

Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevän ja Kelan tiedonvaihtoa edistävän työryhmän arviomuistio



Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevän ja Kelan tiedonvaihtoa edistävän työryhmän arviomuistio

Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevä ja Kelan tiedonvaihtoa edistävä
työryhmä

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-6004-6

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevän ja Kelan tiedonvaihtoa edistävän työryhmän arviomuistio

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2025:36

Julkaisija Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Yhteisötekijä Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevä ja Kelan tiedonvaihtoa edistävä työryhmä
Kieli suomi

Sivumäärä 76

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö asetti 18.6.2025 sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevän ja Kelan tiedonvaihtoa edistävän työryhmän toimikaudelle 23.6.–1.12.2025. Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän tavoitteena oli Kelan tiedonsaantioikeuksien ja tiedonvaihdon lisääminen sosiaaliturvaetuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten vähentämiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella arviomuistio sekä luonnos hallituksen esitykseksi etuuslainsäädäntöön sekä siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista pääministeri Petteri Orpon hallituksen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen ja säästötavoitteen toteuttamiseksi. Työryhmän toimeksiannon mukainen luonnos hallituksen esitykseksi valmisteltiin osana työryhmätyötä. Lisäksi työryhmän arviomuistiossa on kuvattu ja arvioitu nykytilaa sekä esitetty ehdotuksia jatkovalmistelulle. Työryhmä ehdottaa säännösten kehittämiseksi seuraavia toimia:

- Käynnistetään etuuksien välistä tietojen ristiin käyttöä koskevien säännösten uudistaminen.
- Käynnistetään selvitys analytiikan mahdollistavan erityislainsäädännön tarpeellisuudesta.
- Käynnistetään virheellisten maksujen syitä koskeva tilastointi.

Asiasanat sosiaaliturva, tiedonsaantioikeus, tiedonsiirto, väärinkäytökset

ISBN PDF 978-952-00-6004-6

Asianumero VN/17391/2025

ISSN PDF 2242-0037

Hankenumero STM061:00/2025

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6004-6>

Bedömningspromemoria av arbetsgruppen med uppgift att förebygga missbruk av den sociala tryggheten och främja Folkpensionsanstaltens informationsutbyte

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2025:36

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet

Utarbetad av Arbetsgruppen med uppgift att förebygga missbruk av den sociala tryggheten och främja Folkpensionsanstaltens informationsutbyte

Språk finska

Sidantal

76

Referat

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 18 juni 2025 en arbetsgrupp med uppgift att förebygga missbruk av den sociala tryggheten och främja Folkpensionsanstaltens informationsutbyte. Arbetsgruppens mandatperiod var den 23 juni–1 december 2025. Enligt tillsättningsbeslutet var arbetsgruppens mål att öka Folkpensionsanstaltens rätt till information och informationsutbyte i syfte att minska felaktiga utbetalningar och missbruk av sociala förmåner.

Arbetsgruppen hade till uppgift att bereda en bedömningspromemoria och ett utkast till regeringens proposition med förslag till ändringar i förmånslagstiftningen och annan lagstiftning som har nära samband med den i syfte att genomföra skrivelsen och besparingsmålet i den plan för de offentliga finanserna som fastställts av statsminister Petteri Orpos regering. I enlighet med arbetsgruppens uppdrag bereddes ett utkast till regeringsproposition som en del av arbetsgruppens arbete. I arbetsgruppens bedömningspromemoria beskrivs och bedöms också nuläget samt presenteras förslag till fortsatt beredning. Arbetsgruppen föreslår följande åtgärder för att utveckla bestämmelserna:

1. En revidering av bestämmelserna om korsanvändning av förmånsdata inleds.
2. En utredning av behovet av speciallagstiftning som möjliggör analyser inleds.
3. Statistikföring av orsakerna till felaktiga utbetalningar inleds.

Nyckelord social trygghet, rätt till information, dataöverföring, missbruk

ISBN PDF 978-952-00-6004-6

Ärendenummer VN/17391/2025

ISSN PDF 2242-0037

Projektnummer STM061:00/2025

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6004-6>

Assessment memorandum of the working group for preventing social security abuse and promoting information exchange with the Social Insurance Institution of Finland

Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2025:36

Publisher Ministry of Social Affairs and Health

Group author Working group for preventing social security abuse and promoting information exchange with the Social Insurance Institution of Finland

Language Finnish **Pages** 76

Abstract

On 18 June 2025, the Ministry of Social Affairs and Health appointed a working group to prevent social security abuse and promote information exchange with the Social Insurance Institution of Finland (Kela) for the term 23 June–1 December 2025. As stated in the decision appointing the working group, the aim of the group was to improve Kela's rights of access to information and enhance information exchange with Kela in order to reduce incorrect payments and abuse of social security benefits.

The working group was tasked with preparing an assessment memorandum and a draft government proposal for amending the legislation on benefits and the closely related laws to implement the relevant entry and savings target set out in the General Government Fiscal Plan of Prime Minister Petteri Orpo's Government. The draft government proposal was prepared in accordance with the working group's assignment as part of its work. The assessment memorandum also describes and assesses the current state and presents proposals for further preparation. To develop the relevant provisions, the working group proposes the following measures:

1. Launching a reform of provisions governing the cross-use of data between different benefits.
2. Launching a study on the need for special legislation enabling analytics.
3. Compiling statistics on the causes of incorrect payments.

Keywords social security, right to information, data transfer, abuse

ISBN PDF 978-952-00-6004-6

Reference number VN/17391/2025

ISSN PDF 2242-0037

Project number STM061:00/2025

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6004-6>

Sisältö

1	Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevä ja Kelan tiedonvaihtoa edistävä työryhmä	8
1.1	Tausta.....	8
1.2	Työryhmän tavoitteet, tehtävät ja kokoontuminen	9
2	Nykytilan kuvaus	12
2.1	Väärinkäytökset Kelan etuuksissa.....	12
2.2	Virheelliset maksut Kelan etuuksissa	18
2.3	Pankki- ja maksutilejä koskevat tiedot Kelan etuuksissa	18
2.3.1	Kelan selvittämismenettely.....	18
2.3.2	Tiliotteet Kelan perustoimeentulotuen käsittelyssä	19
2.3.3	Tiliotteet Kelan asumistukien käsittelyssä	22
2.3.4	Etuuslakien mukaiset rahalaitostiedustelut.....	24
2.3.5	Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä (PMJ)	28
2.3.6	Johtopäätökset nykytilasta	31
2.4	Etuuksien välinen tietojen ristiinkäyttö.....	32
2.4.1	Kelan etuuksien välinen tietojen ristiinkäyttö	32
2.4.2	Ristiin käyttöä koskevat säännökset etuuslainsäädännössä	36
2.5	Tietojen vaihtoa ja tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevat tarpeet.....	37
2.5.1	Viranomaisten rekisteritietojen yhdistäminen.....	37
2.5.2	Tietojen luovuttamista koskeva sääntely	37
2.5.3	Tietojen luovuttaminen Kelan matkakorvausten käsittelyssä	39
2.5.4	Tiedonsaantioikeudet toimeentulotuen käsittelyssä.....	40
2.6	Etuudensaajan tosiasiallisen osoitteen ja asumistilanteen sekä mahdollisen ulkomailla oleskelun selvittäminen rekistereistä	40
2.7	Väärinkäytösepäilyjen tehokas selvittäminen Kelassa	43
2.7.1	Tietojen yhdistely ja profilointi	43
2.7.1.1	Henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö	43
2.7.1.2	Analytiikan hyödyntämisen edellytykset	46
2.7.1.3	Tekoälyasetus.....	48
2.8	Muut tiedonvaihtoa koskevat tarpeet	48
2.8.1	Lääkärintodistukset sairauspäivärahojen käsittelyssä	48
2.8.2	Raskaustodistukset vanhempainetuksien käsittelyssä	55
2.8.3	Lääkärintodistukset erityisraskausrahan käsittelyssä.....	56
2.8.4	Lääkärintodistukset erityishoitorahan käsittelyssä	56
2.8.5	Sovellettava lainsäädäntö	57

3	Kansainvälistä vertailua	59
3.1	Ruotsi	59
3.2	Norja	63
3.3	Tanska	65
4	Nykytilan arviointi ja ratkaisuehdotukset	67
4.1	Pankki- ja tilitiedot	67
4.2	Etuuksien välinen tietojen ristiin käyttö	68
4.3	Tietojen vaihtoa ja tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevat tarpeet	69
4.4	Etuudensaajan tosiasiallisen osoitteen ja asumistilanteen sekä mahdollisen ulkomailla oleskelun selvittäminen rekistereistä	69
4.5	Väärinkäytösepäilyjen tehokas selvittäminen Kelassa	70
4.5.1	Tietojen yhdistely ja profilointi	70
4.6	Muut tiedonvaihtoa koskevat tarpeet	71
5	Hallituksen esitysluonnos Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi	72
5.1	Keskeiset ehdotukset	72
6	Työryhmän jatkoehdotukset sosiaaliturvan väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja tiedonvaihdon edistämiseksi	75

1 Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevä ja Kelan tiedonvaihtoa edistävä työryhmä

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan asiakastiedon liikkumisesta muun muassa näin:

- Asiakastiedon on liikuttava eri viranomaistahojen kesken sähköisesti ja turvallisesti. Tietosuoja ei saa estää eri viranomaistahoja saamasta tarpeellista käsitystä henkilön tilanteesta.
- Viranomaisten yhteistyömahdollisuuksia parannetaan muun muassa varmistamalla tiedonsaanti- ja oma-aloitteiset tiedonanto-oikeudet viranomaisten välillä.
- Tehostetaan Kelan myöntämien tukien osalta tietojenvaihtoa väärinkäytösten estämiseksi. Samalla vahvistetaan Kelan suorittamaa valvontaa väärinkäytösten paljastamiseksi.

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. Etuuden väärinkäytöksellä tarkoitetaan tahallista menettelyä, jolla asiakas pyrkii saamaan etuutta ilman perusteita tai määrältään liian suurena. Väärinkäytökseksi voidaan katsoa esimerkiksi se, jos asiakas antaa Kelalle väärää tietoa tai väärentää asiakirjan. Myös tietojen salaamista pidetään väärinkäytöksenä. Etuuksien toimeenpanossa on havaittu tilanteita, joissa väärinkäytös olisi ennaltaehkäistävissä esimerkiksi kehittämällä tietojensaantia sekä tietojen ristiin käyttöä eri etuuksien välillä.

Etuutta voidaan maksaa virheellisesti eli joko kokonaan aiheettomasti tai määrältään liian suurena myös muista kuin väärinkäytökseen liittyvistä syistä. Virheellinen maksu voi johtua myös etuuden maksajan virheestä. Virheellisten maksujen ja etuuksien väärinkäytön vähentäminen ennakollisesti olisi tärkeää, koska virheellisiä maksuja ei saada kaikilta osin perittyä takaisin. Sosiaaliturvaetuuksia maksetaan virheellisesti esimerkiksi silloin, kun

- etuuden myöntämistä koskeva päätös on annettu väärin perustein
- etuudensaajalle myönnetään takautuen muu etuus, jonka vaikutuksen vuoksi ensin myönnetty etuus on maksettu aiheetta tai liian suurena
- etuuspäätöksen antamisen jälkeen olosuhteet ovat muuttuneet eikä etuudensaaja ole ilmoittanut muutoksesta
- etuuspäätöksen antamisen jälkeen olosuhteet ovat muuttuneet ja etuudensaaja on ilmoittanut muutoksesta ajoissa, mutta hakemuksen ratkaisu on Kelassa viipynyt
- etuutta on maksettu ajalta, jolta sen maksaminen olisi pitänyt olla keskeytettynä
- etuutta on maksettu aiheetta enemmän kuin regressivaatimuksen perusteella on palautettu tai
- etuutta on muusta syystä, esimerkiksi ratkaisu-, kirjoitus-, tiedonsiirto- tai laskuvirheen vuoksi, maksettu liikaa.

Lähtökohtana on, että liikaa maksettu etuus peritään takaisin. Etuuksien takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua tai sen määrää voidaan alentaa, jos se katsotaan kohtuulliseksi. Jos liikamaksu on syntynyt etuudensaajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä, takaisinperinnästä ei voida luopua eikä takaisinperittävää määrää alentaa kohtuusperusteella. Nämä etuuksien väärinkäyttöön liittyvät tilanteet muodostavat vain pienen osan kaikista takaisinperintätapauksista. Takaisinperintämenettelystä säädetään etuuslaeissa.

1.2 Työryhmän tavoitteet, tehtävät ja kokoontuminen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 18.6.2025 sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevän ja Kelan tiedonvaihtoa edistävän työryhmän toimikaudelle 23.6.–1.12.2025. Työryhmän asettamispäätöksen¹ mukaisesti työryhmän

1 Asettamispäätös Sosiaaliturvan väärinkäytöksiä ehkäisevä ja Kelan tiedonvaihtoa edistävä työryhmä. VN/17391/2025.

tavoitteena oli Kelan tiedonsaantioikeuksien ja tiedonvaihdon lisääminen sosiaaliturvaetuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten vähentämiseksi. Työryhmän tuli edistää esimerkiksi seuraavia ehdotuksia:

- pankki- ja maksutilejä koskevat, Kelan sähköiset kyselyt pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään (PMJ-järjestelmä);
- etuuden maksajan virheestä johtuvien etuuksien liikamaksujen vähentäminen eri etuuksien välisellä tietojen ristiin käytöllä;
- tietojen oma-aloitteinen luovutus Kelasta muille viranomaisille;
- etuudensaajan tosiasiallisen osoitteen ja asumistilanteen sekä mahdollisen ulkomailla oleskelun selvittäminen rekistereistä;
- väärinkäytösepäilyjen tehokas selvittäminen sekä
- muut mahdolliset tiedonvaihtoa koskevat tarpeet.

Työryhmän tehtävänä oli valmistella arviomuistio sekä luonnos hallituksen esitykseksi etuuslainsäädäntöön sekä siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista pääministeri Petteri Orpon hallituksen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen ja säästötavoitteen toteuttamiseksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi johtaja Essi Rentola sosiaali- ja terveysministeriöstä. Varapuheenjohtajana toimi erityisasiantuntija Teija Hautera sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat erityisasiantuntija Ritva Liukonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala valtiovarainministeriöstä, poliisitarkastaja Juha Tuovinen sisäministeriöstä, johtava asiantuntija Suvi Onninen Kansaneläkelaitoksesta, johtava asiantuntija Riikka Lindroos-Järvitalo Kansaneläkelaitoksesta sekä tullilylitarkastaja Jukka Tarkela Tullista. Työryhmän sihteereinä toimivat erityisasiantuntija Kristiina Pitkäranta sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä suunnittelija Susanna Polvi sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kokoontui toimikautensa aikana yhteensä 7 kertaa.

Työryhmä kutsui kokouksiinsa kuultavaksi erityisasiantuntija Milka Tornberg-Nymanin sisäministeriön poliisiosastolta. Tornberg-Nyman on toiminut sisäministeriössä tilitapahtumatietoja koskevan lakihankkeen vastuuhenkilönä ja esittelijänä. Kuulemisen tarkoituksena oli saada selvitystä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttötarkoituksesta.

Säädösvalmistelun avoimuuden ja laadun varmistamiseksi työryhmä järjesti kaksi kuulemistilaisuutta. Järjestöille järjestettiin kuulemistilaisuus 10.11.2025. Lisäksi valtiosääntöoppineille, tietosuojavaltuutetulle ja oikeusministeriölle järjestettiin 8.12.2025 kuulemistilaisuus, jonka aiheena oli lakiehdotusten suhde perustuslakiin sekä erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset.

Työryhmän toimeksiannon mukainen luonnos hallituksen esitykseksi valmisteltiin osana työryhmätyötä. Lisäksi työryhmä on julkaissut arviomuistion. Työryhmän arviomuistiossa on kuvattu ja arvioitu nykytilaa sekä esitetty ehdotuksia jatkovalmistelulle.

Hallituksen esitysluonnoksesta järjestetään lausuntokierros 17.12.2025–28.1.2026. Annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/>. Lausuntopalaute otetaan huomioon hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa, joka toteutetaan virkатыönä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.9.2026 ja 1.3.2027.

Lausuntokierrokselle lähtenyt luonnos hallituksen esitykseksi sekä muut virkavalmisteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>. Työryhmän valmisteluasiakirjat ovat saatavilla tunnuksella STM061:00/2025.

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Väärinkäytökset Kelan etuuksissa

Sosiaaliturvan väärinkäytöllä tarkoitetaan sellaista tahallista tai tarkoituksellista toimintaa, jolla pyritään saamaan oikeudetonta taloudellista hyötyä.

Väärinkäyttötilanteissa etuuden hakija pyrkii saamaan etuutta joko täysin perusteettomasti tai määrältään liian suurena eli enemmän kuin hänelle kuuluisi. Väärinkäytökset lisäävät etuusmenoja, kuormittavat viranomaisia ja vähentävät kansalaisten luottamusta sosiaaliturvajärjestelmään. Harmaaseen talouteen liittyvät väärinkäytökset heikentävät lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän rahoitusta.

Väärinkäytökseksi voidaan katsoa esimerkiksi se, jos etuuden hakija antaa tahallisesti Kelalle väärää tietoa tai salaa jonkun tiedon. Väärinkäytökseksi voidaan katsoa myös tilanne, jossa etuuden hakija jättää ilmoittamatta olosuhteissaan tapahtuneesta muutoksesta tietoisena siitä, että hänellä lain mukaan olisi ollut aktiivinen ilmoitusvelvollisuus kyseisen muutoksen osalta. Etuuden hakijalla on velvollisuus ottaa selvää, mitkä asiat vaikuttavat hänen etuusosoikeuteensa, ja ilmoittaa niistä Kelalle.

Väärinkäytökseksi katsotaan myös asiakirjan väärentäminen. Etuuden hakija saattaa esimerkiksi peittää osan tiliotteen tiedoista tai muuttaa laskun tietoja itseään hyödyttävään suuntaan. Yleisimmin väärennettyjä asiakirjoja ovat laskut, tiliotteet ja vuokrasopimukset, mutta myös muita väärennettyjä asiakirjoja esiintyy. Asiakirja voi olla väärennetty kokonaisuudessaan tai osittain.

Väärinkäytöksiä selvittäessään Kela arvioi hakijan menettelyä toisaalta etuuslakien takaisinperintäsäännösten kannalta ja toisaalta myös rikosasian. Väärinkäytöksellä tarkoitetaan etuuslakien kannalta vilpillistä toimintaa etuutta haettaessa, ja rikosoikeudelliselta kannalta rikoksen tunnusmerkit täyttävän teon tekemistä. Rikosoikeudelliselta kannalta Kelan tehtävänä on selvittää, onko olemassa perusteltu syy epäillä etuuden väärinkäytöstä, ja sen perusteella päättää, onko tapauksesta tehtävä tutkintapyyntö poliisille. Kela ei etuuksien toimeenpanijana ratkaise rikosoikeudellisin perustein sitä, onko hakijan menettely rikoslain (39/1889) vastaista, vaan asia on saatettava toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Toimivaltaiset viranomaiset ovat esitutkinnan suorittava poliisi, syyteharkinnan tekevä syyttäjä ja tuomiovaltaa käyttävä tuomioistuin.

Epäily väärinkäytöksestä voi syntyä, kun etuushakemusta käsitellään ja etuuden hakijan aiemmin ilmoittamat tiedot ovat ristiriidassa käsiteltävien tietojen kanssa. Epäily voi syntyä myös etuuden tarkistusvaiheessa, kun Kela selvittää sitä, mitkä syyt ovat johtaneet liikamaksuun, ja havaitaan, että liikamaksu on aiheutunut etuuden hakijan omasta toiminnasta. Kela voi alkaa epäillä väärinkäytöstä myös ilmiantojen, tulorekisterin tietojen tai muiden viranomaisten välittämien tietojen perusteella.

Väärinkäytösepäilyyn syntyessä etuuden hakijaa kuullaan ja hänelle varataan tilaisuus kertoa näkemyksensä ja esittää asiaa selventävät seikat. Kuulemisen perusteella Kelassa arvioidaan sitä, onko etuuden hakijan väärinkäytösepäilyyn johtanut menettely ollut tahallista ja mihin toimenpiteisiin asiassa ryhdytään. Jos on perusteltua epäillä, että kyse on rikoksesta, Kela laatii asiasta saatujen tietojen perusteella tutkintapyyntöä poliisille. Tutkintapyyntöä ei tehdä, jos etuuteen liittyvästä väärinkäytöksestä ei saada riittävää näyttöä tai jos rikos on vanhentunut. Kela käyttää aina tapauskohtaista harkintaa päättäessään, tehdäänkö väärinkäytösepäilyä tutkintapyyntö vai ei. Vuosittain Kela tekee tutkintapyyntöä poliisille noin 50 prosentista kaikista esille tulleista etuuksien väärinkäytösepäilyistä (vuonna 2024² n. 51 %).

Yleisimmin väärinkäytöstapauksissa on kyseessä rikoslain 36 luvun 1 §:ssä tarkoitettu petos. Petoksen yrityskin on rangaistava. Rikoslain 36 luvun 2 §:ssä on lisäksi säädetty törkeästä petoksesta ja 3 §:ssä lievistä petoksesta.

Väärennysrikos on sanktioitu rikoslain 33 luvun 1 §:ssä. Rikoslain 33 luvun 2 §:ssä on lisäksi säädetty törkeästä väärennyksestä ja 3 §:ssä lievistä väärennyksestä. Väärennystapauksista Kela ilmoittaa aina poliisille. Tämä koskee myös tapauksia, joissa väärennys havaitaan ennen etuuden maksamista, sillä väärennys on tekona tarkoitushakuinen ilman aiheutettua vahinkoakin.

Väärinkäytöksiin liittyy useimmiten etuuden liikamaksu ja siitä johtuva takaisinperintä. Takaisinperintä on kuitenkin väärinkäytöksistä riippumaton erillinen menettely ja se perustuu takaisinperintää koskeviin säännöksiin eri etuuslaeissa. Niiden mukaan liikaa maksettu etuus tulee periä takaisin silloinkin, kun etuudensaaja ei ole toiminut vilpillisesti. Lukumääräisesti takaisinperintöjä on moninkertainen määrä väärinkäytöksiin verrattuna. Takaisinperintä ei ole sanktio, vaan kyseessä on perusteetta maksetun edun palauttaminen. Näin ollen asian rikosoikeudellinen käsittely ja takaisinperintä eivät ole toistensa vaihtoehtoja.

2 [Etuuksien väärinkäytösten vuosiraportti 2024](#)

Sosiaaliturvan väärinkäytöksissä voi olla kyse myös niin kutsutusta harmaan talouden toiminnasta eli toiminnasta, josta ei suoriteta lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta tai tulonmuodostus tapahtuu viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Kelan etuuksien väärinkäyttöön liittyy usein harmaan talouden ilmiöitä. Etuuden hakija voi esimerkiksi olla töissä harmaan talouden alueella toimivan yrittäjän palveluksessa ja saada palkkatulonsa niin sanotusti pimeästi. Etuuden hakija voi myös itse harjoittaa harmaan talouden piiriin kuuluvaa yritystoimintaa, josta saadut tulot hän jättää ilmoittamatta Kelalle. Molemmissa esimerkkitilanteissa etuutta voidaan maksaa joko kokonaan aiheettomasti tai määrältään liian suurena. Tällaiset väärinkäytökset voivat tulla ilmi esimerkiksi verovalvonnan yhteydessä.

Vuonna 2015 julkaistussa tutkimuksessa Suomen harmaan talouden osuudeksi arvioitiin 12,9 prosenttia bruttokansantuotteesta³. Suomessa eduskunnan teettämässä tutkimuksessa⁴ harmaan talouden määräksi arvioitiin 10–14 miljardia euroa, mikä vastaa 5,5–7,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä merkitsisi 4–6 miljardin euron vuosittaisia verojen ja maksujen menetyksiä.

Havaittujen väärinkäytösepäilyjen määrä on suhteellisen vähäinen, sillä väärinkäytöksiin liittyvien tilanteiden tunnistaminen etuuskäsittelyssä on vaikeaa. Vuonna 2024 Kelassa havaittiin 2 409 etuuksiin liittyvää väärinkäytösepäilyä. Väärinkäytösepäilyjen osuus kaikista maksetuista etuuksista oli alle puoli promillea. Vuonna 2024 Kela teki 562 tutkintapyyntöä poliisille, jotka sisälsivät yhden tai useamman teon. Teot kohdistuivat yleensä aikaisempiin vuosiin. Tutkintapyyntöön johtaneiden väärinkäytöksien yhteenlaskettu arvo oli 4 323 005 euroa. Kelan tekemät tutkintapyyntömenestys hyvin rikosprosessissa ja noin 70 prosenttia tapauksista johtaa tuomioon. Kokonaan hylättyjen syytteiden määrä on ollut vähäinen.⁵

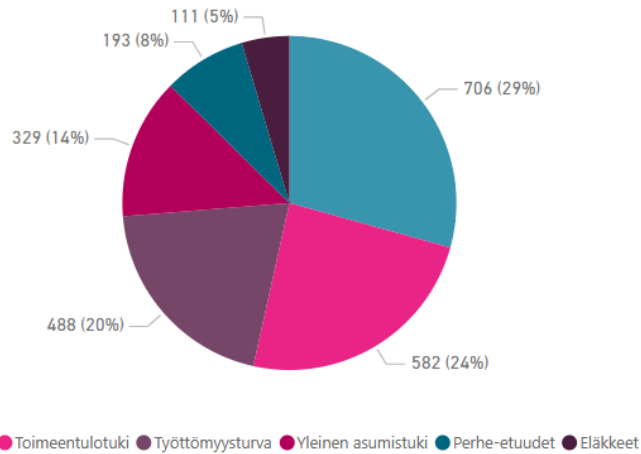
3 [Journal of Money Laundering Control, Shadow economy and tax evasion in the EU](#)

4 [Suomen kansainvälistyvä harmaa talous](#)

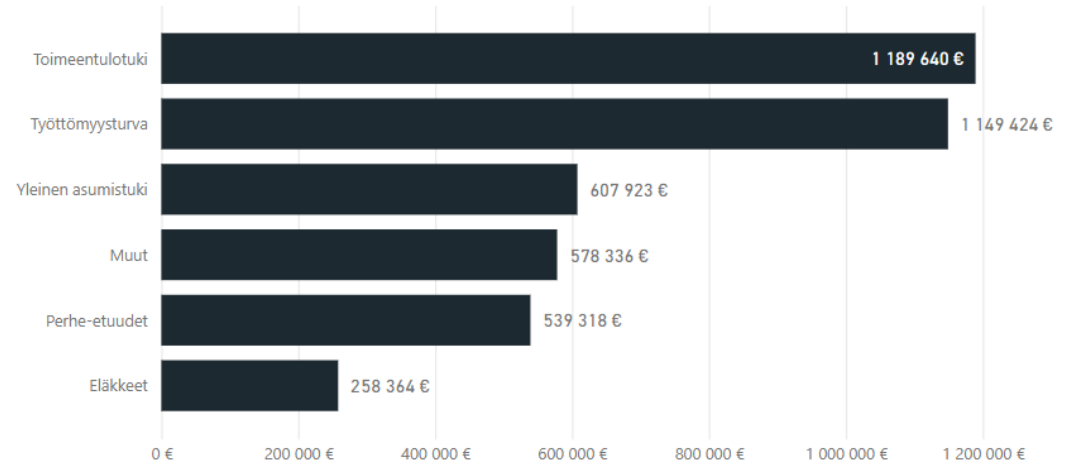
5 [Etuudet – Harmaa talous & talousrikollisuus](#)

Kuvio 1. 1. Havaitut etuusväärikkäilytapaukset etuuskittain 2024. 2. Tehdyt tutkintapyyntöet etuuskittain 2024. 3. Tehtyjen tutkintapyyntöjen väärikkäilyjen euromäärä yhteensä etuuskittain 2024. 4. Tehtyjen tutkintapyyntöjen väärikkäilyjen euromäärän keskiarvot etuuskittain 2024.

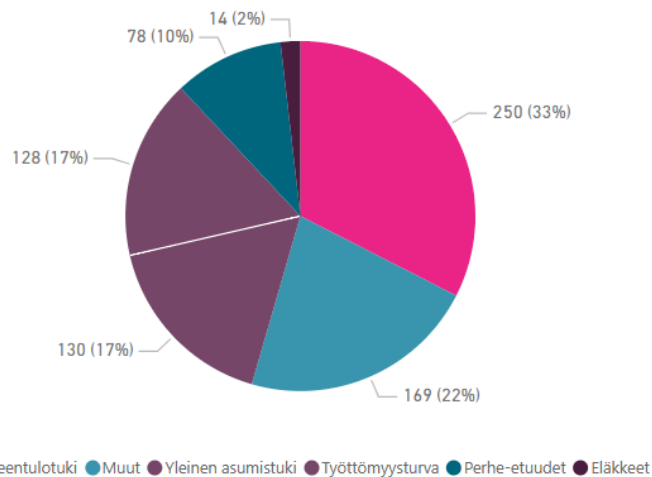
Kuvio 1. Havaitut etuusväärikkäilytapaukset etuuskittain 2024 (n = 2 409)



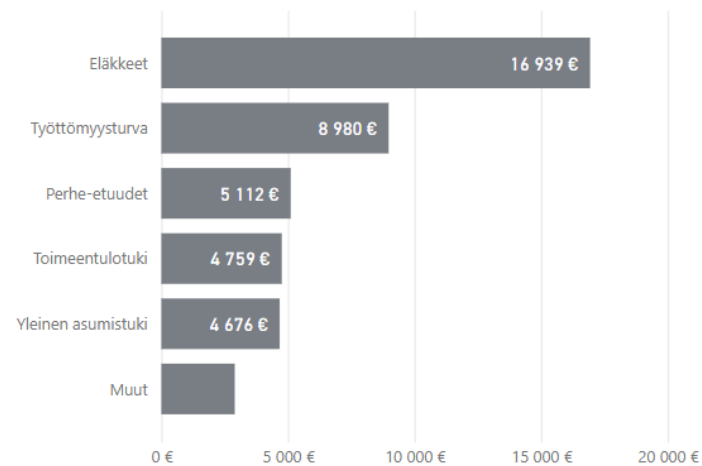
Kuvio 3. Tehtyjen tutkintapyyntöjen väärikkäilyjen euromäärä yhteensä etuuskittain 2024



Kuvio 2. Tehdyt tutkintapyyntöet etuuskittain 2024 (n = 769)



Kuvio 4. Tehtyjen tutkintapyyntöjen väärikkäilyjen euromäärän keskiarvot etuuskittain 2024



4 323 005 €

Tehtyjen tutkintapyyntöjen väärikkäilyjen euromäärä yhteensä 2024

7 692 €

Tehtyjen tutkintapyyntöjen väärikkäilyjen euromäärän keskiarvo 2024



Yleisimpiä väärinkäytöksiä Kelan etuuksissa ovat väärennökset sekä salassa pidetty ulkomailla olo, opiskelu, työskentely tai yritystoiminta. Vuonna 2024 eniten väärinkäytösepäilyjä oli perustoimeentulotuessa. Seuraavaksi eniten väärinkäytösepäilyjä oli työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa. Näihin etuuksiin liittyy muita etuuksia enemmän asiakkaan omia aktiivisia toimenpiteitä, kuten säännöllisesti toistuvia hakemuksia sekä esimerkiksi laskujen ja tiliotteiden toimittamista Kelalle. On arvioitu, että tämän vuoksi väärinkäytösepäilyjä on niissä enemmän kuin muissa etuuksissa. Tulorekisterin käyttöönoton jälkeen vuonna 2019 havainnot väärinkäytösepäilyistä ovat vähentyneet selvästi, koska tieto etuuden hakijoiden tuloista ja tulojen muutoksista saadaan käyttöön lähes reaaliaikaisesti. Tulorekisteritietojen ansiosta liikamaksujen muodostumista voidaan estää. Tulorekisterin käyttö ei kuitenkaan ole samalla tavoin vähentänyt väärinkäytösepäilyjä perustoimeentulotuessa, sillä väärinkäytösepäilyjä tulee perustoimeentulotuessa ilmi monista muistakin syistä kuin asiakkaan salattujen tulojen perusteella.

Kelan etuuksiin liittyvien petosten ja väärennösten on välillä havaittu olevan osa laajempaa rikollisuuden kokonaisuutta. Tällöin kyse voi olla järjestelmällisestä yhteiskunnan rakenteiden hyväksikäytöstä. Esimerkiksi Keskusrikospoliisi ilmoitti vuonna 2024 tutkivansa törkeää petossarjaa⁶ Kelan maksaman asumistuen väärinkäyttöön liittyen. Esitutkinta tapauksesta käynnistyi kesällä 2023 törkeän huumausainerikostutkinnan yhteydessä ilmi tulleiden asuntojen vuokrausten kautta. Poliisin esitutkinnan mukaan pääepäilty oli hankkinut pääkaupunkiseudulla hallintaansa kymmeniä vuokra-asuntoja. Asunnoissa oli kirjoilla henkilöitä, jotka ovat saaneet Kelalta asumistukea. Asumistukea saaneet asukkaat olivat luovuttaneet asuntoja pääepäillyn haltuun korvausta vastaan, ja pääepäilty oli jälleenvuokrannut asuntoja käteismaksua vastaan. Vuokrattuja asuntoja oli käytetty asumisen lisäksi lyhytaikaiseen käyttöön ja muun muassa huumausaineiden kätkö- ja säilytyspaikkoina. Asiakokonaisuuteen liittyi pääepäillyn lisäksi 24 henkilöä. Esitutkinnassa tuli ilmi, että epäillyt ovat erehdyttäneet Kelaä antamalla väärää tietoa muun muassa tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Näiden väärin tietojen perusteella Kela oli maksanut heille tukia. Esitutkinnan perusteella jälleenvuokrattuja asuntoja oli ainakin 25 kappaletta. Rikosvahingon epäiltiin olevan yli 100 000 euroa.

6 [Keskusrikospoliisi tutkii törkeää petossarjaa Kelan asumistuen väärinkäyttöön liittyen – Poliisi](#)

Kela panostaa toiminnassaan etuusväärikkäytösten ennakkointiin, ehkäisyyn, tunnistamiseen ja selvittämiseen. Kela tekee yhteistyötä muun muassa verottajan kanssa ja saa käyttönsä verotarkastuksissa ilmi tulleita tietoja. Lisäksi Kela tekee omaa tulovalvontaa ja muuta kontrollia väärinkäytöksien havaitsemiseksi ja ehkäisemiseksi. Kela tekee etuusväärikkäytösten ennaltaehkäisemiseksi myös jatkuvaa kehitystyötä ja hyödyntää työssään muun muassa tietojärjestelmiä ja uusia tekoälyyn sekä koneoppimiseen liittyviä menetelmiä. Vuonna 2023 Kelassa otettiin käyttöön koneellisen havainnoinnin tekniikoita, joilla parannetaan asiakkaiden tulojen ja omaisuuden havaitsemista asiakkaiden toimittamista tiliotteista. Lisäksi Kelassa edistetään väärennettyjen asiakirjojen koneellista tunnistamista.

Kelan toimihenkilöitä tuetaan väärinkäytösepäilyjen tunnistamisessa ja selvittämisessä ohjeilla sekä koulutuksilla. Käytäntöjä kehitetään jatkuvasti ja väärinkäytösasioiden parissa työskentelee useita siihen erikseen nimettyjä asiantuntijoita.

Väärinkäytösten tunnistamisen lisäksi Kelan tavoitteena on ehkäistä etuusväärikkäytöksiä jo ennen niiden syntymistä. Keskeistä väärinkäytösten ehkäisyssä on estää etuuksien perusteeton maksaminen ja näin myös liikamaksujen muodostuminen. Jos etuutta ei makseta perusteetta eikä liikamaksua muodostu, ei lähtökohtaisesti ole väärinkäytösepäilyäkään. Tästä poikkeuksena ovat väärennykset, jotka katsotaan väärinkäytösepäilyiksi, vaikka etuuden liikamaksua ei olisikaan muodostunut.

Harmaan talouden ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi Kela tekee laajaa yhteistyötä ja vaihtaa tietoja eri viranomaisten kanssa. Kela on mukana muun muassa Verohallinnon "Harmaa talous ja talousrikollisuus" -tilannekuvan toimituskunnassa. Kansallisesti Kela teki vuonna 2024 yhteistyötä esimerkiksi poliisihallituksen ja verottajan kanssa. Pohjoismainen yhteistyö tiivistyi vuoden 2024 aikana etuusväärikkäytösten saralla. Yhtenä yhteistyön aiheena oli Ruotsissa laajaksi ongelmaksi muodostunut sosiaaliturvajärjestelmän väärinkäyttö. Kela osallistui vuonna 2024 useisiin tapaamisiin, joissa jaettiin tietoa Pohjoismaissa havaituista ilmiöistä ja keinoista puuttua sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Yhteistyö tulee jatkumaan. EU-tasolla väärinkäytösasioissa tehdään yhteistyötä monissa eri kokoonpanoissa, kuten sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksen mukaisissa toimielimissä ja ESIP:ssä (European Social Insurance Platform), jonka jäsen Kela on. Vuonna 2024 yhteistyötä tehtiin myös muun muassa eurooppalaisen työviranomaisen (ELA) kanssa.

2.2 Virheelliset maksut Kelan etuuksissa

Etuuksia voidaan maksaa virheellisesti eli joko kokonaan aiheettomasti tai määrältään liian suurena myös muista kuin väärinkäyttöön liittyvistä syistä. Perusteeton etuus tai liikamaksu saattaa syntyä viranomaisen toiminnan tai puutteellisten tietojen seurauksena ilman, että etuuden saaja vaikuttaa asiaan millään tavalla. Virheellinen maksu voi johtua myös etuuden maksajan virheestä. Virheellisten maksujen ja etuuksien väärinkäytön vähentäminen ennakkollisesti olisi tärkeää, koska virheellisiä maksuja ei saada kaikilta osin perittyä takaisin. Vuonna 2024 virheellisiä maksuja perittiin takaisin noin 110 miljoonan euron edestä. Vuosittain virheellisten maksujen vuoksi takaisinperittävät summat kuvaavat ongelman laajuutta.

Kelan tilastojen perusteella väärinkäytökset muodostavat vain noin puoli prosenttia kaikista takaisinperintäratkaisuksista ja noin viisi prosenttia liikamaksujen yhteismäärästä. Toisin sanoen yli 99 prosentissa takaisinperintäratkaisuja liikamaksujen aiheutuminen on johtunut jostain muusta kuin etuuden hakijan vilpillisestä menettelystä. Tarkempia syitä virheellisten maksujen syntymiselle ei ole tilastoista eroteltavissa. Virheellisen maksun taustalla voi olla esimerkiksi se, että Kelan tiedot ovat olleet puutteelliset tai, että Kelassa jo olleita tietoja ei ole jostain syystä otettu etuusasian ratkaisussa huomioon. Näitä virheen taustalla olevia syitä ei tilastoida tällä hetkellä.

2.3 Pankki- ja maksutilejä koskevat tiedot Kelan etuuksissa

2.3.1 Kelan selvittämisvelvollisuus

Viranomaisen selvittämisvelvollisuus perustuu hallintolakiin (434/2003). Hallintolain 31 §:n mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Tämä merkitsee sitä, että asia on selvitettävä niin perusteellisesti, että siinä voidaan tehdä mahdollisimman oikea ja lainmukainen päätös. Säännöksen 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Etuuden maksajana Kelan on huolehdittava etuusasian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot. Kela vastaa siitä, että sen ratkaistavana oleva asia tulee riittävällä tavalla selvitettyksi. Päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti viranomaisella. Viranomaisella on myös ratkaisupakko, eli viranomaisen on käsiteltävä sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan, ja annettava siihen asianmukainen ratkaisu.

2.3.2 Tiliotteet Kelan perustoimeentulotuen käsittelyssä

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 17 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen hakijan, hänen perheenjäsenensä ja elatusvelvollisensa sekä tarvittaessa heidän huoltajansa ja edunvalvojansa on annettava perustoimeentulotuen myöntämiseksi Kelalle ja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiseksi hyvinvointialueelle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot. Tietojen antamisesta säädetään lisäksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki) 11–13 §:ssä.

Toimeentulotuki määrätään käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä huomioon otettavien menojen erotuksen perusteella. Toimeentulotukilain 11 ja 12 §:n mukaan toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otetaan henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot ja käytettävissä olevat varat erikseen lainkohdissa säädetyn poikkeuksin. Varoilla tarkoitetaan esimerkiksi pankkitilillä olevia säästöjä, rahasto-osuuksia, osakkeita ja arvopapereita.

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jota myönnetään vain, jos henkilöllä ei ole riittävästi muita tuloja tai varoja käytettävissään. Tilítietojen saaminen on välttämätöntä toimeentulotukiasian käsittelemiseksi. Pankin tiliotteet ovat toimeentulotuen määrittämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten tulojen ja rahavarojen selvittämiseksi. Toimeentulotuki on toimeentulotukilain 3 §:n mukaisesti perhekohtainen etuus, joten Kelan on saatava toimeentulotuen hakijan tiliotteiden lisäksi myös kaikkien perheenjäsenten tiliotteet. Kelalla on siten lähtökohtaisesti oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään hänen ja hänen perheenjäsentensä kaikkien pankkitilien tiliotteet.

Ensimmäisen perustoimeentulotukihakemuksen liitteeksi vaaditaan tiliotteet kaikilta perheenjäseniltä kaikista kotimaan ja ulkomaan pankkitileistä kahdelta edeltävältä kuukaudelta. Myös jatkohakemusten liitteeksi vaaditaan tiliotteet, mikäli se katsotaan välttämättömäksi hakemuksen ratkaisemiseksi.

Tulojen ja varallisuuden lisäksi tiliotteilta tarkistetaan myös menoja, kuten esimerkiksi kuukausittaisen vuokran maksamista. Lisäksi tiliotteilta tarkistetaan puolisoiden välistä maksuliikennettä tilanteissa, joissa yhteistalous on kiistetty. Tiliotteilta seurataan myös mahdollisia taloudellisen aseman heikentämiseen liittyviä menoja eli isoja tilisiirtoja. Lisäksi tiliotteelta voidaan todeta sellaisia tietoja, joita asiakas ei ole ilmoittanut, mutta jotka on huomioitava perustoimeentulotukea käsiteltäessä. Tiliotteilta voi selvitä esimerkiksi oleskelupaikka, ulkomailla oleskelun salaaminen tai salattu avoliitto.

Toimeentulotukihakemuksen ratkaisemista varten tiliotteelta tulee näkyä tilinomistaja, tilinumero, tiliotteen ajanjakso, katkeamaton tilitapahtumaluettelo ja saldo. Tieto tilinomistajasta tarvitaan, jotta voidaan varmistua, että tili on hakijan tai perheenjäsenen. Tilinumeron tulee näkyä tilin yksilöimiseksi. Tiliotteen ajanjakso on tärkeä tulojen huomioimisen näkökulmasta. Tulo huomioidaan lähtökohtaisesti tulon maksupäivän mukaan. Tiliotteen tulee olla katkeamaton ja siitä ei saisi peittää tietoja. Tiliotteen lisäksi saldotieto tarvitaan aina kuukauden viimeiseltä päivältä, sillä kuukauden viimeisen päivän saldo voidaan huomioida varallisuutena.

Kun tiliotetta ei ole saatavilla, on mahdollista käyttää tilistä saatavaa katkeamatonta tilitapahtumaluetteloa. Näin toimitaan käytännössä kiireellisissä tilanteissa tai tilanteissa, joissa tiliotetta ei ole vielä saatavilla. Tilitapahtumaluettelossa tulee näkyä:

- tilinomistaja;
- tilinumero;
- ajanjakso;
- saldo;
- sekä sivujen määrä, jotta voidaan varmistaa, että hakija on toimittanut kaikki sivut.

Tietosuojavaltuutettu on eräässä henkilötietolain soveltamista koskeneessa kannanotossaan (TSV 6.9.2012, dnro 982/45/2010) katsonut, että jos tiliote sisältää hyvin arkaluonteisia tietoja (esimerkiksi uskonnollisten yhdyskuntien ja poliittisten puolueiden jäsenmaksut), joilla ei ole merkitystä toimeentulotukea myönnettäessä, tulee tietosuojavaltuutetun kannanoton mukaan sellaiset tiedot voida peittää. Kelan mukaan tällaiset tilanteet ovat käytännössä harvinaisia eikä tämän kaltaiseen tietojen peittämiseen yleensä liity väärinkäytösepäilyjä. Eduskunnan oikeusasiamies (EOA 7.11.2012, dnro 4181/4/11) on katsonut, että mikäli käsittelijä katsoo, että peitettyillä tiedoilla saattaa olla merkitystä päätöksenteossa, voi käsittelijä vaatia peitetyn tiedon ilmaisemista.

Jos pyydettyjä tiliotteita ei toimiteta, toimeentulotukihakemus hylätään. Yleisin toimeentulotuen hylkäämisen peruste on se, että etuuden hakija ei toimita tiliotetta. Viime kädessä puuttuvien tietojen merkityksen arvioi tuomioistuimien. Asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea oikaisua Kelan oikaisuvaatimuskeskukselta ja sen jälkeen tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen.

Ennen hylkäävän päätöksen antamista Kela asettaa asiakkaalle määräajan, jonka kuluessa pyydetty tiedot tulisi toimittaa. Tiliotteiden odottaminen aiheuttaa viivettä toimeentulotuen käsittelyyn ja lisää työmäärää Kelan etuuskäsittelyssä. Hylkäävien päätösten antaminen lisää myös muutoksenhaun työmäärää, sillä etuuden hakija saattaa tehdä oikaisuvaatimuksen ja toimittaa puuttuvat tiliotteet vasta oikaisuvaatimuksen liitteenä. Etuusasia käsitellään tällöin Kelan oikaisuvaatimuskeskuksessa muutoksenhakuasiana.

Taulukko 1. Toimeentulotukihakemuksen odottamisen syynä tiliotteiden puuttuminen

Toimeentulotukihakemuksen odottamisen syynä tiliotteiden puuttuminen	2024	2023
Lukumäärä	236 565	203 909
Osuus kaikista hakemuksista	45,8 %	46,6 %

Tiliotteiden esittämiseen liittyvät käytännöt ovat ongelmallisia väärinkäytösten tunnistamisen näkökulmasta. Tällä hetkellä Kela ei pysty varmistumaan siitä, että hakija on toimittanut tiliotteet kaikkien olemassa olevien tilien osalta. Toimeentulotuen käsittelyssä tulee vastaan tilanteita, joissa vasta myöhemmin käy ilmi, että hakijalla onkin ollut useampia tilejä.

Kela ei myöskään pysty varmistumaan tiliotteiden eheydestä ja muokkaamattomuudesta. Väärinkäytösepäilyyn johtaneissa tilanteissa hakijat ovat muokanneet tiliotteita esimerkiksi muuttamalla tai kokonaan poistamalla tilitapahtumien summia tai maksunsaajan. Muokkausten tunnistaminen ratkaisutyössä on hankalaa, sillä muokkaukset on taidokkaasti tehty ja samalla henkilöllä voi olla muokkauksia jokaisella tiliotteella.

Nykyinen tiliotteiden esittämiseen liittyvä menettely on haasteellista sekä etuuden hakijan että Kelan toimeenpanon näkökulmasta. Etuuden hakija joutuu toimittamaan tiliotteita lähes jokaisen hakemuksen yhteydessä. Tiliotteet on joko

tulostettava tai kuvattava hakemuksen liitteeksi. Etuuden hakijoiden toimittamat selvitykset ovat usein puutteellisia, joten Kela joutuu lähettämään hakijoille runsaasti pankki- ja tilitietoihin liittyviä lisäselvityspyyntöjä.

Liitteiden toimittamiseen liittyvät työvaiheet aiheuttavat usein etuuden hakijoille haasteita heidän hoitaessaan omia Kela-asioitaan. Etuuden hakijalla ei välttämättä ole käytössään tietokonetta, tulostinta tai kuvanlukijaa (skanneri), joten hänen on hyödynnettävä yhteiskäyttöisiä koneita, joita on esimerkiksi Kelan asiakaspalvelupisteissä tai kirjastoissa. Osalla etuuden hakijoista on myös ollut vaikeuksia saada pääsyä omaan verkkopankkiinsa.

Vasta viimesijaisena keinona Kela voi pyytää tietoja suoraan rahalaitoksilta luvussa 2.3.4 kuvatulla tavalla. Rahalaitoksella tarkoitetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:n mukaisesti valvottavana olevia yhteisöjä, laitoksia ja elinkeinonharjoittajia, joita ovat esimerkiksi pankit, muut luottolaitokset sekä rahamarkkinarahastot.

2.3.3 Tiliotteet Kelan asumistukien käsittelyssä

Kela tarvitsee sekä yleisen asumistuen että eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä tilinhaltijatietoja sekä tiedot tilien saldosta sekä korkoprosenteista. Nämä tiedot tarvitaan yleisen asumistuen käsittelyssä etuuden hakijan lisäksi myös ruokakunnan jäseniltä ja eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä hakijan puolisoilta. Tiedot tarvitaan etuuksien ratkaisussa huomioitavan omaisuuden ja tulojen selvittämiseksi luotettavalla tavalla. Etuuksien ratkaisemisessa huomioon otettavista tuloista ja omaisuudesta säädetään yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 12 §:ssä sekä eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 12 ja 13 §:ssä.

Kela tarvitsee sekä yleisen asumistuen että eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä luotettavan tiedon asumismenojen maksamisesta. Asumismenojen huomioimisesta säädetään yleisestä asumistuesta annetun lain 7 ja 9 §:ssä sekä eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 5 ja 9 §:ssä.

Kela tarvitsee sekä yleisen asumistuen että eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä luotettavan tiedon puolisoitten välisestä maksuliikenteestä tilanteessa, jos yhteistalous on kiistetty. Avoliitosta säädetään yleisestä asumistuesta annetun lain 5 §:ssä sekä eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 4 §:ssä.

Kela tarvitsee sekä yleisen asumistuen että eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä luotettavan tiedon ulkomailla oleskelusta. Suomessa asumisen vaatimuksesta säädetään yleisestä asumistuesta annetun lain 2 §:ssä sekä eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 2 §:ssä. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisesti asuu Suomessa.

Kela tarvitsee sekä yleisen asumistuen että eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä luotettavan tiedon siitä, jos henkilö oleskelee Suomessa eri paikkakunnalla kuin missä ilmoittaa olevansa, jos yhteistalous on kiistetty.

Kela tarvitsee eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä luotettavan selvityksen siitä, jos henkilö on heikentänyt taloudellista asemaansa lahjoittamalla omaisuuttaan tai muulla tavalla. Asumistuen epäämisestä tai alentamisesta näissä tilanteissa säädetään eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 18 §:ssä. Käytännössä selvityksen hankkimiseksi Kelan tulee selvittää tilitapahtumista isojen summien tilisiirrot.

Kela ei tällä hetkellä pyydä tiliotteita yleisen asumistuen hakemuksen liitteeksi, vaan tarvittavat tiedot kysytään asiakkaalta hakemuksessa. Kela kuitenkin hyödyntää yleisen asumistuen käsittelyssä esimerkiksi perustoimeentulotuen ja eläkkeensaajan asumistuen hakemuksista ja liitteistä saatuja tietoja. Kaikissa tilanteissa näitä tietoja ei kuitenkaan ole käytettävissä.

Eläkkeensaajan asumistuen käsittelyssä asiakkaalta pyydetään etuutta ensimmäistä kertaa myönnettäessä tiliotteet. Ensimmäisen myöntöpäätöksen jälkeen hakijalta pyydetään tiliotteet muutaman vuoden välein. Tiliotteita pyydetään hakijan ja hänen mahdollisen puolisonsa tileistä. Lähtökohtaisesti etuuden hakijaa pyydetään esittämään selvitykset kaikkien tilien ja talletusten määristä ja korkoprosenteista (tiliote tai muu todistus). Selvityksen kohteena oleva tarkastelujakso vaihtelee ja tiedot voidaan tarvittaessa pyytää myös pidemmältä ajalta. Tarkasteltava ajanjakso riippuu etuuden hakijan tilanteesta ja siitä, mihin tarkoitukseen tiliotteita pyydetään.

Esiin on tullut tilanteita, joissa asiakkaan siirtyessä yleiseltä asumistuelta eläkkeensaajan asumistuelle on käynyt ilmi, että yleistä asumistukea saaneella henkilöllä on tuloja tai omaisuuden tuottoa, jota hän ei ole ilmoittanut yleistä asumistukea hakiessaan. Näissä tilanteissa tuloja, omaisuuden tuottoa ja omaisuuden arvoa ei ole voitu ottaa huomioon yleistä asumistukea myönnettäessä.

Molemmissa etuuksissa esimerkiksi salattu yhteistalous tai ulkomailla oleskelu eivät yleensä tule Kelan tietoon ja myös asumismenojen maksamisen todentaminen voi olla vaikeaa. Asumismenojen osalta tulisi molemmissa etuuksissa tukea myönnettäessä lain mukaan ottaa huomioon vain ne asumismenot, joista tuensaaja tosiasiallisesti vastaa. Asumismenoista vastaamisen todentaminen edellyttää tarvittaessa luotettavaa selvitystä näiden menojen tosiasiallisesta maksamisesta.

2.3.4 Etuuslakien mukaiset rahalaitostiedustelut

Kelan etuuslakeihin lisättiin säännökset Kelan oikeudesta saada rahalaitoksilta asiakkaiden tilitietoja vuonna 2002, jolloin perustoimeentulotukeen liittyviä tehtäviä ei ollut vielä siirretty Kelalle. Säännökset, jotka perustuivat samaan hallituksen esitykseen (9/2002 vp), olivat keskenään yhdenmukaiset huolimatta siitä, että tiedonsaannin tarpeet poikkeavat eri etuuksissa merkittävästi. Myös Kelan etuuslainsäädännön myöhemmissä muutoksissa tietojen saantioikeutta koskevat säännökset on säilytetty keskenään yhdenmukaisina.

Rahalaitostiedusteluja koskevissa pykälissä säädetään siitä, millä edellytyksillä Kelalla on oikeus pankkisalaisuuden estämättä saada rahalaitoksilta tietoja, jotka ovat välttämättömiä asian ratkaisemista varten. Edellytyksenä tietojen saamiseen rahalaitoksilta on kyselyn *viimesijaisuus* eli se, ettei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja että on perusteltua syytä epäillä etuuden hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyttä ja luotettavuutta. Tiedot saadaan vain pyynnöstä. Pyyntö pankeille ja muille rahalaitoksille tulee esittää kirjallisena ja ennen sen tekemistä etuuden hakijalle tai saajalle on annettava siitä tieto.

Perustuslakivaliokunta⁷ on katsonut, että pankkisalaisuus kuuluu yksityiselämän ydinalueeseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

7 PeVL 48/2018 vp

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Kelan rahalaitostiedusteluja koskevaa sääntelyä siitä lähtökohdasta, että sääntely merkitsee etuuden hakijan tai saajan pankkisalaisuuden murtamista. Valiokunnan mielestä yksin menettelyn nopeuttamisella ja sujuvoittamisella ei voi perustella etuuden hakijan suostumuksesta riippumatonta syvälle käyvää rajoitusta yksityiselämän suojaan. Valiokunta on pitänyt suostumuksesta riippumattomien kyselyjen kohdalla säätämisyjärjestyskysymyksenä niiden viimesijaisuutta.⁸

Etuuslakien säännökset poikkeavat eräissä kohdin sosiaalihuollon viranomaisten tietojen saantioikeuteen sovellettavista säännöksistä. Toimeentulotuen käsittelyssä tietojen saaminen rahalaitoksilta poikkeaa siten, että tiedon pyytämislle on laissa säädetty tiukemmat edellytykset. Nykylainsäädännössä mahdollisuus tehdä rahalaitostiedusteluita toimeentulotuessa perustuu toimeentulotukilain 18 a §:n 2 momentin viittaukseen, jonka mukaan tiedusteluun sovelletaan lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (2023/703, jäljempänä asiakastietolaki). Asiakastietolain 64 §:n 2 momentin mukaan rahalaitoksella on velvollisuus antaa tietoja toimeentulotukiasian käsittelyyn, jos on perusteltua syytä epäillä asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta. Pyyntö tulee esittää rahalaitokselle kirjallisena. Pyyntöön esittämistä koskevan päätöksen on oikeutettu tekemään sosiaalipalveluiden järjestämisestä vastaavan toimivaltaisen viranomaisen määräämä sosiaalihuollon viranhaltija. Ennen kuin pyyntö tehdään rahalaitokselle, asiakkaalle on annettava siitä tieto. Toimeentulotuen soveltamiskäytännössä on katsottu, että päätöksellä, joka rahalaitospyyntöstä on tehtävä, tarkoitetaan asiakkaalle annettua muutoksenhakuoikeudellista päätöstä, jonka tulisi olla saavuttanut lainvoiman ennen pyynnön tekemistä. Päätös voidaan tehdä vain niistä puuttuvista selvityksistä, joista asiakasta on kuultu.

Tällä hetkellä perustoimeentulotuessa tehdään rahalaitostiedusteluja väärinkäytöstapauksissa. Rahalaitoksilta voi olla tarpeen saada tietoja esimerkiksi tileistä tai varallisuudesta, joiden olemassaolosta Kelassa ei ole tietoa tai Kela saattaa tiedusteluilla tarkistaa asiakkaan toimittamien tiliotteiden aitoutta. Kun rahalaitostiedustelu tehdään, rahalaitoksen toimittamilta tiliotteilta voi samalla käydä ilmi esimerkiksi myös asiakkaan ulkomailla oleskelu tai niin sanottu salattu avoliitto, vaikka nämä eivät olisi olleet rahalaitostiedustelun alkuperäinen tarkoitus.

8 PeVL 48/2018 vp ja PeVL 48/2018 vp

Rahalaitostiedusteluja koskevien säännösten esitöiden mukaan oikeus tietojen saantiin rahalaitoksilta ja pankeilta tukee osaltansa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Tarkoituksenmukaista ei ole se, että tiedot ilmoittamatta jättävä tai virheellisesti ilmoitettava olisi paremmassa asemassa kuin se, joka ne määräysten mukaisesti ilmoittaa.⁹

Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittänyt parlamentaarinen työryhmä on arvioinut 22.2.2022 päivätyssä loppuraportissaan¹⁰ muun muassa Kelan tiedonsaantia rahalaitoksilta koskevaa sääntelyä. Loppuraportin mukaan sääntely on epätarkka sen suhteen, edellyttääkö lainsäädäntö myös Kelalta erillisen päätöksen tekoa rahalaitostiedustelujen suhteen sekä sen suhteen, mikä tässä tapauksessa olisi muutoksenhakutie. Koska Kelan etuuskäsittelytyötä ei tehdä virkasuhteessa, asiakastietolain edellytys sille, että vain erikseen määrätty sosiaalihuollon viranhaltija voisi pyynnön tehdä, ei Kelan osalta voi myöskään tulla sovellettavaksi. Tulkinnanvaraisuutta on loppuraportin mukaan myös rahalaitostiedustelun ajallisessa ulottuvuudessa, tiedonsaantioikeuden ulottuvuudessa kaikkiin perheenjäseniin ja ulottuvuudessa hakijan yritystoiminnan tilioitteisiin sekä siinä, voidaanko kysely ulottaa tarvittaessa kaikkiin Suomen rahalaitoksiin, jos herää epäily, että ilmoittamattomia tilejä saattaisi olla useampia.

Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävä parlamentaarinen työryhmä päätyi edellä mainitussa loppuraportissaan toteamaan pyytämiensä asiantuntijalausuntojen perusteella, ettei näyttäisi olevan valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että perustoimeentulotukea koskevaa sääntelyä yhtenäistettäisiin muita etuuslakeja vastaavalla tavalla rahalaitostiedustelujen osalta. Yhtenäistämistä koskeva lakiesitys on käsittelyssä eduskunnassa.¹¹ Ehdotuksen mukaan toimeentulotukiasian käsittelemiseksi tarvittavien tilitietojen pyytämistä rahalaitoksilta yksinkertaistettaisiin siten, ettei itse pyynnöstä tarvitsisi tehdä voimassa olevan lainsäädännön edellyttämin tavoin muutoksenhakukelpoista päätöstä. Tältä osin tavoitteena on, että toimeentulotuen käsittelijöiden

9 HE 9/2002 vp, s. 7.

10 Kelaa koskevan lainsäädännön muutostarpeita selvittävän parlamentaarisen työryhmän loppuraportti. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/07556375-5d98-4f95-9132-3a6fe87a0bd7/3fe3360e-0658-40f6-b4d6-5458945fcf2a/RAPORTTI_20220302123356.PDF.

11 HE 116/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

tekemät tietopyynnot rahalaitoksille yksinkertaistuisivat, nopeutuisivat ja yhdenmukaistuisivat edellytyksiltään samanlaiseksi kuin useiden muiden sosiaaliturvaetuksien kohdalla on säädetty.

Kelan perustoimeentulotuen käsittelyssä väärinkäytösepäilyn tilanteessa, tilitietoja pyydetään ensin etuuden hakijalta ja häntä kuullaan rahalaitostiedustelun tekemisestä. Jos on syytä epäillä, että tiedot eivät ole riittävät tai niitä ei saada, tekee Kela päätöksen rahalaitostiedustelusta. Rahalaitostiedustelu pankkeihin tehdään vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Rahalaitostiedustelupäätöksiin haetaan oikaisua harvoin.

Rahalaitostiedustelu tehdään pankkikohtaisesti. Tiedustelussa Kela pyytää rahalaitosta toimittamaan kaikki henkilön tai henkilöiden pankissa olevien tilien tilinumerot, tiliotteet, tapahtumaluettelot ja saldotiedot tarkemmin mainitulta ajanjaksolta. Lisäksi pyydetään toimittamaan pankissa olevat tiedot henkilön tai henkilöiden kaikesta varallisuudesta, kuten rahasto-osuuksista tai osakeomistuksista, ja niistä saaduista tuotoista, kuten osingoista tai niiden myyntituloista. Kela pyytää rahalaitosta myös ilmoittamaan, jos tällaista varallisuutta on ostettu tai myyty mainitulla ajanjaksolla.

Rahalaitokselta pyydettävien tietojen sisältö harkitaan tapauskohtaisesti. Tietopyynnössä yksilöidään henkilö tai henkilöt, joita pyyntö koskee. Tietopyyntö voi koskea etuuden hakijan lisäksi ainoastaan hakijan perheen jäsentä, käytännössä hakijan puolisoa. Sellaisista tilistä tai tileistä tai varallisuudesta, joiden osalta Kelaan on jo toimitettu tiedot, ei tietoja pyydetä uudelleen. Jos kyseessä on yksityinen elinkeinonharjoittaja, tiedot voidaan pyytää myös yrityksen nimellä olevista tileistä. Muiden yritysmuotojen osalta rahalaitostiedusteluja ei tehdä. Tiedustelun kattama ajanjakso voi vaihdella tilanteen mukaan. Tiedustelu tehdään yleensä siltä ajanjaksolta, jota väärinkäytösepäily koskee, ja jolta tietoja ei olla saatu asiakkaalta, tai jolta on syytä epäillä asiakkaan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta.

Kela lähettää tiedustelupyynnön rahalaitoksille suojatulla sähköpostilla. Tiedot myös saapuvat Kelaan yleensä sähköpostitse. Sähköpostilla tapahtuvaan tiedonvaihtoon sisältyy tietosuojariskejä. Sähköposti on hidas ja epäluotettava viestinvälityskanava. Inhimillisen erehdyksen seurauksena tiedot voivat siirtyä väärälle vastaanottajalle. Vuonna 2024 sähköposti oli vähintään osasyynä 16,8 prosentissa kaikista Kelassa havaituista tietosuojapoikkeamista ja vähintään osasyynä 20,8 prosentissa kaikista havaituista tietosuojaloukkauksista.

Perustoimeentulotuen käsittelyssä rahalaitostiedustelupäätöksiä tehdään vuosittain vain noin 300–400. Syynä tehtyjen kyselyjen vähäiselle määrälle ovat kyselyn tekemiseksi säädetyt edellytykset eli kyselyn viimesijaisuus ja menettelyn hitaus. Viimesijaisuuden edellytysten täyttymisen selvittäminen on työlästä. Kelalla ei aina ole tietoa tilin tai tilien olemassaolosta. Jos tietoa tileistä ei ole tai tilejä koskevat tiedot ovat puutteelliset, ei rahalaitostiedustelua voida tehdä. Tiliotteiden väärennökset ovat taitavasti tehtyjä, joten Kelan etuuskäsittelijöillä on vaikeuksia tunnistaa väärennettyjä tiliotteita. Menettelyn hitauden vuoksi väärinkäytöksiin ei päästä puuttumaan tehokkaasti eikä reaaliaikaisesti. Etuuden hakijalle saatetaan myöntää tiedusteluprosessin kuluessa lisää toimeentulotukea ja vasta myöhemmin rahalaitostiedustelun kautta saadaan tieto asiakkaan salaamasta tilistä, josta ilmenee esimerkiksi toimeentulotukiharkintaan vaikuttavaa tilivarallisuutta. Lisäksi, vaikka rahalaitostiedustelun kautta saataisiin tiedot hakijan salaamista tileistä, hakija voi seuraavan kuukauden aikana avata uusia tilejä, joista Kelalla ei ole selvitystä.

Vastaavasti myös muissa Kelan etuuksissa tiedustelujen tekeminen on ollut erittäin vähäistä menettelyn työläyden ja hitauden takia. Käytännössä rahalaitostiedusteluja ei juuri tehdä. Prosessi on monimutkainen ja aikaa vievä ja tuottaa tiedot vain siitä pankista, jolle kysely osoitettu. Kelalla ei välttämättä ole tietoa kaikista pankeista, joissa etuuden hakijalla on tilejä.

2.3.5 Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä (PMJ)

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä säädetään pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetussa laissa (571/2019, PMJ-laki). Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kautta tietyt laissa määritellyt viranomaiset voivat tehdä tilitietoja sekä 1.6.2026 alkaen myös saldo- ja tilitapahtumatietoja koskevia kyselyjä.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän perustaneella PMJ-lailla pantiin osaltaan 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). Viidennen rahanpesudirektiivin 32 a artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön keskitettyjä automatisoituja mekanismeja, kuten keskitettyjä rekistereitä tai keskitettyjä sähköisiä tietojenhakujärjestelmiä, jotka mahdollistavat pankki- ja maksutilien sekä tallelokeroiden haltijoiden oikea-aikaisen tunnistamisen.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annettua lakia on muutettu muun muassa eduskunnan 9.9.2022 hyväksymällä hallituksen esityksellä laeiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain ja rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 163/2021 vp). Hallituksen esitys liittyi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten (rahoitustietodirektiivi). Esityksellä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän käyttöoikeus lisättiin Verohallinnolle, Tullille, Ulosottolaitokselle, Poliisille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille ja Finanssivalvonnalle liittyen voimassa olevassa lainsäädännössä edellä mainituille viranomaisille säädettyihin toimivaltuuksiin.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä on siis perustettu viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanemiseksi, ja ennen lainmuutosta 15.8.2025/863 (HE 25/2025 vp) järjestelmästä oli mahdollista saada ainoastaan tilin asiakkuutta koskevia tietoja (tilinhaltijatiedot). Hallituksen esityksellä HE 25/2025 vp ehdotettiin kansallisista muutostarpeista johtuen, että erällä toimivaltaisilla viranomaisilla, joilla on lainmukainen oikeus saada tehtävänsä hoitamiseksi saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopapereihin liittyviä tietoja, olisi mahdollisuus selvittää jatkossa kyseiset tiedot pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä.

Hallituksen esityksestä HE 25/2025 vp ilmenevällä tavalla pidettiin tarkoituksenmukaisena, että asiakkuutta koskevien tietojen sekä saldo- ja tilitapahtumatietojen välittämiseen hyödynnetään samaa järjestelmää. Koska saldo- ja tilitapahtumatiedot eroavat tiedon käsittelytavaltaan ja oikeusperustaltaan viidennen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanemiseksi rakennetusta pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän pankkitilirekisteristä ja automatisoidusta tiedonhakupäätelmästä, ehdotettiin esityksessä, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän sisälle rakennetaan erillinen toiminnallisuus saldo- ja tilitapahtumatietojen sekä arvopapereita koskevien tietojen välittämiseen. Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä tulee siten nähdä eräänlaisena kattojärjestelmänä, jonka sisällä on lainmuutosta 863/2025 edeltäneen lain mukainen, viidennen rahanpesudirektiivin edellyttämä automatisoitu keskitetty tilitietoja sisältävä järjestelmä, jonka rinnalle on tuotu uusi keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumatietoja ja arvopaperitietoja välittävä järjestelmä.

PMJ-lain 1 luvun (Yleiset säännökset) 1 §:stä ilmenevällä tavalla pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä muodostuu lainmuutoksen 863/2025 myötä keskitetystä automatisoidusta tilitietojärjestelmästä (PMJ-lain 2 luku) sekä keskitetystä sähköisestä saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä (PMJ-lain 3 luku).

PMJ-lain 2 luku pitää sisällään pitkälti lakimuutosta 863/2025 edeltäneen lain sisällön, eli se koskee viidennen rahanpesudirektiivin mukaista tilin omistajuustietoja koskevaa automatisoitua ratkaisua tilin omistajatietojen käsittelyyn. Lainmuutoksen 863/2025 mukainen 3 luku sisältää saldo- ja tilitapahtumatietojen käsittelyä koskevan toiminnallisuuden.

PMJ-lain 1 luvun 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää viranomaisten automaattista tiedonsaantia pankki- ja maksutileistä ja tallelokerosta, edistää viranomaisten sähköistä tiedonsaantia saldo- ja tilitapahtumatiedoista ja arvopapereihin liittyvistä tiedoista sekä parantaa luovutettavien henkilötietojen tietoturva. PMJ-lakia sovelletaan sen 1 a §:n mukaan pankki- ja maksutilitietojen, tallelokerotietojen, saldo- ja tilitapahtumatietojen- sekä arvopaperitietojen saamiseen ja välittämiseen maksulaitoksilta, sähkörahayhteisöiltä, luottolaitoksilta ja kryptovarapalvelun tarjoajilta toimivaltaisille viranomaisille pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla.

Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän henkilötietoja käsitellään pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmän, pankki- ja maksutilirekisterin, tiedonluovutusjärjestelmän sekä koostavan sovelluksen avulla. Pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jonka avulla luottolaitokset ja muut tiedonhakujärjestelmän luoneet toimijat luovuttavat PMJ-lain 2 ja 3 luvuissa tarkoitettuja tietoja toimivaltaisille viranomaisille. Pankki- ja maksutilirekisterillä tarkoitetaan rekisteriä, johon kerätään maksulaitosten, sähkörahayhteisöjen, kryptovarapalveluiden tarjoajien sekä Finanssivalvonnalta tietyin edellytyksin poikkeusluvan saaneiden luottolaitosten PMJ-lain 2 luvussa tarkoitettuja tietoja. Koostava sovellus on Tullin ylläpitämä automatisoitu tekninen ratkaisu, jonka avulla se siirtää toimivaltaisten viranomaisten tietopyynnöt PMJ-lain 2 ja 3 luvussa säädettyihin käsittelytarkoituksiin PMJ-lain 1 a §:n mukaisille toimijoille, sekä välittää näiltä toimijoilta vastaanotetut tiedot tietopyynnön mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedonluovutusjärjestelmä on puolestaan Tullin ylläpitämä järjestelmä, jonka avulla ne toimijat, jotka eivät ole rakentaneet pankki- ja maksutilien tiedonhakujärjestelmää, luovuttavat PMJ-lain 3 luvussa tarkoitetut tiedot toimivaltaisille viranomaisille.

PMJ-lain 2 luvun sääntelemä keskitetty automatisoitu tilitietojärjestelmä on keskitetty automatisoitu mekanismi, jonka avulla on mahdollista saada pankki- ja maksutilitiedot ja tallelokerotiedot välittömästi. PMJ-lain 3 §:ssä säädetään keskitetyn automatisoidun tilitietojärjestelmän käyttöön oikeutetuista toimivaltaisista viranomaisista ja käyttötarkoituksista. Säännöksessä erikseen luetelluilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus päästä PMJ-järjestelmään 4 §:n

mukaisesti luovutettaviin ja 6 §:n mukaisesti tallennettuihin tietoihin, jos se on välttämätöntä säännöksessä määritettyjen viranomaisen tehtävien suorittamiseksi ja viranomaisella on muualla laissa säädetty oikeus saada mainitut tiedot.

PMJ-lain 3 luvun sääntelemä keskitetty sähköinen saldo- ja tilitapahtumajärjestelmä on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä saatavien saldo- ja tilitapahtumatietojen sekä arvopaperitietojen käsittelytapa, joka perustuu sähköiseen tiedonkäsittelyyn. PMJ-lain 17 a §:ssä ja 17 c §:ssä säädetään saldo- sekä tilitapahtuma- ja arvopaperitietojen välittämisestä ja luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla saldo- ja tilitapahtumajärjestelmästä toimivaltaisille viranomaisille. Säännöksissä luetelluilla toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus saada 17 b §:ssä (saldotiedot) ja 17 d §:ssä (tilitapahtuma- ja arvopaperitiedot) tarkoitetut tiedot säännöksissä lueteltuihin käyttötarkoituksiin, jos se on välttämätöntä viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. PMJ-lain 3 lukua sovelletaan 1.6.2026 alkaen lukuun ottamatta sen arvopaperitietoja koskevaa 17 d §:n 2 momenttia, jota sovelletaan 10.7.2027 alkaen.

2.3.6 Johtopäätökset nykytilasta

Pankki- ja tilitietoja koskevien PMJ-kyselyjen käyttöönotto Kelassa ehkäisisi sekä petos- että väärennösrikoksia. Tilien salaaminen ei olisi enää mahdollista, joten tilien salaamisesta johtuvat petosrikokset eivät olisi enää mahdollisia. Sähköisten tilitapahtumatietojen vuoksi tietojen väärentäminen ei myöskään enää olisi nykyisissä määrin mahdollista, joten Kela voisi varmistua tietojen muokkaamattomuudesta ja eheydestä.

PMJ-kyselyjen käyttöönotto sujuvoittaisi asiakkaiden asiointia Kelan kanssa. Etuudenhakijalta PMJ-kyselymahdollisuus poistaisi liitteiden toimittamiseen liittyvät vaikeat työvaiheet.

Lisäksi kyselyiden käyttöönotto tehostaisi Kelan etuuksien toimeenpanoa ja nopeuttaisi palvelu- ja käsittelyprosessia. Sähköisesti Kelaan saatu tieto nopeuttaisi hakemuksen käsittelyä ja vähentäisi lisäselvityspyyntöjen määrää. Jos hakemuskäsittelyä voitaisiin automatisoida, hyödyt etuuden hakijoille käsittelyaikojen lyhenemisenä olisivat merkittäviä. Sähköisesti saatu tieto on heti saapuessaan oikeassa muodossa, ehyttä ja luotettavaa. Tiedot voitaisiin tuoda käsittelyjärjestelmään sellaisenaan. Menettely poistaisi Kelalta liitteiden vastaanottamiseen, käsittelyjärjestelmään kuvaamiseen (skannaus) sekä liitteiden oikeellisuuden arvioimiseen liittyvät työvaiheet. Määrämuotoinen tieto mahdollistaa tiedon koneellisen lukemisen ja sen myötä osittaisen automaation

tai päätösaunomaation kehittämisen hakemuskäsittelyyn. Sähköisesti saatu luotettava rekisteritieto edistäisi etuuspäätösten oikeellisuutta ja vähentäisi virheellisten päätösten ja maksujen määrää Kelan etuuksissa laajemminkin kuin vain väärinkäytösten osalta.

PMJ-järjestelmän käyttöönotto vähentäisi myös tietosuojariskejä Kelassa, kun sähköpostilla tapahtuvasta tiedonvaihdosta päästäisiin eroon.

2.4 Etuuksien välinen tietojen ristiinkäyttö

2.4.1 Kelan etuuksien välinen tietojen ristiinkäyttö

Kela tarvitsee yksittäisen etuuden toimeenpanossa ja etuuksien lainmukaisuuden ja oikeellisuuden varmistamisessa usein myös muiden hoitamiensa etuuksien ratkaisemista varten saamia tietoja. Jotta samoja tietoja, jotka on jo saatu Kelalle, ei tarvitsisi toistamiseen hankkia, etuuslakeihin on otettu säännökset, joiden mukaan Kelalla on oikeus yksittäistapauksessa käyttää jonkin muun etuusasian käsittelyä varten saatuja tietoja toista etuusasiaa käsitellessään, jos on ilmeistä, että ne vaikuttavat mainittuun etuuteen ja tiedot on lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa.

Käytännössä ennen lisätietojen pyytämistä etuuden hakijalta, Kelan etuuskäsittelijä tarkistaa sen, onko tarvittava tieto jo olemassa vai onko lisäselvityksen pyytäminen välttämätöntä etuuden ratkaisemiseksi. Tarvittava tieto voi olla Kelassa toisen etuusasian liitteenä, itsenäisenä asiakirjana tai yhteydenottona. Tietojen ristiin hyödyntäminen Kelan etuuksissa voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yleisen asumistuen ratkaisussa hyödynnetään vuokrasopimusta, joka on toimitettu toisen etuusasian hakemuksen liitteeksi tai, että samoja osakesäästötilin tuottoja ja luovutusvoittoja koskevia tietoja voidaan huomioida kaikissa niissä etuuksissa, joissa nämä tulot huomioidaan samojen periaatteiden mukaan.

Tietoja käytettäessä edellytetään siis, että Kelalla olisi oikeus lain nojalla saada vastaavat tiedot. Lisäksi vaaditaan, että kyseiset tiedot ovat välttämättömiä etuusasian käsittelyssä. Mahdollisesta tietojen käytöstä on etukäteen informoitava hakijaa esimerkiksi hakemuslomakkeissa.

Tiedon ristiin käyttöä koskevat etuuslakien säännökset on koottu lukuun 2.4.2. Säännökset ovat sisällöltään yhdenmukaiset, joten niitä tulisi myös tulkita yhdenmukaisesti. Kelan mukaan säännöksissä mainitut edellytykset tietojen käyttämiselle jäävät avoimeksi ja on tulkinnanvaraista, mitä on tarkoitettu kullakin

edellytyksellä. Lisäksi säännöksistä ei käy ilmi niiden henkilöllinen soveltamisala, jolloin on tulkinnanvaraista, voidaanko hyödyntää sellaista tietoa, joka on saatu etuuden hakijan perheenjäseneltä, saman ruokakunnan jäseneltä, muulta läheiseltä tai työnantajalta taikka vuokranantajalta. Ongelmia tuottaa myös tiedon hyödyntämisen esille tuominen päätöksissä sekä tietojen toimittaminen muutoksenhakuelimelle mahdollisen muutoksenhaun seurauksena.

Säännöksissä tietojen lähdettä ei ole tarkemmin rajattu. Säännösten esitöiden¹² mukaan Kela tarvitsee eri etuuksien hoitamisessa usein samoja tietoja joko hakijalta itseltään tai muilta viranomaisilta ja laitoksilta. Näin ollen ainakin muilta viranomaisilta ja laitoksilta saatujen tietojen voidaan katsoa kuuluvan säännösten soveltamisalaan.

Säännösten esitöissä todetaan, että Kelan tietojen käsittely on automaattista. Säännöksissä tarkoitetut tiedot talletetaan Kelan keskitettyihin rekistereihin, joissa ne ovat käytettävissä ratkaisuja tehtäessä. Näihin rekistereihin talletetaan myös tehdyt ratkaisut ja niiden perusteella tapahtuvat etuuksien maksut.¹³

Säännösten esitöissä todetaan, että hakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän saisi mahdollisimman nopeasti laissa tarkoitetun etuuden. Tämän vuoksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että Kela voisi käyttää *kaikkia hallussaan olevia välttämättömiä* tietoja etuuksia ratkaistaessa. Tämä osaltansa tukee myös sitä, että etuudet määräytyvät oikein ja näin vältytään tarpeettomilta takaisinperintätoimilta sekä ennalta ehkäistään mahdollisia väärinkäytöksiä.¹⁴

Kelassa olevien tietojen hyödyntämisellä voidaan varmistaa myös etuuksien oikea-aikainen maksatus ja asian käsittelyn joustavuus sekä nopeus. Menettely parantaa erityisesti sellaisten asiakkaiden asemaa, joilla on oikeus eri etuuksiin. Asiakkaan tekemä ilmoitus esimerkiksi perhesuhteesta tapahtuneesta muutoksesta on mahdollista välittää kaikkiin niihin etuuksiin, joihin kyseisellä olosuhteen muutoksella voisi olla vaikutusta. Tämä edesauttaa myös sitä, ettei tarpeettomiin takaisinperintätilanteisiin jouduta esimerkiksi silloin, kun asiakas on olettanut olosuhteessa tapahtunutta muutosta koskevan ilmoituksensa välittyneen kaikkia Kelan hoitamia etuuksia koskevaksi.¹⁵

12 HE 90/2006, s. 63.

13 HE 9/2002 vp, s.6.

14 HE 9/2002 vp, s.6.

15 HE 9/2002 vp, s.8.

Osa ristiin käyttöä koskevien edellytysten tulkinnasta liittyy laajemminkin niin kutsutun välttämättömyusedellytyksen tulkintaan. Etuuslakien mukaiset tiedonsaantioikeudet on pääosin sidottu välttämättömyusedellytykseen. Perustuslakivaliokunta¹⁶ on katsonut, että viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamisessa tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on sidottava joko tarpeellisuus- tai välttämättömyusedellytykseen.

Tarpeellisuusedellytyksessä on kyse siitä, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voidaan sitoa jonkun tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos tietosisältöjä ei luetella säännöksessä, valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyyn sisällytetään vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta.

Välttämättömyys-edellytystä on käytetty laajasti etuuslainsäädännössä, koska kaikkien tarpeellisten tietoryhmien yksilöinti lainsäädäntövaiheessa voi olla haastavaa. Lisäksi tarpeellisuusedellytyksen mukaisessa sääntelymallissa tiedontarpeiden muuttuminen etuuksia koskevien lainsäädäntömuutosten seurauksena voisi johtaa jatkuvaan tarpeeseen tehdä muutoksia tiedonsaantioikeuksia koskeviin säännöksiin.

Silloin, kun tiedonsaantioikeus perustuu puhtaaseen välttämättömyysharkintaan, eli kun oikeus saada tai luovuttaa tieto perustuu siihen, että se on jonkin tarkoituksen kannalta välttämätöntä, tapahtuu välttämättömyysarviointi tiedon luovuttajan toimesta joko tapauskohtaisesti tai etukäteen tiettyjen toistuvien tyyppitapausten kautta. Viranomainen tai muu toimija arvioi sellaiset tilanteet, joissa välttämättömyusedellytys täyttyy. Välttämättömyysharkinta on toisin sanoen osa säännösten soveltamista. Välttämättömyysharkinnasta luopuminen edellyttäisi siirtymistä tarpeellisuusedellytykseen, jolloin tietosisällöt olisi pyrittävä luettelemaan säännöksistä tyhjentävästi.

Kun tiedonsaantioikeuksia säädetään, on arvioitava, missä määrin voitaisiin säätää tarpeellisuuskriteeristä välttämättömyyskriteerin sijaan. Jos tiedonsaanti edellyttää harkintaa tai jos kaikkia tarpeellisia tietoja ei ole mahdollista luetella, tulisi säätää välttämättömyyskriteeristä. Jos taas on vakiintuneesti tieto siitä, mitä tietoa säännönmukaisesti ja vakiomuotoisesti luovutetaan, tulee lainsäädäntöä uudistaa ja tiedonsaantioikeutta koskevassa säännöksessä luetella tarkoitusta varten tarpeelliset tiedot.

16 PeVL 62/2018 vp, s. 5–6, ja siinä viitatu lausunnot.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä tarpeellisuuskriteeri on lähtökohtainen sääntelymalli. Etuuslainsäädännössä sen sijaan on käytetty laajasti välttämättömyyskriteeriä tarpeellisuuskriteerin sijaan. Toimeenpanijat toteuttavat lakisäateistä tehtävää ja tietotarpeet perustuvat toimeenpantavaan lainsäädäntöön. Vaikka lainsäädännön tasolla tietojen saanti on sidottu välttämättömyyskriteeriin, tietotarpeet voidaan yleensä määritellä etukäteen. Tähän asti on katsottu, että lainsäädäntöä on turha kuormittaa pitkillä luetteloilla tarvittavista tiedoista. Välttämättömyyteen sitominen on ollut lakiteknisesti tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Käytännössä lainsäädännössä käytetään välttämättömyyskriteeriä esimerkiksi silloin, kun uuden sääntelyn kannalta on epäselvää mitä tietoja tarvitaan. Tällaisessa tilanteessa sääntely perustuu välttämättömyyskriteeriin, mutta käytäntö muodostuu tarpeellisuuskriteeriin perustuvaksi.

Edellä selostettujen tulkintahaasteiden lisäksi Kelassa on tunnistettu tarve tehdä tietojen ristiin ajoja Kelan etuusrekisterissä järjestelmällisen väärinkäyttötoiminnan tunnistamiseksi. Käyttötarkoituksena näissä ristiin ajoissa olisi väärinkäytöstilanteiden tunnistaminen, joka on etuuslakien toimeenpanoon eli etuuksien lainmukaisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseen liittyvä käyttötarkoitus. Tietojen yhdistelyn tarpeita on kuvattu tarkemmin luvussa 2.7.1.

2.4.2 Ristiin käyttöä koskevat säännökset etuuslainsäädännössä

Taulukko 2. Taulukko ristiin käyttöä koskevista etuuslakien säännöksistä

Etuuslaki	Pykälä	Esityöt
Kansaneläkelaki (568/2007)	91 §	HE 90/2006, HE 9/2002
Työttömyysturvalaki (1290/2002)	13 luku, 4 §	HE 115/2002
Sairausvakuutuslaki (1224/2004)	19 luku, 9 §	HE 50/2004, HE 9/2002
Opintotukilaki (65/1994)	42 §	HE 9/2002
Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (566/2005)	61 §	HE 3/2005
Koulumatkatukilaki (48/1997)	14 § (viittaussäännös)	-
Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412	18 c §	HE 358/2014
Laki yleisestä asumistuesta (938/2014)	45 §	HE 52/2014
Elatustukilaki (580/2008)	35 §	HE 49/2008
Äitiysavustuslaki (477/1993)	14:3 §	HE 9/2002
Lapsilisälaki (796/1992)	16:3 §	HE 9/2002
Laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996)	24:2 §	HE 9/2002
Sotilasavustuslaki (781/1993)	22 b §	HE 9/2002
Laki eläkkeensaajan asumistuesta (571/2007)	47 §	HE 90/2006
Laki takuueläkkeestä (703/2010)	32:2 § (viittaussäännös)	-
Eläketukilaki (1531/2016)	22 § (viittaussäännös)	-
Rintamasotilaseläkelaki (119/1977)	17 § (viittaussäännös)	-
Laki vammaisten henkilöiden tulkkau palvelusta (133/2010)	5 luku, 25 §	HE 220/2009
Laki vammaisuuksista (570/2007)	47 §	HE 90/2006

2.5 Tietojen vaihtoa ja tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevat tarpeet

2.5.1 Viranomaisten rekisteritietojen yhdistäminen

Yhtenä menetelmänä sosiaaliturvan väärinkäytön selvittämisessä voidaan käyttää eri viranomaisten hallussa olevien yksilötasoisten rekistereiden yhdistämistä silloin, kun yhdistämiseen on oikeus. Tällöin voidaan käyttää hyväksi eri viranomaisten rekistereihin kirjautuneita tietoja henkilön saamista sosiaaliturvaetuuksista ja toisaalta saajana olleiden henkilöiden työ-, tulo-, perhesuhde- ja asumistiedoista. Yhdistämällä rekisteritiedot voidaan poimia esiin tapaukset, joissa etuuksia on saatu perusteetta tai annetut tiedot ovat muuten ristiriitaisia. Käytännössä tapauksen tunnistaminen väärinkäytökseksi vaatii kuitenkin yleensä lisäselvityksiä.

2.5.2 Tietojen luovuttamista koskeva sääntely

Tietojen salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:ssä. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta tulee yleensä säätää erikseen. Viranomaisen toiminnassaan tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset erityislakiin.

Julkisuuslaissa on kuitenkin säädetty eräistä tilanteista, joissa suoraan julkisuuslain perusteella on mahdollisuus antaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle. Esimerkiksi julkisuuslain 29 § mahdollistaa salassa pidettävän tiedon antamisen toiselle viranomaiselle, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Kyseisen säännöksen tarkoituksena ei ole, että viranomainen voisi säännöksen nojalla saada valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta yleisesti kaikki tietynlaiset tiedot vaan tiedon saamisen tulee olla tarpeen kulloinkin kysymyksessä olevan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.¹⁷

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa. Vaikeaselkoisesta, kaksinkertaisesta tietojen saantia ja luovuttamista koskevasta sääntelystä tulisi luopua. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä

17 HE 30/1998 vp, s. 106.

nostanut esille kaksinkertaiseen sääntelyyn liittyvät ongelmat tilanteissa, joissa yhtäältä säädetään viranomaisen tiedonsaantioikeuksista ja toisaalta toisen viranomaisen oikeudesta luovuttaa vastaavia tietoja.¹⁸

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevilta säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena laissa väljästi muotoiltuja tiedonsaantioikeuksia erityisesti ainakaan silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti.¹⁹

Väärinkäytösten selvittämistä on pidetty hyväksyttävänä tarkoituksena tietojen luovuttamiselle viranomaisten välillä. Tämä tarkoitus on perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Esimerkiksi työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n 5 momentin perusteella Kelalla ja työttömyyskassoilla on oikeus saada Verohallinnolta massasiirtona tietoja etuudensaajien tuloista. Kyseessä on työttömyysetuuden maksajien ja Verohallinnon kesken tapahtuva tulotietojen vertailu työttömyysetuuksien väärinkäytösten havaitsemiseksi. Massasiirrolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että työttömyysetuuden maksaja määrittelee tietyn ryhmän etuudensaajia, joiden osalta vertailu Verohallinnon tulotietojen kanssa tehdään. Rajauksen peruste voi olla esimerkiksi se, että etuudensaaja on saanut työttömyysetuutta koko kalenterivuoden.²⁰

Oma-aloitteista tietojen antamista rikosten torjumiseksi koskevassa hankkeessa²¹ on selvitetty viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista ja luovuttamista rikosten torjumiseksi sekä siihen liittyviä ongelmia, tulkintoja ja sääntelyn

18 PeVL 71/2014 vp ja PeVL 31/2017 vp.

19 PeVL 8/2021 vp, s. 7, PeVL 17/2016, s. 5–6, PeVL 12/2014 vp, s. 3, PeVL 62/2010 vp, s. 3–4).

20 PeVL 1/2015 vp.

21 [Selvitys: Viranomaisten oma-aloitteista tietojen antamista koskevan sääntelyn ongelmat ratkaistavissa lainvalmistelua parantamalla – Valtioneuvosto](#)

kehittämistarpeita. Sääntelyn kehittämisuositukseksi esitetään muun muassa, että viranomaisten tietoluovutuksista säädettäessä tulisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, onko tarpeen säätää erikseen oma-aloitteisesta tietojen antamisesta.

Nykyisin yleisesti lainsäädännössä käytettävä sääntelymalli on ongelmallinen, sillä tyypillisesti tietojen saanti- ja antamisoikeus rajataan välttämättömään, jolloin käytännön soveltamistilanteessa jää epäselväksi se, mitä tietoja kussakin yhteydessä voidaan pitää välttämättömänä laissa mainitun tarkoituksen saavuttamiseksi. Välttämättömyyedellytys myös rajaa mahdollisuuksia tietojen antamiseen vakiosisältöisenä sähköisessä muodossa (tekniset rajapinnat).

Huomiota tulisi myös kiinnittää tiedonsaantia koskevan sääntelyn kokonaisuuteen suhteessa yleislakeihin ja erityislakeihin. Esimerkiksi sähköisestä tietojen luovutustavasta ei viranomaisten kohdalla nykyisin tarvitse säätää erikseen, koska julkisuuslain ja tiedonhallintalain nojalla viranomainen voi avata teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tiedot saavan viranomaisen tiedonsaantioikeuksien puitteissa.

2.5.3 Tietojen luovuttaminen Kelan matkakorvausten käsittelyssä

Kelan tilastojen mukaan suorakorvattavia taksimatkoja koskevat väärinkäytökset ovat lisääntyneet. Väärinkäytössä on kyse siitä, että Kela-taksia käyttävät henkilöt käyttävät korvattuja matkoja muuhun kuin terveydenhuollon matkoihin. Väärinkäytökset työllistävät Kelaa, sillä niiden seurauksena korvausasia on tarkistettava ja väärin maksettu korvaus on perittävä takaisin. Takaisinperittävät summat ovat usein merkittäviä, jopa kymmeniä tuhansia euroja yksittäisen henkilön kohdalla. Perusteettomasti maksettua etuutta ei useinkaan saada perittyä takaisin.

Kelan arvioiden mukaan Kela-taksia aktiivisesti väärinkäyttävien henkilöiden lukumäärä on syksyllä 2025 noin 600. Kelan mukaan Kela-taksia väärinkäyttävät henkilöt jatkavat usein taksimatkojen väärinkäyttämistä huolimatta menettelyn seurauksista, kuten korvauksen takaisinperinnästä ja mahdollisesta rikostuomiosta.

Kelan ehdotuksen mukaan taksimatkoissa suorakorvausoikeutta tulisi voida rajoittaa, mikäli kyse on väärinkäytöksestä. Vastaava rajoitusmahdollisuus koskee jo lääkekorvausoikeutta. Rajoittaminen edellyttäisi tiedonluovutusta koskevan säännöksen lisäämistä sairausvakuutuslain (1224/2004) 19 luvun 5 §:ään, johon tulisi lisätä maininta siitä, että Kelalla on oikeus antaa salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä matkojen yhdistelypalvelua

koskevan sopimuksen perusteella matkojen yhdistelyä suorittavalle taholle niiden vakuutettujen nimet ja henkilötunnukset, joille matkakorvausta ei suoriteta 15 luvun 9 §:ssä tarkoitettua tilitysmenettelyä soveltavien palvelujen tuottajien välityksellä. Tämä vastaisi lääkekorvauksia koskevaa sairausvakuutuslain 19 luvun 5 §:n 2 kohtaa. Asiakkaalla olisi näissä tilanteissa edelleen oikeus tilata taksi Kelataksien tilausvälityskeskuksesta, mutta hän joutuisi maksamaan itse matkan kokonaisuudessaan ja hakemaan korvausta jälkikäteen Kelasta.

2.5.4 Tiedonsaantioikeudet toimeentulotuen käsittelyssä

Toimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot ja tarpeellisen suuruisina huomioon otettavat muut perusmenot. Muina perusmenoina korvattavista asumismenoista säädetään toimeentulotukilain 7 a §:ssä ja terveydenhuoltomenoista ja muista menoista toimeentulotukilain 7 b §:ssä. Kelan mukaan väärinkäytösepäilyjen tehokasta selvittämistä edistäisi merkittävästi se, jos Kelalla olisi oikeus pyytää väärinkäytösepäilyn tilanteessa suoraan laskuttajalta tietoja toimeentulotuen huomioitavista toimeentulotukilain 7 a ja 7 b §:n mukaisista menoista. Tietotarve koskee tilanteita, joissa laskua epäillään väärennetyksi. Tällä hetkellä tietoja voidaan saada vain asiakastietolain 64 §:ssä mainituilta tahoilta sekä toimeentulotukilain 18 e §:n mukaisesti vuokranantajalta, asunto-osake- tai kiinteistöosakeyhtiöiltä. Esimerkiksi sähköyhtiöltä ei voida tarkistaa sähkölaskun aitoutta ilman asiakkaan suostumusta.

2.6 Etuudensaajan tosiasiallisen osoitteen ja asumistilanteen sekä mahdollisen ulkomailla oleskelun selvittäminen rekistereistä

Osoitetietoja hyödynnetään selvitetessä etuuden hakijan tai etuuteen oikeutettujen tosiasiallista asuinpaikkaa. Etuuden hakijan ja hänen perheensä tosiasiallisella asuinpaikalla on merkitystä useiden etuuksien määrän osalta ja salaamalla puolison asuminen yhteisessä taloudessa tavoitellaan usein taloudellista hyötyä petoksen tunnusmerkit täyttävällä tavalla. Kelassa tehdään säännöllisesti havaintoja tapauksista, joissa etuutta hakevan perheenjäsenen tai ruokakunnan jäsenen väestötietojärjestelmän mukainen osoite on merkitty noutopostiosoitteeseen (*poste restante*) pitkiksi ajoiksi, vaikka henkilöt tosiasiaassa asuisivat samassa osoitteessa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että puolison työllistyessä kyseinen puoliso vaihtaa osoitteensa noutopostiosoitteeseen. Tällä

menettelyllä tavoitellaan sitä, etteivät puolison työtulot vaikuttaisi perheelle maksettaviin Kelan etuuksiin. Toisaalta noutopostiosoitteen taustalla voi olla myös perusteltuja syitä, kuten esimerkiksi perheväkivalta, asunnottomuus tai identiteettivarkaudet.

Kelan mukaan asumisjärjestelyjen tai oleskelupaikan salaaminen voi olla pitkäkestoisesti mahdollista ilman etuuksien maksamiseen liittyviä seuraamuksia. Kelan mukaan tähän ovat syynä puutteet Kelan tiedonsaantia ja etuuden hakijan ilmoitusvelvollisuutta koskevassa sääntelyssä.

Etuuslaeissa on säännöksiä etuuden hakijan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista seikoista. Asianosaisen on myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen myös hallintolain 31 §:n 2 momentin perusteella. Hallintolain ohella ilmoitusvelvollisuutta koskevat erityissäännökset ovat osoittautuneet tärkeäksi esimerkiksi väärinkäytösepäilyjä selvitetessä, sillä niissä on yksilöity ne tiedot ja olosuhteet, joita ilmoitusvelvollisuus koskee. Mikäli etuuden maksajan saamat tiedot ovat puutteellisia, on etuuden hakijalle ensin varattava mahdollisuus täydentää tietoja. Jos täydennyspyyntö on selkeä, eikä henkilö toimita selvitystä pyydettyssä määräajassa tai pyydä lisää aikaa selvityksen toimittamiselle, eikä ole aihetta olettaa, ettei hakija olisi saanut selvityspyyntöä tiedokseen, voi etuuden maksaja jo ensimmäisen täydennyspyynnön jälkeen siinä ilmoitetun määräajan kuluttua umpeen, tehdä päätöksen, jolla etuushakemus hylätään ilmoitusvelvollisuutta koskevan säännöksen perusteella. Kelan näkemyksen mukaan etuuden hakijan velvollisuudesta antaa tosiasiallista asuin- ja oleskeluosoitetta koskevia tietoja tulisi säätää etuuslaeissa ja hakijan velvollisuuden tulisi koskea myös näissä olosuhteissa tapahtunutta muutosta.

Taulukko 3. Poste restanten -osoitteeseen ilmoittavat asiakkaat Kelassa 3.6.2024:

Ryhmä	Asiakkaita
Poste restante -asiakkaita / 3.6.2024	23 632
Saanut Kelan etuuksia 4/2024	10 083
Kuulunut asumistuen ruokakuntaan 4/2024	1 428
Tulorekisterissä palkkatuloja 4/2024	6 082
Avioliitossa / 3.6.2024	2 594
Avioliitossa ja tulorekisterissä palkkatuloja	332
Avioliitossa ja ruokakunnassa	142
Avioliitossa, ruokakunnassa ja palkkatuloja	35
Ruokakunnassa ja palkkatuloja	248

Kela voisi selvittää osoitetietoa myös muista rekistereistä, kuten esimerkiksi tulorekisteristä. Kelan mukaan on kuitenkin epäselvää, sisältyykö osoitetiedon selvittäminen lainmukaisesti tulorekisterin käyttötarkoituksiin. Tietojen luovuttamisesta tulorekisteristä Kelaan säädetään tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n 1 momentin 17 kohdassa, jonka mukaisesti Kelalle luovutetaan kaikista tulorekisteriin merkitystä tulonsaajista sellaiset tulotiedot ja muut tiedot, jotka Kelalla on kaikkien sen toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien sekä muiden lain kohdassa 2 säädettyjen tehtävien toimeenpanoa varten oikeus saada. Tulonsaajan toimipaikka ja osoitetieto ovat tulotietojärjestelmästä annetun lain 7 §:n mukaisia tulorekisteriin tallennettavia täydentäviä tietoja, jotka liittyvät työsuhteeseen tai muuhun palvelus- taikka toimeksiantosuhteeseen. Kelan etuuskäsittelyssä osoitetiedon selvittäminen on osa etuusasian ratkaisua, mikäli etuuden saajan asuinpaikka vaikuttaa kyseiseen etuuteen. Myös väärinkäytösepäilyjen ja virheellisten maksujen selvittäminen on osa etuuslakien toimeenpanoa. Nämä etuuslain mukaiseen toimeenpanoon sisältyvät tehtävät kuuluvat tulorekisterin laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin.

2.7 Väärinkäytösepäilyjen tehokas selvittäminen Kelassa

2.7.1 Tietojen yhdistely ja profilointi

Kelan mukaan virheellisten maksujen ja väärinkäytösten tunnistaminen etuuksien toimeenpanossa vaatisi tietojen yhdistelyä. Käytännössä kyse voisi olla esimerkiksi data-analytiikan tai erilaisten uusien teknologioiden hyödyntämisestä, jotka mahdollistaisivat väärinkäytösilmiöiden tunnistamisen ja ennaltaehkäisyn nykyistä laajamittaisemmin. Teknologian hyödyntämistä Kelassa hidastavat lainsäädännön tulkintaan liittyvät haasteet. Nämä haasteet liittyvät erityisesti tietosuojasääntelyn tulkintaan. Kyse on erityisesti tietosuojasääntelyn suhteesta profilointiin. Kelan mukaan tietojen yhdistelyn edellytysten selkeyttäminen lainsäädännössä on välttämätöntä.

2.7.1.1 Henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö

Henkilötietojen käsittelyn keskeisin sääntely on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (tietosuoja-asetus). Tietosuoja-asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkien henkilötietojen käsittelyyn ja asetusta sovelletaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Lainmukainen käsittely edellyttää, että jokin asetuksen 6 artiklan asettamista edellytyksistä täyttyy. Esimerkiksi asetuksen 6 artiklan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Väärinkäytösten selvittäminen sekä etuuspäätösten oikeellisuuden valvonta ovat osa etuuslakien toimeenpanotehtäviä, joten käsittelyn voidaan näissä tarkoituksissa katsoa olevan lainmukaista.

Arvioitaessa sovellettavaa käsittelyn oikeusperustetta, on kuitenkin otettava huomioon, että tietosuoja-asetuksen lakisääteistä velvollisuutta koskevan 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsittelyperusteen soveltaminen edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova oikeudellinen velvoite itsessään on täsmällinen ja että se luo selkeän oikeudellisen perustan velvoitteen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjällä ei saisi tämän oikeusperusteen soveltuessa olla laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa ja sen edellyttämässä henkilötietojen käsittelyssä.

Tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Siltäkin osin, kun liikkumavaraa olisi, on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti henkilötietojen suoja on turvattava ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla ja kansallisesta erityissääntelystä tulee lähtökohtaisesti pidättäytyä.

Lisäksi on huomioitava tietosuoja-asetuksen riskiperustainen lähestymistapa. Erityislainsäädännön voidaan riskiperustaisen lähestymistavan näkökulmasta katsoa olevan perustellumpaa niissä tapauksissa, joissa riski luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille on korkea. Tämän on katsottu olevan merkityksellistä erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla.

Tietosuoja-asetuksessa säädetään reunaehtoja esimerkiksi profiloinnille ja automaattiselle päätöksenteolle. Mikäli kyse on profiloinnista, on välttämätöntä varmistaa, että toteutuksessa otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen asettamat edellytykset profiloinnille.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädetään automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kohdan mukaan tyypillisiä asetuksen 22 artiklan tarkoittamia tilanteita ovat esimerkiksi automaattinen luottihakemuksen hylkääminen tai työpaikkahaun automaattinen seulonta ilman ihmisen osallistumista. Artiklan muodostama pääsääntö edellyttää, että yksilöiden kannalta merkittävät päätökset ja ratkaisut tekee ihminen, eikä kone. Artiklan taustalla on tarkoitus antaa rekisteröidylle oikeus välttyä tällaisilta päätöksiltä ja toisaalta velvoittaa rekisterinpitäjää järjestämään menettelyt sellaisella tavalla, että ihmiskontrolli ja muut mahdolliset suojatoimet on automatisoinnissa turvattu.

Päätöksenteko on automaattista, kun on kyse pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvasta päätöksenteosta ja tehtävillä päätöksillä on oikeusvaikutuksia tai tällaiset päätökset muuten vaikuttavat rekisteröityyn merkittävästi. Päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti ilman profilointia, ja profilointia voidaan tehdä ilman automaattista päätöksentekoa. Pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvalla päätöksellä tarkoitetaan tilannetta, jossa ihminen ei lainkaan osallistu päätöksentekoon tai sen prosessin mihinkään vaiheeseen. Jos esimerkiksi automatisoitu prosessi tuottaa rekisteröityä koskevan suosituksen, jonka ihminen ottaa huomioon muiden tekijöiden kanssa lopullista päätöstä tehtäessä, ei kysymyksessä ole pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuva päätös. Oikeusvaikutuksien syntymisellä tarkoitetaan sitä, että päätös vaikuttaa henkilön laillisiin oikeuksiin, tämän oikeudelliseen asemaan tai sopimusperusteisiin oikeuksiin. Myös muut rekisteröidylle koituvat vaikutukset kuuluvat tähän kategoriaan, mikäli ne ovat vastaavalla tavalla merkittäviä. Tällaisia merkittäviä vaikutuksia voivat olla esimerkiksi päätökset, jotka vaikuttavat merkittävästi henkilön olosuhteisiin, käyttäytymiseen tai valintoihin taikka vaikuttavat rekisteröityyn muutoin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen kieltä ei ole ehdoton ja käsittelykiellosta on mahdollista poiketa tietyin edellytyksin. Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan mukaista kieltä ei sovelleta, jos päätös on (a) välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten, (b) hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi tai (c) perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetulla päätöksellä on laajempi merkitys kuin hallintolaissa tarkoitetulla hallintopäätöksellä. Tietosuoja-asetuksen 22 artikla luo aivan omanlaisensa päätöskäsitteen, joka poikkeaa totutusta hallintoasioiden käsittelystä, jossa keskeistä on ollut jaottelu siihen, onko kyse valituskelpoisesta hallintopäätöksestä vai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Euroopan unionin tuomioistuin on ottanut kantaa asetuksen 22 artiklan tarkoittamiin automatisoituihin päätöksiin asiassa C-634/21 (SCHUFA). Tuomioistuin katsoi, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoitus on henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaaminen automatisoidun käsittelyn aiheuttamien erityisiltä vaaroilta. Samalla tuomioistuin korosti, että artiklan tarkoittamalla päätöksen käsitteellä on laaja ulottuvuus ja siihen voi sisältyä useita rekisteröityyn eri tavoilla vaikuttavia toimia. Sen sijaan tuomioistuin ei ottanut kovin tarkasti kantaa siihen, mitkä kaikki yksilöön kohdistuvat vaikutukset ovat asetuksen 22 artiklan tarkoittamia oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittävästi vaikuttavia vaikutuksia.

Tietosuoja-asetus jättää kansallista liikkumavaraa 22 artiklasta poikkeamiselle. Säädetessä poikkeamisesta tulee huolehtia tietosuoja-asetuksen mukaisten vaatimusten toteutumisesta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan automatisoidut yksittäispäätökset eivät saa perustua erityisiin henkilötietoryhmiin paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että sääntely on kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Samalla tulee huolehtia, että sääntelyssä vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Suomessa kansallisen yleislainsäädännön tasolla hallintolakiin on lisätty säännökset, jotka mahdollistavat automaattisen päätöksenteon julkisessa hallinnossa sääntelyn mukaisissa tilanteissa tietosuoja-asetuksessa edellytetyllä tavalla. Samalla hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin lisättiin säännökset päätösten käyttöönottoa koskevista edellytyksistä ja menettelyistä.

Lopullinen arvio esimerkiksi siitä, onko kyse profiloinnista tai automaattisesta päätöksenteosta, on aina tehtävä rekisterinpitäjän toimesta tapauskohtaisesti huomioiden esimerkiksi käsittelytoimen kohteena olevat tiedot ja hyödynnettävä teknologia ja henkilötietojen käsittelytavat. Jotkut käsittelytoimet saattavat johtaa asetuksen tarkoittamiin automaattisiin päätöksiin. Tällaisissa tilanteissa rekisterinpitäjä on velvoitettu toteuttamaan tietosuoja-asetuksen tarkoittamat suojatoimet ja huolehtimaan, että automaattinen käsittely vastaa asetuksen vaatimuksia.

Euroopan tietosuojaneuvosto vastaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisesta soveltamisesta Euroopan unionissa. Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet ja suositukset löytyvät englanniksi tietosuojaneuvoston verkkosivuilta. Ennen tietosuojaneuvoston perustamista EU:n tietosuojaviranomaisten yhteistyöelimenä toimi WP29-työryhmä, joka on antanut ohjeen muun muassa profiloinnista.

Yksittäisten käsittelytoimien kohdalla Kelan on mahdollista kuulla tietosuojavaltuutettua. Ennakkokuulemisella tarkoitetaan tilannetta, jossa rekisterinpitäjän on ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista kuultava tietosuojaviranomaista. Ennakkokuuleminen on toteutettava, kun vaikutustenarviointi osoittaa, että käsittely aiheuttaisi korkean riskin rekisteröidylle, eikä rekisterinpitäjä ole omilla toimenpiteillään saanut riskiä alhaisemmaksi. Ennakkokuulemistä ei voida toimittaa ennen kuin rekisterinpitäjä on tehnyt tietosuoja koskevan vaikutustenarvioinnin.

Apulaistietosuojavaltuutettu on ottanut profilointiin kantaa päätöksissään 6482/186/2020 ja 3895/83/22. Molemmissa päätöksissä apulaistietosuojavaltuutettu tuli lopputulokseen, jonka mukaan profiloinnissa voisi olla kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamien automaattisten yksittäispäätösten muodostumisesta. Molemmissa ratkaisuissa apulaistietosuojavaltuutettu antoi rekisterinpitäjälle varoituksen.

2.7.1.2 Analytiikan hyödyntämisen edellytykset

Analytiikka on tietojenkäsittelytieteen ala, joka käyttää matematiikkaa, tilastoja ja koneoppimista löytääkseen merkityksellisiä malleja datasta. Analytiikka – tai data-analytiikka – tarkoittaa suurten tietojoukkojen seulomista uusien näkemysten ja tietämyksen löytämiseksi, tulkitsemiseksi ja jakamiseksi. Kela hyödyntää data-analytiikkaa esimerkiksi asiakkaiden palvelutarpeen arvioimisessa ja väärinkäytösten tunnistamisessa.

Analytiikan hyödyntämisen kannalta on keskeistä tunnistaa ja arvioida seuraavien seikkojen toteutuminen yksittäisen käsittelytoimen kohdalla:

1. Profiloinnin määritelmän täyttyminen
2. Automaattisten yksittäispäätösten muodostuminen
3. Tietosuoja-asetuksen mukaisten vaatimusten täyttyminen

Profilointi tarkoittaa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa arvioidaan ihmisen henkilökohtaisia ominaisuuksia. Profiloinnilla tarkoitetaan erityisesti työsuorituksen, taloudellisen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin liittyvien piirteiden analysointia tai ennakkointia. Profilointi

- on automaattista tai osittain automaattista,
- kohdistuu henkilötietoihin ja
- arvioi henkilökohtaisia ominaisuuksia.

Yleisesti ottaen profilointi tarkoittaa yksittäistä henkilöä tai ihmisryhmää koskevan tiedon keräämistä ja heidän piirteidensä tai käyttäytymismalliansa arvioimista johonkin tiettyyn kategoriaan tai ryhmään sijoittamisen tarkoituksessa. Tarkoituksena on analysoida tai ennakoida erityisesti esimerkiksi ihmisten todennäköistä käyttäytymistä.

Henkilöiden ominaisuuksien luokittelu ja yhdistäminen ei välttämättä ole profilointia. Määritelmä riippuu käsittelyn tarkoituksesta. Esimerkiksi Kela voi yhdistää asiakkaidensa tietoja tarkoituksenaan saada kokonaiskuva asiakkaista tekemättä ennakkointia tai johtopäätöksiä yksittäisen asiakkaan piirteistä. Tietojen käsittelyn tarkoituksena ei tällöin ole yksilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi, joten kyse ei ole profiloinnista. Jos tarkoituksena olisi henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi, voitaisiin tämä luokittelu määritellä profiloinniksi.

Kelassa suunniteltavien käsittelytoimien kohdalla ei välttämättä ole kyse tietosuoja-asetuksessa tarkoitettusta profiloinnista. Mikäli profiloinnin määritelmä ei täyty, ei käsittelylle ole löydettävissä lainsäädännöstä estettä.

Mikäli profiloinnin määritelmä jonkun käsittelytapauksen kohdalla kuitenkin täyttyisi, tulisi tuon kyseisen käsittelytoimen osalta arvioida sitä, muodostuuko käsittelyssä 22 artiklan mukaisen käsittelykiellon piiriin kuuluva automaattinen yksittäispäätös. Asetuksessa tarkoitettun päätöksen laaja määritelmä huomioiden, on mahdollista, että jotkut käsittelytoimet saattavat johtaa asetuksen tarkoittamiin

automaattisiin päätöksiin. Arvioinnin kannalta on keskeistä kiinnittää huomioita siihen, miten profilointi tosiasiasa vaikuttaa rekisteröityihin ja mikä on ihmiskontrollin rooli kyseisessä käsittelyssä.

Profilointiin perustuvien automaattisten päätösten antaminen edellyttäisi joko asiakkaan suostumusta tai automaattisesta päätöksenteosta säätämistä. Tietosuoja-asetus ei muodosta ylitsepääsemätöntä estettä päätöksenteon sääntelylle. Sääntelyn tarpeellisuus olisi kuitenkin perusteltava. Sääntelyn tarpeellisuuden arvioimista hankaloittaa epäselvyys siitä, soveltuu tietosuoja-asetuksen 22 artikla automaattisista yksittäispäätöksistä Kelassa suunniteltuun käsittelyyn. Sääntely edellyttäisi tarkempaa selvitystä artiklan soveltuvuudesta suunniteltuun käsittelyyn. Kysymys 22 artiklan soveltamisesta suunniteltuun käsittelytoimeen on ratkaiseva.

2.7.1.3 Tekoälyasetus

Euroopan unionin tekoälyasetus EU/2024/1689 tuli voimaan 2.8.2024 ja sen soveltaminen alkaa vaiheittain. Tekoälyasetuksen nojalla tietyt tekoälyn käyttötarkoitukset kielletään kokonaan ja tiettyihin suuririskisiin käyttötarkoituksiin sovelletaan lukuisia vaatimuksia. Toimivalta tekoälyn sääntelyssä on Euroopan unionilla, eivätkä jäsenvaltiot voi jatkossa säätää sellaisesta, mistä säädetään asetuksessa, jollei asetus jätä nimenomaista kansallista liikkumavaraa.

Tekoälyasetuksessa ei säädetä siitä, miten esimerkiksi viranomainen voi käyttää tekoälyä. Sosiaaliturvaa koskevien tekoälyjärjestelmien voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan suuririskisiä. Tekoälyjärjestelmän suuririskisyydestä säädetään asetuksen 6 artiklassa ja sen lisäksi asetuksen liitteissä.

2.8 Muut tiedonvaihtoa koskevat tarpeet

2.8.1 Lääkärintodistukset sairauspäivärahojen käsittelyssä

Kela maksaa sairauspäivärahaa, osasairauspäivärahaa ja luovutuspäivärahaa.

Sairauspäivärahaa haettaessa hakemukseen tulee liittää A-todistus tai B-lausunto. Sairauspäivärahan jatkohakemukseksi riittää pelkkä lääkärintodistus tai -lausunto. Ilman erityistä syytä uutta hakemusta ei tarvitse pyytää myöskään silloin, kun sama työkyvyttömyys alkaa uudelleen 30 kalenteripäivän kuluessa.

Lääkärintodistuksille on monta erilaista toimituskanavaa:

1. Lääkäri voi välittää asiakkaan pyynnöstä todistuksen Kannan kysely- ja välityspalvelun välityksellä Kelaan;
2. Lääkäri voi lähettää todistuksen suojatulla sähköpostilla tai postilla Kelaan;
3. Työnantaja voi lähettää todistuksen Kelaan joko hakemuksen liitteenä työnantajan päiväraha- ja korvauspalvelussa tai postitse tai suojatulla sähköpostilla;
4. Hakija voi itse lähettää todistuksen Kelaan joko postitse tai OmaKela-asiointipalvelun kautta.

Nykyinen menettely on haasteellinen etuuden hakijan näkökulmasta. Kaikki etuuden hakijat eivät osaa lääkärin vastaanotolla pyytää lääkärintodistuksen välittämistä Kelalle. Toisaalta osa potilaista saattaa pyytää välittämään todistuksen Kelaan, vaikka todistusta ei Kelassa tarvittaisi. Todistuksia välitetään Kelaan potilaan pyynnöstä varmuuden vuoksi, vaikka Kelan etuutta ei olisi tarkoitus hakea. Kelaan saapuu usein turhia lääkärintodistuksia tai sama todistus useaan kertaan eri toimituskanavia pitkin. Osa etuuden hakijoista lähettää itse todistuksen Kelaan postissa tai OmaKela-asiointipalvelussa tilanteessa, jossa sama todistus saapuu Kelaan myös työnantajan toimittamana. Lisäksi tarpeettomia lääkärintodistuksia tulee myös tilanteissa, joissa sairausvakuutuslaissa säädetty omavastuu-aika ei täyty ja asiakas ei sen vuoksi hae etuutta.

Nykyinen menettely on haasteellinen myös lääkärin näkökulmasta. Lääkäri ei voi tietää sitä, milloin todistus tulisi välittää sähköisesti Kelaan. Lääkäri ei tiedä sitä, hakeeko potilas itse tai hänen työnantajansa etuutta Kelasta. Lääkäreillä ei myöskään ole tietoa esimerkiksi potilaan sairauspäivärahopäivien kertymästä tai siitä, milloin omavastuu-aika on päättynyt.

Nykyinen menettely on haasteellinen myös työnantajan näkökulmasta. Työnantajalla ei ole tietoa Kelalle jo toimitetuista todistuksista. Sama todistus voi tulla useaa eri reittiä Kelaan. Työnantajan hidas sisäinen tiedonkulku saattaa aiheuttaa viiveen todistuksen liittämässä työnantajan päiväraha-hakemuksen liitteeksi. Tämän sekä Kelan liitteiden käsittelyssä tapahtuvan viiveen vuoksi työnantaja ennättää saada turhaan hylkääviä päätöksiä, joiden jälkikäteeseen oikaisuun liittyy lisäselvitystarvetta. Tulorekisterin kautta tehtävässä päiväraha-hakemuksessa ei voida ilmoittaa jälkikäteen toimitettavan lääkärintodistuksen toimitusaikaa. Tämän vuoksi Kela lähettää työnantajalle turhia lisäselvityspyyntöjä, kun lääkärintodistus ei ole hakemuksen liitteenä. Todistusten ja lisäselvityspyyntöjen käsittely aiheuttaa työtä ja kustannuksia työnantajalle.

Nykyinen menettely on ongelmallinen myös Kelan toimeenpanon näkökulmasta. Paperisten todistusten käsittely Kelan skannauskeskuksessa työllistää Kela merkittävästi ja viivästyttää hakemusten käsittelyä. Kela joutuu usein pyytämään puuttuvia lääkärintodistuksia, jolloin hakemusten ratkaiseminen viivästyy lisäselvityspyyntöjen vuoksi.

Vuonna 2024 A-todistuksia lähetettiin Kelalle yhteensä 1 665 624 kappaletta, joista sairauspäivärahoihin 99,5 prosenttia (1 659 779 kpl). Lisäksi sairauspäivärahoihin toimitettiin B-lausuntoja yhteensä 276 765 kappaletta. Sairauspäivärahoilla tarkoitetaan tässä sairauspäivärahaa, osasairauspäivärahaa, luovutuspäivärahaa ja tartuntatautipäivärahaa. Päätöksiä sairauspäivärahoista annettiin 702 941, jolloin yhtä päätöstä kohden Kela vastaanotti 2,8 lääkärintodistusta tai -lausuntoa. Erot todistusten ja päätösten määrissä selittyvät osittain sillä, että usein työkyvyttömyysaika muodostuu yhdelle päätöksille useamman todistuksen- tai lausunnon tietojen perusteella eli sairauslomaa myönnetään lyhyissä jaksoissa. Tämän lisäksi Kela vastaanottaa osan lääkärintodistuksista ja -lausunnoista kahteen tai jopa kolmeen kertaan.

Lääkärintodistusten ja hakemusten saapumisen epätahtisuus on syy 42,5 prosenttiin niistä tilanteista, joissa päivärahapäätöksen antaminen viivästyy. Viivästyminen tarkoittaa sitä, että päätöstä ei voida antaa ensimmäisellä käsittelykerralla. Alla olevassa taulukossa on esitetty sairauspäiväraha hakemusten käsittelyn viivästymisen syitä:

Taulukko 4. Sairauspäiväraahakemusten käsittelyn viivästymisen syitä

Hakemuksen käsittely: odottamisen syy	Kappaletta, kaikki asiakkaat	Osuus kaikkien asiakkaiden odottamaan siirretyistä hakemuksista	Kappaletta, työnantaja- asiakkaat	Osuus työnantaja- asiakkaiden odottamaan siirretyistä hakemuksista
Odottaa hakemusta ²²	222 458	27,2 %	83 022	22,3 %
Odottaa toisen työn valmistumista	172 608	21,1 %	11 942	3,2 %
Odottaa lääkärintodistusta/ lausuntoa ²³	125 166	15,3 %	38 015	10,2 %
Odottaa tietoja työnantajalta	102 402	12,5 %	63 442	17,0 %
Odottaa lisäselvitystä	63 594	7,8 %	10 257	2,8 %

22 Päiväraha-asia on tullut Kelassa vireille muulla asiakirjalla kuin hakemuksella, eli käytännössä lääkärintodistuksella tai -lausunnolla.

23 Päiväraha-asia on tullut Kelassa vireille hakemuksella ja sen ratkaisu viivästyy, koska lääkärintodistusta tai -lausuntoa ei ole käytettävissä käsittelyhetkellä.

Lääkärintodistuksen puuttuminen on kolmanneksi yleisin syy, miksi henkilöasiakkaan sairauspäiväraahakemus joudutaan hylkäämään kokonaan tai osittain:

Taulukko 5. Sairauspäivärahan hylkäyssyyt henkilöasiakkaiden ratkaisuisa 2024

Hylkäyksen syy	Hylkäävät ratkaisut yhteensä	Hylkäykset	Osa-myönnöt
Ei työkyvytön	25 318	19 441	5 877
Alle omavastuun tai omavastuu ei ylity	16 862	7 861	9 001
Lääkärintodistus puuttuu	13 378	4 808	8 570
Töihin paluu	6 403	1 503	4 900
Muun lain mukainen korvaus selvittämättä	4 238	3 305	933
Enimmäisaika täynnä eikä 1 vuotta työkykyisenä	4 169	4 010	159
Hakemus puuttuu	4 008	3 934	74
Saa estävää etuutta	3 783	1 437	2 346
Pyydettyjä tietoja ei ole saatu	1 532	1 446	86
Muu peruste	621	305	316
Tapaturmaselvitys puuttuu	618	599	19
Kokoaikaisen opiskelun aloitus tai jatkaminen	477	274	203
Hakija on kuollut	461	16	445
Hakija on täyttänyt 68 vuotta	394	362	32
Enimmäisaika ja lisäpäivät täynnä eikä 1 vuotta työkykyisenä	347	277	70
Ei asu Suomessa	108	86	22
Yhteensä	75 144	45 250	29 894

Taulukko 6. Lääkärintodistusten lukumäärät saapumiskanavittain 2024:

Saapumiskanava	Lääkärintodistus A	Lääkärintodistus B
Kanta-palvelu	858 135	139 272
Suojattu sähköposti ja paperiposti	568 360	479 742
Muu suojattu viestinvälitys ja sanomaliikenne	7 486	32 251
OmaKela	231 643	108 265
Kelan vanha asiakirjahallintajärjestelmä	0	108
Yhteensä	1 665 624	759 220

Työnantajille annetuissa sairauspäivärahan hylkäävissä päätöksissä puuttuva lääkärintodistus on toiseksi yleisin syy. Osa näistä hylkäävistä päätöksistä oikaistaan, kun työnantaja toimittaa lääkärintodistuksen päivärahapäätöksen saamisen jälkeen.

Työnantajahakemusten käsittelyssä kolmanneksi yleisin syy työn odottamaan jättämiselle on lääkärintodistuksen odottaminen. Todistusten odottaminen hidastaa työnantajahakemusten käsittelyä, vaikka tiedettäisiin todistuksen olevan tulossa.

57 % vastaajista Kelan työnantaja- kyselyssä vuonna 2024 katsoi, että liitteiden toimitus on suurin hankaluus päiväraha hakemuksissa.

Taulukko 7. Sairauspäivärahan hylkäyssyyt ratkaisuisa, joissa on mukana työnantaja 2024

Hylkäyksen syy	Hylkäävät ratkaisut yhteensä	Hylkäykset	Osa-myönnöt
Alle omavastuun tai omavastuu ei ylity	22 206	15 653	6 553
Lääkärintodistus puuttuu	19 731	13 143	6 588
Töihin paluu	3 405	420	2 985
Ei työkyvytön	1 817	1 237	580
Muun lain mukainen korvaus selvittämättä	1 733	1 559	174
Pyydettyjä tietoja ei ole saatu	1 033	982	51
Tapaturmaselvitys puuttuu	750	733	17
Enimmäisaika täynnä eikä 1 vuotta työkykyisenä	646	637	9
Saa estävää etuutta	642	309	333
Hakija on täyttänyt 68 vuotta	398	387	11
Hakemus puuttuu	372	355	17
Muut syyt	343	59	284
Enimmäisaika ja lisäpäivät täynnä eikä 1 vuotta työkykyisenä	151	126	25
Yhteensä	46632	31139	15493

Kanta tehostaa tiedonvaihtoa terveydenhuollon ja viranomaisten välillä. Kantaan tallennettuja todistuksia ja lausuntoja voidaan välittää terveydenhuollon ulkopuolisille toimijoille Kysely- ja välityspalvelun avulla. Välitys edellyttää, että viranomaisella tai muulla toimijalla on lakiin perustuva oikeus saada tiedot käyttöönsä. Tietojen välittäminen Kannan avulla on tietoturvallista ja nopeaa. Se sujuvoittaa asiakkaan asiointia sekä helpottaa esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaisen ja viranomaisen työtä. Kun todistuksia ei tarvitse enää tulostaa ja postittaa, hakemusten käsittelyajat lyhenevät.²⁴

24 Kysely- ja välityspalvelu – Kanta.fi

Myös Kelan tavoitteena on se, että tarvittavat tiedot olisivat saatavissa Kelalle suoraan kysely- ja välityspalvelun kautta. Kysely- ja välityspalvelu on jo Kelassa käytössä. Kyselypalvelun kautta Kelalle tulisi luovuttaa rajatusti vain päivärahahakemusten ratkaisemisessa tarvittavat välttämättömät lääkärintodistukset. Kyselypalvelun hyödyntämisen tarkoituksena olisi myös se, ettei Kelalle enää ohjautuisi eri kanavia pitkin tarpeettomia todistuksia tai samaa todistusta useaan kertaan.

Hakemisen yhteydessä hakijaa (henkilöasiakas/työnantaja) informoitaisiin Kelan saavan lääkärintodistuksen suoraan Kanta-palvelusta. Päivärahan hakijan ei itse tarvitsisi toimittaa hakemuksensa liitteenä lääkärintodistusta.

2.8.2 Raskaustodistukset vanhempainetuksien käsittelyssä

Raskaustodistuksia pyydetään Kelaan vanhempainetuksia koskevien hakemusten liitteeksi. Raskaustodistus tarvitaan äitiysavustusta, raskausrahaa ja erityisraskausrahaa varten. Lisäksi todistus tarvitaan jatkossa myös mahdollista osittaista erityisraskausrahaa varten, mikäli sitä koskeva lakiehdotus²⁵ hyväksytään.

Raskaustodistuksen toimittaminen Kelaan on haasteellista. Todistus tulostetaan usein terveydenhuollossa etuuden hakijalle mukaan työnantajalle annettavaksi tai välitetään suoraan terveydenhuollon palveluntuottajan asiakassovellukseen. Hakijat eivät välttämättä osaa pyytää raskaustodistuksen välittämistä Kelaan. Osa asiakkaista lähettää todistuksen Kelaan postitse tai OmaKela-palvelun kautta, vaikka todistus on jo välitetty Kelaan sähköisesti Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta. Sama todistus saattaa siten saapua Kelaan useita kertoja, eri välityskanavia pitkin.

Kelan tavoitteena olisi saada Kantaan tallennetut raskaustodistukset Kelaan suoraan Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta. Kela voisi automatisoida yli 80 prosenttia äitiysavustusratkaisuista, jos raskaustodistus saataisiin kysely- ja välityspalvelun kautta äitiysavustushakemuksen saavuttua.

25 [HE 150/2025 | Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi | Hallituksen esitykset | Finlex](#)

2.8.3 Lääkärintodistukset erityisraskausrahan käsittelyssä

Etuuden hakijan hakiessa Kelan maksamaa erityisraskausrahaa, lääkäri kirjoittaa hakijalle lausunnon työn vaaratekijöistä sikiön kehitykselle ja raskaudelle (SV 97). Lääkärinlausunto on pakollinen liite hakemukseen. Suuri osa lääkärinlausunnoista erityisraskausrahaa varten toimitetaan B- tai C-lausunnona, vaikka etuudelle on oma lausuntopohja.

Kelan tavoitteena on saada todistukset Kelaan suoraan Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta. Tiedonsaannin sujuvoittaminen mahdollistaisi osittaisen automaation hakemusten käsittelyssä. Lisäksi tulevan erityisraskausrahaa koskevan lainmuutoksen²⁶ myötä 1.1.2026 lukien erityisraskausrahan saajamäärien odotetaan nousevan merkittävästi tulevien vuosien aikana. Samoin ehdotettu uusi osittainen erityisraskausraha tulee nostamaan hakemuskäiriä. Molempiin etuuksiin tarvitaan lääkärintodistus SV97.

2.8.4 Lääkärintodistukset erityishoitorahan käsittelyssä

Erytyishoitoraha korvaa ansionmenetystä silloin, jos henkilö ei voi tehdä työtään, koska hänen on osallistuttava sairaan tai vammaisen lapsen hoitoon tai kuntoutukseen. Erytyishoitoraha voidaan maksaa alle 16-vuotiaan lapsen vanhemmille.

Erytyishoitoraha-hakemuksen liitteeksi vaaditaan lääkärintodistus D, jossa todetaan lapsen sairaus ja se, että vanhemman on tarpeellista osallistua lapsen hoitoon. Erytyishoitorahan erityispiirre on se, että etuutta haettaessa etuuden hakija on vanhempi tai lasta vanhemman tavoin hoitava huoltaja, mutta etuuden ratkaisemiseksi vaadittavat terveydentilaselvitykset koskevat lasta tai huollettavaa.

Erytyishoitorahahakemusta ratkaistaessa joudutaan usein pyytämään lisätietoja etuuden hakijalta, sillä hakemuksen liitteenä toimitettu lääkärintodistus D on usein puutteellisesti täytetty. Lapsen sairauden jatkuessa erityishoitorahaan haetaan jatkoa uudella lääkärintodistuksella.

Nykyinen menettely saattaa olla haasteellinen etuuden hakijan näkökulmasta. Etuuden hakija ei välttämättä osaa lääkärin vastaanotolla pyytää lääkärintodistuksen välittämistä Kelalle. Lääkärin vastaanotolla tai lapsen

26 [HE 150/2025 | Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi | Hallituksen esitykset | Finlex](#)

sairaalahoidon aikana ei välttämättä vielä ole tietoa siitä, saako huoltaja palkkaa lapsen sairauden hoitoon liittyen. Mikäli huoltaja saa ansiotuloja ajalta, jolta hän hakee erityishoitorahaa, erityishoitorahaa ei voida maksaa. Näissä tilanteissa todistuksia laaditaan usein varmuuden vuoksi ja ne toimitetaan kysely- ja välityspalvelun kautta Kelalle, vaikka huoltaja ei hakisi erityishoitorahaa. Todistus voidaan välittää suoraan kysely- ja välityspalvelun kautta Kelaan ja mahdollisesti annetaan lisäksi huoltajalle mukaan tulosteena. Lisäksi huoltaja saattaa toimittaa lääkäriltä saamansa tulosteen Kelalle varmuuden vuoksi, vaikka Kelaan olisi toimitettu todistus sähköisesti kysely- ja välityspalvelun kautta.

Nykyinen menettely on ongelmallinen myös Kelan toimeenpanon näkökulmasta. Paperisten todistusten käsittely Kelan skannauskeskuksessa työllistää merkittävästi ja viivästyttää hakemusten käsittelyä.

Vuonna 2024 D-todistuksia lähetettiin Kelalle yhteensä 16 610 kpl. Kysely- ja välityspalvelun kautta toimitettujen todistusten osuus oli 27 prosenttia. Erityishoitorahapäätöksiä annettiin vuonna 2024 yhteensä 10 380 kappaletta. Erot todistusten ja päätösten määrissä selittyvät osittain sillä, että sama todistus toimitetaan Kelalle useaan kertaan. Lisäksi yhdessä ratkaisussa voi olla useita D-todistuksia.

Kelan tavoitteena on se, että D-todistukset saapuisivat Kelaan Kannan kysely- ja välityspalvelun kautta. Kelan käyttöön luovutettaisiin palvelun kautta rajatusti vain erityishoitorahahakemusten ratkaisemisessa tarvittavat D-lääkärintodistukset. Kelalle ei tällöin ohjautuisi eri kanavia pitkin tarpeettomia todistuksia eikä samaa todistusta useampaan kertaan. Hakemisen yhteydessä etuuden hakijaa informoitaisiin siitä, että Kela saa lääkärintodistuksen kysely- ja välityspalvelusta eikä erityishoitorahan hakijan tarvitsisi toimittaa hakemuksensa liitteenä lääkärintodistusta.

2.8.5 Sovellettava lainsäädäntö

Kysely- ja välityspalvelusta säädetään asiakastietolain 76 §:ssä, jonka mukaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla saadaan välittää todistuksia, lausuntoja ja muita asiakastietoja sisältäviä asiakirjoja sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliselle toimijalle. Asiakirjoja saadaan salassapitosäännösten estämättä välittää asiakkaan pyynnön tai vastaanottajan lakiin perustuvan pyynnön taikka tiedon luovuttajan lakiin perustuvan tiedonantovelvollisuuden perusteella. Asiakirjojen välittäminen toteutetaan valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun kuuluvan kysely- ja välityspalvelun avulla.

Asiakastietolain mukaan asiakirjojen välityksen tulisi siis perustua asiakkaan tai tiedon vastaanottajan pyyntöön, tai laissa säädettyyn viranhaltijan oma-aloitteiseen tiedonanto- tai vireillepanovelvollisuuteen. Tiedon saajan oikeuden saada tietoa on perustuttava lakiin tai asiakkaan antamaan suostumukseen.²⁷

Asiakastietolaki mahdollistaa tietojen luovuttamisen vastaanottajan lakisääteisen tiedonsaantioikeuden perusteella, tiedon vastaanottajan pyynnöstä. Pyyntö on osoitettava tiedot laatineelle rekisterinpitäjälle. Kysely- ja välityspalvelu ei ole vastuussa rekisterinpitäjältä toiselle tapahtuvasta tiedonvaihdosta. Tämä tarkoittaa sitä, että tietoa luovuttava rekisterinpitäjä on vastuussa siitä, että tiedon saaja saa vain sen verran asiakas- tai potilastietoja kuin mitä tiedon saajalla olisi oikeus lain tai suostumuksen nojalla saada. Tiedon luovuttaminen edellyttää siten aina luovuttavan rekisterinpitäjän harkintaa ja vain välttämätön asiakastieto voidaan luovuttaa.²⁸

Kelan oikeudesta tietojen saamiseen säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 19 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan Kelalla on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä saada pyynnöstä etuuden ratkaisemista varten lääkäriltä tai muulta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitetulta ammattihenkilöltä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitetulta terveydenhuollon toimintayksiköltä tai kuljetuspalvelun tuottajalta, sosiaalipalvelun tuottajalta tai muulta hoitolaitokselta lausunto ja välttämättömät tiedot etuuden hakijan potilasasiakirjoista, kuntoutuksesta, terveydentilasta, hoidosta ja työkyvystä, *jollei etuuden hakija itse toimita edellä mainittuja tietoja*. Säännöstä tulisi Kelan mukaan täsmentää siten, että Kelalla olisi oikeus saada tietoja suoraan kysely- ja välityspalvelusta, mikäli etuusasia on tullut vireille Kelaan.

Päivärahaetuuksia haettaessa esitettävästä selvityksestä säädetään myös sairausvakuutuslain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1335/2004) 2 luvun 1 §:ssä, jonka mukaan sairauspäivärahaa haettaessa vakuutetun on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys sairaudesta ja työkyvyttömyyden alkamisajankohdasta. Jos työkyvyttömyys jatkuu pidempään kuin sairausvakuutuslain 8 luvun 7 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun omavastuuajan, vakuutetun on esitettävä työkyvyttömyydestään lääkärinlausunto.

27 HE 246/2022, s.129.

28 HE 246/2022, s.129.

3 Kansainvälistä vertailua

3.1 Ruotsi

Försäkringskassan vastaa sosiaalivakuutuksen toimeenpanosta Ruotsissa lukuun ottamatta eläkkeitä.

Ruotsin sosiaaliturvaa koskevan lain socialförsäkringsbalkenin²⁹ (myöhemmin sosiaalivakuutuskaari) 108 luvun 2 §:n mukaan Försäkringskassanin on päätettävä korvauksen palauttamisesta, jos vakuutettu tai muu korvauksensaaja on aiheuttanut korvauksen virheellisen myöntämisen tai sen myöntämisen määrältään liian suurena antamalla vääriä tietoja tai laiminlyömällä tiedonanto- tai ilmoitusvelvollisuuden. Asetuksessa 2009:1174³⁰ Försäkringskassanin tehtäväksi erikseen on osoitettu muun muassa virheellisten maksujen estäminen ja etuuksiin liittyvään rikollisuuden torjuminen. Lisäksi asetuksessa mainittuna tehtävänä on muun muassa osallistua viranomaisten yhteiseen työhön vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi sekä osallistua viranomaisten yhteiseen työelämärikollisuuden vastaiseen työhön.

Virheellisiä maksuja esiintyy Ruotsissa merkittävästi esimerkiksi asumistuessa, vanhempainrahassa, sairauspäivärahassa, tilapäisessä vanhempainrahassa ja opintorahassa.³¹ Eri etuuksia koskevat säännöt ja ehdot vaikuttavat siihen, kuinka yleisiä virheelliset maksut ja etuuksiin liittyvä rikollisuus on. Tietyissä etuuksissa virhe syntyy usein jo hakemuksen tekemisen yhteydessä, kun taas toisissa etuuksissa yleensä vasta päätöksenteon jälkeen. Lähtökohtaisesti tällöin on kyse siitä, että etuusoikeuteen vaikuttavista jälkikäteisistä muutoksista ei ilmoiteta etuuden maksajalle.³²

29 Socialförsäkringsbalk (2010:110)

30 Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

31 [Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – ESV ja Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2024](#), s. 32, viitattu 2.10.2025.

32 [Försäkringskassans årsredovisning 2024](#), s. 152, viitattu 2.10.2025.

Försäkringskassanin valvontatyön resurssit ovat pienentyneet vuosien myötä taloudellisista syistä. Försäkringskassan on tehnyt vähemmän tarkastusselvityksiä kuin aiempina vuosina, mutta toimenpiteisiin johtava osa on kasvanut. Myös muilta viranomaisilta ja kunnilta tulleiden ilmoitusten lukumäärä on kasvanut. Lisäksi havaittujen virheellisten maksujen ja poliisille tehtyjen ilmoitusten määrä on kasvanut.³³

Försäkringskassanin maksamat taloudelliset etuudet ja tuet kuuluvat avustuksiin liittyviä rikoksia koskevan lain (Bidragsbrottslag, 2007:612) soveltamisalaan. Lain mukaan avustusrikoksesta tuomitaan henkilö, joka antaa vääriä tietoja tai ei ilmoita muuttuneista olosuhteista, joista hän on lain tai asetuksen mukaan velvollinen ilmoittamaan, ja siten aiheuttaa vaaran siitä, että taloudellinen etu tai tuki maksetaan virheellisesti tai sitä maksetaan liikaa.

Försäkringskassan hyödyntää digitalisaatiota muun muassa helpottaakseen oikeiden ja kattavien tietojen antamista etuuden hakemisen yhteydessä. Esimerkiksi sairauspäivärahassa on kehitetty digitaalisen asiainnin palveluja, minkä seurauksena oikeiden tietojen ilmoittaminen on tullut asiakkaalle helpommaksi. Lomakkeita on kehitetty siten, että oikeiden tietojen ilmoittaminen etuutta haettaessa olisi helpompaa, samoin kuin muuttuneista olosuhteista ilmoittaminen. Lisäksi viestinnän keinoin Försäkringskassan on yrittänyt nostaa selkeämmin esiin etuudensaajan velvollisuutta ilmoittaa muuttuneista olosuhteista. Vuonna 2024 takaisinperinnöistä 7 prosenttia oli seurausta Försäkringskassanin toiminnasta, kun taas vakuutettu oli aiheuttanut 84 prosenttia takaisinperinnöistä. Karkeasti arvioituna puolet takaisinperinnöistä, jotka vakuutettu on aiheuttanut, johtuivat siitä, ettei vakuutettu ole ilmoittanut muuttuneista olosuhteista. Försäkringskassan automatisoi osia käsittelyprosesseistaan tehokkuuden kasvattamiseksi, mutta myös päätösten oikeellisuuden varmistamiseksi.³⁴

Sosiaalivakuutuskaaren tietojenkäsittelyä koskevaa lukua on muutettu vuoden 2024 alusta. Försäkringskassan ja eläkeviranomainen Pensionsmyndigheten saavat käsitellä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä virheellisten maksujen ja etuuksiin liittyvän rikollisuuden ehkäisemiseksi, estämiseksi ja selvittämiseksi. Försäkringskassan ja Pensionsmyndigheten saavat myös käsitellä henkilötietoja, jos se on tarpeen tarkastustyön tilastointia varten.³⁵

33 [Försäkringskassans årsredovisning 2024](#), s. 132, viitattu 2.10.2025.

34 [Försäkringskassans årsredovisning 2024](#), s. 153–164, viitattu 2.10.2025.

35 [Regeringens proposition 2023/24:29](#) s. 35, viitattu 2.10.2025

Vuonna 2024 säädettiin laki, joka sisältää säännökset velvollisuudesta antaa tietoja mm. Försäkringskassanille (Lag 2024:307 om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet). Tiettyjen laissa mainittujen toimijoiden tulee antaa tieto toiselle toimijalle, jos tieto on tarpeen vastaanottavan toimijan säädösperusteisessa toiminnassa oikean päätöksentekopohjan varmistamiseksi ja virheellisten maksujen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi. Velvollisuus antaa tietoja koskee muun muassa Försäkringskassanin hallinnoimia etuuksia. Lisäksi laissa säädetään tietojen luovuttamisesta toimijalta toiselle työelämään liittyvien huijausten, sääntörikkomusten ja rikollisuuden osalta.

Lisäksi vuonna 2025 tuli voimaan laki velvollisuudesta ilmoittaa lapsenhoidosta johtuvasta poissaolosta työstä. Lain tarkoituksena on parantaa Försäkringskassanin mahdollisuuksia väärinkäytösten selvittämiseen tilapäisen vanhempainrahan ja vanhempainrahan osalta. Laki sisältää säännökset työnantajan velvollisuudesta ilmoittaa lapsen hoidosta johtuvasta poissaolosta. Ilmoitus tehdään verohallinnolle, ja Försäkringskassan saa tiedot verohallinnolta. Försäkringskassanin näkemyksen mukaan sen mahdollisuudet toimia virheellisten maksujen estämiseksi ja etuuksiin liittyvän rikollisuuden estämiseksi ovat parantuneet tehtyjen säädösmuutosten myötä.³⁶

Försäkringskassanin näkemyksen mukaan viranomaisten yhteistyö muutoksiin valmistautumisen yhteydessä on lisännyt tietojenvaihtoa ja yhteisymmärrystä. Försäkringskassanin mukaan toimenpiteisiin ryhdytään aiempaa useammin, virheellisiä maksuja on havaittu enemmän ja poliisille on tehty enemmän ilmoituksia. Virheellisten maksujen määrä, jonka Försäkringskassan on estänyt ilmoitusten avulla, on kasvanut kolmella neljäsosalla vuoteen 2022 verrattuna, 877,5 miljoonaan euroon vuonna 2024.³⁷ Parhaillaan Ruotsissa selvitetään hallinnollisen seuraamusjärjestelmän mahdollisuutta ja mahdollisuutta etuuskieltoon. Tarkoitus on vahvistaa työtä etuusrikollisuutta vastaan ja saada rikokset selvitettyä tehokkaammin. Lisäksi on tarkoitus esittää, miten Försäkringskassanin toiminta etuusrikosten selvittämiseksi tulisi järjestää ja mitä

36 <https://www.forsakringskassan.se/download/18.22814c2e194887717f964b/1740126851759/forsakringskassans-arsredovisning-2024.pdf>, s. 150, viitattu 3.10.2025. Lag (2024:1300) om uppgiftsskyldighet i fråga om frånvaro på grund av vård av barn.

37 *Försäkringskassans årsredovisning 2024*, s. 154–158, viitattu 2.10.2025 ja *Målet att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen – en samlad analys av måluppfyllelsen för 2024* s. 46.

rikosentorjuntaan liittyviä valtuuksia sillä tulisi olla.³⁸ Samanaikaisesti tämän selvitystyön kanssa on vireillä digitalisaatiota koskeva selvitystyö rikosten ja virheellisten maksujen ehkäisemiseksi sosiaalivakuutuksen alalla. Selvityksessä tarkastellaan mahdollisuuksia lisätä digitalisaatiota sosiaaliturvan alalla, lähtökohtina sairauspäiväraha, vanhempainraha, tilapäinen vanhempainraha ja asumistuki sekä eläkkeensaajan asumistuki. Tavoitteena on yhtäältä estää etuusrikoksia sekä virheellisiä maksuja ja toisaalta palvella asiakkaita yksilöllisemmin ja tehostaa sosiaalivakuutusasioiden käsittelyä.³⁹

Försäkringskassanin näkemyksen mukaan sillä olisi tarvetta kattavammille tiedonsaantioikeuksille myös muilta toimijoilta kuin viranomaisilta, kunnilta tai työttömyyskassoilta, erityisesti pankeilta, luottolaitoksilta ja maksupalveluja tarjoavilta yrityksiltä. Lisäksi se on nostanut esiin tarpeen saada laajemmin myös muita henkilöitä koskevia tietoja esimerkiksi mahdollisen yhteisasumisen selvittämiseksi. Försäkringskassanin näkemyksen mukaan tiliotteiden avulla olisi mahdollista arvioida, asuuko tai oleskeleeko henkilö Ruotsin ulkopuolella, millä on merkitystä, kun arvioidaan oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin. Lisäksi tiliotteiden avulla olisi mahdollista saada tieto henkilön muista tuloista, jotka saattavat estää oikeuden etuuteen. Lisäksi tieto henkilön muista tuloista voisi Försäkringskassanin mukaan myös edesauttaa henkilön työkyvystä varmistumista.⁴⁰

Ruotsin hallitus on antanut eri viranomaisille tehtäväksi yhteisesti tehostaa työtä järjestäytyntä rikollisuutta vastaan muun muassa sosiaalivakuutuksen alalla. Tavoitteena on torjua rikollisuutta ja sulkea järjestäytynyt rikollisuus pois joiltakin hyvinvoinnin rikollisimmilta aloilta. Tavoitteena on lisätä ja nopeuttaa päätöksentekoa, kun kyse on esimerkiksi korvauksen maksamisen keskeyttämisestä.⁴¹

Eryteisesti avustajatoimintaan liittyvää korvausta (assistansersättning) koskeva rikollisuus on tunnettu ilmiö, joka on toistuvasti esillä viranomaisten työssä järjestäytyntä rikollisuutta vastaan. Useissa tapauksissa on kyse hoidon tarpeen liioittelusta, kuvitteellisista avustajista ja palkkojen palauttamisesta. Avustajakorvaukseen liittyvällä rikollisuudella on kytköksiä konflikteihin liittyviin

38 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/04/regeringen-utredereffektiva-re-bekampning-av-bidragbrott/>, viitattu 2.10.2025.

39 *Kommittédirektiv 2024:59*, s. 1–2.

40 *Försäkringskassans årsredovisning 2024*, s. 151, viitattu 2.10.2025.

41 *Uppdrag att kraftsamla mot organiserad brottslighet i välfärden*, s. 1., viitattu 14.10.2025.

ampumisiin, terrorismin rahoitukseen ja taloudelliseen rikollisuuteen. Ruotsissa on viitteitä siitä, että järjestäytynyt rikollisuus käyttää systemaattisesti hyväksi maahanmuuttoon ja avustajakorvaukseen liittyviä sääntöjä.⁴²

Utbetalningsmyndigheten työskentelee tiiviisti Försäkringskassanin kanssa. Utbetalningsmyndighet on 1.1.2024 alkaen toiminut viranomaisen, jonka tehtävä on ehkäistä, estää ja havaita hyvinvointijärjestelmästä maksettavia virheellisiä maksuja tekemällä data-analyyskejä ja tarkastuksia sekä vakiinnuttamalla käyttötilijärjestelmä. Laissa Utbetalningsmyndighetenin suorittamasta maksatustarkastuksesta⁴³ säädetään tarkastuksista, joiden tarkoituksena on ehkäistä, estää ja havaita hyvinvointijärjestelmistä maksettavia virheellisiä maksuja. Lisäksi laissa säädetään Utbetalningsmyndighetenin ilmoitusvelvollisuudesta.

Försäkringskassan osallistuu niin sanotun MUR-verkoston⁴⁴ toimintaan. Verkosto koostuu 26 viranomaisesta, jotka tekevät yhteistyötä virheellisten maksujen ja etuuksiin liittyvän rikollisuuden estämiseksi. Verkoston työ käynnistettiin vuonna 2019 Försäkringskassanin aloitteesta täydentämään muita yhteistyömuotoja ja tehostamaan etuuksiin liittyvien rikosten ja hyvinvointijärjestelmien väärinkäytösten torjumista. Verkoston tehtävänä on kehittää viranomaisten kykyä tunnistaa ja estää hyvinvointijärjestelmiin kohdistuvia väärinkäytöksiä ja rikoksia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Sen tulee myös vaalia ja vahvistaa hyvinvointijärjestelmien legitimitteettiä ja luottamusta. Verkostossa on useita työryhmiä, jotka käsittelevät erilaisia kysymyksiä, esimerkiksi edellytyksiä tietojen jakamiselle viranomaisten kesken, analyysimalleja rikosten uhan tunnistamiseksi, asenteita ja normeja sekä toimijälähtöistä yhteistoimintaa.⁴⁵

3.2 Norja

Arvioiden mukaan Norjan sosiaaliturvaviranomainen Nav (Arbeids- og velferdsforvaltningen) maksaa virheellisiä maksuja vähintään 5 miljardia kruunua vuodessa. Nav perii takaisin noin 1 miljardia kruunua vuosittain. Nav saa tietoonsa ja ilmoittaa sosiaaliturvaan liittyviä petoksia noin 170 miljoonan kruunun

42 [Strategisk rapport om hur personlig assistans och arbetstillstånd otillbörligt och systematiskt utnyttjas av organiserad brottslighet](#), s. 3., viitattu 14.10.2025.

43 Lag (2023:455) om Utbetalningsmyndighetens granskning av utbetalningar

44 MUR on lyhenne nimestä ”Motståndskraft hos utbetalande och rättsvårdande myndigheter”

45 <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/samarbeten-och-samarbetspartner/initiativet-mur>, viitattu 17.11.2025.

edestä vuosittain. Tietyillä Navin yksiköillä on laajennettu pääsy tietoihin, jos on perusteltua epäillä sosiaaliturvaa koskevaa petosta ja, jos tiedot ovat välttämättömiä.⁴⁶

Norjan sosiaaliturvaa koskevassa laissa (Lov om folketrygd) säädetään muun muassa siitä, mitä tietoja Nav voi hankkia ja missä tilanteissa se voi niitä hankkia. Nav voi hankkia tietoja esimerkiksi toimeksiantajalta muun muassa siitä, kuka on tehnyt työn ja onko tulot maksettu jonkun toisen tilille. Vuonna 2024 Nav teki ilmoituksen petosepäilyistä 346 henkilön kohdalla, yli 76 miljoonan kruunun summasta. Henkilöiden lukumäärä ja ilmoitettu rahasumma ovat pienentyneet vuonna 2024 vuoteen 2023 verrattuna.⁴⁷

Navin näkemyksen mukaan digitalisaation kehittyminen mahdollistaa käyttäjille yksinkertaisemmat menettelyt ja ehkäisee virheiden syntymistä. Samanaikaisesti järjestelmistä tulee haavoittuvampia. Navin väärinkäyttöpuolella priorisoidaan aikaista puuttumista epäilyihin väärinkäyttöihin. Rahojen maksaminen keskeytetään ja virheelliset maksut vaaditaan takaisin korkoineen. Vain suurimmista ja vakavimmista asioista tehdään ilmoitus poliisille.⁴⁸

Norjan sosiaaliturvaa koskevassa laissa (Lov om folketrygd) säädetään muun muassa siitä, että Navilla on oikeus saada tiedot, jotka ovat välttämättömiä etuusoikeuden selvittämiseksi. Jos on syytä epäillä etuuden maksamiseen liittyvä lainvastaisuutta, Nav voi pyytää tiettyjä toimijoita antamaan sille tiedot, jotka ovat välttämättömiä virheellisten maksujen paljastamiseksi tai rajoittamiseksi. Navilla on oikeus vaatia myös muuta henkilöä kuin varsinaista etuudensaajaa koskevia tietoja. Eläkelaitokset, vakuutuslaitokset ja muut rahoituslaitokset voivat omasta aloitteestaan vaitiolovelvollisuuden estämättä luovuttaa Naville tiedon seikasta, joka on johtanut tai voi johtaa etuuden virheelliseen maksamiseen.

46 <https://www.nav.no/samarbeidspartner/trygdesvindel>, viitattu 3.10.2025.

47 Trygdemisbruk – nav.no, viitattu 3.10.2025.

48 Nav anmeldte trygdesvindel for 76 millioner i fjor – nav.no, viitattu 3.10.2025.

Nav saa usein vinkkejä ja ilmoituksia sosiaaliturvaan liittyvistä väärinkäytös- ja petosepäilyistä muilta virastoilta.⁴⁹ Suurin osa ilmoituksista liittyy siihen, että henkilö ei ole ilmoittanut etuuskaudelle ajoittuvasta työskentelystään ja tuloistaan. Tämän vuoksi henkilön saama etuus on ollut määrältään liian suuri tai etuuteen ei olisi ollut lainkaan oikeutta.⁵⁰

Navin näkemyksen mukaan ennakkolliset toimet, mukaan lukien järjestelmäkehitys, ovat tärkein keino vähentää virheellisiä maksuja ja petoksia. Asioiden käsittelyssä pyritään hyödyntämään entistä enemmän automaatiota. Lisäksi Navissa on pyritty kiinnittämään etuuskesittelijöiden huomiota tiettyihin virheellisiin maksuihin ja väärinkäytöksiin viittaaviin ”vaarasiinaaleihin”, jotta virheellisiä maksuja saataisiin estettyä. Nav katsoo, että jälkikäteisillä toimenpiteillä on vähemmän vaikutusta petosten ja virheellisten maksujen vähentämiseen, mutta niitä pidetään silti tärkeinä. Jälkikäteiset tarkastukset kasvattavat kiinnijäämisen riskiä, minkä lisäksi ne kasvattavat Navin tietotaitoa etuuksiin liittyvien väärinkäytösten ja virheellisten maksujen osalta. Navin vuonna 2024 tekemän riskiarvion mukaan suurin riski virheellisille maksuille on sairausajan toimeentuloa turvaavassa vähimmäisasetuksessa (arbeidsavklaringspenger) sekä työttömyyspäivärahassa.⁵¹

3.3 Tanska

Udbetaling Danmark on viranomainen, joka maksaa etuuksia Tanskassa. Udbetaling Danmarkin valvontastrategian tarkoitus on varmistaa, että valvonta ja seuranta tapahtuvat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta virheellisten maksujen määrä ja niiden kesto vähenisivät mahdollisimman paljon.⁵²

Jos Udbetaling Danmark tarvitsee lisätietoja etuusoikeudesta varmistuakseen, se voi esimerkiksi hankkia tietoja muilta viranomaisilta ja työttömyyskassoilta. Udbetaling Danmark tarkistaa, onko henkilö edelleen oikeutettu etuuteen esimerkiksi vastaanottamalla muita kuin arkaluonteisia henkilötietoja muilta

49 https://www.nav.no/_/attachment/inline/730b59e0-39c2-489a-aba5-e35427d71c08:aa6303094869fc47aa20fb336fdecf90344f6940/Felles%20arsrapport%20for%20etatenes%20innsats%20mot%20arbeidslivskriminalitet%202024.pdf s. 17, viitattu 3.10.2025.

50 <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/trygdemibruk>, viitattu 3.10.2025.

51 Årsrapport 2024 Nav, s. 73, viitattu 3.10.2025.

52 Udbetaling Danmarks Årsrapport 2024, s. 12., viitattu 1.10.2025

viranomaisilta ja yhdistämällä ne Udbetaling Danmarkin omiin tietoihin.⁵³ Udbetaling Danmarkia koskevassa laissa (LBK nr 1034, 02/09/2024) säädetään muun muassa tietojenvaihdosta. Udbetaling Danmark voi pyytää muilta viranomaisilta ja työttömyyskassoilta välttämättömiä ei-arkaluonteisia henkilötietoja sekä saada ulkomaisilta viranomaisilta välttämättömiä ei-arkaluonteisia henkilötietoja valvontatarkoituksiin ilman henkilön tai työnantajan suostumusta yksittäisen tapauksen valvontaa varten tai käytettäväksi etuuksien hakijoiden tai niiden saajien yleiseen valvontaan.

Udbetaling Danmark ja kunnat tekevät yhteistyötä varmistaakseen, että etuudet maksetaan oikein. Niillä on esimerkiksi velvollisuus ilmoittaa toisilleen, jos niillä on henkilön tilanteesta uusia tietoja, joilla voi olla merkitystä toiselle viranomaiselle, ja jos arvioidaan, ettei viranomaisella itsellään ole kyseisiä tietoja.⁵⁴ Udbetaling Danmarkilla ja kunnalla on henkilön etukäteissuostumuksella oikeus saada tieto siitä, onko Udbetaling Danmarkissa tai kunnassa aloitettu muita rahaetuuksia tai taloudellisia tukia koskeva valvontatapaus ja mitä asiassa tutkitaan. Lisäksi tietyissä tilanteissa niillä on ilman henkilön suostumusta pääsy tietoihin siitä, että Udbetaling Danmarkissa tai kunnassa on aloitettu henkilöön liittyvä muita rahaetuuksia tai taloudellisia tukia koskeva valvonta, mitä asiassa tutkitaan, tieto asian vaiheesta ja siitä, onko jokin valvonta-asia saatettu päätökseen viimeisten kuuden kuukauden aikana. Udbetaling Danmarkin ja kunnan on oma-aloitteisesti luovutettava toisilleen tietoja, jos tiedot ovat tarpeen sen selvittämiseksi, onko henkilö saanut rahaetuuksia tai taloudellisia tukia perusteettomasti. Tietoja voidaan luovuttaa ilman henkilön suostumusta.

53 [Sådan udfører Udbetaling Danmark kontrol med udbetaling af sociale ydelser](#), viitattu 15.10.2025.

54 <https://www.borger.dk/oekonomi-skat-su/Kontrol-sociale-ydelser-oversigt/Kontrol-sociale-ydelser-oplysninger>, viitattu 15.10.2025.

4 Nykytilan arviointi ja ratkaisuehdotukset

4.1 Pankki- ja tilitiedot

Kela käsittelee etuuden hakijoiden tiliotteita perustoimeentulotukea sekä yleistä asumistukea ja eläkkeensaajan asumistukea koskevia hakemuksia ratkaistaessa. Työryhmätyön aikana Kela toi esiin, että nykyiset tiliotteiden esittämiseen liittyvät käytännöt ovat ongelmallisia väärinkäytösten tunnistamisen näkökulmasta. Tällä hetkellä Kela ei pysty varmistamaan sitä, että hakija on toimittanut tiliotteet kaikkien olemassa olevien tilien osalta. Kela ei myöskään pysty varmistumaan tiliotteiden eheydestä ja muokkaamattomuudesta. Tiliotteiden esittämistä koskeva menettely on ongelmallinen myös sekä etuuden hakijan että Kelan toimeenpanon sujuvuuden näkökulmasta. Tiliotteiden toimittamiseen liittyvät työvaiheet aiheuttavat usein etuuden hakijoille haasteita heidän hoitaessaan omia Kela-asioitaan. Kelalle tilitietojen selvittäminen aiheuttaa hallinnollista taakkaa, joka johtuu lisäselvityspyyntöjen tekemisestä ja päätösten tarkistamisesta.

Kelan oikeudesta tehdä rahalaitostiedusteluja säädetään Kelan etuuksia koskevissa etuuslaeissa. Näissä säännöksissä säädetään Kelan oikeudesta saada rahalaitoksilta asiakkaiden tilitietoja. Työryhmätyön aikana Kela toi esiin, että nykyinen rahalaitostiedusteluja koskeva menettely on ongelmallinen väärinkäytösten tunnistamisen näkökulmasta. Menettelyn työläyden ja hitauden vuoksi väärinkäyttöihin ei päästä Kelassa puuttumaan tehokkaasti. Nykyiseen menettelyyn liittyy myös tietosuojariskejä, sillä tiedonvaihto tapahtuu sähköpostin välityksellä.

Työryhmätyön aikana kävi ilmi, että pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää (PMJ) koskeva Kelan käyttöoikeus tehostaisi etuuksia koskevien väärinkäytösten ehkäisemistä ja tunnistamista. Lisäksi käyttöoikeus nopeuttaisi Kelan palvelu- ja käsittelyprosessia ja helpottaisi etuuden hakijoiden asiointia.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella PMJ-järjestelmän käyttötarkoitus ei enää ole sidottu rahanpesudirektiivissä tai rahoitustietodirektiivissä mainittuihin käyttötarkoituksiin. Käyttöoikeus järjestelmään on myönnetty myös kansallisiin tehtäviin ja toimintoihin liittyviin tarkoituksiin. Näin ollen järjestelmän käyttötarkoituksia ei ole enää sidottu tiukasti pelkästään rikosten torjuntaan. Kelan käyttöoikeus järjestelmään edellyttäisi muutoksia pankki- ja

maksutilien valvontajärjestelmästä annettuun lakiin lain (571/2019, PMJ-laki), jossa säädetään järjestelmän käyttöön oikeutetuista toimivaltaisista viranomaisista ja käyttötarkoituksista. Lisäksi käyttöoikeus edellyttäisi muutoksia Kelan etuuksia koskeviin etuuslakeihin, joissa tulisi säätää PMJ-järjestelmässä olevia tietoja koskevista tiedonsaantioikeuksista. Mikäli perustuslakivaliokunnan kannanotot huomioidaan lakiehdotusten valmistelussa, ei estettä tämän kaltaiselle sääntelylle ole tunnistettu. Lakiehdotukset sisällytetään työryhmätyönä valmistettavaan hallituksen esitysluonnokseen.

4.2 Etuuksien välinen tietojen ristiin käyttö

Kela tarvitsee yksittäisen etuuden toimeenpanossa ja etuuksien lainmukaisuuden ja oikeellisuuden varmistamisessa usein myös muiden hoitamiensa etuuksien ratkaisemista varten saamia tietoja. Jotta samoja tietoja, jotka on jo saatu Kelalle, ei tarvitsisi toistamiseen hankkia, etuuslakeihin on otettu säännökset, joiden mukaan Kelalla on oikeus yksittäistapauksessa käyttää jonkin muun etuusasian käsittelyä varten saatuja tietoja toista etuusasiaa käsitellessään, jos on ilmeistä, että ne vaikuttavat mainittuun etuuteen ja tiedot on lain mukaan otettava huomioon päätöksenteossa.

Työryhmätyön aikana Kela toi esiin, että etuuksien välistä tietojen ristiin käyttöä koskevilla säännöksillä mainitut edellytykset tietojen käyttämiselle jäävät avoimeksi, jolloin on tulkinnanvaraista, mitä on tarkoitettu kullakin edellytyksellä. Lisäksi säännöksistä ei käy ilmi niiden henkilöllinen soveltamisala, jolloin on tulkinnanvaraista, voidaanko hyödyntää sellaista tietoa, joka on saatu etuuden hakijan perheenjäseneltä, saman ruokakunnan jäseneltä, muulta läheiseltä tai työnantajalta taikka vuokranantajalta. Ongelmia tuottaa myös tiedon hyödyntämisen esille tuominen päätöksissä sekä tietojen toimittaminen muutoksenhakuelimelle mahdollisen muutoksenhaun seurauksena.

Työryhmätyön aikana kävi ilmi, että säännösten soveltamisessa havaitut tulkinnanvaraisuudet ovat joiltain osin ratkaistavissa säännöskohtaisten perusteluiden avulla. Säännösten henkilöllinen soveltamisala ei kuitenkaan käy ilmi perusteluista. Lisäksi osa tulkinnanvaraisista seikoista liittyy laajemmin etuuslakien tiedonsaantioikeuksien tulkintaan. Etuuslakien mukaiset tiedonsaantioikeudet on pääosin sidottu välttämättömyyedellytykseen, jonka tulkinta aiheuttaa etuuksien toimeenpanossa haasteita.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella etuuslakien tiedon hyödyntämistä koskevat säännökset vaatisivat laajaa uudistamista, jota ei voida toteuttaa työryhmälle asetetun toimikauden puitteissa. Säännösten uudistaminen vaatisi myös esiselvityksen, jossa selvennettäisiin etuuslakien säännösten suhdetta tietosuojaa-asetukseen, erityisesti henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta. Työryhmä esittää muistion luvussa 6 jatkoehdotuksia säännösten kehittämiseksi.

4.3 Tietojen vaihtoa ja tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevat tarpeet

Viranomaisen toiminnassaan tarvitsemien, toisen viranomaisen hallussa olevien salassa pidettävien tietojen saamisesta on säännönmukaisesti otettava säännökset erityislakiin. Työryhmätyön aikana Kela toi esiin puutteita Kelan etuuksia koskevassa tiedonsaanti- ja luovutussääntelyssä. Kelan mukaan perustoimeentulotuen käsittelyssä tulisi olla mahdollisuus pyytää väärinkäytösepäilyn tilanteessa suoraan laskuttajalta tietoja toimeentulotuessa huomioitavista menoista. Lisäksi taksimatkoihin kohdistuvien väärinkäytösten ehkäisemiseksi Kelalle tulisi säätää oikeus luovuttaa vakuutettuja koskevia henkilötietoja matkojen yhdistelyä suorittavalle taholle. Työryhmän saaman selvityksen perusteella Kelan ehdottamia lakiehdotuksia voidaan edistää. Lakiehdotukset sisällytetään työryhmätyönä valmisteltavaan hallituksen esitysluonnokseen.

4.4 Etuudensaajan tosiasiallisen osoitteen ja asumistilanteen sekä mahdollisen ulkomailla oleskelun selvittäminen rekistereistä

Etuuden hakijan ja hänen perheensä tosiasiallisella asuinpaikalla on merkitystä useiden Kelan etuuksien maksamisessa. Kelan havaintojen mukaan yhteisessä taloudessa asumisen salaaminen on säännöllisesti toistuva ilmiö Kelan etuuden saajien keskuudessa. Asumistilanteen salaamisessa on kyse taloudellisen hyödyn tavoittelemisesta petosrikoksen tunnusmerkit täyttävällä tavalla. Kelan ehdotuksen mukaan etuuden hakijan velvollisuudesta antaa tosiasiallista asuin- ja oleskeluosoitetta koskevia tietoja Kelalle tulisi säätää etuuslaeissa.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella etuuden hakijan ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tulisi uudistaa. Työryhmän saaman selvityksen perusteella Kelan ehdottamia lakiehdotuksia voidaan edistää. Toimeentulotukilain osalta lakiehdotus sisällytetään työryhmätyönä valmistettavaan hallituksen esitysluonnokseen.

4.5 Väärinkäytösepäilyjen tehokas selvittäminen Kelassa

4.5.1 Tietojen yhdistely ja profilointi

Työryhmätyön aikana Kela toi esiin, että nykyistä tehokkaampi etuuksien virheellisten maksujen ja väärinkäytösten ehkäiseminen ja tunnistaminen vaatisi tuekseen laajamittaista tietojen ristiin tarkastelua. Laajamittainen tietojen yhdistely puolestaan vaatisi erilaisten teknologioiden, kuten tekoälyn, hyödyntämistä ja datan analysointia. Teknologian hyödyntämistä hidastavat kuitenkin lainsäädännön tulkintaan liittyvät haasteet. Kelan mukaan teknologioiden hyödyntämistä koskevien edellytysten selkeyttäminen lainsäädännössä on välttämätöntä.

Työryhmätyön aikana kävi ilmi, että lainsäädännön tulkintaan liittyvissä haasteissa on kyse tietosuojasääntelyn tulkinnasta. Kyse on erityisesti profilointiä koskevan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tulkinnasta.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella Kelassa suunnitellulle käsittelylle ei ole löydettävissä lainsäädännöstä ehdotonta estettä. Tietojen yhdistely ei välttämättä täytä profiloinnin määritelmää. Lisäksi, vaikka profiloinnin määritelmä jonkun suunniteltavan käsittelytoimen kohdalla täytyisikin, ei profilointiä itsessään ole tietosuoja-asetuksessa kielletty. Profilointi on tietosuoja-asetuksen 22 artiklan perusteella kielletty vain siinä tapauksessa, jos profiloinnin seurauksena muodostuu automaattinen yksittäispäätös. Asetuksessa tarkoitetun päätöksen laaja määritelmä huomioiden on mahdollista, että jotkut käsittelytoimet saattavat johtaa asetuksen tarkoittamiin automaattisiin päätöksiin.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella tietosuoja-asetus jättää kansallista liikumavaraa tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta poikkeamiselle. Tietosuoja-asetus ei toisin sanoen muodosta ylitsepääsemätöntä estettä 22 artiklassa kiellettyjä käsittelytoimia mahdollistavalle kansalliselle erityissääntelylle. Sääntelyn tarpeellisuus olisi kuitenkin perusteltava tarkasti. Sääntelyn tarpeellisuuden arvioimista hankaloittaa epäselvyys siitä, soveltuu automaattisia yksittäispäätöksiä koskeva tietosuoja-asetuksen 22 artikla Kelassa suunniteltuun käsittelyyn. Sääntely edellyttäisi suunnitellun käsittelytoimen tarkkaa kuvaamista sekä esiselvitystä

tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltuvuudesta suunniteltuun käsittelyyn. Selvitystä ei voida toteuttaa työryhmälle asetetun toimikauden puitteissa. Työryhmä esittää muistion luvussa 6 jatkoehdotuksia säännösten kehittämiseksi.

4.6 Muut tiedonvaihtoa koskevat tarpeet

Työryhmän tehtävänä oli tarkastella väärinkäytösten ehkäisemisen ohella myös muita Kelan tiedonvaihtoa koskevia tarpeita. Työryhmätyön aikana Kela toi esiin lääkärintodistusten välittämiseen liittyviä tarpeita. Kela tarvitsee lääkärintodistuksia muun muassa sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien ratkaisemisessa. Nykyiset lääkärintodistusten välittämiseen liittyvät käytännöt ovat ongelmallisia etuuden hakijan, lääkärin ja etuuden hakijan työnantajan sekä Kelan toimeenpanon sujuvuuden näkökulmasta. Lisäksi lääkärintodistusten välittämiseen liittyvät käytännöt ovat ongelmallisia myös tietosuojan näkökulmasta.

Kelan ehdotuksen mukaan lääkärintodistusten tulisi olla saatavissa suoraan Kanta-palvelujen kysely- ja välityspalvelun kautta. Kysely- ja välityspalvelu on jo Kelassa käytössä. Kelan laskelmien mukaan kysely- ja välityspalvelun hyödyntämisellä saavutettaisiin noin kahden miljoonan euron vuosittainen säästö Kelan toimeenpanossa.

Työryhmätyön aikana kävi ilmi, että Kelan ehdotuksen toteuttaminen vaatisi muutoksia asiakastietolakiin, jossa säädetään kysely- ja välityspalvelusta. Lisäksi ehdotuksen toteuttaminen vaatisi muutoksia etuuslaissa säädettyyn Kelan tietojensaantioikeuteen.

Työryhmän saaman selvityksen perusteella Kelan ehdotusta voidaan edistää. Asiakastietolakia koskeva muutos on jo valmisteilla. Kelan tiedonsaantioikeutta koskeva ehdotus sisällytetään työryhmätyönä valmistettavaan hallituksen esitysluonnokseen.

5 Hallituksen esitysluonnos Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Osana työryhmätyötä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle Kansaneläkelaitoksen tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti esityksen tavoitteena on se, että asiakastieto liikkuisi sähköisesti ja turvallisesti. Tavoitteena on parantaa tiedonsaanti- ja luovutusääntelyä siten, että Kela saisi tarpeellisen käsityksen henkilön tilanteesta. Tietojenvaihdon avulla tavoitellaan etuuksia koskevien väärinkäytösten sekä virheellisten maksujen estämistä ja paljastamista.

Esityksellä tavoitellaan hallinnollisen taakan vähentymistä ja Kelan toiminnan tehostumista sekä etuudenhakijan asiointin sujuvoittamista. Lisäksi esityksellä tavoitellaan julkisen talouden säästöjä.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetetään lausuntokierrokselle, jolloin myös työryhmätyössä mukana olevilla henkilöillä ja organisaatioilla on mahdollisuus jättää esitysluonnoksesta kirjallinen lausunto. Annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/>. Lausuntopalaute otetaan huomioon hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa, joka toteutetaan virkatyönä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2026 sekä keväällä 2027.

Alla on kuvattu hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset. Ehdotusten taustaa, vaikutuksia ja muita työryhmätyön aikana esiin tulleita toteuttamisvaihtoehtoja on avattu tarkemmin varsinaisessa esitysluonnoksessa. Lausuntokierrokselle lähtenyt luonnos hallituksen esitykseksi sekä muut virkavalmisteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella STM061:00/2025.

5.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että etuuslainsäädäntöön sekä siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtäisiin muutoksia pääministeri Petteri Orpon hallituksen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän kirjauksen ja säästötavoitteen toteuttamiseksi.

Esityksen tavoitteena on se, että asiakastieto liikkuisi sähköisesti ja turvallisesti. Tavoitteena on parantaa tiedonsaanti- ja luovutusääntelyä siten, että Kela saisi tarpeellisen käsityksen henkilön tilanteesta. Tietojenvaihdon avulla tavoitellaan etuuksia koskevien väärinkäytösten sekä virheellisten maksujen estämistä ja paljastamista. Esityksellä tavoitellaan hallinnollisen taakan vähentymistä ja Kelan toiminnan tehostumista sekä etuudenhakijan asioinnin sujuvoittamista.

Kelan tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä toimeentulotukilaissa, asumistukilaissa ja eläkkeensaajan asumistukea koskevassa laissa ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin Kelan oikeudesta saada rahalaitoksilta tietoja, jotka ovat välttämättömiä käsiteltävänä olevan etuusasian ratkaisemista varten. Lisäksi mainittuihin lakeihin ehdotetaan säännöksiä, joissa säädettäisiin oikeudesta tehdä näitä tietoja koskevia kyselyjä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän avulla. Kelan toimesta tapahtuva tilitietojen käsittely ei laajenisi esityksen myötä, sillä välttämättömät tiedot on voimassa olevan sääntelynkin perusteella toimitettava etuushakemusten liitteeksi. Ehdotuksen mukaan Kelalla olisi oikeus saada pyynnöstä käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista varten välttämättömät tiedot rahalaitoksilta koskien hakijan sekä muiden etuuden saajien tilejä, tilin saldoa ja varallisuutta. Nämä tiedot eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia. Lisäksi Kelalla olisi oikeus pyytää rahalaitoksilta välttämättömiä tietoja tilitapahtumista, jollei hakija olisi kieltänyt tietojen pyytämistä. Henkilön yksityiskohtaiset tilitapahtumatiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin, joten niitä ei voitaisi luovuttaa Kelan käyttöön ilman riittävää ennakollista kontrollia. Ehdotuksen mukaan ennakollisena kontrollina toimisivat välttämättömyyskriteeri sekä hakijan oikeus halutessaan kieltää Kelan pääsy arkaluonteisiin tietoihin. Mikäli hakija etuutta hakiessaan käyttäisi kiello-oikeuttaan, tulisi hänen itse esittää tarvittavat selvitykset tilitapahtumista Kelan tekemän pyynnön mukaisesti. Kelalla säilyisi voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaava oikeus tehdä rahalaitoskyselyjä, jollei riittäviä tietoja ja selvityksiä muutoin saada ja on perusteltua syytä epäillä hakijan antamien tietojen riittävyttä tai luotettavuutta.

Sairausvakuutuslain tietojen luovuttamista koskevaa 19 luvun 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin säännös tietojen luovuttamisesta matkojen yhdistelyä suorittavalle taholle niiden vakuutettujen osalta, joille matkakorvausta ei suoriteta sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:ssä tarkoitettua tilitysmenettelyä soveltavien palvelujen tuottajien välityksellä. Ehdotettu tietojen luovutus koskisi niitä tilanteita, joissa matkakorvausten suorakorvausoikeutta rajoitetaan toistuvien väärinkäytösten vuoksi.

Toimeentulotukilain 17 §:n mukaista hakijan ilmoitusvelvollisuutta koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä nykyistä selkeämmin veloitettaisiin henkilö toimittamaan tarvittavia selvityksiä talouden erillisyydestä ja oleskelupaikasta. Lisäksi salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa toimeentulotukilain 18 e §:ää muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin jatkossa myös tiedon luovuttamisesta Kelan ja toimeentulotuesta korvattavien perusmenojen laskuttajien välillä. Tiedon luovuttaminen koskisi tilanteita, joissa Kela epäilee laskua väärennetyksi.

Sairausvakuutuslain 19 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeutta ehdotetaan täsmennettäväksi. Ehdotettujen muutosten tarkoituksena olisi se, että tarvittavat tiedot olisivat saatavissa Kelan etuuskäsittelyyn nykyistä useammin suoraan kysely- ja välityspalvelun kautta.

6 Työryhmän jatkoehdotukset sosiaaliturvan väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja tiedonvaihdon edistämiseksi

Työryhmälle annetussa aikataulussa ei ollut mahdollista tehdä kaikkia lainsäädäntöön tarvittavia uudistuksia. Nykytilan kartoituksessa tuli esille kehittämistarpeita, joiden ratkaiseminen edellyttäisi hyvin laajaa lainsäädännön uudistamista sekä esiselvityksiä. Työryhmä esittää seuraavat jatkoehdotukset säännösten kehittämiseksi:

Käynnistetään etuuksien välistä tietojen ristiin käyttöä koskevien säännösten uudistaminen

- Työryhmän saaman selvityksen perusteella etuuslakien tiedon hyödyntämistä koskevat säännökset vaatisivat laajaa uudistamista, jota ei voida toteuttaa työryhmälle asetetun toimikauden puitteissa.
- Työryhmä ehdottaa esiselvitystä, jossa selvennettäisiin tiedon ristiin käyttöä koskevien etuuslakien säännösten soveltamisalaa sekä niiden suhdetta tietosuojasetukseen, erityisesti henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta. Esiselvitystyön pohjalta voitaisiin käynnistää näitä säännöksiä koskeva laaja uudistamistyö.

Käynnistetään selvitys analytiikan mahdollistavan erityislainsäädännön tarpeellisuudesta

- Työryhmän saaman selvityksen perusteella Kela suunnittelee käsittelytoimia, joissa olisi kyse laajamittaisesta tietojen yhdistelystä ja analytiikasta. Työryhmä toteaa, että työryhmälle annetun selvityksen perusteella on epäselvää, soveltuuko

tietosuoja-asetuksen 22 artikla automaattisista yksittäispäätöksistä Kelassa suunniteltuun käsittelyyn. Mikäli 22 artikla ei soveltuisi suunniteltuun käsittelyyn, ei ehdotonta estettä suunnitellulle käsittelylle ole tunnustettu.

- Työryhmä ehdottaa, että Kela käynnistää selvityksen, jossa kuvataan suunnitellut käsittelytoimet ja arvioidaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltuvuutta suunniteltuun käsittelyyn. Käsittelytoimen kuvauksissa tulisi kiinnittää erityistä huomioita niiden aiheuttamiin vaikutuksiin rekisteröidylle sekä ihmiskontrollin rooliin prosessissa. Selvityksen perusteella voitaisiin tehdä johtopäätökset analytiikan mahdollistavan erityislainsäädännön tarpeellisuudesta.

Käynnistetään virheellisten maksujen syitä koskeva tilastointi

- Kelan tilastojen perusteella väärinkäytökset muodostavat vain noin puoli prosenttia kaikista takaisinperintä-ratkaisuista ja noin viisi prosenttia liikamaksujen yhteismäärästä. Toisin sanoen yli 99 prosentissa takaisinperintäratkaisuja liikamaksujen aiheutuminen on johtunut jostain muusta kuin etuuden hakijan rikollisesta menettelystä. Virheellisten maksujen arvo vuonna 2024 oli noin 110 miljoonaa euroa. Tarkempia syitä virheellisten maksujen syntymiselle ei ole tilastoista eroteltavissa. Työryhmän saaman selvityksen perusteella näitä virheen taustalla olevia syitä ei tilastoida tällä hetkellä. Jos esimerkiksi takaisinperinnän syy on etuuden myöntämisen estävä toinen etuus, niin tilastoista ei saada tietoa siitä, millainen tilanne oli virheellisen maksun syntyessä. Tilastot eivät siten kerro esimerkiksi sitä, oliko Kelassa jo tietoa estävästä etuudesta ja aiheutuiko virheellinen maksu vain siitä, että tietoa ei ehditty huomioida ennen virheellisen maksun syntymistä vai jätettiinkö saatu tieto etuudessa huomiomatta vai jättikö hakija itse estävän etuuden ilmoittamatta vai ilmoittiko estävän etuuden myöntävä viranomainen asian myöhässä Kelalle.
- Työryhmä ehdottaa, että Kela käynnistää virheellisten maksujen syitä koskevan tilastoinnin.

ISSN pdf: 2242-0037
ISBN pdf: 978-952-00-6004-6



Sosiaali- ja
terveysministeriö

stm.fi/julkaisut
julkaisut.valtioneuvosto.fi