



ASIA

Kelan automaattinen päätöksenteko

1 ASIAN VIREILLETULO

Oikeuskanslerinvirastossa tutkittavana olleessa kantelussa [OKV/868/1/2018](#) arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä, koska sen tekemä työmarkkinatukea koskeva päätös ei täyttänyt kaikilta osin hallintolain vaatimuksia. Kantelussa oli kysymys tuolloin voimassa olleen työttömyysturvan aktiivimallin toimeenpanosta ja asiaa selvitettyä ilmeni, että sen toimeenpano oli Kelassa osittain automatisoitu.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) säädetään henkilötietojen käsittelystä ja käsittelylle asetetuista vaatimuksista. Asetusta on sovellettava yleisesti automatisoidussa päätöksenteossa ja profiloinnissa, minkä lisäksi asetuksen 22 artiklassa säädetään pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, perustuvasta päätöksenteosta. Artiklassa säädetään ihmisen lähtökohtaisesta oikeudesta olla joutumatta pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvan päätöksenteon kohteeksi, kyseiseltä päätöksenteolta vaadittavasta oikeusperustasta, asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi samoin kuin erityisien henkilötietoryhmien käyttämisestä automatisoiduissa yksittäispäätöksissä.

Perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan todennut, että automatisoidun päätöksenteon yhteydessä on otettava huomioon hyvää hallintoa ja hallinnon asiakkaiden oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat säännökset samoin kuin virkavastuun toteutumiseen liittyvät näkökohdat. Automatisoidussa päätöksenteossa ei siten voida sivuuttaa hallintomenettelyä sääteleviä säännöksiä eikä hämärtää virkavastuun toteutumista esimerkiksi niin, ettei asian käsittelystä ja päätöksen valmistelusta ja teosta vastuullista tahoja ole mahdollista osoittaa.

Kelan kotisivuilla olevan tiedon mukaan Kelalla on lakiin perustuva oikeus tehdä yksittäisiä etuuspäätöksiä automaattisesti. Sivuilla ei ole yksityiskohtaisempaa tietoa kyseisestä päätöksenteosta eikä esimerkiksi tietoa siitä, mitä päätöksiä Kela tekee automaattisesti ja onko päätöksenteko kokonaan tai osittain automaattista vai onko kysymys esimerkiksi automaattisilla menettelyillä tuetusta päätöksenteosta.

Kelan automaattisesta ja automaatiolla avustetusta päätöksenteosta käytettävissäni olevat tiedot nostivat kysymyksen perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeuksien ja perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteutumisesta Kelan sosiaaliturvaa ja siten perustuslain 19 §:n toimeenpanoa koskevassa päätöksenteossa.

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävässään oikeuskansleri valvoo muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri voi ottaa asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Valvontatehtävässään oikeuskansleri kiinnittää huomiota muun muassa sellaisiin palvelujärjestelmien rakenteissa oleviin seikkoihin, jotka voivat vaarantaa ihmisten oikeuksien toteutumista.

Edellä mainitun vuoksi otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuna omana aloitteena tutkittavasi sosiaaliturvaa koskevan päätöksenteon automatisoinnin Kelassa.

2 KELAN SELVITYS

Asian selvittämiseksi pyysin Kelaä antamaan selvityksen seuraavista seikoista:

- 1) mitä sosiaaliturvaan kuuluvia etuuspäätöksiä Kela tekee automatisoidusti tai automaattisilla menettelyillä tuettuna,
- 2) tekeekö Kela yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä (mukaan lukien profilointi),
- 3) mihin oikeusperusteeseen kyseisten päätösten tekeminen perustuu,
- 4) kuinka hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä koskevien ja erityisesti lain asianosaisen oikeusturvaan liittyvien säännösten soveltaminen varmistetaan edellä mainittuja päätöksiä tehtäessä ja
- 5) onko edellä tarkoitettun päätöksenteon osalta mahdollista käytännössä toteuttaa perustuslain 118 §:ään perustuvaa virkavastuuta ja kuinka se jakautuu johdon, automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien kehittämisestä ja käytöstä vastaavien tahojen sekä yksittäisten etuuskäsittelijöiden kesken.

Pyysin Kelaä esittämään myös näkemyksensä siitä, kuinka se arvioi automatisoidun päätöksenteon ja päätöksenteon automaattisten tukijärjestelmien parantavan viivytyksettömyyden, päätösten oikeellisuuden ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista ja kuinka tämä on otettu järjestelmien kehittämissä ja ylläpidossa huomioon. Lisäksi pyysin kertomaan automatisoitua päätöksentekoa koskevasta kehityssuunnitelmista esimerkiksi siitä näkökulmasta, minkälaiseen Kelan toimivaltaan kuuluvaan päätöksentekoon sitä laitoksen näkemyksen mukaan voidaan jatkossa käyttää.

Lisäksi pyysin saada tiedon myös siitä, miten asiakkaan oikeus saada tietää päätöksen tekotavasta samoin kuin hänen mahdollisuutensa saada tietoa automatisoidussa päätöksenteossa käytettyjen algoritmien toimintaperiaatteista tai ohjelmoitujen päätöksentekosääntöjen sisällöstä toteutuu. Edelleen pyysin tiedon siitä, miten automaattiseen päätöksentekoon käytettäviä sovelluksia on arvioitu yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyissä rekisterinpitäjän osoittamisvelvollisuutta koskevissa asiakirjoissa.

Kela antoi seuraavan 19.12.2019 päivätyn selvityksen:

2.1 Yleinen kuvaus automaatiosta Kelassa

Kela on todennut, että Kelan kaikessa etuustyössä käytetään tietokoneita laajamittaisesti prosessien ohjauksessa. Etuuskäsittelijän työ etenee tietokoneen tuottaman prosessin mukaisesti ja etuusjärjestelmissä olevat tiedot päivittyvät automaattisesti. Etuuskäsittelijät hyödyntävät ratkaisujen perusteina rekisterissä olevia, automaattisesti päivittyviä tietoja ja prosessiin sisältyy automaattisia kontrolleja. Selvityksen mukaan kyseistä automaatiota kutsutaan hallintoautomaatioksi tai pohja-automaatioksi.

Kelan tehtävien hoitaminen edellyttää sitä, että osa tehtävistä voidaan tehdä automaattisesti ja automaatiota on lisätty eri toimintoihin sitä mukaa, kun tehtävät ovat lisääntyneet ja Kelalta on edellytetty tehokkuutta ja tuottavuutta. Automaatiota on tavoiteltu ja tavoite on kirjattu Kelan toimintaa ohjaaviin suunnitelmiin.

Selvityksen mukaan automaatiota hyödynnetään rutiiniluonteisissa tehtävissä, joihin ei sisälly harkintaa. Automaatio on mahdollistanut hakemusten käsittelyn nopeutumisen ja laadun parantumisen, kun käsittelyssä ei tapahdu inhimillisiä virheitä. Automaatio on vuosien myötä vakiintunut normaaliksi osaksi etuuskien toimeenpanoa.

Kelan päätösten maksuunpano on automatisoitu useimmissa etuuksissa ja niiden maksaminen tapahtuu pääsääntöisesti automaattimaksatuksena. Maksutiedot muodostuvat päätöksen perusteella ja päätösten mukaiset etuudet suoritetaan asiakkaalle eräajoilla.

Etuuksien indeksitarkistukset ja muut lain muutoksiin perustuvat etuuden tason muutokset toteutetaan yleensä eräajoilla, joilla koko maksussa oleva etuuskanta korjataan muutosajankohdasta lukien. Useimpien etuuskien mukaan näistä muutoksista ei lähtökohtaisesti anneta päätöstä, ellei asiakas sitä erikseen pyydä.

Suurin osa Kelassa automaattisesti tuotettavista ratkaisuista on osittain automatisoituja, jolloin etuuskäsittelijä on prosessissa mukana tarkastelemassa ja huomioimassa lopulliseen päätökseen vaikuttavia tekijöitä. Osittain automatisoidut päätökset eivät perustu pelkästään automaattiseen käsittelyyn.

2.2 Automaattiset päätökset

Selvityksen mukaan pienessä osassa päätöksiä on kysymys pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvasta päätöksenteosta.

Täysin automaattinen päätös voidaan tuottaa opintoetuuksissa tilanteessa, jossa etuus voidaan myöntää asianosaisen hakemuksen mukaisesti tai tilanteessa, jossa asiakas on peruuttanut etuuden tietyksi määräajaksi. Lisäksi täysin automaattinen päätös voi opintoetuuksissa muodostua myös silloin, jos päätöksen perusteena on asianosaisen hyväksymä päätösehdotus.

Useissa etuuksissa voidaan muodostaa täysin automaattinen lakkautuspäätös rekisteritiedon (esim. ikä, tieto kuolemasta) perusteella tai muiden selkeiden ja riidattomien etuuden maksamisen esteiden perusteella. Täysin automaattinen lakkautuspäätös tehdään myös joidenkin etuuskien määräaikaistarkastuksissa silloin, jos asianosainen ei selvityspyynnön saatuaan palautta pyydettyä selvitystä hänelle asetettuun määräaikaan mennessä.

Kaikissa etuuksissa täysin automaattisesti muodostuvat lain muutokseen perustuvat etuuden tason muutokset. Silloin, kun näissä tilanteissa annetaan päätös, se on täysin automaattinen.

2.3 Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetut päätökset

Selvityksen mukaan Kelassa tehdään jonkin verran päätöksiä täysin automaattisesti, mutta se, miltä osin ne kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan kiellon alaan, on tulkinnanvaraista. Kelan antamissa automaattipäätöksissä ei ole kyse etuuden myöntämisen- tai epäämisperusteita koskevasta harkinnasta.

Asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettu automaattinen käsittely on sallittu muun muassa silloin, jos se on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä. Kelan kohdalla automaation käyttö todetaan valtioneuvoston asetuksessa Kansaneläkelaitoksesta. Asetuksen 2 §:ssä säädetään automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn päätöksen koneellisesta allekirjoittamisesta.

Selvityksessä on viitattu hallituksen esitykseen ([HE 52/2018 vp](#)) sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta. Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi kansaneläkelakiin uusi 63 a §, jonka mukaan Kela olisi voinut tehdä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1

kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä tietyin edellytyksin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta esitys ei edennyt eikä kansallisessa lainsäädännössä siten ole säädetty yksiselitteisellä ja riittävällä tavalla täysin automaattisesta käsittelystä Kelan etuuksien toimeenpanossa.

Sääntelyn puuttumisesta huolimatta automaatiota toteutetaan Kelassa siten, että rekisteröityjen oikeuden toteutuvat. Asianosaisen mahdollisuudet puuttua tehtyyn päätökseen, saada se ihmisen käsiteltäväksi sekä henkilötietojen käsittely muutoin esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan näkökulmasta on samanlaista riippumatta siitä, onko käsittely automaattista vai ei.

Oikeus henkilötietojen suojaan ei ole absoluuttinen, vaan sitä on tarkasteltava suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa ja sen on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeassa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Kelan automatisoiduilla päätöksillä turvataan asiakkaan oikeus viivytyksettömään ja sisällöltään oikeaan sosiaaliturvaan.

Automaattisia päätöksiä annetaan vain sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse olosuhteista, joiden olemassaolosta ei ole epäselvyyttä ja tilanteissa, joihin ei liity tapauskohtaista harkintaa. Näihin tilanteisiin ei sisälly myöskään tavallista suurempaa riskiä asianosaiselle, koska myös manuaalisessa käsittelyssä hyödynnetään sellaisenaan rekisterien ja järjestelmien sisältämää tietoa asianosaisen olosuhteista.

Automatisoitu prosessi on lisäksi määritelty siten, että asia ohjautuu luonnollisen henkilön käsiteltäväksi silloin, jos järjestelmään on kirjattu asiaan liittyviä muita asiakirjoja tai yhteydenottoja. Luonnollinen henkilö arvioi näiden selvitysten ja yhteydenottojen vaikutuksen ja kuulee asianosaisia tarvittaessa.

2.4 Taloudelliset vaikutukset

Kelan mukaan automaatiolla saavutetut taloudelliset hyödyt ovat merkittäviä. Pohja-automaation osalta ei tarkkoja laskelmia voida esittää, mutta ilman sitä etuuksien käsittelyjärjestelmiin automaattisesti haettavat pohjatiedot (esim. henkilötiedot) jouduttaisiin hakemaan ja kirjaamaan käsin. Mikäli käsittelyjärjestelmä ei ohjaisi tekijää yhteisen mallinnetun prosessin mukaisesti, vaikutukset olisivat myös laadullisia ja pohja-automaation ohjausvaikutuksen puuttuminen todennäköisesti hidastaisi hakemusten käsittelyä. On mahdollista, että kaiken pohja-automaation suuruusluokka vastaa päätöksentekoon liittyvällä automaatiolla nyt saavutettavia hyötyjä.

Päätöksentekoon liittyvät hyödyt ovat laskettavissa ja kokonaisuutena hyödyt ovat noin 2 000 henkilötyövuotta, mikä vastaa 132 miljoonan euron vuosittaista säästöä.

2.5 Hyvä hallinto ja oikeusturva

Kelan automaatio on yksinkertaisiin sääntöihin pohjautuvaa automaatiota (sääntöpohjainen automaatio), joka soveltuu massaluontoisiin ja ei-harkinnanvaraisiin hallintoasioihin. Automaation säännöt eli algoritmit ovat ihmisen määrittelemiä ja ihminen vastaa virkavastuulla tekemästään määrittelystä.

Kela ei hyödynnä tekoälyteknologiaa ratkaisutoiminnassaan, koska tekoälyn avulla tuotettuihin ratkaisuihin liittyy useita hyvään hallintoon ja asiakkaan oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Tekoäly on ohjelmisto, joka suorittaa päättely- tai havaintokykyä ja kokemusta vaativia toimintoja ihmisen kaltaisesti. Dataintensiivisen tekoälyjärjestelmän toimintaperiaatteita ja päätöspolkuja ei ole määritelty etukäteen, vaan järjestelmä hyödyntää koneoppimista ja tilastollisia todennäköisyyksiä ja se kykenee siis oppimaan tekemiensä havaintojen ja päätelmien pohjalta. Riittävästi päätöksiä tehtyään tekoäly voi myös analysoida omia päätöksiään.

Kelan hyödyntämän sääntöpohjaisen automaation ja tekoälysovellusten keskeisin ero on tekoälysovellusten lisääntyvä autonomisuus, joka voi tarkoittaa myös päätöksenteon irtautumista välittömästä ihmiskontrollista. Tekoälysovelluksilla ei voida korvata inhimillisiä päätöksentekoprosesseja eikä tekoälysovelluksia tästä syystä hyödynnetä Kelan etuuspäätöksissä.

Kelan käyttämä sääntöpohjainen automaatio on ennakoitavissa ja automaation tuottaman lopputuloksen päättelyketju avattavissa. Päätöksentekoprosessi on läpinäkyvä, jolloin asiakkaalle voidaan kertoa tietojen käsittelystä. Yksinkertainen sääntöpohjainen päätöksentekoprosessi toimii kuten on tarkoitettu, joten yksilöitä syrjivän tietojen käsittelyn riski ei ole tavanomaista suurempi.

Sääntöpohjainen automaatio ei vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Siihen perustuva päätöksenteko ei juurikaan eroa ei-automatisoidusta päätöksenteosta ja jo 1960-luvulla käytössä olleesta pohja-automaatiosta.

Sääntöpohjaista automaatiota hyödynnetään esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa järjestelmä havaitsee Kelan rekisterissä seikan, joka suoraan lain nojalla lakkauttaa etuuden maksamisen. Järjestelmä antaa rekisteritiedon perusteella lakkauttavan etuuspäätöksen, joka sisältää vakiomuotoiset fraasiperustelut. Kyseinen tilanne ei muutu, vaikka sääntöpohjainen automaatio korvattaisiin luonnollisella henkilöllä. Myös luonnollinen henkilö ratkaisisi asian rekisteritiedon perusteella ja hyödyntäisi päätöstä annettaessa vakiomuotoisia fraasiperusteluja. Asiaa ratkaistaessa luonnollista henkilöä ei voitaisi pitää virkavastuussa sellaisista järjestelmän tiedoissa olevasta virheestä, joka mahdollisesti aiheuttaisi virheellisen ratkaisun.

Automaattiseen päätöksentekoprosessiin valikoituvat asiat on rajattu siten, että päätöksen voi tehdä pelkästään automaattisessa menettelyssä silloin, kun asian voi ratkaista hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla asianosaista kuulematta. Joissakin tapauksissa poikkeaminen kuulemisesta tai asian ratkaisemisesta ilman hakemusta on säädetty etuuslaissa.

Koska olosuhdemuutoksen tai muun päätöksen pohjana olevan tiedon olemassaolosta ei ole epäselvyyttä, toteutuu päätöksenteossa myös hallintolain 31 §:n mukaisesti asian riittävä selvittäminen sekä kyseisen säännöksen taustalla oleva pyrkimys aineelliseen totuuteen. Sääntöpohjaisessa automaatiossa ohjelmisto on määritelty palauttamaan manuaaliseen käsittelyyn kaikki asiat, joihin liittyy muita asiakirjoja tai yhteydenottoja. Näissä tilanteissa etuusasian ratkaisee luonnollinen henkilö.

Automaattisiin päätöksiin tulevat normaalitin sovellettaviksi hallintolain menettelysäännökset ja hallintolainkäyttölain (nyk. laki muutoksenhausta hallintoasioissa) oikeussuojasäännökset. Automaattisesti lähteviin päätöksiin sisältyy hallintolain 44 §:ssä vaaditut tiedot eli päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu ja velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä yhteystieto, josta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Automaattisten päätösten vakiomuotoiset perustelut ovat hallintolain 45 §:ssä säädettyjen vaatimusten mukaiset. Niitä hyödynnetään Kelan ratkaisuissa automaatiosta riippumatta.

Automaattisissa päätöksissä on hallintolain 46 §:n mukainen oikaisuvaatimusohje ja automaattisiin päätöksiin sovelletaan hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyä, virheen korjaamista sekä tiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Päätöksiin sisältyy valitusosoitus ja niihin on mahdollista hakea muutosta kuten manuaalisesakin käsittelyssä annettuihin päätöksiin.

2.6 Automatisaation hyödyt ja valvonta

Automaation hyötyjä ovat esimerkiksi toistettavuus, tiukempi laadunhallinta, jätteiden vähentyminen, integraatio useiden eri järjestelmien kanssa, kasvanut tuotanto ja pienentynyt työvoiman tarve. Automaatio nopeuttaa etuuksien maksatusta ja parantaa työn laatua inhimillisiin huolimattomuusvirheisiin liittyvien riskien vähentyessä. Esimerkiksi opintotuen verkkohakemuksiin annetuissa automaattisissa ratkaisuissa virheprosentti on 0,0654 %, kun se manuaalisesti tehdyissä opintotukiratkaisuissa on 3 %. Luvut eivät selvityksen mukaan ole täysin vertailukelpoisia, koska manuaalisesti käsitellään vaikeampia ja enemmän tutkimista vaativia tapauksia. Valvontoihin ja riskianalyysiin perustuva näkemys on, että oikein kohdennettuna sääntöpohjainen automaatio vähentää inhimilliseen toimintaan liittyvää virheriskiä.

Automatisoinnin vuoksi asiointi sujuu hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaisesti nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Automatisointi myös parantaa raportoinnin tasoa, koska esimerkiksi ohjelmistorobottien tehtäviä, työmääriä ja läpimenoaikoja sekä poikkeustilannemääriä on helppo seurata ja raportoida. Automatisaation kautta vapautuvat resurssit voidaan paremmin kohdentaa neuvontaan ja asiakkaiden tukeen.

Kelassa tunnustetaan vuosittain etuuksiin liittyvät riskit, niiden taustalla olevat syyt sekä seuraukset pahimmillaan riskien toteutuessa. Etuusriskien, valvontatulosten ja tilastollisten analyysien perusteella luodaan etuuksien laadunhallinnan suunnitelma, joka toteutetaan seuraavan vuoden aikana.

Suunnitelmassa on eri menetelmin tehtäviä eritasoisia valvontoja ja selvityksiä, joilla selvitetään etuusratkaisujen oikeellisuutta sekä etuusprosessien ja etuuksille yhteisten prosessien toimivuutta. Vuosittain valvontaan valikoituja kohteita valvotaan joko yksittäisinä valvontoina tai koko vuoden kestävinä jatkuvina valvontoina. Kelan yksiköillä on myös omia laadunhallintaan liittyviä suunnitelmia, joita ne toteuttavat vuosittain.

Automaattisia päätöksiä valvotaan samalla tavalla riskiperusteisesti kuin manuaalisia päätöksiä. Valvontatarve tulee esille etuuksien riskien kartoituksessa. Automaattisten ratkaisujen suppean käyttöalan vuoksi toiminnollisuuksien oikeellisuus selvitetään käytännössä aina järjestelmän määrittely- ja testausvaiheessa. Tulevaisuuteen kohdentuvissa riskianalyyseissa automaatiotoiminnallisuudet eivät nouse riskiarvioinnissa korkealle. Yleensä valvontojen kohteena on manuaalisiin päätöksiin liittyvä inhimillisen virheen riski. Automaattisista päätöksistä tämä riski puuttuu ja tästä syystä kyseiset päätökset ovat laadultaan tasaisia.

Suunnitteilla on järjestelmä, jolla valvotaan systemaattisesti kaikkien etuusratkaisujen oikeellisuutta suurempia määriä kuin nykyisin. Järjestelmä poimisi ratkaisuista ennalta määrätyn osan valvottaviksi ja se tunnistaisi virheelliset ratkaisut reaaliaikaisesti ennen kuin päätös lähetetään asiakkaalle. Samalla tunnistettaisiin sellaiset ratkaisut, joissa Kelassa olevien tietojen perusteella ei voida tietää, onko ratkaisu oikein vain väärin. Virheet korjattaisiin ennen päätösten antamista. Automaattisista ratkaisuista voitaisiin poimia osa valvottaviksi jälkikäteen kahden viikon sisällä ratkaisuista. Tavoitteena on saada järjestelmä käyttöön vuonna 2021.

2.7 Virkavastuun toteutuminen

Kelan tehtävät ja toimivalta on määritelty lainsäädännössä viranomaiselle eikä yksittäisille toimihenkilöille. Tämä on välttämätöntä Kelan kaltaisessa organisaatiossa, jossa päätöksiä tehdään massaluonteisesti tietojärjestelmien avulla.

Yksittäisen toimihenkilön vastuuta hallintopäätösten virheellisyydestä ei voida ratkaista vain sillä perusteella, että hän on allekirjoittanut päätöksen, vaan vastuukysymystä on arvioitava viranomaisen lakisääteisten tehtävien ja toiminnan sisäisen organisoinnin kokonaisuudessa. Vaikka päätöksen tehnyt toimihenkilö vastaa päätöksestään, vaikuttaa vastuun kohdentumiseen myös se, kuinka asia on ohjeistettu sekä se, onko virheen syntymisen syy sellainen, johon päätöksentekijä ei ole voinut vaikuttaa (esimerkiksi tietojärjestelmävika).

Kelan tehtävistä säädetään laissa Kansaneläkelaitoksesta sekä etuuslaeissa. Kansaneläkelaitoksesta annettussa laissa on kuvattu ja rajattu Kelan mahdollisuudet organisoida toimintaansa. Kelan hallintoyksiköiden tehtäviä on tarkennettu työjärjestyksissä. Yksiköiden tehtävät ja niissä toimivien esimiesten vastuut tarkentuvat vertikaalisesti ylemmältä tasolta alemmalle tasolle ja yksittäisten toimihenkilöiden tehtävät ja vastuut määrittävät lähiesimiesten heille antamien tehtävien ja niiden hoitamiseksi tarpeellisten käyttövaltuuksien kautta. Käyttövaltuudet myönnetään sähköisessä henkilöstöhallinnon järjestelmässä. Ratkaisutyössä toimivaltuudet liittyvät etuusjärjestelmien käyttöön ja suunnittelutehtävissä erilaisten ohjelmistojen ja testiympäristöjen käyttämiseen.

Manuaalisesti tehdyn päätöksen vastuuketju voidaan aina määrittää henkilötasolla päätöksen tehneeseen toimihenkilöön saakka. Automaattisissa päätöksissä ratkaisun varmentavaa yksittäistä toimihenkilöä ei ole.

Vastuussa olevat henkilöt voidaan kuitenkin määrittää tietojärjestelmien vaiheittaisen etenemisen ja sitä koskevien dokumenttien sekä etenemistä koskevien asiakirjojen avulla aina järjestelmän tai sen muutoksen käyttöönottoa koskevaan päätökseen saakka.

Päätöksiä osittain tai kokonaan automatisoivat tietojärjestelmät toteutetaan Kelassa ns. ”systeemityömenetelmällä”. Menetelmässä näkee, minkälaisiin vaiheisiin tietojärjestelmän rakentaminen jaetaan ja mitä misäkin vaiheessa tehdään kenenkin toimesta.

Perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu toteutuu sekä manuaalisesti että automaattisesti annetuissa päätöksissä. Virheestä vastuussa oleva yksikkö ja viime kädessä vastuussa oleva toimihenkilö ovat aina määritettävissä työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Moniportaisessa linjaorganisaatiossa vastuullisia toimihenkilöitä voi olla useita, koska yksikön esimiehet vastaavat myös yksikkönsä ja alaistensa tehtävien suorittamisesta. Vastuu voi kohdentua ja jakautua myös virheen laadun perusteella. Kohdentumista ohjaa se, minkä tulosityksikön vastuualueelle virhe kohdentuu.

Esimerkiksi päätöksen sisällöllisestä virheestä vastaava toimihenkilö voi olla vakuutuspiirissä vastuulliseksi nimettyä tehtävää hoitava henkilö ja/tai hänen esimiehensä. Kelan etuusohjeen mukaisesti tehdystä ratkaisusta vastuu voi kohdentua ohjaustoiminnasta vastaavaan yksikköön, jonka virheellistä ohjetta päätöksentekijä on sisäisten määräysten mukaisesti soveltanut. Jos kysymys on teknisestä virheestä, voi vastuu olla järjestelmän toiminnasta vastaavalla yksiköllä ja sen toimihenkilöllä.

Automaattisissa päätöksissä ratkaisun varmentavaa toimihenkilöä ei ole ja niiden luonteesta johtuen niistä eivät ole vastuussa ne yksiköt ja toimihenkilöt, jotka normaalisti tekevät Kelan vakuutuspiireissä manuaalisia ratkaisuja. Automaattisten päätösten oikeellisuus varmistetaan järjestelmää määriteltäessä sekä riskien ja laadun hallinnan keinoin. Kyseiset linjaukset ja järjestelmän toteutus tehdään muissa Kelan yksiköissä. Vastuu on aina siellä, missä virhe on tehty. Näkemys siitä, että virheestä vastaava toimihenkilö olisi kaikissa tilanteissa päätöksen allekirjoittanut henkilö, on keinotekoinen.

2.8 Yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen osoitusvelvollisuus

Yleisellä tasolla henkilötietojen käsittelyä Kelassa kuvataan Kelan Tietoturva- ja tietosuojapolitiikka –dokumentissa, jossa määritellään tietoturvallisuutta ja tietosuojaa koskevat periaatteet ja tavoitteet. Poliitiikka on perusta Kelan tietoturvaa ja tietosuojaa koskeville tarkemmille ohjeille, joilla toteutetaan periaatteiden käytäntöön soveltaminen.

Osoitusvelvollisuudella Kela osoittaa noudattavansa tietosuojalainsäädäntöä. Käytännössä osoitusvelvollisuus tarkoittaa sitä, että Kela on dokumentoidusti toteuttanut tarpeelliset tekniset ja organisatoriset suojatoimet, joilla varmistetaan tietosuojavaatimusten toteutuminen.

Automaation hyödyntäminen Kelassa ja automaattiset päätökset eivät poikkea muusta henkilötietojen käsittelystä ja ratkaisutoiminnasta sillä tavoin, että niitä olisi kaikissa eri osoitusvelvollisuuteen liittyvissä yhteyksissä todettu erikseen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kuvaus henkilötietojen käsittelystä eli seloste käsittelytoimista on toteutettu exel-pohjan kaltaisella dokumenttipohjalla. Selosteessa käsittelytoimista viitataan Kelan tietosuojaselosteisiin, jotka ovat Kelan kotisivuilla. Tavoitteena on saada seloste käsittelytoimista ylläpidettäväksi välineelle, joka mahdollistaa selosteen ajantasaisen ylläpidon ja linkittymisen tarkemmalle tasolle Kelan tietovarantoihin ja niiden metatietoihin.

Tietosuojaselosteista löytyvät kaikki asiakaspalveluun ja etuuksien käsittelyyn liittyvät henkilörekisterin tietosuojaselosteet. Kelan kotisivuilla kerrotaan (”Tietosuoja ja henkilötietojen käsittely Kelassa”) henkilötietojen käsittelystä sekä informoidaan ja neuvotaan asiakkaita rekisteröityjen oikeuksien käyttämisestä. Kyseisessä kohdassa on todettu myös se, että Kelassa tehdään automaattisia päätöksiä ja että ne tehdään samoin tiedoin ja periaattein kuin muutkin päätökset ja että niitä koskevat samat oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyt kuin muitakin päätöksiä.

Ohjelmoitujen päätöksentekosääntöjen sisältö eli algoritmit on avattu asiakkaille, sillä ne vastaavat julkisia etuusohteita. Kela tiedottaa aktiivisesti etuusoikeuteen vaikuttavista seikoista.

Yksittäisissä etuuspäätöksissä ei selvityksen antamisen hetkellä ollut tietoa siitä, että päätös on syntynyt automaattisessa käsittelyssä. Automaatiosta kertova päätösteksti tullaan selvityksen mukaan lisäämään automaattisesti tuotettuihin päätöksiin.

Kelassa on selvityksen mukaan käytössä menettelyt yleisen tietosuojasetuksen edellyttämän tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin tekemiseksi. Vaikutustenarviointi on osoitusvelvollisuutta palveleva väline, jonka avulla voidaan arvioida henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä ja tarvittavia varautumiskeinoja. Kelassa on käytössä niin sanottu kynnyksanalyysi, jolla arvioidaan henkilötietojen käsittelyn riskiä siltä kannalta, tuleeko käsittelystä tehdä varsinainen vaikutustenarviointi. Silloin, kun varsinaista vaikutustenarviointia ei kynnyksanalyysin perusteella tehdä, voidaan henkilötietojen käsittelyn oikeellisuutta varmistaa tarkistuslistan (Tietosuojan tarkistuslista) avulla, mikä on vaikutustenarviointia kevyempi menettely.

Uuden teknologian käyttöönotto on yksi riskitekijä ja joistakin yksittäisistä kehittämiskohteista on luovuttu, kun on todettu, ettei esiin tulleita riskejä voitu varmuudella hallita. Käytössä oleva automaattinen päätöksenteko on pääosin peräisin yleistä tietosuojasetusta edeltävältä ajalta, jolloin nykymuotoisia vaikutustenarviointeja ei tehty. Resurssit on priorisoitu siten, että vaikutustenarvioinnit pyritään tekemään kattavasti uudesta toiminnasta ja kehittämisestä. Vanhoista jo käytössä olevista henkilötietojen käsittelytoimista ja järjestelmistä niitä on tehty hyvin vähän. Kelassa on kuitenkin järjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa toteutettu riskien arviointia ja hallintatoimenpiteitä. Näillä menettelyillä toteutetaan sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa.

Kelassa on käytössä menettelyt ja ohjeistus tietosuojapoikkeamien käsittelyyn ja dokumentointiin. Henkilökuntaa kehoitetaan tekemään ilmoituksia tietosuojapoikkeamista matalalla kynnyksellä ja myös epävarmoissa epäilyasteella olevissa tilanteissa. Yhtään epäiltyä tietosuojapoikkeamaa, joka liittyisi automaattiseen käsittelyyn, ei ole tullut esille. Poikkeamien syy on pääsääntöisesti inhimillinen virhe.

2.9 Automatisoitua päätöksentekoa koskevat kehityssuunnat

Kela tavoittelee sääntöpohjaista, rekisterien laajaan hyödyntämiseen perustuvaa automaatiota tilanteissa, jotka eivät edellytä tapauskohtaista harkintaa. Kela hyödyntää etuustyössään kymmeniä rekistereitä. Koska tulojen vaikutukset Kelan etuuksiin on lähes aina tyhjentävästi määritelty etuuslaeissa, voitaisiin merkittävä osa päätöksistä, joissa etuus myönnetään hakemuksesta, toteuttaa automaation avulla. Asiakkaalle annettavassa päätöksessä yhdistyisivät hakemuksessa ilmoitetut tiedot ja Kelalla jo olevat rekisteritiedot.

Asiakkaiden profilointi tai tekoälyteknologioiden hyödyntäminen ratkaisutoiminnassa muutoin kuin avustavassa roolissa eivät sisälly automaatiota koskeviin kehityssuunnitelmiin.

2.10 Yhteenveto

Kelan näkemyksen mukaan sen toimintaan ei liity selvityspyynnössä viitattuja perustuslakivaliokunnan esille nostamia perustuslaillisia ongelmia muuten kuin liittyen puutteelliseen lainsäädäntöön. Asiaa koskevien lakiesitysten eteneminen on estynyt Kelasta johtumattomista syistä.

Puutteellinen lainsäädäntö ja siitä johtuva epätietoisuus estävät automaatioon liittyvien kehittämishankkeiden edistämisen. Kehittämishankkeilla tavoitellaan laadukkaampaa ja nopeampaa palvelua asiakkaille sekä merkittäviä yhteiskunnallisia säästöjä. Kelan etuuksilla turvataan asiakkaiden perustarpeita, joihin tulisi vastata viivytyksettä. Sääntöpohjainen automaatio mahdollistaa sen tilanteissa, joihin ei sisälly tapauskohtaista harkintaa. Samalla henkilöresurssit voidaan kohdentaa työhön, jossa käytetään harkintaa tai tilanteisiin, joissa asiakkaat tarvitsevat henkilökohtaista tukea.

Kokemukset automaatiosta ovat olleet myönteisiä ja asiakastyytyväisyys on ollut hyvä. Sääntöpohjaisen automaation edistäminen on kaikkien etu eikä se ole uhka perusoikeuksien toteutumiselle, vaan oikein toteutettuna se edistää lainsäädännön tavoitteita.

Kelan näkemyksen mukaan automaation käytön yleisistä puitteista tulisi säätää yleislilla, minkä lisäksi Kela tarvitsee toimintaansa sääntelevää erityislainsäädäntöä.

3 STM:N LAUSUNTO

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan selvityksen, jossa ministeriön tuli esittää näkemyksensä siitä, kuinka perustuslaissa ja hallintolaissa säädellyt hyvän hallinnon ja asiakkaiden oikeusturvan toteuttamista koskevat vaatimukset on tarkoitus käytännössä toteuttaa ja ottaa huomioon sosiaaliturva-asioiden automatisoidussa tai automaattisilla menettelyillä tuetussa päätöksenteossa. Pyysin ministeriön näkemystä myös siihen, millä perusteilla ministeriö katsoo ja mitä asioita ja asiaryhmiä ministeriö katsoo voitavan ottaa automatisoituun tai automaattisilla menettelyillä tuettuun päätöksentekoon. Edelleen pyysin ministeriön näkemystä siitä, minkälaisella ohjauksella ja lainsäädännöllä voidaan varmistaa, että automatisoitu tai automaattisilla menettelyillä tuettu päätöksenteko täyttää perustuslain ja hallintolain hallintomenettelylle, päätöksenteolle ja päätöksille asettamat vaatimukset.

Ministeriö on todennut lausunnossaan, että mahdollisuus tehdä automaattisia päätöksiä on hyvin tärkeää digitalisoituvan yhteiskunnan kehityksen kannalta ja että on tarpeellista tehdä automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön tarpeesta selvitys. Koska perustuslakivaliokunta on korostanut selvitystarpeen merkitystä ja katsonut tarpeelliseksi pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista, on ministeriö katsonut, ettei ennen oikeusministeriön selvityksen valmistumista ole perusteltua lähteä suunnittelemaan hallinnonalakohtaisia automaattisia päätöksiä koskevia ehdotuksia.

4 RATKAISU

4.1 Oikeusohjeita

Seuraavassa on lueteltu asiassa sovellettuja tai ratkaisuun vaikuttaneita säännöksiä, joita on osin käsitelty tarkemmin jäljempänä. Tässä mainittujen säännösten lisäksi päätöksessä on sovellettu muitakin jäljempänä mainittuja säännöksiä.

4.1.1 Perustuslaki

Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa muun muassa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 1/1998 vp](#)) 1 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 1 §:n 2 momentti ilmaisee yhdessä 2 §:n kanssa perustuslain (esityksessä hallitusmuoto) keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa. Perusoikeusuu-distusta koskevan hallituksen esityksen ([HE 309/1993 vp](#)) perustuslain (esityksessä hallitusmuoto) 1 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisisi perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan, jolla olisi tulkinnallista vaikutusta esimerkiksi sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on muun ohella edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 1/1998 vp](#)) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 80 § 1 momentti edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. Esityksen mukaan asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Lailla olisi esityksen mukaan säädettävä myös muuten lain alaan kuuluvista asioista. Tällä esityksessä viitataan muun muassa perusoikeuksia koskeviin perustuslain säännöksiin, mutta viittaus kattaa kaikki muutkin asiat, joista ehdotetun hallitusmuodon jonkin säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Asetuksenantovallan rajoituksena lauseke merkitsisi sitä, ettei asetukseen saa sisällyttää säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä hallitusmuodon mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimissa. Pykälän 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Pykälän 3 momentissa säädetään oikeudenloukkauksen tai vahinkoa kärsineen oikeudesta vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön tuomitsemista rangaistukseen ja oikeudesta vaatia vahingonkorvausta.

4.1.2 Hallintolaki ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Lain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen

perusteella oikeutettuja odotuksia.¹ Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvontavelvollisuus (8 §) sekä hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §).

Hallintolain 5-7 ja 9-10 luvuissa säädetään hallintoasian käsittelystä, selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta, asian ratkaisemisesta sekä tiedoksiannosta. Hallintolain 44 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu ja 4 kohdan mukaan sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Lain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Pykälän 2 momentissa säädetyissä tilanteissa perustelut voidaan jättää esittämättä.

Hallintopäätöksen oikaisemista koskevasta oikaisuvaatimusmenettelystä ja päätöksessä olevan virheen korjaamisesta säädetään hallintolain 7 a ja 8 luvuissa.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 2 luvussa säädetään hallintopäätöksestä tehtävästä valituksesta ja 3 luvussa valituksen tekemisestä.

4.1.3 Rikoslaki

Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista, joita ovat muun muassa lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen, virkavelvollisuuden rikkominen sekä tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Luvun 14 §:ssä säädetään menettämisseuraamuksesta.

Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä määritellään muun muassa, mitä laissa tarkoitetaan virkamiehellä, julkisyhteisön työntekijällä ja julkista valtaa käyttävällä henkilöllä. Lukuun sisältyvän 12 §:n 1 ja 2 momentin mukaan luvun virkamiehestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön sekä luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta myös julkisyhteisön työntekijään.

4.1.4 Laki Kansaneläkelaitoksesta

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa säädetään Kelan tehtävästä erityislaeissa säädetyin sosiaaliturvan toimeenpanijana.

Kansaneläkelaitoksen hallinnosta säädetään lain 2 luvussa. Lukuun sisältyvän 11 §:n 1 momentin mukaan Kelan pääjohtajan ja johtajan palvelussuhteesta Kansaneläkelaitokseen on soveltuvin osin voimassa, mitä valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään valtion ylimpien virkamiesten vastuusta, erottamisperusteista ja palvelussuhteen ehdoista. Pykälän 2 momentin mukaan laitoksen toimihenkilöiden työsuhteeseen Kansaneläkelaitokseen noudatetaan työsopimuslakia (55/2001).

4.1.5 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus muun muassa siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.

Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Artiklan 2 kohdan mukaan tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyin oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.

¹ Hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksen-suojaperiaate.

4.1.6 Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelystä.

Asetuksen 22 artiklassa säädetään automatisoiduista yksittäispäätöksistä, profilointi mukaan luettuna. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan artiklassa tarkoitettu päätöksenteko on mahdollista, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksessa tarkoitetaan ”profiloinnilla” mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan (kohta 71) mukaan rekisteröidyllä olisi oltava oikeus olla joutumatta hänen henkilökohtaisia ominaisuuksiaan arvioivan, mahdollisesti toimenpiteen sisältävän päätöksen kohteeksi, joka on tehty yksinomaan automaattisen tietojenkäsittelyn perusteella, josta hänelle aiheutuu oikeudellisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla merkittävällä tavalla (esim. on-line luottohakemuksen automaattinen epääminen). Kohdan mukaan kyseinen tietojenkäsittely sisältää ”profiloinnin”, joka tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen tilanteen, terveyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi, siltä osin kuin sillä on rekisteröityyn kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavasti merkittävällä tavalla.

Asetuksen 25 artiklassa säädetään sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Säännöskohtaa koskevan asetuksen johdanto-osan (kohta 78) mukaan luonnollisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suoja henkilötietojen käsittelyssä edellyttää, että toteutetaan asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että asetuksessa säädetyt vaatimukset täyttyvät. Jotta voidaan osoittaa, että asetusta on noudatettu, rekisterinpitäjän olisi hyväksyttävä sisäisiä menettelyjä ja toteutettava toimenpiteet, jotka vastaavat erityisesti sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteita. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla muun muassa henkilötietojen käsittelyn minimointi, henkilötietojen pseudonymisointi mahdollisimman pian, tehtävien ja henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys, sen mahdollistaminen, että rekisteröity voi valvoa tietojenkäsittelyä ja että rekisterinpitäjä voi luoda ja parantaa turvaominaisuuksia. Kehittäessä, suunniteltaessa, valittaessa ja käytettäessä sovelluksia, palveluja ja tuotteita, jotka perustuvat henkilötietojen käsittelyyn tai käsittelevät henkilötietoja tehtävänsä täyttämiseksi, tuotteiden, palvelujen ja sovellusten tuottajia olisi kannustettava ottamaan huomioon oikeus tietosuojaan niiden kehittäessä ja suunniteltaessa tällaisia tuotteita, palveluja ja sovelluksia ja varmistamaan uusin tekniikka asianmukaisesti huomioon ottaen, että rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät pystyvät täyttämään tietosuojavelvoitteensa.

4.2 Kysymyksen asettelu

Kelan tehtävänä on toimeenpanna sosiaaliturvaa koskevaa etuuslainsäädäntöä. Samalla se toimeenpanee perustuslain 19 §:n mukaista perusoikeutta sosiaaliturvaan, joka on ihmisarvoisen elämän edellyttämä keskeinen perusoikeus. Toimeenpanotehtävän perusoikeudellinen ydin asettaa tehtävän hoitamiselle erityisiä asiakkaiden oikeuksin turvaamista koskevia ja heidän tarpeistaan lähteviä vaatimuksia. Sosiaaliturvaetuuksia koskevien päätösten, päätöksentekomenettelyjen ja –prosessien tulee päätöksentekotavasta riippumatta olla perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla lainmukaisia ja asiakkaiden oikeudet turvaavia. Laadukas

hallintotoiminta ja päätöksenteko vahvistavat luottamusta viranomaistoimintaan ja viranomaistoiminnan hyväksyttävyyttä etenkin silloin, kun toimintatavat ja –menetelmät muuttuvat.

Hallintomenettelyä säätelevä hallintolaki säätelee tarkemmin perustuslain 21 §:ssä säädettyä perusoikeutta oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Lähtökohtaisesti hallintolakia ja mahdollisia erityislainsäädännössä säädettyjä hallintomenettelyä koskevia säännöksiä tarkoituksensa mukaisesti soveltamalla, mainittu perusoikeus tulee hallintoasioiden käsittelyssä turvatuksi.

Laajeneva digitalisaatio sekä kehittyvä automaatio ja sen mahdollistamat käyttöalueet ovat kuitenkin nostaneet yleisesti kysymyksen perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeuksien toteutumisesta käytettäessä automaatiota hallinnossa ja päätöksenteossa. Kyseisten menettelyyn liittyvien oikeuksien turvaamisessa on perimmältään kysymys aineellisoikeudellisten oikeuksien turvaamisesta eli siitä, että ihmiset pääsevät oikeuksiinsa ja heidän asiansa ratkaistaan lainmukaisesti. Menettelyä koskevilla säännöksillä turvataan kyseisten muiden oikeuksien toteutumista. Viime kädessä kysymys on ihmisen aseman ja ihmisarvon loukaamattomuudesta sekä asiallisesti merkityksellisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta digitaalisessa toimintaympäristössä, jossa yhä enemmän yksilön kannalta merkityksellisiä asioita käsitellään automaation avulla. Hyvään hallintoon ja tietosuojan liittyvien perusoikeuksien toteuttaminen edellyttävät tällöin, että automaatiota koskevassa lainsäädännössä ja automaatiota hyödyntävissä tietojärjestelmissä sekä niiden hyödyntämisessä hallinnossa turvataan yleisen tietosuojasetuksen 25 artiklan mukaisesti oletusarvoinen ja sisäänrakennettu tietosuojajärjestelmä ja lisäksi vastaavalla tavoin oletusarvoinen ja sisäänrakennettu hyvä hallinto ja yksilön kaikkien oikeuksien toteutuminen. Perustuslain 1 §:n 2 momentti ja 14 §:n 4 momentti osaltaan ohjaavat tulkintaa julkisen vallan velvoitteista ihmislähtöisen ja ihmisten toimijuutta korostavan hyvän hallinnon toteuttamisessa.

Tarkastelen päätöksessäni edellä mainitusta näkökulmasta automaatiota Kelan sosiaaliturvaa koskevassa päätöksenteossa. Tarkasteluni painottuu yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn perustuvaan päätöksentekoon. Arvioin sitä erityisesti perustuslain 21 §:n ja hallintolain sekä yleisen tietosuojasetuksen säätelykokonaisuudessa. Arvioin jossain määrin myös perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun toteutumiseen liittyviä kysymyksiä automaattisessa päätöksenteossa.

Päätöksen Arviointi, Johtopäätökset ja Toimenpiteet –kohdissa käytetään käsitettä automaattinen päätöksenteko päätöksenteosta, joka perustuu pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn ja käsitettä automaattinen päätös päätöksestä, joka on tuotettu automaattisessa päätöksenteossa. Muilta osin kysymys osittain automatisoidusta (automaatioavusteisesta) tai manuaalisesta päätöksenteosta.

4.3 Arviointi

4.3.1 Kelan käyttämän automaation taso

Selvityksensä mukaan Kela hyödyntää automaatiota eri asteisesti kaikessa etuustyössään. Pohja-automaatiota hyödyntäessään etuuskäsittelijät käyttävät etuusjärjestelmässä olevia päivittyviä tietoja tietokoneen tuottaman prosessin mukaisesti etenevässä toimintatavassa. Kelan mukaan suurin osa automaattisesti tuotettavista ratkaisuista on osittain automatisoituja. Kyseisten päätösten tekemiseen etuuskäsittelijät osallistuvat tarkastelemalla ja huomioimalla päätökseen vaikuttavia tekijöitä.

Kela mukaan sen tekemistä päätöksistä pieni osa perustuu pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn (sääntöpohjainen automaatio). Kyseisiä päätöksiä Kela tekee opintoetuksissa silloin, kun päätöksenteko ei sisällä harkintaa, vaan etuus myönnetään hakemuksen mukaisesti tai kun asiakas on peruuttanut etuuden tietyksi ajaksi tai kun asiakas on hyväksynyt päätösehdotuksen. Lainsäädännön muutoksiin perustuvat etuuden tason muutokset toteutetaan eräajoilla ja muutos tapahtuu automaattisesti, jolloin myös päätös silloin, kun se annetaan, on täysin automaattinen. Selvityksen mukaan useissa etuuksissa voidaan lisäksi tehdä esimerkiksi rekisteritietoihin perustuva lakkautuspäätös sekä joissakin etuuksissa määräaikaistarkastuksiin pohjautuva lakkautuspäätös täysin automaattisesti.

Selvityksen perusteella Kelan päätöksenteko on pitkälti osittain automatisoitua, mutta Kela tekee myös pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksiä.

4.3.2 Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetut päätökset

Kelan käsityksen mukaan on tulkinnanvaraista, kuuluvatko sen täysin automaattisesti tekemät päätökset yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisalaan. Kela ei selvityksensä mukaan tee automaattisia päätöksiä, joissa on kysymys etuuden myöntämisen- tai epäämisperusteita koskevasta harkinnasta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksessa henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Asetuksen tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä on asetuksen 4 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan toiminta tai toiminnat, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.

EU:n tietosuojaryhmän (jäljempänä tietosuojaryhmä, nykyisin Euroopan tietosuojaneuvosto) antamien suuntaviivojen mukaan automatisoiduilla päätöksillä on eri soveltamisala, ja ne voivat olla päällekkäisiä profiloinnin kanssa tai olla sen tuloksia. Pelkästään automatisoitu päätöksenteko tarkoittaa kykyä tehdä päätöksiä tekniikan avulla ilman ihmisen osallistumista. Automatisoidut päätökset voivat perustua minkä tahansa tyyppisiin tietoihin, kuten henkilön itsensä antamiin tietoihin, henkilöstä havainnoituihin tietoihin (esim. sovelluksen avulla kerätyt paikannustiedot) tai johdettuihin tai pääteltyihin tietoihin (esim. luottopesteytys). Suuntaviivojen mukaan automatisoituja päätöksiä voidaan tehdä joko profiloinnin avulla tai ilman sitä eivätkä ne välttämättä ole erillisiä toimintoja. Suuntaviivoissa on todettu, että yksinkertaisena automatisoituna päätöksentekoprosessina alkava toiminta, voi muuttua profilointiin perustuvaksi toiminnaksi sen perusteella, miten tietoja käytetään.²

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan, sitä koskevan johdanto-osan (kohta 71) ja edellä mainittujen suuntaviivojen perusteella artiklassa tarkoitetuilta automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä ei edellytetä, että niitä tehtäessä käytettäisiin yksittäistapauksellista harkintaa tai, että niiden tulisi sisältää profilointia, vaikka ne voivat sisältää myös sitä. Automatisoidut päätökset voivat perustua muun muassa henkilön antamiin tai hänestä muuten havaittuihin tietoihin.

Selvityksensä mukaan Kela tekee pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksiä tilanteissa, joissa etuus myönnetään hakemuksen mukaisesti tai joissa asiakas peruuttaa etuuden tietyksi ajaksi tai hyväksyy päätösehdotuksen. Päätöksenteko pohjautuu tuolloin asiakkaan Kelalle antamiin tietoihin.

²Tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista annetut suuntaviivat [WP251rev.01](#), (s. 8). Suuntaviivoissa annetun esimerkin mukaan ylinopeussakkojen määrääminen pelkästään nopeuskameroiden tuottaman näytön perusteella on automatisoitu päätöksentekoprosessi, johon ei välttämättä liity profilointia. Siitä tulisi kuitenkin profilointiin perustuva päätös, jos henkilön ajotapoja seurattaisiin pidemmän aikaa ja sakon määrä määräytyisi esimerkiksi sellaisen arvioinnin perusteella, jossa otetaan huomioon muita tekijöitä, kuten onko ylinopeus toistuvaa tai onko kuljettaja syyllistynyt äskettäin muihin liikenerikkomuksiin.

Kelan selvityksen mukaan sen antaessa etuuden lakkauttamista koskevan päätöksen automaattisesti, päätös voi perustua päivittyvään rekisteritietoon selkeistä ja riidattomista etuuden maksamisen esteistä. Kelan automaattiset päätökset voivat perustua myös etuuden saajan passiivisuuteen eli siis siihen, ettei hän anna tietoja itsestään tai tilanteestaan.

Sillä, miten henkilötiedot tulevat käsiteltäviksi, ei yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan sovellettavuuden kannalta sinänsä ole merkitystä, koska sen mukaiset päätökset voivat perustua minkä tahansa tyyppiisiin tietoihin.

Kelan selvityksessään esille nostamissa etuuden myöntämistä, peruuttamista ja lakkauttamista koskevilla päätöksillä on Kelan asiakasta eli rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia.³

Kelan selvityksessään viittaamalla hallituksen esityksellä ([HE 52/2018 vp](#)) olisi mahdollistettu yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen automaattisten päätösten antaminen Kelan hoitaman lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanossa tietyin edellytyksin. Esityksen tavoitteena oli saattaa kansallinen sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntö yhteensopivaksi yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Esityksen perusteluissa todettiin, että vakuutuslaitokset antavat nykyisin pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä tietyissä asiaryhmissä. Automaattisen päätöksenteon avulla olisi esityksen mukaan mahdollista tehostaa ratkaisutoimintaa ja kohdentaa henkilöresursseja rutiinitehtävien tekemisestä harkintaa vaativaan ratkaisutoimintaan ja asiakaspalveluun. Selkeissä ja yksinkertaisissa asioissa automaattinen käsittely saattoi esityksen mukaan olla tehokkaampaa ja tarkempaa kuin asioiden käsittely työntekijöiden toimesta. Jotta vakuutuslaitokset olisivat voineet jatkossakin hyödyntää ja kehittää ratkaisuprosessejaan, olisi esityksen mukaan automatisoitujen päätösten antaminen tullut sallia lailla. Lisäksi lainsäädännössä olisi tullut esityksen mukaan ottaa huomioon, että tietotekniikan kehittyessä automaattista päätöksentekoa voidaan entistä enemmän hyödyntää vakuutustoiminnassa ja sosiaaliturvan toimeenpanossa.⁴ Esityksen käsittely raukesi sittemmin eduskunnassa.

Käsitykseni mukaan hallituksen esityksessä tarkoitetuilla vakuuslaitosten nykyisin tekemillä päätöksillä viitataan muun muassa Kelan selvityksessään mainitsemiin täysin automaattisesti tehtäviin päätöksiin. Esityksen perusteella muun muassa Kelan katsottiin tekevän yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä.

Tietosuojavaaluttetun toimisto on yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu kansallinen valvontaviranomainen, joka valvoo tietosuojalainsäädännön noudattamista. Kysymys siitä, ovatko Kelan automaattiset päätökset yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksiä, voisi tulla tietosuojavaaluttetun arvioitavaksi.

Käsitykseni mukaan Kelan automaattisesti tekemissä päätöksissä, joissa päätös tehdään asiakkaan hakemuksen tai peruutusilmoituksen mukaisesti tai asiakkaan hyväksymän päätösehdotuksen tai passiivisuuden perusteella, näyttäisi olevan kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista päätöksenteosta, joka perustuu pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn ja jolla on rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Rekisteröidyillä on mainitun säännöksen perusteella lähtökohtaisesti oikeus olla joutumatta kyseisenkaltaisen päätöksen kohteeksi, minkä johdosta kyseinen päätöksenteko on kiellettyä, ellei se jollakin artiklan 2 kohdassa mainitulla perusteella ole sallittua.

Tulkinnanvaraisempi tilanne sen sijaan on niiltä osin, kun etuuden tason muutos perustuu suoraan lain muutokseen eikä Kela tee varsinaista päätöstä asiasta, ellei asiakas sitä erikseen pyydä. Etuuden tason muutosta koskeva päätöksenteko tapahtuu kyseisissä tilanteissa varsinaisesti jo siinä vaiheessa, kun etuuden tasoon vaikuttava lainsäädäntö on hyväksytty ja se tulee voimaan. Näissä tilanteissa ei ole kysymys etuuden

³ Suuntaviivojen [WP251rev.01](#) (s. 22-23) mukaan päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia ovat muun muassa lakisääteisen sosiaalietuuden, kuten lapsilisän tai asumistuen, myöntäminen tai epäminen.

⁴ [HE 52/2018 vp](#) (s. 14 ja 17)

saajan oikeudesta etuuteen, vaan etuuden tason muutoksesta, joka ei määräydy yksilöllisesti. Kela toimeenpanee lainsäädännön edellyttämän muutoksen. Merkityksellistä etuuden saajien näkökulmasta on silloinkin se, että muutos toimeenpannaan lainmukaisesti automatisoidussa järjestelmässä etuuden saajien oikeudet turvaten.

4.3.3 Automaattisen päätöksenteon oikeusperusta

Yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista annettujen suuntaviivojen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan pelkästään automaattiseen tietojen käsittelyyn perustuvien päätösten yleinen kieltö.⁵

Pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvia yksittäispäätöksiä on kuitenkin mahdollista tehdä artiklan 2 kohdassa säädetyn edellytyksin. Artiklan 1 kohta ei sovelleta artiklan 2 kohdan b) alakohdan mukaan, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (jäljempänä suojatoimet).

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan (kohta 71) mukaan asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun tietojenkäsittelyyn perustuva päätöksenteko olisi sallittava, jos siihen annetaan nimenomainen lupa rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä.

Kelan selvityksen mukaan sen automaation käyttö perustuu Kansaneläkelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ään. Pykälän 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksen päätös on allekirjoitettava. Päätökseen, joka annetaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä aikaansaatuna asiakirjana, allekirjoitus voidaan merkitä koneellisesti. Kela on viitannut selvityksessään hallituksen esitykseen ([HE 52/2018 vp](#)) ja todennut, että mainitun hallituksen esityksen raukeamisen jälkeen kansallisessa lainsäädännössä ei ole yksiselitteistä ja riittävällä tavalla säädetty täysin automaattisesta käsittelystä etuuksien toimeenpanossa.

Kansaneläkelaitoksesta annettu valtioneuvoston asetus on annettu muun muassa Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 25 §:n perusteella. Kyseisen lainkohdan mukaan säännöksiä Kansaneläkelaitoksen nimenkirjoitusoikeudesta ja muusta tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Kyseinen asetuksenantovaltuutus ei sisällä toimivaltaa säätää automaattisesta päätöksenteosta.

Kumotun ja vuoden 2019 alkuun voimassa olleen henkilötietolain 31 §:ssä säädettiin automatisoiduista päätöksistä. Pykälän 1 kohdan mukaan sellaisen rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointiin tarkoitettujen päätösten tekeminen, joka tapahtui ainoastaan automatisoidun tietojenkäsittelyn perusteella ja josta aiheutui rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia tai joka muuten vaikutti häneen merkittäväällä tavalla, oli sallittu vain, jos siitä oli laissa säädetty. Annettaessa valtioneuvoston asetusta Kansaneläkelaitoksesta henkilötietolaki edellytti, että ainoastaan automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn perustuvan päätöksen tekemisestä tuli säätää lailla. Automatisoitu päätös -käsite näyttää kuitenkin henkilötietolaissa edellyttäneen kyseisiin päätöksiin sisältyvän rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointia.⁶

Automaattiseen päätöksentekoon liittyy tässä päätöksessä myöhemmin esitetyllä tavalla perusoikeuksien suojan, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutumista koskevia kysymyksiä. Kyseinen päätöksenteko koskee yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia, joiden perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Päätöksenteon perusteista, kuten toimivallasta tehdä kyseisiä päätöksiä, ei perustuslain mukaan voi säätää asetuksella.

⁵ Suuntaviivat [WP251rev.01](#) (s. 21)

⁶ Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 96/1998 vp](#), s. 65) mukaan automatisoidun päätöksen tarkoituksena oli oltava rekisteröidyn ominaisuuksien, kuten esimerkiksi ammatillisen suorituskyvyn, luottokelpoisuuden, luotettavuuden tai käyttäytymisen arvioiminen.

Automaattisesta päätöksenteosta lailla säätämisen tarve on todettu myös edellä mainitussa hallituksen esityksessä ([HE 52/2018 vp](#)) eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta.

Kelan toteuttamalle automaattiselle päätöksenteolle ei edellä esitetyllä tavalla ole perustuslain edellyttämää oikeusperustaa eikä siihen siten ole annettu nimenomaista lupaa yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan tarkoittamalla tavalla kansallisessa lainsäädännössä.

Huomattava on lisäksi, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan ([PeVL 78/2018 vp](#), [PeVL 70/2018 vp](#), [PeVL 62/2018 vp](#)) hallituksen esityksistä, joissa esitettiin säädettäväksi automatoituista yksittäispäätöksistä, todennut, että kyseisiä esityksiä oli välttämätöntä täsmentää siltä osin, missä tilanteissa tai mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi ollut mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Kelan selvityksessään esittämä oikeusperusta automaattiselle päätöksenteolle ei täytä myöskään perustuslakivaliokunnan kyseisessä lausuntokäytännössä omaksumaa kantaa sääntelyn yksityiskohtaisuudesta.

Siltä osin kuin Kela päätöksenteko on osittain automatisoitu, jää Kelan selvityksen perusteella jossain määrin epäselväksi, mikä etuuskäsittelijöiden vaikutus päätöksenteossa on. Yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista annettujen suuntaviivojen mukaan ihmisen osallistumisen päätöksentekoon tulee olla todellista, jotta päätöksenteko ei olisi pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa. Suuntaviivojen mukaan ihmisen osallistumisesta on kysymys silloin, kun päätöksen valvonnalla on merkitystä eikä se ole vain tyhjä ele. Valvonnan suorittajalla olisi oltava valtuudet ja pätevyys muuttaa päätöstä.⁷

Sikäli kuin Kelan osittain automatisoitu päätöksenteko täyttää kyseisen ihmisen osallistumisen –vaatimuksen, ei siinä näyttäisi olevan kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyä eikä sen toimeenpanemisen edellytyksenä ole artiklan 2 kohdassa säädettyjen vaatimusten täyttäminen.

Totean vielä, että siltä osin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettussa päätöksenteossa käytetään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, on käsittelyn täytettävä myös 22 artiklan 4 kohdan erityiset vaatimukset.

4.3.4 Hyvän hallinnon, oikeusturvan ja suoja-toimien toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa

Edellä esitetyn mukaisesti pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvasta Kelan päätöksenteosta ei ole säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan eikä perustuslain edellyttämällä tavalla.

Kela on todennut selvityksessään, että se toteuttaa sääntelyn puutteellisuudesta huolimatta automaatiota niin, että rekisteröityjen oikeudet toteutuvat.

4.3.4.1 Hyvä hallinto ja oikeusturva

Hallintolain 2 luvun 6-9 §:ssä säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintolain 5-7 sekä 9-10 luvuissa säädetään hallintoasian käsittelystä, selvittämisestä ja kuulemisesta, asian ratkaisemisesta sekä tiedoksiantosta. Hallintopäätösten perustelut ja perusteluvollisuutta koskevia täydentäviä säännöksiä sisältyy myös sosiaaliturvaa koskevaan etuuslainsäädäntöön. Oikaisun hakemisesta hallintopäätökseen ja päätöksessä olevan virheen korjaamisesta säädetään hallintolain 7 a ja 8 luvuissa. Hallintopäätöksestä tehtävästä valituksesta ja valituksen tekemisestä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Kyseisillä säännöksillä toimeenpannaan perustuslain 21 §:ssä turvattua perusoikeutta oikeusturvaan.

Hyvän hallinnon perusteita niihin kuuluvine periaatteineen samoin kuin hallintolain hallintoasian käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä on soveltamisalansa mukaisesti sovellettava eri tasoisella automaatiolla toteutettuun päätöksentekoon samalla tavalla kuin manuaaliseen päätöksentekoon.

⁷ Suuntaviivat [WP251rev.01](#) (s. 22)

Kelan selvityksessä on selostettu edellä mainittujen säännösten soveltamista automaattisessa päätöksenteossa ja todettu, että niitä noudatetaan samalla tavalla kuin manuaalisessakin päätöksenteossa. Selvityksen mukaan automaation käyttö parantaa etuusasioiden asianmukaista käsittelyä muun muassa nopeuttamalla etuuksien käsittelyä ja maksatusta sekä parantamalla päätösten laatua inhimillisten huolimattomuusvirheiden vähentyessä. Automaation ansiosta asiointia voidaan selvityksen mukaan toteuttaa hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti ja käyttää resursseja enemmän asiakkaiden neuvontaan ja tukeen.

Oikeusministeriön arviomuistiossa hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön tarpeista on selvitetty muun muassa sitä, ovatko hallintolain keskeiset säännökset toteutettavissa automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ja liittykö niihin sääntelytarpeita. Selvityksessä todettiin, että hallinnon oikeusperiaatteista ei aiheudu sääntelytarpeita samoin kuin ei palvelu- ja neuvontaperiaatteesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksestakaan. Muistion mukaan viranomaisen on kuitenkin otettava periaatteet huomioon automaattisen hallintotoiminnan järjestämisessä.

Muistion mukaan automaattinen päätöksenteko ei aiheuta sääntelytarpeita myöskään hallintoasian vireille tuloa, tiedoksiantoa, selvittämismuutoksia tai kuulemista koskien. Selvityksessä todetaan kuitenkin hallintolain 8 §:ään (neuvonta) ja 44 §:n (päättöksen sisältö) 1 momentin 4 kohtaan (lisätietojen antaminen) viitaten, että ne eivät ole esteenä hallintoasioiden ratkaisemiselle automaattisessa menettelyssä, mikäli viranomainen järjestää neuvonnan ja lisätietojen antamisen siten, että yhteydenotto ohjautuu henkilölle, jolla on kyseiseen automatisoituun käsittelyyn liittyvä riittävä asiantuntemus. Myöskään esteellisyyskysymysten ei selvityksessä katsottu aiheuttavan uuden sääntelyn tarvetta, mutta automaattista päätöksentekojärjestelmää suunnittelevan viranomaisen tulee muistion mukaan arvioida järjestelmän käytön yhteydessä mahdollisesti esille nousevia esteellisyyskysymyksiä ja otettava tarvittaessa käyttöön menettelyjä, joilla näihin tilanteisiin vastataan.⁸

Muistion mukaan hallintolain 45 §:ssä säädetystä perusteluvelvollisuudesta ei aiheudu automaattista päätöksentekoa koskevia sääntelytarpeita, mutta automaattisessa päätöksenteossa käytettävän ohjelmakoodin julkisuudella voi olla merkitystä valvonnalle ja asianosaisen edellytyksille arvioida muun muassa päätöksen oikeellisuutta ja muutoksenhaun tarvetta. Selvityksessä on viitattu yleisen tietosuojasetuksen edellyttämiin suojatoimiin ja katsottu, että automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä tulisi vastaavasti edellyttää viranomaista esittämään kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä. Selvityksen mukaan velvoitteen tarkempaa sisältöä on tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa ja velvoite täydentäisi hallintolain 45 §:ssä säädettyä.⁹ Oikeusministeriö on sittemmin asettanut työryhmän valmistelemaan hallituksen esitystä automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi.

Kelan antaman selvityksen perusteella ei ole syytä epäillä, etteikö hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä noudatettaisi Kelan automaattisessa päätöksenteossa.¹⁰

Mainittuun päätöksentekoon kuitenkin liittyy erityisiä kyseisestä päätöksentekotavasta asianosaisten oikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseen liittyviä kysymyksiä, joita on selvitetty edellä mainitussa oikeusministeriön arviomuistiossa ja joita käsitellään parhaillaan oikeusministeriön edellä mainitussa työryhmässä. Sen vuoksi en katso perustelluksi käsitellä päätöksessäni kattavasti näitä kysymyksiä. Esitän kuitenkin tässä päätöksessä myöhemmin (kohta 4.3.4.3) eräitä näkemyksiäni, jotka koskevat automaattisista päätöksistä annettavia tietoja hallintopäätösten perusteluvelvollisuutta sivuten.

⁸ [Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14](#) (s. 32-40). Totesin oikeusministeriölle kyseisestä muistiosta antamassani lausunnossa [OKV/1348/21/2020](#), että automaattisessa päätöksenteossa kysymys on muuttuvasta ja vaikeasti hahmotettavasta alueesta, minkä vuoksi erilaisten esteellisyystilanteiden syntyminen olisi asian jatkokäsittelyssä tarpeellista kartoittaa perusteellisesti.

⁹ [Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14](#) (s. 40-41 ja 45-46)

¹⁰ Todettakoon kuitenkin, että apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti antamassaan ratkaisussa [OKV/868/1/2018](#) Kelan huomiota hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohtaan, jonka mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää lisätietoja päätöksestä. Kantelijalle annetusta osittain automaattisesti tehdystä päätöksestä eivät kyseiset tiedot ilmenneet.

4.3.4.2 Suojatoimet

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu automaattinen henkilötietojen käsittely on mahdollista artiklan 2 kohdassa säädetyillä perusteilla. Artiklan 2 kohdan b) alakohdassa tarkoitettussa jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvassa päätöksenteossa tulee kyseisessä lainsäädännössä vahvistaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Kyseistä automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä ei edellä esitetyllä tavalla vielä ole. Arvioin seuraavassa suojatoimien toteutumista nykyisessä tilanteessa eräiltä osin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan (kohta 71) mukaan rekisteröidyn oikeuksien, vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi 22 artiklassa tarkoitettuun käsittelyyn olisi aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi kuuluttava muun muassa käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

Hallintolain hallintoasian käsittelemistä koskevat säännökset (mm. asianosaisen kuuleminen ja asian selvittäminen, asian ratkaiseminen, päätöksen tiedoksiantaminen, oikaisuvaatimusmenettely, virheen korjaaminen) samoin kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset tietyin osin (valitus ja valituksen tekeminen) näyttävät säätelevät niitä seikkoja, joita yleisen tietosuoja-asetuksen edellä mainitussa artiklassa edellytetään rekisteröidyn oikeuksien, vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi (oikeus esittää kantansa, päätöksen tiedoksisaaminen, riitautus). Siltä osin kuin kysymys on samoista oikeushyvistä, voidaan ajatella, että mainitut kansalliset säännökset toimeenpanemalla, tulevat samalla lähtökohtaisesti toimeenpannuiksi myös kyseiset yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamat suojatoimet.

Käsittelen seuraavassa suojatoimia siltä osin kuin ne edellyttävät tietojen antamista automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvista päätöksistä ja oikeutta vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan tarkoittamat suojatoimet edellyttävät, että rekisteröidylle annetaan selvitys tehdystä päätöksestä. Mitä tällä selvityksellä tarkoitetaan, jää artiklakohdan ja yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perusteella jossain määrin epäselväksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään tiedoista, jotka on toimitettava rekisteröidylle, kun häntä koskevia henkilötietoja kerätään häneltä itseltään. Artiklan 2 kohdan f) alakohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettujen tietojen lisäksi rekisterinpitäjän on silloin, kun henkilötietoja saadaan, toimitettava rekisteröidylle seuraavat lisätiedot, jotka ovat tarpeen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi: automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettua profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 2 kohdan g) alakohdassa säädetään saman sisältöisesti rekisterinpitäjän velvollisuudesta antaa kyseiset tiedot, kun kysymys on tiedoista, joita rekisterinpitäjä ei ole saanut rekisteröidyltä. Artiklan 5 kohdan c) alakohdan mukaan muun muassa kohtia 1 ja 2 ei sovelleta, jos ja siltä osin kuin tietojen hankinnasta tai luovuttamisesta säädetään nimenomaisesti rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi¹¹.

Edelleen asetuksen 15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy tietoihinsa. Artiklan 1 kohdan h) alakohdan mukaan rekisterinpitäjän on annettava rekisteröidylle tieto automaattisen päätöksenteon, muun muassa 22 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettua profiloinnin olemassaolo, sekä ainakin näissä tapauksissa merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyys ja mahdolliset seuraukset rekisteröidylle.

¹¹ Tietosuojaryhmän antamien asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevien suuntaviivojen [WP260_rev.01](#) (s. 32) mukaan kyseisen lainsäädännön on koskettava suoraan rekisterinpitäjää ja henkilötietojen hankinnan tai luovuttamisen on oltava rekisterinpitäjälle pakollista.

Mainittujen säännösten perusteella rekisteröidyllä on oikeus saada muun muassa selvitys tehdystä päätöksestä, automaattisen päätöksenteon olemassaolosta ja merkitykselliset tiedot henkilötietojensa käsittelyyn liittyvästä logiikasta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet toimittaakseen rekisteröidylle muun muassa 13 ja 14 artiklan mukaiset tiedot ja 15-22 artiklan mukaiset kaikki käsittelyä koskevat tiedot tiiviisti esitetyssä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle.

Rekisterinpitäjän on yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista annettujen suuntaviivojen mukaan tarjottava rekisteröidylle yksinkertainen tapa käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdassa tarkoitettuja suoja-toimia. Mainittu korostaa käsittelyn avoimuuden tarvetta. Suuntaviivojen mukaan rekisteröity pystyy riitauttamaan päätöksen tai esittämään siitä kantansa vain, jos hän ymmärtää täysin, miten se on tehty ja millä perustein.¹²

Yleisen tietosuoja-asetuksen läpinäkyvyysperiaatteesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a) alakohdassa. Henkilötietojen käsittelyn on oltava läpinäkyvää eli rekisteröidylle avointa, mikä asetuksen johdanto-osan (kohta 39) mukaan tarkoittaa muun ohella tiedon antamista henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä säännöistä ja suoja-toimista. Läpinäkyvyysperiaate ilmenee myös muun muassa edellä mainituista asetuksen 13-15 artikloista, jotka muun ohella edellyttävät tietojen antamista asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päätöksenteosta. Käsittelyn läpinäkyvyysvaatimus käy ilmi lisäksi 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan edellyttämistä suojavaatimuksista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista annettujen suuntaviivojen mukaan rekisterinpitäjien tulisi antaa automatisoitua päätöksentekoprosessia koskevat tiedot selkeästi ja yksinkertaisesti.¹³ Tietosuojaryhmä on suuntaviivoissaan määrittänyt käytännön ohjeita ja antanut tulkinta-apua henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä koskevasta velvollisuudesta. Läpinäkyvyyden periaatteen noudattamisen kautta rekisteröidyt voivat saattaa rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät vastuuseen ja valvoa henkilötietojensa käsittelyä sekä hyödyntää heille kuuluvia oikeuksia. Suuntaviivojen mukaan rekisteröidylle suunnatun yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla esitetyn tiedon ja viestinnän tulisi olla tehokasta ja ytimekästä eikä rekisteröityjä tulisi kuormittaa liialla tiedolla. Kohdeyleisön keskimääräisen edustajan olisi suuntaviivojen mukaan pystyttävä ymmärtämään, mitä tiedoissa tarkoitetaan. Ymmärrettävyys liittyy suuntaviivojen mukaan läheisesti selkeän ja yksinkertaisen kielen vaatimukseen.¹⁴

Edellä mainitun perusteella yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdassa tarkoitettuna suoja-toimena päätöksestä annettava selvitys näyttäisi tarkoittavan selvitystä päätöksentekoprosessista eli selvitystä siitä, millä tavoin päätökseen on päädytty. Tiedon avulla rekisteröity voi arvioida tarpeen riitauttaa päätös, mikä hallintopäätöksen kohdalla tarkoittaa arviota muutoksenhaun tarpeesta.

Rekisteröidyn näkökulmasta yleisen tietosuoja-asetuksen keskeinen lähtökohta henkilötietojen käsittelyssä on läpinäkyvyys (avoimuus), joka koskee muun ohella automaattista päätöksentekoa ja päätöksentekoprosessia. Läpinäkyvyys on asetuksen mukaan toteutettava rekisteröidyn kannalta ymmärrettävästi.

4.3.4.3 Yhteenveto

Hallintolain 7 luvussa säädetyillä asian ratkaisemista koskevilla säännöksillä paitsi turvataan asianosaisten oikeuksia, toimeenpannaan myös hallintotoiminnan avoimuutta. Keskeinen oikeusturvaa ja avoimuutta koskeva säännös on hallintolain perusteluvollisuutta koskeva 45 §. Sen perusteella hallintopäätöksestä

¹² Suuntaviivat [WP251rev.01](#) (s. 29)

¹³ Suuntaviivat [WP251rev.01](#) (s. 17 ja 27)

¹⁴ Suuntaviivat [WP260 rev.01](#) (s. 5-7)

on käytävä ilmi, kuinka ratkaisuun on asiaan liittyviä seikkoja ja selvityksiä arvioimalla sekä oikeussääntöjä soveltamalla päädytty. Hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden perusteella viranomaistoiminnassa on kiinnitettävä huomiota asiakkaan näkökulmaan¹⁵. Muun ohella kyseinen näkökulma edellyttää, että hallintopäätösten on oltava rakenteeltaan selkeitä ja johdonmukaisia kokonaisuuksia, jotka ovat myös hallintolain 9 §:n edellyttämällä tavalla kieleltään asiallisia, selkeitä ja ymmärrettäviä.¹⁶

Asianosaisella tulee yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan mukaisena suojatoimena olla oikeus saada pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvassa päätöksenteossa tieto asiansa päätöksentekoprosessista. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu läpinäkyvyyden periaate edellyttää, että tietojen ja viestinnän on oltava helposti saatavilla ja ymmärrettävissä ja käytetyn kielen on oltava selkeää ja yksinkertaista.

Hallituksen esityksessä ([HE 224/2018 vp](#)) eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi esitettiin, että Maahanmuuttovirastolle olisi annettu toimivalta tehdä pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä tietyin edellytyksin ja rekisteröidyllä olisi ollut oikeus saada selvitys hänelle automaattisessa käsittelyssä tehdystä yksittäispäätöksestä. Esityksessä käsiteltiin sitä, mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettulla selvityksen saamisella tarkoitetaan. Perustelujen (s. 76) mukaan tiedon saamisessa olisi ollut kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta suojatoimesta. Perusteluissa todettiin, ettei yleisen tietosuoja-asetuksen tekstistä käy ilmi, tarkoitetaanko tällä oikeudella oikeutta saada selvitys yksittäisestä, nimenomaisesti rekisteröidylle tehdystä automaattisesta päätöksestä vai oikeudesta saada yleisesti tietoja käsittelyn logiikasta ja käsittelyn merkittävytydestä ja seurauksista. Esityksen mukaan sanamuoto jätti myös epäselväksi, missä vaiheessa päätöksentekoa kyseinen selvitys tulisi antaa. Esityksen mukaan Maahanmuuttoviraston olisi tullut selvityksessä esittää rekisteröidylle perusteet ja syyt sille, miksi rekisteröidylle tehtiin automaattinen päätös. Käytännössä se olisi esityksen mukaan tarkoittanut selvitystä siitä, miksi rekisteröidyn päätöstä ei käsitelty luonnollinen henkilö. Kyseisellä selvityksellä olisi esityksen mukaan varmistettu lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukainen läpinäkyvyys.

Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa ([PeVL 62/2018 vp](#)), että koska esityksen tarkoituksena ei ollut säätää hallintopäätöksen perustelemisesta hallintolain 45 §:ssä säädetystä poikkeavasti, oli säännöksen sanamuoto syytä korjata perusteluissa esitetyn mukaiseksi. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti kyseisessä ja myös toisessa ([PeVL 7/2019 vp](#)) lausunnossaan huomiota algoritmien julkisuuteen ja julkisuuden asianmukaiseen toteutumiseen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa.

Myös edellä mainitussa oikeusministeriön arviomuistiossa on todettu, että palvelu- ja neuvontaperiaatteesta ja hyvän kielenkäytön vaatimuksesta voi seurata viranomaiselle velvollisuus kuvata ja selventää automaattista menettelyä ja sen taustalla olevia sääntöjä ja periaatteita.¹⁷

Selvityksen antohetkellä Kela ei etuuspäätöksissään maininnut, että päätös on tehty automaattisessa käsittelyssä, mutta selvityksensä mukaan Kela aikoi lisätä tiedon automaattisesti tuotettuihin päätöksiin. Selvityksen mukaan Kelan käyttämässä sääntöpohjaisessa automaatioissa päätöksentekoprosessi on läpinäkyvä, automaation tuottaman lopputuloksen päättelyketju on avattavissa ja asiakkaalle voidaan kertoa tietojen käsittelystä.

¹⁵ Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) lain 7 §:ää koskevissa perusteluissa on todettu, että palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Esityksen mukaan hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään.

¹⁶ Hallintopäätösten laatua koskevat puutteet ovat toistuvasti esille valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Hallintopäätösten laatuksymystä on käsitelty mm. apulaisoikeuskanslerin päätöksessä [OKV/26/70/2020](#), joka koskee perustoimeentulotukipäätösten laatua.

¹⁷ [Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14](#) (s. 34)

Yleinen tietosuoja-asetus säätelee henkilötietojen käsittelyä. Hallintolain ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännökset säätelevät hyvää hallintoa, menettelyä hallintoasioiden käsittelyssä ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Vaikka yleinen tietosuoja-asetus ei säätele hallintomenettelyä, seuraa siitä menettelyllisiä vaatimuksia hallintoasioiden käsittelemiselle ja päätöksenteolle silloin, kun kysymys on henkilötietojen käsittelemisestä ja erityisesti automaattisesta päätöksenteosta. Hallintolain ja yleisen tietosuoja-asetuksen lähtökohta on avoimuuden ja läpinäkyvyyden kohdalla sama; asiakkaan/rekisteröidyn tarpeista lähtevä avoin ja ymmärrettävästi esitetty tieto henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavasta henkilötietojen käsittelystä.

Riippumatta siitä, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä päätöksentekoprosessia koskevilla tiedoilla tarkoitetaan, ne eivät näytä olevan sama asia, kuin hallintolain tarkoittamat ratkaisun perustelut. Molemmat kuitenkin nivoutuvat kysymykseen siitä, miten henkilötietoja käsittelemällä annettuun ratkaisuun on päädytty. Päätöksentekosäännöillä, algoritmeilla ja ylipäänsä tiedoilla ratkaisuun johtaneesta päättelyketjusta on merkitystä ratkaisun oikeellisuuden arvioinnille ja siten asianosaisen oikeuksille ja oikeusturvalle. Sen vuoksi paitsi tiedon automaattisen päätöksenteon olemassaolosta, myös päätöksenteon pohjana olevien automaattista käsittelyä koskevien päätöksentekosääntöjen tulisi olla osa johdonmukaista päätöskokonaisuutta niin, että päätös toteuttaisi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämää läpinäkyvyyttä muun muassa suoja-toimista ja olisi samalla hallintolain edellyttämällä tavalla kielellisesti ja rakenteellisesti selkeä ja ymmärrettävä sekä perusteltu hallintopäätös¹⁸.

Edellä mainittu palvelisi näkemykseni mukaan myös hallintolaissa säädetyn neuvonta- ja lisätietojenanto-velvollisuuden täyttämistä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että kysymys hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesta velvollisuudesta ilmoittaa päätöksessä lisätietoja antava henkilö ja hänen yhteystietonsa, on arvioitava erikseen automaattisten päätösten kohdalla huomioiden päätöksentekotavasta mahdollisesti seuraavat erityisvaatimukset. Kyseiseen asiaan on oikeusministeriön arviomuistiossa automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista kiinnitettykin huomiota (ks. edellä s. 18).

Totean suoja-toimiin liittyen vielä, että ne edellyttävät myös, että rekisteröidyllä on oltava oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojensa käsittelyyn.

Kelan selvityksen mukaan sääntöpohjainen automaatio ei ratkaise asiaa, jos Kelaan on toimitettu asiassa muita selvityksiä tai, jos asiakas on ollut yhteydessä Kelaan. Selvityksen mukaan sääntöpohjaisessa automaatiassa ohjelmisto on määritelty palauttamaan ne asiat manuaaliseen käsittelyyn, joihin liittyy muita asiakirjoja tai yhteydenottoja. Näissä tilanteissa etuusasian ratkaisee luonnollinen henkilö, joka arvioi selvitysten ja/tai yhteydenottojen merkityksen ja tarvittaessa kuulee asiakasta hallintolain mukaisesti.

Yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöön panemiseksi automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloimista annettujen suuntaviivojen mukaan asianmukaisissa suoja-toimissa keskeinen on ihmisen osallistaminen. Uudelleentarkastelun suorittavalla henkilöllä on oltava asianmukaiset valtuudet ja valmiudet muuttaa päätöstä ja hänen on arvioitava perusteellisesti kaikkia merkityksellisiä tietoja mukaan lukien rekisteröidyn toimittamat lisätiedot.¹⁹

Kelan selvityksen perusteella asianosaisella on käytännössä mahdollisuus saada asiansa ihmisen käsiteltäväksi myös pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvassa päätöksenteossa päätöksentekoprosessin aikana. Tällöin luonnollinen henkilö arvioi asian ja tekee asiassa päätöksen. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, että Kela ilmoittaisi asiakkailleen heidän oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista henkilötietojensa käsittelemiseen eli käytännössä päätöksen tekemiseen. Etuus-käsittelijä osallistuu päätöksen tekemiseen asiakkaan mahdollisten toimenpiteiden johdosta ja siten ilmeisen sattumanvaraisesti.

¹⁸ Esitin oikeusministeriölle sen muistiosta ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14](#)) antamassani lausunnossa [OKV/1348/21/2020](#) harkittavaksi tarvetta säätää automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislaissa selkeästä ja ymmärrettävästä kielenkäytöstä automaattisissa päätöksissä.

¹⁹ Suuntaviivat [WP251rev.01](#) (s. 29)

Edellä mainittujen suuntaviivojen mukaan suojatoimena tarjottava oikeus vaatia ihmisen osallistumista päätöksentekoon voisi tarkoittaa esimerkiksi linkkiä muutoksenhakuprosessiin, kun automatisoitu päätös toimitetaan rekisteröidylle, sekä sovittuja uudelleentarkastelun määräaikoja ja nimettyä yhteyspistettä kyselyjä varten.²⁰ Mainitun perusteella oikaisu- ja muutoksenhakumahdollisuus päätökseen näyttäisi ainakin osin täyttävän kyseisen vaatimuksen ottaen kuitenkin huomioon, mitä suojatoimien maksuttomuudesta on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdassa. Pohtia kuitenkin voisi sitä, tulisiko ihmisen osallistumis –mahdollisuus olla käytettävissä jo ennen päätöksentekoa.

4.3.5 Virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta. Pykälän mukaan julkisen vallan käytön ja julkisen toiminnan tulee perustua lakiin. Virkavastuuta koskeva perustuslain 118 § täydentää mainittua säännöstä. Sen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Mainitut säännökset ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta. Virkavelvollisuus puolestaan tarkoittaa velvoitetta noudattaa viranhoidossa sitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä.

Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu on keino pyrkiä turvaamaan julkisen toiminnan lainmukaisuus. Sillä pyritään ensinnäkin ohjaamaan käyttäytymistä eli estämään rangaistus- ja korvausuhan pelotusvaikutuksen avulla laiminlyönnit ja lainvastainen toiminta ja toisaalta luomaan julkiseen toimintaan sisäinen lainalaisuutta kunnioittava moraalinen (preventiivinen vaikutus). Vahingonkorvausvelvollisuuden tavoitteena on lisäksi vahingon hyvittäminen. Virkavastuun perimmäinen tavoite on toimia yksityisten oikeus-suojakeinona eli suojata yksityisiä julkisen vallan käytöltä ja turvata heidän perusoikeuksiaan.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa ja julkisyhteisön sekä virkamiehen vahingonkorvausvastuusta vahingonkorvauslaissa. Rikosoikeudellinen virkavastuu samoin kuin viime kädessä myös vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu toteutuu yksittäisissä tilanteissa tuomioistuimen toimeenpannessa rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisia säännöksiä. Rikosoikeudellisen vastuun käytännön toteutuminen edellyttää, että tuomioistuin toteaa rikoksen tunnusmerkistön mukaisen teon tapahtuneen ja teko voidaan lukea syyksi yksilöidylle tekijälle. Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu edellyttää teon tai tapahtuman ja vahingoseuraamuksen välistä syy-yhteyttä. Julkisyhteisön vahingonkorvausoikeudellinen vastuu voi kuitenkin syntyä myös ilma, että kyetään henkilötasolla yksilöidysti osoittamaan vahingon aiheuttaja (ns. anonyymi tuottamus).

Virkavastuun toteutuminen edellyttää tahoja, johon se voidaan kohdistaa sekä teon ja oikeudenloukkauksen ja/tai vahingon välistä syy-yhteyttä. Virkavastuun tarkoituksen saavuttamiseksi sen tulee kohdistua oikeaan, teosta vastuulliseen tahoon ja virkavastuun toteutumisen tulee olla tosiasiallinen, ei ainoastaan teoreettinen mahdollisuus.

Kela hoitaa julkista tehtävää toimeenpannessaan lainmukaista sosiaaliturvaa. Kelan toimihenkilöt eivät ole virkasuhteisia, mutta he hoitavat julkisia hallintotehtäviä ja käyttävät myös julkista valtaa etuuslainsäädännön toimeenpanotehtävissään. Näissä tehtävissään he ovat virkavastuun alaisia palvelussuhteensa laadusta riippumatta.

Kela on selvityksessään todennut, että yksittäisen toimihenkilön vastuuta hallintopäätöksen virheellisyydestä tulee arvioida viranomaisen lakisäateisten tehtävien sisäinen organisointi huomioiden. Kelan tehtävien hoitamisesta on määrätty työjärjestyksissä, joissa tehtävät ja vastuut määritellään johdon eri tasoille ja yksittäisten toimihenkilöiden tehtävät ja vastuut määrittyvät lähiesimiesten heille antamien tehtävien ja niiden hoitamiseksi sähköisessä henkilöstöhallinnon järjestelmässä annettujen käyttövaltuuksien kautta. Ratkaisutyössä toimivaltuudet liittyvät etuusjärjestelmien käyttöön ja suunnittelutehtävissä ohjelmistojen ja testiympäristöjen käyttöön. Kelan mukaan vastuun kohdentumiseen toimihenkilöittäin vaikuttaa se, kuinka

²⁰ Suuntaviivat [WP251rev.01](#) (s. 34-35)

asia on ohjeistettu viranomaisessa samoin kuin se, onko virheen syntymiseen vaikuttanut päätöksentekijän ulkopuolella oleva syy.

Manuaalisesti tehdyt päätökset ja automatisoidut päätöksen eroavat Kelan selvityksessään esittämällä tavalla siinä, että manuaalisesti tehdyssä päätöksen tekijä on henkilöitävissä suoraan päätöksen perusteella, kun taas automatisoiduissa päätöksissä yksittäisen toimihenkilön määrittäminen tapahtuu tietojärjestelmien vaiheittaisen etenemisen ja siihen liittyvien dokumenttien sekä etenemistä koskevien asiakirjojen avulla järjestelmän tai sen muutoksen käyttöönottoa koskevaan päätökseen saakka. Virheestä vastuussa oleva yksikkö ja toimihenkilö ovat aina määritettävissä työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Selvityksen perusteella automatisoiduissa ratkaisuisa ne yksiköt ja henkilöt, jotka normaalisti tekevät manuaalisia ratkaisuja eivät ole vastuussa ratkaisuisa, vaan automatisoiduissa ratkaisuisa oikeellisuus varmistetaan järjestelmää määriteltäessä sekä riskien ja laadun hallinnan keinoin. Kyseiset linjaukset ja järjestelmän toteutus tehdään Kelan selvityksen mukaan sen muissa yksiköissä ja vastuu on siellä, missä virhe on tehty.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt automaattista päätöksentekoa ja virkavastuuta eräissä kannanotoissaan. Lausunnossaan ([PeVL 78/2018 vp](#)) valiokunta viittasi käsiteltävänä olleessa hallituksen esityksessä todettuun, ettei päätösten automatisointi saa muuttaa päätöksenteosta vastuullista tahoja. Valiokunta totesi viitaten vakiintuneeseen käytäntönsä, jonka mukaan annettaessa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen tehtäväksi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla, että kyseistä sääntelyä oli täsmennettävä virkavastuuta koskevilta osin.

Valiokunta oli jo aiemmassa kannanotossaan ([PeVL 62/2018 vp](#)) todennut, että välillinen virkavastuu tehdystä päätöksestä ei ole riittävää perustuslain 118 §:n kannalta. Tuossa esityksessä kysymys oli siitä, että automaattisesta päätöksenteosta olisivat esityksen mukaan virkavastuulla vastanneet asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelysäännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä.

Kannanotossaan ([PeVL 7/2019 vp](#)) valiokunta ei katsonut myöskään järjestelyn, jossa automaattisessa päätöksenteossa tehdyistä päätöksistä olisi ollut virkavastuussa viraston ylijohdaja, olevan virkavastuun käytännön toteutumisen kannalta riittävä. Valiokunnan mukaan esitys olisi vastoin perustuslain 118 §:ää vahvistanut käsitystä siitä, että muut henkilöt kuin ylijohdaja eivät voisi olla virkavastuussa. Valiokunta piti järjestelyä näennäisenä ja keinotekoisena ja totesi, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Valiokunta katsoi lisäksi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johduttavista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa ja siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista.

Perustuslain 118 §:n ja sitä koskevien perustuslakivaliokunnan kannanottojen lähtökohta siis on, että virkavastuun tulee voida käytännössä toteutua myös silloin, kun hallintopäätöksiä tehdään automaattisesti.

Sinänsä Kelan argumentaatio siitä, että päätöksentekotavasta riippumatta virkavastuu ei välttämättä kohdistu konkreettisesti päätöksentekijään, on perusteltu. Vastuun määrittämisessä on joka tapauksessa otettava huomioon tilanteessa vaikuttaneet tekijät ja olosuhteet. Manuaalisessa päätöksenteossa on kuitenkin olemassa yksilöitävissä oleva henkilö, johon vastuu voidaan lähtökohtaisesti kohdistaa, vaikka vastuu asian tarkemmassa selvittämisessä jakautuisi tai vastuutaho muuttuisi. Automaattisessa päätöksenteossa vastuun kohdentuminen Kelan selvityksessään esittämällä tavalla ns. systeemyömenetelmään pohjautuvan dokumentaation ja työnjaon, toimivallan ja toimintamallien määrittämisen kautta, voi nähdäkseni tapauksesta riippuen hämärtää ja etäännyttää etenkin rikosoikeudellisen vastuun edellyttämän syy-seuraussuhteen siinä määrin hienovireiseksi ja/tai monipolviseksi ketjuksi, ettei vastuun kohdentaminen käytännössä ole enää mahdollista tai ainakin sen todennäköisyys on hyvin pieni. Tällöin rikosoikeudellinen virkavastuu olisi pahimmillaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään esille tuomalla tavalla välillinen ja lähinnä näennäinen. Se tarkoittaisi, ettei perustuslain 118 §:n edellyttämä rikosoikeudellinen virkavastuu käytännössä

voisi kaikissa tilanteissa toteutua. Samalla se tarkoittaisi virkavastuun keskeisen tavoitteen eli hyvän hallinnon edellytyksenä olevaa virkamiesmoraalia vahvistavan vaikutuksen heikkenemistä.

Vaikka julkishallinnon vahingonkorvausvastuun toteutumista ei estä se, ettei vahingon aiheuttajaa ole nimettävissä, on julkishallinnon toimintaan liittyvä vahingonkorvausvastuu perinteisesti ymmärretty yksittäisen virkamiehen korvausvastuuksi. Vahingonkorvausvastuu on osa hallintoon kuuluvaa oikeussuojaa ja on esitetty, että oikeusturvan tehokkuuden vaatimus edellyttää, että korvausvastuuta tarkastellaan yksittäisen virkamiehen vastuuta laajemmin julkisen vallan käyttäjän vastuuna virheellisen toiminnan seurauksena aiheutuneista vahingoista²¹. Vahingonkorvausvastuun näkeminen ainoastaan tai painokkaasti organisaation eikä yksittäisen virkamiehen vastuuna voi edistää sinänsä vahingonkorvausoikeuden perusajatusta vahinkojen korvaamisesta, mutta samalla se voi heikentää vastuun vaikutusta virkamiesmoraaliin.

Virkavastuun toteutumista automaattisessa päätöksenteossa voidaan arvioida myös virkamiehen ja hallinnon näkökulmasta.

Mikäli automaattista päätöksentekoa käytetään Kelankin selvityksessään esittämällä tavalla erityisesti masaluonteisten päätösten tekemiseen, voi virhe esimerkiksi etuusjärjestelmän päätöksentekoa koskevissa säännöissä aiheuttaa vahinkoa suurelle määrälle asiakkaita. Samanaikaisesti automaatio vähentää ihmistyövoiman tarvetta hallintopäätösten tuottamisessa, minkä seurauksena virkavastuu kasautuu harvempien vastattavaksi.

Perusoikeussäännökset ja ihmisoikeussopimukset sekä niistä seuraava perus- ja ihmisoikeusmyönteinen laintulkinta, menettelyä säätelevät säännökset samoin kuin aineellinen lainsäädäntö asettavat enenevästi velvoitteita viranomaisille ja yksittäisille virkamiehille samalla kun ne luovat yksityisille oikeuksia, joiden loukkaamisesta virkamiehet voivat joutua vastuuseen.

Hallinnon yleinen kehitysnäkymä näyttää olevan, että automaatio ja automaattinen päätöksenteko lisääntyvät ja vastuu virheistä ja laiminlyönneistä yhtäältä kasautuu ja toisaalta hajautuu saman aikaisesti, kun hallintotoiminta kehittyy monimuotoisemmaksi ja päätöksenteko myös monimutkaisemmaksi. Päätöksenteon etäännyminen siitä päätöksentekojärjestelmän eri tasoilla ja vaiheissa vastaavien virkamiesten toimenpiteistä voi hämärtää heidän käsitystään rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun syntymisestä, mikä voi muodostua ongelmaksi myös perustuslain 8 §:stä ilmenevän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Kysymys virkavastuun toteutumisesta nivoutuu siten automaattisesta päätöksenteosta sen eri vaiheissa vastaavien ja sitä valvovien tai seuraavien tahojen oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä toisaalta hallinnon yleisiin kehitysnäkymiin.

Näkökulmasta riippumatta perustuslaissa säädetyn rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun toteutumisen tulisi olla paitsi selkeää ja tehokasta myös ennakoitavaa.²² Virkavastuun toteutuminen ei voi olla riippuvainen päätöksentekotavasta senkään vuoksi, että se asettaisi hallinnon asiakkaat keskenään eriarvoiseen asemaan oikeussuojan saamisessa.

Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun toteutumisen yksittäisissä tilanteissa ratkaisee tuomioistuin. Hallintotoiminnan säätelemätön kehitys ei kuitenkaan saa johtaa perustuslaissa säädetyn virkavastuusäännöksen vesittymiseen sitä kautta, ettei vastuun syntymistä ole yksittäisissä tilanteissa mahdollista todentaa.

²¹ [Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu](#), oikeusministeriön julkaisu 59/2010 (s. 59)

²² Totesin oikeusministeriölle sen muistiosta ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14](#)) antamassani lausunnossa [OKV/1348/21/2020](#), että tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitotehtäviin osallistuu useita eri toimijoita ja kunkin osapuolen rooli ja vastuu tulisi olla selkeästi määritelty. Pidän kannatettavana, että laissa säädettäisiin virkavastuusta erityisesti päätöksentekosääntöjen hyväksymisen, järjestelmän testauksen, hyväksynnän, vaatimuksenmukaisuuden arvioinnin ja valvonnan osalta. Vastuuasemien määrittely on tärkeää myös laillisuusvalvonnan kannalta.

4.3.6 Vaikutustenarviointi ja osoitusvelvollisuus

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyn periaatteista²³. Artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, ja sen on pystyttävä osoittamaan se, että 1 kohtaa on noudatettu (”osoitusvelvollisuus”).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetty osoitusvelvollisuus ilmentää yleisen tietosuoja-asetuksen riskipohjaista lähestymistapaa, jonka mukaisesti rekisterinpitäjän tulee voida kyetä osoittamaan, että henkilötietojen suojaamiseksi valitut toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia käsittelystä seuraaviin riskeihin nähden. Vaikutustenarviointi on rekisterinpitäjän keino turvata asetuksen mukaista henkilötietojen käsittelyä samalla, kun se on keskeinen keino selvittää henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuvia riskejä. Osoitusvelvollisuus on rekisterinpitäjälle osoitettu velvoite todentaa kyseisen selvittämismenettelyn täyttämisen.²⁴

Yleisen tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vastuusta. Artiklan 1 kohdan mukaan ottaen huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tätä asetusta. Näitä toimenpiteitä on tarkistettava ja päivitettävä tarvittaessa. Artiklan 2 kohdan mukaan, kun se on oikeasuhteista käsittelytoimiin nähden, 1 kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin kuuluu, että rekisterinpitäjä panee täytäntöön asianmukaiset tietosuojaa koskevat toimintaperiaatteet.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa säädetään tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista. Artiklan 1 kohdan mukaan, jos tietyn tyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 3 kohdan a) alakohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettu tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti tapauksissa, joissa luonnollisten henkilöiden henkilökohdista ominaisuuksien järjestelmällinen ja kattava arviointi, joka perustuu automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja johtaa päätöksiin, joilla on luonnollista henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai jotka vaikuttavat luonnolliseen henkilöön vastaavalla tavalla merkittävästi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan (kohta 76) mukaan rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvan riskin todennäköisyys ja vakavuus olisi määriteltävä tietojenkäsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitusten mukaan. Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin riski tai korkea riski.

Kelan selvityksen mukaan sen käytössä oleva automaattinen päätöksenteko on pääosin yleistä tietosuoja-asetusta edeltävältä ajalta ja kyseisistä vanhoista henkilötietojen käsittelytoimista ja –järjestelmistä on vaikutusarviointeja tehty hyvin vähän. Vaikutustenarvioinnin pyritään selvityksen mukaan tekemään kattavasti uudesta toiminnasta ja kehittämisestä.

Yleistä tietosuoja-asetusta alettiin soveltaa 25.5.2018 lähtien ja sitä edelsi kahden vuoden siirtymäaika sen hyväksymisestä vuonna 2016. Tuona aikana rekisterinpitäjien tuli tarkistaa, vastaako niiden henkilötietojen käsittely yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Yleinen tietosuoja-asetus ei lähtökohtaisesti erottele henkilötietojen käsittelyä sen mukaan, onko käsittelytoimi tai –järjestelmä otettu käyttöön ennen vai jälkeen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon. Asetusta tulee soveltaa soveltamisalansa ja sitä täydentävän

²³ Henkilötietojen käsittelyssä noudatettavat vaatimukset ovat: lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen sekä eheys ja luottamuksellisuus.

²⁴ Tietosuojaryhmän ohjeiden [WP 248 rev.01](#) (s. 4) mukaan tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi on menettely, jolla parannetaan vaatimusten noudattamista ja osoitetaan niiden noudattaminen.

kansallisen lainsäädännön mukaisesti henkilötietojen käsittelyyn, joka tapahtuu sen voimaan tultua riippumatta toiminnan, prosessin tai järjestelmän käyttöönotto ajankohdasta. Myös tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi vaaditaan ennen asetuksen voimaantuloa käyttöön otetuista käsittelytoimista tietyissä olosuhteissa. On myös huomioitava, että tietosuoja koskevaa vaikutustenarviointia olisi tarkistettava jatkuvasti ja sitä olisi arvioitava säännöllisesti uudelleen eli se on jatkuva prosessi.²⁵

Vaikutustenarviointia ei tarvitse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan tehdä kaikista käsittelytoimista. Selvityksensä mukaan Kela erottelee käyttämänsä kynnysanalyysin avulla tietyn toimintansa aiheuttaman riskin suuruuden ja sen, onko kysymys asetuskohtassa tarkoitettua korkean riskin muodostavasta toiminnasta, joka edellyttää vaikutustenarvioinnin tekemistä.

Selvityksestä ei kuitenkaan yhtäältä ilmene, onko Kela tehnyt kynnysanalyysin myös ennen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa käyttöön ottamistaan henkilötietojen käsittelytoimista ja –järjestelmistä eikä toisaalta se, onko vaikutustenarviointi tehty kyseisistä toimista ja järjestelmistä silloin, kun yleinen tietosuoja-asetus sitä edellyttää. Selvityksen perusteella jää avoimeksi se, millä mahdollisilla muilla, kuin käsittelytoimien ja –järjestelmien käyttöönottoajankohtaan liittyvillä perusteilla, vaikutustenarviointeja ei ole tehty. Selvityksestä ei myöskään ilmene, onko Kelan käsittelytoimille olemassa valvontaviranomaisen ennen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa antama hyväksyntä, jolloin vaikutustenarviointia ei välttämättä tarvitsisi tehdä.²⁶

Yleisen Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaan jos 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohdan²⁷ mukaisen käsittelyn oikeusperusteena on rekisterinpitäjään sovellettava unionin oikeus tai jäsenvaltion lainsäädäntö, joka säätelee siihen liittyvää käsittelytoimintaa tai käsittelytoimia, ja tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi on jo tehty yleisen vaikutustenarvioinnin osana kyseisen käsittelyn oikeusperusteen hyväksymisen yhteydessä, 1–7 kohtaa ei sovelleta, paitsi jos jäsenvaltiot katsovat tarpeelliseksi toteuttaa tällaisen arvioinnin ennen käsittelytoimien aloittamista.

Kelan toimeenpannessa sosiaaliturvaa on kyseiseen tehtävään liittyvän henkilötietojen käsittelyn perusta säädetty kansallisessa lainsäädännössä. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua vaikutustenarviointia ei liene tehty osana kyseistä lainsäädäntöä, joka on pitkälti ajalta ennen yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa.

Näkemykseni mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella Kelan tulisi selvittää, mikäli se ei sitä ole jo tehnyt, vaikutusarviointien tarpeellisuus automaattista päätöksentekoa koskevista käsittelytoimistaan sekä tarvittaessa suorittaa kyseinen arviointi. Vaikutustenarviointia koskeva tilanne olisi mahdollista saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan mahdollisesti myös Kelan selvityksessään esille tuoman Kelan automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteydessä. Toteuttamistavasta riippumatta asia tulisi saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan paitsi muuten myös yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.

4.3.7 Asioiden valikoituminen automaattiseen käsittelyyn ja automatisoinnin kehitysnäkymät

Selvityksensä mukaan Kela tekee pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvia päätöksiä tilanteissa, joissa etuus voidaan myöntää asianosaisen hakemuksen mukaisesti, peruuttaa asianosaisen pyynnön mukaisesti tai päätöksen perusteena on asianosaisen hyväksymä päätösehdotus. Lisäksi selvityk-

²⁵ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan (171) mukaan asetuksen soveltamisen alkamispäivänä suoritettavana olevat käsittelyt olisi saatettava kyseisen asetuksen mukaisiksi kahden vuoden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta. Tietosuojaryhmän ohjeessa [WP 248 rev.01](#) (s. 15-17) on käsitelty tilanteita, joissa vaikutustenarviointi tulee tehdä asetuksen voimaantullessa käytössä olevista käsittelytoimista.

²⁶ Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan (171) mukaan direktiiviin 95/46/EY perustuvat komission päätökset ja valvontaviranomaisten antamat hyväksynnit pysyvät voimassa, kunnes niitä muutetaan, ne korvataan tai kumotaan. Ks. myös tietosuojaryhmän ohjeet [WP 248 rev.01](#) (s. 15-16).

²⁷ Henkilötietojen käsittely perustuu siihen, että se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi ja/tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

sen mukaan pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn voi perustua etuuden lakkauttaminen rekisteritietojen tai muiden selkeiden ja riidattomien maksamisen esteiden perusteella. Edelleen lakkautuspäätös voidaan tehdä täysin automaattisesti joidenkin etuuksien määräaikaistarkastuksissa silloin, kun asianosainen ei palauta pyydettyä selvitystä asetettuun määräaikaan mennessä.

Kelan selvityksen perusteella sen pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuva päätöksenteko näyttää tapahtuvan pääasiallisesti tilanteissa, joissa päätöksen sisältö muodostuu joko oikeusharkintaa sisältämättömien oikeussääntöjen soveltamisesta tai asianosaisen ilmaiseman tahdon mukaisesti. Asianosaisen passiivisuus (selvityspyyntöön vastaamatta jättäminen) päätöksenteon perusteena ei kuitenkaan ole täysin verrattavissa muihin esitettyihin tilanteisiin. Päätöksenteon perustuessa asianosaisen passiivisuuden selvityksen antamisessa, on olemassa riski, ettei asianosainen ole esittänyt näkemystään hänestä riippumattomasta syystä. Sama riski sisältyy kuitenkin myös vastaavassa tilanteessa manuaaliseen päätöksentekoon.

Kela on selvityksessään todennut, että se tavoittelee sääntöpohjaista, rekisterien laajaan hyödyntämiseen perustuvaa automaatiota sellaisissa tilanteissa, jotka eivät edellytä tapauskohtaista harkintaa. Selvityksensä mukaan Kela voisi tehdä merkittävän osan päätöksistään, joissa etuus myönnetään hakemuksen mukaisesti automaation avulla, koska tulojen vaikutukset Kelan etuuksiin on lähes aina tyhjentävästi määritelty etuuslaeissa. Asiakkaalle annettavassa päätöksessä yhdistyisivät hakemuksessa ilmoitetut tiedot ja Kelalla jo olevat rekisteritiedot.

Hallituksen esityksellä ([HE 52/2018 vp](#)) oli tarkoitus säätää Kelan oikeudesta tehdä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä. Esityksessä automaattinen päätöksenteko oli tarkoitus mahdollistaa vain asioissa, joissa oikeudelliset edellytykset olisivat riittävän yksiselitteisiä eikä asian ratkaiseminen edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa ([PeVL 78/2018 vp](#)), ettei sillä sinänsä ollut huomauttamista hallituksen esityksessä kuvattuihin päätöksenteon automatisoinnin päämääriin (ratkaisutoiminnan tehostaminen, henkilöresurssien kohdentaminen harkintaa vaativaan ratkaisutomintaan ja asiakaspalveluun, inhimillisen virheen riskin pienentäminen), mutta se katsoi, että sääntelyä oli välttämätöntä täsmentää siltä osin, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin.

Käytettävissäni olevien tietojen perusteella Kelan pelkästään automaattisesti käsittelemät etuusasiat ovat edellä mainitussa hallituksen esityksessä tarkoitetun kaltaisia asioita. Selvityksessään Kela toteaa, että puutteellinen lainsäädäntö ja siitä johtuva epätietoisuus estävät automaatioon liittyvien kehityshankkeiden edistämisen. Kelan mukaan automaattisesta päätöksenteosta tulisi säätää yleislailla, minkä lisäksi Kela tarvitsee omaa toimintaansa koskevaa erityislainsäädäntöä.

Oikeusministeriön edellä mainitussa arviomuistiossa²⁸ on käsitelty muun ohella sitä, millaisiin tilanteisiin automaattinen päätöksenteko soveltuisi ja ministeriön automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelua varten asettaman työryhmän on tarkoitus tehdä hallituksen esitys muun muassa automaation sallitusta käyttöalasta.

Automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen ollessa edellä mainitun työryhmän valmisteltavana, en katso perustelluksi ryhtyä päätöksessäni tarkemmin käsittelemään sitä, minkälaisia edellytyksiä automaattisessa päätöksenteossa käsiteltäville asioille tulisi asettaa.

Kelan näkemyksen mukaan mahdollinen asiaa koskeva yleislainsäädäntö ei kuitenkaan tule yksinomaan olemaan riittävä perusta Kelan tavoittelemalle automaattiselle päätöksenteolle. Olen jo edellä todennut, että Kelan pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvalla päätöksenteolla ei ole olemassa riittävää lainsäädännöllistä pohjaa. Näkemykseni mukaan automaattisen päätöksenteon edellytyksenä olevan erityislainsäädännön tarve tulisi arvioida joutuisasti, jotta Kelan automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädäntökokonaisuuden toimivuus varmistettaisiin.

²⁸ [Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita, 2020:14](#) (s. 23-25, 63)

4.4 Johtopäätökset

4.4.1 Automaattisen päätöksenteon oikeusperusta

Kelan tehtävänä on toimeenpanna sosiaaliturvaa koskevaa lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 19 §:ssä säädettyä oikeutta sosiaaliturvaan. Toimeenpannessaan kyseistä lainsäädäntöä Kela tekee hallintopäätöksiä, joita tehdessään sen tulee noudattaa muun muassa hallintolain hyvää hallintoa ja hallintoasian käsittelyä koskevia menettelysäännöksiä ja turvata asiakkaiden oikeudet. Kela tekee kyseisiä päätöksiä osin perustuen pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Kelan selvityksen perusteella näissä päätöksissä on ainakin osin kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuista päätöksistä. Kelalla ei kuitenkaan ole tällä päätöksenteolle tarvittavaa perustuslain 80 §:n ja yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaista oikeusperustaa.

Kela on itsekin todennut selvityksessään, ettei sillä ole automaattiselle päätöksenteolle riittävää ja yksiselitteistä oikeusperustaa, minkä lisäksi se on katsonut automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön lisäksi tarvitsevansa asiaa koskevaa erityislainsäädäntöä. Kelan näkemyksen mukaan puutteellinen lainsäädäntö on estänyt automaatioon liittyvien kehittämishankkeiden edistämisen.

Pidän tämän hetkistä tilannetta muun ohella hallinnon yleisten kehitysnäkymien, joihin kuuluu digitalisaation eteenpäin vieminen, kehittäminen ja lisääminen, kannalta ongelmallisena. Oikeusministeriössä valmisteltavana oleva automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö tulee ratkaisemaan automaattiseen päätöksentekoon liittyviä ongelmia, mutta käytettävissäni olevien tietojen perusteella se ei Kelan kohdalla yksin riitä ratkaisemaan automaation hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä.

Automaattisessa päätöksenteossa on perimmältään kysymys - niin kuin yleensä hallintotoiminnassa - hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta. Sinänsä käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei ole syytä epäillä, ettei asiakkaiden oikeuksia ja oikeusturvaa pyrittäisi tai kyettäisi turvaamaan Kelan tällä hetkellä toteuttamassa automaattisessa päätöksenteossa. Tilanne on kuitenkin säätelemätön paitsi automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön myös mahdollisesti tarvittavan erityislainsäädännön osalta. Toimiva ja riittävä lainsäädäntö on keino varmistaa automaattiseen päätöksentekoon ja sen edellyttämiin päätöksentekojärjestelmiin oletusarvoisesti ja sisäänrakennetusti kuuluva hyvä hallinto ja asiakkaiden oikeusturva.

Edellä mainitun säätelemättömän tilanteen korjaamiseksi sekä automaattisen päätöksenteon kehittämismahdollisuuksien ja asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi pidän erittäin tärkeänä Kelan automaattista päätöksentekoa koskevan sääteilytarpeen selvittämistä kokonaisuudessaan. Sen vuoksi olisi näkemykseni mukaan syytä joutuisasti selvittää Kelan automaattista päätöksentekoa koskevan erityislainsäädännön tarve.

4.4.2 Avoimuus ja ymmärrettävyys automaattisessa päätöksenteossa ja automaattisten päätösten perusteleva

Kela ei selvityksensä mukaan ole ilmoittanut yksittäisissä etuuspäätöksissään, jos päätös on tehty automaattisessa käsittelyssä, mutta ilmoituksensa mukaan se tulee jatkossa ilmoittamaan asiasta.

Yleinen tietosuoja-asetus ei säätele hallintomenettelyä, mutta silloin kun päätöksenteko perustuu henkilötietojen käsittelyyn ja erityisesti pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn, asettaa myös yleinen tietosuoja-asetus vaatimuksia päätöksenteolle. Kyseinen päätöksenteko on sallittua vain tietyin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdassa säädettyin edellytyksin. Riippumatta siitä, mikä artiklan kohdassa mainituista perusteista on käsittelyn sallimisperusteena, käsittelyn edellytyksenä on, että rekisterinpitäjä toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (suojatoimet). Kyseiset suojatoimet turvaavat osin samoja oikeushyviä kuin hallintolain hallintomenettelyä koskevat säännökset.

Hallintolain hallintopäätöksen perusteluvelvollisuutta ja perusteluja sekä selkeää ja asianmukaista kielenkäyttöä koskevat säännökset samoin kuin hallinnon palveluperiaate korostavat hallintotoiminnan asiakasnäkökulmaa. Perustelujen avulla henkilö voi arvioida päätöksensä lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen. Rekisteröidyn näkökulmasta yleisen tietosuoja-asetuksen keskeinen lähtökohta henkilötietojen käsittelyssä on läpinäkyvyys, minkä perusteella rekisteröidyllä on oikeus saada tietoa henkilötietojensa käsittelystä ja arvioida niiden käsittelyn lainmukaisuutta. Läpinäkyvyys koskee muun ohella automaattista päätöksentekoa ja päätöksentekoprosessia. Automaattisessa päätöksenteossa käytetyt päätöksentekosäännöt ja algoritmit ovat merkityksellisiä päätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa. Läpinäkyvyyttä tulee asetuksen mukaan toteuttaa rekisteröidyn kannalta selkeästi ja ymmärrettävästi, mikä tarkoittaa huomion kiinnittämistä muun muassa käytettyyn kieleen ja ilmaisutapaan.

Hallintolain ja yleisen tietosuoja-asetuksen lähtökohta on läpinäkyvyyden ja avoimuuden kohdalla sama; asiakkaan/rekisteröidyn tarpeista lähtevä avoin ja ymmärrettävästi esitetty tieto henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavasta henkilötietojen käsittelystä eli käsiteltävänä olevassa asiassa päätöksenteosta. Asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi hänen tulisi saada yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla tieto automaattisesta päätöksenteosta samoin kuin hallintolain mukaisesti aineellisoikeudellisesti perusteltu päätös. Sen vuoksi tieto automaattisesta päätöksenteosta samoin kuin automaattisessa päätöksenteossa käytettyjen päätöksentekosääntöjen tulisi olla osa johdonmukaista päätöskokonaisuutta niin, että päätös toteutaisi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämää läpinäkyvyyttä muun muassa suoja toimista ja olisi samalla hallintolain edellyttämällä tavalla kielellisesti ja rakenteellisesti selkeä ja ymmärrettävä sekä perusteltu hallintopäätös.

Automaattisen päätöksenteon läpinäkyvyys ja avoimuus korostavat ihmiskeskeistä ja ihmisen toimijuuteen perustuvaa hyvää hallintoa, mikä luo luottamusta päätöksentekoon ja viranomaistoimintaan yleisesti. Luottamuksella on keskeinen merkitys automaation käytön oikeutukselle ja hyväksyttävyydelle päätöksenteossa ja ylipäänsä hallintotoiminnassa.

Automaattiseen päätöksentekoon ja hallintolain hyvään hallintoon sekä menettelysäännöksiin liittyvät kysymykset ovat parhaillaan arvioitavana oikeusministeriön automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelua varten asettamassa työryhmässä.

4.4.3 Virkavastuu

Kelan automaattisessa päätöksenteossa perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu toteutuu Kelan selvityksen perusteella siten, että vastuussa oleva yksikkö ja toimihenkilö ovat aina määritettävissä ns. systemityömenetelmään pohjautuvan dokumentaation ja työnjakoa, toimivaltaa ja toimintamalleja koskevien määrittelyjen perusteella. Näkemykseeni mukaan tämän kaltainen vastuun määräytymismalli voi tapauksesta riippuen hämärtää ja etäännyttää etenkin rikosoikeudellisen vastuun edellyttämän teon ja seurauksen välisen syy-seuraussuhteen siinä määrin hienovireiseksi ja/tai monipolviseksi ketjuksi, ettei vastuun kohdentaminen käytännössä ole enää mahdollista tai ainakin sen todennäköisyys on hyvin pieni. Tällöin virkavastuu voisi olla pahimmillaan välillinen ja lähinnä näennäinen eikä se käytännössä kaikissa tilanteissa voisi toteutua. Perustuslain 118 §:n lähtökohta kuitenkin on, että virkavastuun tulee voida käytännössä toteutua myös silloin, kun hallintopäätöksiä tehdään automaattisesti. Sen vuoksi virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa tulee arvioida tarkoin.

Myös virkavastuun toteutumista koskevat kysymykset ovat arvioitavana oikeusministeriön automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelua varten asettamassa työryhmässä.

4.4.4 Vaikutustenarvioinnit

Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyn periaatteista ja artiklan 2 kohdassa rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuudesta. Osoitusvelvollisuus ilmentää yleisen tietosuoja-asetuksen riskiperusteista lähestymistapaa, jonka mukaisesti rekisterinpitäjän tulee voida osoittaa, että henkilötietojen suojaamiseksi valitut toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia käsittelystä seuraaviin riskeihin nähden. Vaikutustenarviointi on keino selvittää henkilötietojen käsittelystä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille

aiheutuvia riskejä. Osoitusvelvollisuutensa täyttämällä rekisterinpitäjä todentaa kyseisen selvittämismvelvollisuutensa täyttämisen.

Selvityksensä mukaan Kelan käytössä olevasta automaattisesta päätöksenteosta on tehty vaikutustenarviointeja hyvin vähän. Näkemykseni mukaan yleinen tietosuoja-asetus edellyttää, että Kelan tulisi selvittää, mikäli se ei sitä ole jo tehnyt, vaikutusarviointien tarpeellisuus automaattista päätöksentekoa koskevista käsittelytoimistaan sekä tarvittaessa suorittaa kyseinen arviointi. Vaikutustenarviointia koskeva tilanne olisi mahdollista saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan mahdollisesti myös osana Kelan selvityksessään esille tuomaa Kelan automaattista päätöksentekoa koskevaa erityislainsäädäntöä. Toteuttamistavasta riippumatta asia tulisi saattaa yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämään tilaan paitsi vaikutustenarvioinnin toteuttamiseksi myös asetuksen edellyttämän osoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.

4.5 Toimenpiteet

Saatan päätöksessä esittämäni näkemykset ja kannanotot Kelan tietoon ja pyydän sitä ilmoittamaan viimeistään 29.10.2021 minkälaisiin mahdollisiin toimenpiteisiin edellä Johtopäätökset –kohdassa esittämäni (kohdat 4.4.1, 4.4.2 ja 4.4.4) kannanotot ovat antaneet aiheita.

Saatan näkemykseni ja kannanottoni myös Kelaa koskevan ja sen soveltaman etuuslainsäädännön valmistelusta pääasiallisesti vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Pyydän samalla ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 29.10.2021, minkälaisiin ministeriön toimivaltaan kuuluviin toimenpiteisiin erityisesti Kelan automaattista päätöksentekoa koskevasta erityislainsäädännön tarpeesta Johtopäätökset –kohdassa (kohdat 4.4.1 ja 4.4.4) esittämäni kannanotot ovat antaneet aiheita.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen