
15. Hallituksen esitystä koskevana periaatteellisena huomiona FA haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotusten hyväksyminen näyttäisi avaavan mahdollisuuden siihen, että tulevaisuudessa PMJ:n 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.