

Asia: VN/6617/2025

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Yleistä Kelan roolista rikollisuuden torjunnassa

Kansaneläkelaitos (Kela) suhtautuu järjestäytyneen rikollisuuden uhkaan ja sosiaaliturvan väärinkäyttöihin vakavasti. Kela osallistuu rikollisuuden torjuntaan ja ehkäisee sosiaaliturvan väärinkäytöksiä monin eri keinoin. Kela katsoo, että esitys parantaa mahdollisuuksia havaita, ennalta ehkäistä ja torjua järjestäytyneitä rikollisuutta (JR) ja sen toimintatapoja. Esityksessä kuvatut tiedonsaantioikeudet lisäävät Kelan mahdollisuuksia havaita järjestäytyneen rikollisuuden toimintatapoja ja tehdä viranomaisyhteistyötä nykyistä paremmin ja tehokkaammin.

Kela pitää tärkeänä esityksen tavoitetta suojata yhteiskuntaa ja yksilöitä vakavalta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta tehostamalla järjestäytyneitä rikollisuutta koskevaa tietojenvaihtoa ja analyysiä sekä järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollista torjuntaa.

Järjestäytynyt rikollisuus on verkostoitunutta, kansainvälistyvää ja yhä vaikeammin tunnistettavaa. Rikollisuus hyödyntää laillisia rakenteita ja kytkeytyy yhä useammin harmaaseen talouteen, työperäiseen hyväksikäyttöön sekä talous- ja etuuspetoksiin.

Kela sosiaaliturvan toimeenpanijana on keskeinen toimija sosiaalivakuutuksen alalla. Kelan toimeenpaneviini etuuksiin liittyvien petosten ja väärennysten on havaittu joskus olevan osa laajempaa rikollisuuden kokonaisuutta. Tällöin kyse voi olla järjestäytyneestä rikollisuudesta ja yhteiskunnan laillisten rakenteiden järjestelmällisestä hyväksikäytöstä. Kelan käsittelemiin tietoihin sisältyy siten järjestäytyneen rikollisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden hyödyntäminen viranomaisten yhteisessä analyysissä olisi perusteltua. Viranomaisten yhteisen analyysin pohjalta muodostettua järjestäytyneen rikollisuuden tilannekuvaa ja tietoa eri toimijoiden kytköksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen olisi tärkeää voida hyödyntää Kelan lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Samalla Kela katsoo ainutlaatuisen tehtävänsä vuoksi olevansa potentiaalinen järjestäytyneen ja ammattimaisen rikollisuuden kohde. Tämä voi ilmetä esimerkiksi tietojärjestelmien ja rekistereiden laittomana hyödyntämisenä tai niihin kohdistuvana kyberrikollisuutena.

Kyse olisi Kelalle uudesta tehtävästä

Esitysluonnoksessa esitetään, että Kela olisi mukana analyysikeskuksen toiminnassa.

Kelalle ei ole säädetty nykylainsäädännössä rikollisuuden torjumiseen liittyviä yleisiä valvontatehtäviä. Kelalle ei ole erikseen säädetty tehtäväksi väärinkäytösten tutkimista tai ennaltaehkäisemistä, mutta tehtävä sisältyy etuuslakien mukaiseen toimeenpanotehtävään. Kelalla on etuuslakeihin perustuva velvollisuus korjata virheelliset päätökset ja periä takaisin virheellisesti maksettu etuus. Kelan on arvioitava takaisinperintäsäännösten perusteella henkilön vilpillistä menettelyä ja rikosta epäillessään Kelan on tehtävä asiasta tutkintapyyntö poliisille.

Kelalle esitetty analyysikeskustehtävä olisi siten Kelalle uusia tehtävä ja muuttaisi sen asemaa väärinkäytösten estämisessä. Kela osallistuisi järjestäytyneen rikollisuuden hallinnolliseen torjuntaan. Analyysikeskuksessa Kela osallistuisi järjestäytyntä rikollisuutta koskeva valtakunnallisen tilanneymmärryksen laatimiseen, JR:ään liittyvien ryhmien ja henkilöiden luokitteluun, JR-toimintaa koskevien lausuntojen ja tietojen antamiseen sekä JR-torjunnan parhaiden käytäntöjen, toimintatapojen ja työmenetelmien tunnistamiseen, kehittämiseen ja jakamiseen.

Esityksessä ei esitetä Kelalle lisämäärärahaa, vaikka kyseessä on uusi tehtävä. Kela katsoo, että esitys ja sen toteuttaminen tulee edellyttämään minimissään 1-2 htv:n lisäpanostusta sekä toiminnan mahdollistamiseksi ja sen turvallisuuden varmistamiseksi tehtäviä lisähankintoja muun muassa viestivälineisiin ja tietojärjestelmiin liittyen. Nämä tulisi huomioida myös Kelalle lisämäärärahaesityksenä Kelan hallintomenoihin.

Tietojen luovutuksesta ja annettujen tietojen ja lausuntojen hyödyntämisestä

Kela katsoo, että esitysluonnoksen tärkeimmät analyysikeskuksen toimintaa koskevat esitykset liittyvät Kelan osalta siihen, mitä ja miten Kela voi luovuttaa ja analyysikeskus saada tietoja Kelalta sekä miten Kela voi hyödyntää tietoja omassa toiminnassaan.

Esitysluonnoksessa Kelan tietojen luovuttamista koskee järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisesta torjunnasta esitettävän lain 4 §: Kelalle ei esitetä erityissäännöksiä tietojen antamiseen siten kuin pääsääntöisesti muille analyysikeskuksen toimintaan osallistuville tahoille. Esitetyn 4 §:n mukaan Kela saisi salassapitosäännösten estämättä tuottaa ja luovuttaa keskukselle sen pyynnöstä ja oma-aloitteisesti muita sellaisia tietoaaineistoja, jotka ovat välttämättömiä analyysikeskuksen tehtävien hoitamiseksi. Kela voisi kuitenkin rajoittaa tietojen luovuttamista taikka asettaa luovuttamansa tiedon käsittelylle keskusta velvoittavia rajoituksia tai ehtoja, jotka ovat välttämättömiä laissa säädettyjen perusteiden perusteella. Säännöksen perusteluissa ei esitetä, mitä nämä välttämättömät tiedot voisi olla Kelan osalta. Perusteluissa viitataan ainoastaan, että lupa- ja valvontavirasto sekä Kansaneläkelaitos voisivat luovuttaa tietoja keskukselle ehdotetun momentin nojalla. Kela katsoo, että perusteluissa tulee avata tarkemmin, mitä nämä välttämättömät tiedot voisivat olla ja tarkoittaisiko säännös myös sitä, että Kela voisi tehdä henkilötietoihin perustuvia laajempia analyysijä keskuksen käyttöön eli sillä olisi tietosuojalainsäädännön perusteella käsittelyperuste tietojen nykyistä laajempaan käyttöön.

Kelassa tietojen käsittely perustuu muun muassa hallintolain selvittämisvelvollisuuteen ja palveluperiaatteen toteutumiseen, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tietosuojaperiaatteiden noudattamiseen ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumiseen sekä Kelan lakisääteisiä tehtäviä ohjaavaan lainsäädäntöön sosiaaliturvan toimeenpanossa ja tietojensaantioikeuksia ja ilmoitusvelvollisuuksia koskeviin etuuslakien erityissäännöksiin ja ristiinkäyttöpykäliin.

Kelan mahdollisuuksiin tuottaa tietoa rajaa ennen kaikkea tietosuojalainsäädäntö ja henkilötietojen käsittelyä koskevien erityissäntelyjen puute. Mikäli henkilötietoja käsitellään muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen on asiaa arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti.

Nykyisissä Kelan toimeenpanemissa etuuslaeissa on säädetty niin sanotusta tietojen ristiinkäyttöoikeudesta. Nämä säännökset mahdollistavat Kelalle tietojen ristiinkäyttämisen vain yksittäistapauksessa kyseisen etuuslain mukaista etuutta käsitellessään muiden Kelalle säädettyjen tehtävien hoitamista varten saamiaan tietoja, jos on ilmeistä, että ne vaikuttavat mainittuun etuuteen ja tiedot on lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa ja Kelalla olisi oikeus saada tiedot muutoinkin erikseen.

Kelalla on siten oikeus käsitellä asiakkaan itsensä toimittamia välttämättömiä tietoja muissa saman asiakkaan etuuksissa. Kelalla on myös oikeus käsitellä asianosaisten toimittamia välttämättömiä tietoja etuuksissa, joissa on useampi asianosainen, kuten perhe- ja ruokakuntakohtaiset etuudet. Kelalla ei kuitenkaan ole oikeutta käsitellä sivullisen tietoja, ellei siihen liity väärinkäytösepäilyä osana ilmianto tai sivullisen etuusasiassa ilmennyt tietoa. Kelalla on oikeus käsitellä viranomaisilta saamiaan tietoja vain yksittäisessä etuuskäsittelyssä (ei massatietoja).

Hallituksen esitysluonnoksessa esitettävä lainsäätely ei ole Kelan näkemyksen mukaan riittävä henkilötietojen käsittelemiseksi Kelassa siten, että se pystyisi luovuttamaan tietoja analyysikeskukselle sekä hyödyntämään analyysikeskuksesta saamiaan tietoja mm. tietojen ristiin ajoissa yksittäisissä tilanteissa ja myös niin sanotuissa massa-ajoissa, esim. etuustietojen vertailemiseksi verotustietoihin ja tulorekisteritietoihin. Kela esittää, että tietojen luovuttamista Kelasta analyysikeskukselle ja analyysikeskuksesta saatavien tietojen hyödyntämistä Kelassa koskevia säännöksiä sekä niiden perusteluja ja vaikutusarviointia on tältä osin täydennettävä. Asia ei voi jäädä myöhemmän laintulkinnan ja oikeuskäytännön varaan.

Henkilön luokitteleminen järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi

Esityksen mukaan analyysikeskukselle ehdotetaan säädettäväksi oikeus luokitella henkilöitä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviksi henkilöiksi. Vaikutusarvioinnin mukaan luokittelun oikeusvaikutukset konkretisoituisivat erityisesti tapauksissa, joissa keskus antaisi luokittelun pohjalta lausuntoja mm. hallinnollisten menettelyiden tueksi. Perustelujen mukaan luokittelun ja sen pohjalta annettujen lausuntojen avulla voitaisiin puuttua järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyneiden henkilöiden toimintaan jo ennen konkreettista rikosepäilyä. Keskuksen antamat lausunnot olisi tarkoitettu osaksi asian selvittämiseen liittyvää selvitystä, joka lausunnon saavan viranomaisen tulisi huomioida osana tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Harkintavalta lausunnon vaikutuksista säilyisi kuitenkin hallintoasiassa toimivaltaisella viranomaisella

Kela katsoo, että henkilön luokittelu osaksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvaksi henkilöksi ei estä henkilöä saamasta hänelle lain perusteella kuuluvia sosiaalityurvaetuuksia. Kela katsoo, että perusteluissa tulisi kuvata, mikä vaikutus henkilön luokitteluksella olisi etuusharkinnassa ja miten Kela voi hyödyntää tietoja osana etuuskäsittelyä. Jos on tarkoitus, että Kelassa voitaisiin käsitellä saatua henkilötietoa etuuskäsittelyssä etuusväärinkäytösten estämiseksi ja rikollisuuden torjumiseksi, on tämä syytä todeta hallituksen esityksessä selkeästi. Kelan näkemyksen mukaan järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan tarkoituksen toteutuminen ja analyysikeskuksen tehokas toiminta edellyttävät selkeää, tietojen tarkoituksenmukaisen käsittelyn ja yksilön tietosuojaan mahdollistavaa lainsäädäntökokonaisuutta kaikkien toimivaltaisten viranomaisten osalta.

Onninen Suvi  
Kansaneläkelaitos