



Kansaneläkelaitos

Kelan sisäinen valvonta oikeusturvaperusoikeuden ja hallinnon asiakkaiden oikeuksien kannalta hallinnon automatisoituessa

Sisällys

Kelan sisäinen valvonta oikeusturvaperusoikeuden ja hallinnon asiakkaiden oikeuksien kannalta hallinnon automatisoituessa	1
ASIAN VIREILLETULO	3
SELVITYS.....	4
RATKAISU.....	7
1 Oikeusohjeita.....	7
1.1 Keskeiset perusoikeudet ja niitä konkretisoiva lainsäädäntö	7
1.2 Kelan valvontaa ja sisäisen valvonnan järjestämistä koskeva sääntely	10
1.3 Ratkaisuihin käytetyistä käsitteistä	11
2 Arviointi	12
2.1 Arvioinnin rajaus	12
2.2 Kelan tehtävä ja sen roolit	12
2.3 Kelan automaattisten järjestelmien kehittäminen.....	13
2.4 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen Kelan automatisoituvassa ratkaisutoiminnassa	14
2.5 Kelan valvontajärjestelmästä ja sen rakenteesta	18
3 Johtopäätökset ja toimenpiteet	23

ASIAN VIREILLETULO

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen teki 4.2.2025 laillisuusvalvontakäynnin Kansaneläkelaitokselle (Kela) ja otti laillisuusvalvontakäynnin jälkeen Kelan sisäisen valvonnan valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin nojalla omasta aloitteesta tutkittavakseen.

Apulaisoikeuskansleri Puumalainen tutki aiemmin Kelan perustoimeentulotukipäätöksiä ja niiden laatua omana aloitteenaan. Apulaisoikeuskansleri totesi 15.1.2021 asiassa [OKV/26/70/2020](#) antamassaan päätöksessä pitävänsä tärkeänä arvioida, miten perustoimeentulotukipäätösten laadun erillistä, itsenäistä ja läpinäkyvää valvontaa voitaisiin Kelassa vahvistaa, jolloin Kelan sisällä olisi vahvemmin ulkopuolinen, mutta asiantunteva ja riippumaton päätösten laatua arvioiva toimija. Kela ilmoitti päätöksen jälkeen pilotoivansa uutta laadunseurannan välinettä. Ilmoituksen mukaan Kelassa oli käyty sisäisen tarkastuksen kanssa keskustelua siitä, miten Kela seuraa perustoimeentulotuen ratkaisutoiminnan laatua.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti tutki 20.4.2021 antamassaan päätöksessä asiassa [OKV/131/70/2020](#) omana aloitteenaan Kelan automaattista päätöksentekoa siitä näkökulmasta, millä edellytyksin päätöksenteko täyttää yleisessä tietosuojasetuksessa säädetyt edellytykset henkilötietojen käsittelystä ja käsittelylle asetetuista vaatimuksista. Hän tutki Kelassa käytettävää automaattista päätöksentekoa myöhemmin uudelleen ja antoi 2.4.2025 päätöksen asiassa [OKV/2213/70/2024](#), jossa laillisuusvalvonnan kohteena oli se, miten automaattiselle päätöksenteolle asetettavat yleisen tietosuojasetuksen ja kotimaisen lainsäädännön vaatimukset toteutuvat. Arvioitavana olivat myös hallinnon lainalaisuuden sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset.

Kelassa on ajankohtaisesti käynnissä laaja sosiaaliturvan toimeenpanon Eepos-[kehittämisohjelma](#). Siinä otetaan käyttöön uutta teknologiaa sekä uudistetaan etuusjärjestelmiä ja toimintatapoja. Sillä miten hyvän hallinnon edellytykset saadaan rakennettua hallinnon menettelyihin tietojärjestelmä uudistuksissa jo ennakolta, on keskeinen merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Organisaation sisäinen valvonta ja sen toimivuus on osa tätä kokonaisuutta.

Näistä syistä oikeuskansleri on ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi Kelan sisäisen valvonnan ja sen toimivuuden erityisesti Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetyin oikeusturvaperusoikeuden ja hallinnon asiakkaiden oikeuksien edistämisen lähtökohdista. Tarkastelun kohteena on se, miten ja millä yksityiskohtaisuudella Kela valvoo operatiivista toimintaansa ja onko Kelan sisäisessä valvonnassa havaittavissa sellaisia rakenteellisia puutteita, joita korjaamalla voitaisiin vähentää riskiä uusien teknologioiden käyttöönottoon liittyvien automaattisten ja tekoälyn käyttöön nojaavien toimintatapojen tuottamista oikeudenloukkauksista. Tarkastelua tehdään

myös siltä kannalta, että oikeudet tulevat turvatuiksi myös sosiaaliturvan toimeenpanoa koskevan Eepos-ohjelman mukaisten tietoteknisten ratkaisujen kehittämisessä, johon liittyvästä hankinnasta Kela vastaa ja jota se valvoo.

SELVITYS

Kela on 8.9.2025 antanut siltä pyydetyn selvityksen.

Kela on selvityksessään tuonut esiin, että sisäinen valvonta kattaa kaikki toimenpiteet ja menettelyt, joiden avulla pyritään varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen sekä toiminnan vaatimustenmukaisuus. Sisäisellä valvonnalla saadaan tietoa organisaation toiminnasta ja kyetään varmistumaan siitä, että organisaatio toimii johdon tahtotilan mukaisesti.

Selvityksen mukaan riskienhallinta on osa Kelan strategiaprosessia, päätöksentekoa, päivittäistä johtamista ja toimintaa sekä valvonta- ja raportointimenettelyjä. Riskienhallinnalla on rajapinta myös etuuksien laadunhallintaan. Kelan mukaan sen laadunhallintamalli on sisäänrakennettu johtamisjärjestelmään. Kelan tavoitteena on, että laadunvalvonta on normaalituotannon yhteydessä toteutuva prosessin osa. Etuuksien ja palvelujen riskienhallinnan tavoitteena on sujuvat etuus- ja palveluprosessit, joiden perusteella asiakas saa etuuden tai palvelun oikein ja oikeaan aikaan. Kelan sisäinen tarkastus ja valvontatilintarkastus arvioivat riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan menetelmien toimivuutta, riittävyttä ja asianmukaisuutta vuosisuunnitelmien mukaisissa tarkastuksissa.

Selvityksen mukaan Kelassa ylläpidetään etuuksien ja palvelujen laadunhallinnan suunnitelmaa, jonka pohjalta koostetaan vuosittain myös suunnitelman toteumaraportti. Kaikkiin etuuksiin kohdentuu erityyppistä valvontaa. Etuuksien laadunhallinnan kokonaisuus jaetaan ennaltaehkäisevään, jälkikäteiseen ja jatkuvaan toimintaan. Jälkikäteinen laadunhallinta on yleensä kertaluonteista ja riskikohdennettuja seurantoja, joilla selvitetään tiettyä asiaa tai tiettyä osaa esimerkiksi etuuspäätösten toiminnan tai asiakaspalveluprosessin työnkulussa.

Kelan laaturyhmä ylläpitää laadunhallinnan suunnitelmaa, toimii laadunvalvontavälineiden kuten tähän liittyvien järjestelmien pääkäyttäjänä, avustaa liiketoimintayksiköitä jatkuvien seurantojen ja riskikohdennettujen valvontojen käytännön toimeenpanossa sekä tukee etuusverkostojen laadunhallintatyötä tarjoamalla tietoa ja ohjeistusta.

Selvityksessään Kela on nostanut laadunhallinnan menetelmikseen hallintokantelut, ratkaisutyön havainnoinnin sekä laadunseurantajärjestelmän. Hallintokantelulla ei voi hakea muutosta etuuspäätökseen, mutta se voi koskea esimerkiksi menettelyvirhettä, epäasianmukaista käyttäytymistä tai muuta hyvän hallinnon vastaista menettelyä. Myös passiivisuus tai tehtävien laiminlyönti voivat olla kantelun kohteena.

Ratkaisutyön havainnoilla saadaan tietoa Kelan käytössä olevista toimintatavoista ja niiden tuotamasta laadusta organisaatiolle ja asiakkaalle. Ratkaisutyön havainnoinnissa on kyse työn tekemisen kehittämisestä ja organisaation sisäisen yhteistyön vahvistamisesta. Näin saatavan tiedon avulla pyritään avaamaan uusia näkökulmia toimintatapoihin ja prosesseihin. Ratkaisutyön havainnointi on myös osaamiskeskusten työväline prosessien, ohjeiden ja tietojärjestelmien kehittämiseen. Lisäksi asiantuntijalääkäriyksikössä tehdään vertaisarviointeja laadunhallinnan yhtenä muotona.

Kelan selvityksen mukaan etuuskäsittelijän päätöksenteossa käyttämiin ohjelmiin sisältyy erilaisia järjestelmäkontroleja, jotka ohjaavat paikkansapitävään lopputulokseen. Kelalla on etukäteisseurantana käytössään laadunseurantajärjestelmä, jossa on käytössä etuuksille yhteinen mittari oikeellisuuden arviointiin. Mittarin avulla ratkaisun tehnyt asiantuntija saa palautetta oikeasta etuusratkaisusta ja tiedot virheellisestä tai puutteellisesta ratkaisusta. Myös ratkaisun perustelut tarkistetaan. Järjestelmää ja siihen liittyvää mittaria kehitetään tarvittaessa saatujen kokemusten mukaan. Jatkuvaan laadunhallintaan kuuluvat lisäksi eri etuuksien oikeelliseen lopputulokseen ohjaavat järjestelmäkontrollit, joiden perusteella ohjelma-avusteinen ratkaisu tulee tarkistettavaksi manuaalisesti ennen etuusratkaisun siirtymistä maksuun asiakkaalle. Erilaisten seurantojen avulla pyritään myös aktiivisesti löytämään työnkulun kehittämiskohteita muun muassa lisäämällä automaatiota. Etukäteisseurantaa on laajennettu vähitellen useampiin etuuksiin. Toimintamalli ja työvälineet ovat samat kaikissa etuuksissa, mutta volyymit ja tarkastelun kohteet ovat etuuskohtaisia.

Automaattisesti ratkaistavien asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä varmistetaan ennen käyttöönottoa testauksella. Tuotantoon siirrettyjen automaattiprosessien teknistä toimintaa valvotaan päiväkohtaisesti. Automaattisesti tehtyjen etuuspäätösten sisällön oikeellisuuden valvontaa tehdään osana etuuksien ja palvelujen laadunvalvontaa. Valvontaa suorittavat etuuden ratkaisuasiantuntijat. Laadunseurantajärjestelmää käytetään myös automaattipäätösten valvonnassa. Ensimmäiset etuudet ovat tulleet järjestelmään syksyllä 2025, ja järjestelmän käyttö on tämän jälkeen laajennettavissa muihin etuuksiin, joissa tehdään automaattipäätöksiä. Järjestelmä helpottaa automaattipäätösten valvonnan yhtenäistä toteutusta, todentamista ja raportointia.

Laadunvalvonnan tuottamat havainnot edellyttävät erilaisia toimenpiteitä, joita voivat olla esimerkiksi järjestelmänmuutos, koulutus tai ohjemuutostarpeet. Selkeät epäkohdat korjataan kiireellisesti. Vähimmillään epäselvä asia voidaan tiedottaa Kelan käsittelijöille ajankohtaisohjeella. Osa havainnoista voi edellyttää myös ulkoista asiakas- tai sidosryhmäviestintää. Kelan sisäiseen käyttöön tarkoitetut etuuskäsittelyn ohjeet löytyvät myös kela.fi -verkkosivuilta.

Kelan selvityksen mukaan sillä on käytössään erilaisia laadunhallinnan mittareita mukaan lukien etuuskien käsittelyaikamittarit. Etuuskohtaisissa laadunvalvonnoissa on myös erilaisia menettelyjä varmistaa ja seurata laatua. Tavallisin tapa arvioida vaikuttavuutta on seurata jälkikäteksi, onko laatu poikkeamat saatu korjattua.

Valituksia sekä niiden käsittelyä Kelassa ja muutoksenhakuelimissä seurataan säännöllisesti ja sitä kautta saadaan tietoa ratkaisutyön laadusta. Muutoksenhakuasioiden käsittelystä järjestetään havainnoiteja ja valvontoja. Lisäksi hyödynnetään tilastotietoja, joita saadaan etuusjärjestelmistä. Valituksista rekisteröidään järjestelmiin valituksen syy, mihin itseoikaisu mahdollisuuden tutkiminen on johtanut ja muutoksenhakuelimen ratkaisu asiassa.

Muutoksenhakuelinten päätöksistä tehdään myös otantoja laadunvalvontaa varten. Käytännössä päätöksiä perusteluineen luetaan sen arvioimiseksi, ovatko Kelan ohjeistukset, ratkaisukäytännöt ja esimerkiksi päätösten tekstisisällöt oikeellisia. Lisäksi Kelan etuuskäsittelijät tiedottavat tarvittaessa päätöksistä ohjeistuksista vastaaville tahoille. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi se, että muutoksenhakuelimen päätös poikkeaa Kelan ohjeistuksesta tai on pyydetty tietoa muutoksenhakuelinten suhtautumisesta etuuslain muutokseen. Esille nousseista havainnoista viestitään aktiivisesti Kelan sisällä esimerkiksi sisäisten virallisten verkostojen kautta.

Perustoimeentulotuen oikaisuvaatimuksia ja sen jälkeistä muutoksenhakua seurataan säännöllisesti ja myös sitä kautta saadaan tietoa ratkaisutyön laadusta. Oikaisuvaatimuskeskuksessa kootaan sen henkilöstön havaintoja ja palautetta toimeentulotuen toimeenpanosta sekä seurataan hallintotuomioistuinten päätöksiä. Lisäksi oikaisuvaatimuskeskuksessa tehdään muun muassa selvityksiä siitä, mitkä asiat johtavat oikaisuvaatimusten tekemiseen. Oikaisuvaatimuskeskus viestii edellä mainittujen kautta esiin nousseista havainnoista aktiivisesti Kelan sisällä laadun varmistamiseksi. Oikaisuvaatimuskeskus ja toimeenpanoa ohjaava etuusryhmä käyvät jatkuvaa vuoropuhelua havainnoista, joita oikaisuvaatimuskäsittelyn yhteydessä tulee esille. Etuusryhmän toimintaan kuuluu korjaavien toimien suorittaminen koulutuksen ja ohjeistuksen keinoin.

Kelan ilmoituksen mukaan sen antamista perustoimeentulotukipäätöksistä 2,19 prosentissa tehtiin oikaisuvaatimus vuonna 2024. Niistä 20,3 prosenttia hyväksyttiin oikaisuvaatimuskeskuksessa kokonaan tai osittain. Oikaisuvaatimuskeskuksen antamista päätöksistä noin 2 prosentissa tehtiin valitus hallinto-oikeuteen vuonna 2024. Hallinto-oikeuden vuonna 2024 antamista oikaisuvaatimuspäätöksiä koskevista ratkaisuista muutettiin tai kumottiin yhteensä 8,8 prosenttia. Kelan mukaan valitusten ja perustoimeentulotuen oikaisuvaatimusten määrä on kasvanut useamman vuoden ajan. Kasvun taustalla vaikuttavat syyt ovat moninaisia, kuten lainmuutokset, taloustilanne ja muutoksenhakuherkkyyden lisääntyminen. Tämän vuoksi laadunseurannan kehittämisen vaikutuksia tehtyjen valitusten ja oikaisuvaatimusten määriin ja muutosprosentteihin on vaikea seurata. Kela on kuitenkin arvioinut, että laadunseurannan

kehittämällä on ollut myönteisiä vaikutuksia valitusten sekä oikaisuvaatimusten määriin ja muutosprosentteihin. Myönteiset vaikutukset ovat näkyneet valitusten ja oikaisuvaatimusten sisällöissä.

Kelan selvityksen mukaan itseoikaisumenettelyssä käsiteltäväksi vireille tulleiden valitusasioiden lukumäärä on ollut 63 779 vuonna 2024 ja 25 362 tammi–toukokuussa 2025. Itseoikaistujen valitusasioiden osuus on ollut 35,5 prosenttia vuonna 2024 ja 30,4 prosenttia tammi–toukokuussa 2025. Niiden ratkaisujen määrä, joita ei ole voitu itseoikaista on ollut 41 140 vuonna 2024 ja 17 651 tammi–toukokuussa 2025. Etuusratkaisujen lukumäärään suhteutettuna valitusasioiden osuus ratkaisuista on ollut 0,4 prosenttia vuonna 2024 ja 0,3 prosenttia tammi–toukokuussa 2025.

Kela valvoo myös yhteistyökumppaneiden ja palveluntuottajien toimintaa auditoinneilla ja tarkastuksilla. Palvelujen auditoinnilla varmistetaan, että palveluntuottajan toiminta on sopimuksen ja palvelukuvauksen mukaista ja että asiakkaan palveluprosessi toteutuu sovitulla tavalla. Sairaanhoidokorvausten suorakorvausmenettelyn auditoinnilla varmistetaan lisäksi, että korvaukset on maksettu oikean suuruisina ja oikeilla perusteilla. Tarkastus on puolestaan toimintaa, jolla selvitetään, noudattaako yhteistyökumppani tai korvauksen hakija lakia ja Kelan ohjeita. Tarkastuksessa selvitetään esimerkiksi, että ilmoitetut kustannukset, joista Kela maksaa korvauksia, täyttävät korvattavuuden perusteet. Se kohdistuu myös yhteistyökumppanin tai korvauksen hakijan prosesseihin.

Kelan selvityksen mukaan systemaattinen ja kattava laadunhallinnan kokonaisuus on tunnistettu kehittämiskohteeksi. Kela on kuitenkin tuonut esiin, että arvioitaessa kehittämiskohteen merkitystä on hyvä ottaa huomioon, että Kelassa tehdään päivittäin muun muassa 22 800 etuuspäätöstä, 106 000 lääkkeiden suorakorvausta, vastataan 8 700 puheluun, palvellaan 2 700 asiakasta palvelupisteissä ja maksetaan sosiaalietuuksia 60 miljoonaa euroa. Kelan mukaan tämän kokonaisuuden valvonta ei ole mahdollista muutoin kuin rakentamalla se ydintoiminnan osaksi. Kelan onnistuessa laadunhallinnassa yksittäisen tapauksen taustalla laadunhallinta jää laillisuusvalvojille näkymättömäksi. Kelan mukaan virhemarginaalit, kun huomioidaan toiminnan laajuus ja vaikeus, ovat pieniä.

RATKAISU

1 Oikeusohjeita

1.1 Keskeiset perusoikeudet ja niitä konkretisoiva lainsäädäntö

Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Saman lainkohdan mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

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. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, 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 perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuden edistämisestä ja syrjinnän ehkäisemisestä säädetään tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa. Kyseisen lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Lain 8 §:n 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä säädetään puolestaan hallintolaissa. Kelan etuusratkaisukäytäntöä koskevat muun muassa hallintolain

31 §:ssä säädetty asian selvittämisvelvollisuus, 34 §:ssä säädetty asianosaisen kuulemisvelvoite ja 45 §:ssä säädetty päätöksen perustelemista koskeva velvoite. Lisäksi hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 7 §:n ilmaiseman palveluperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävästi huomiota hallinnon asiakkaiden tarpeisiin.

Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (Kansaneläkelaitoslaki) ja Kelan toimeenpanovastuulla olevissa etuuslaeissa on myös hallintolakia täydentäviä säännöksiä. Kansaneläkelaitoslain 20 §:n mukaan Kela voi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuksien käsittelemisestä. Saman lain 22 a §:n mukaan, jos Kela hylkää etuushakemuksen kokonaan tai osittain ja päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 säädetään rekisterinpitäjän vastuusta. Asetuksen 24 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.

Kelan valvontavelvollisuudesta tiedonhallintayksikkönä säädetään laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Kyseisen lain 18 b §:n mukaan tiedonhallintayksikön johto vastaa kyberturvallisuutta koskevan riskienhallinnan toteuttamisen ja valvonnan järjestämisestä sekä hyväksyy riskienhallinnan toimintamallin ja valvoo sen toteuttamista. Tiedonhallintayksikön johdolla tulee olla riittävä perehtyneisyys kyberturvallisuutta koskevaan riskienhallintaan.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 6 a luvussa säädetään automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotosta ja käytöstä. Sen 28 a §:ssä säädetään viranomaiselle velvollisuus varmistaa, että automaattisen ratkaisumenettelyn käsittelysäännöt dokumentoidaan niin, että niiden lainmukaisuus voidaan osoittaa. Erityisesti käsittelysäännöistä on käytävä ilmi, miten ratkaisumenettelyn syrjimättömyys varmistetaan, miten asia selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti, mukaan lukien kuuleminen ja miten ratkaisu perustellaan tai miten se voidaan jättää perustelematta. Lain 28 b §:n mukaan viranomaisen on varmistettava hyvä kielenkäyttö automaattisesti laadittavissa asiakirjoissa, jotka annetaan asianosaiselle, laadun varmistamisen keskeiset toimenpiteet on dokumentoitava ja viranomaisen on nimettävä automaattisen ratkaisumenettelyn laadun varmistamisesta vastuussa oleva henkilö. Saman lain 28 c §:n mukaan viranomaisen on valvottava automaattisesti ratkaistavien asioiden laatua ja sisällöllistä

virheettömyyttä. Viranomaisen on nimettävä automaattisen ratkaisumenettelyn laadunvalvonnasta ja virhetilanteiden käsittelystä vastuussa oleva henkilö.

1.2 Kelan valvontaa ja sisäisen valvonnan järjestämistä koskeva sääntely

Suomen perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan Kelan hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännös ilmaisee perustuslainsäätäjän tahdon saattaa laitoksen hallinto valtion muusta hallinnosta osittain erilleen, eduskunnan valvontaan.

Kansaneläkelaitoslain 1 §:n mukaan Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut. Saman lain 5 §:n 1 kohdan mukaan valtuutettujen tehtävänä on valvoa Kelan hallintoa ja toimintaa ottaen muun ohella huomioon laitoksen palvelujen laatu ja saatavuus. Saman pykälän 4 momentin mukaan valtuutettujen tehtävänä on valita tilintarkastajat tarkastamaan Kelan kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja hallintoa. Pykälän 7 kohdan mukaan valtuutettujen tehtävänä on myös antaa vuosittain toiminnastaan kertomus eduskunnalle.

Kelan asema itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena tarkoittaa, että se esimerkiksi on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista ([PeVL 7/2001 vp](#)). Perustuslailla on tarkoitettu varmistaa eduskunnan riittävät vaikutusmahdollisuudet Kelassa. Perustuslain 36 §:n 1 momentti edellyttää, että valtuutetuilla on mahdollisuus tosiasiallisesti merkittävään valvontaan.

Kansaneläkelaitoslain 7 §:n 1 momentin mukaan hallitus johtaa ja kehittää Kelan toimintaa. Hallituksen tehtävänä on muun ohella vahvistaa vuosittain laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma sekä vahvistaa laitoksen työjärjestys, jossa annetaan tarkemmat määräykset hallinnosta ja asioiden käsittelystä sekä päättää muista periaatteellista laatua olevista tai muuten tärkeistä asioista.

Kansaneläkelaitoslain 9 §:n 4 momentin mukaan pääjohtaja vastaa Kelan strategisesta suunnittelusta sekä operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä, asioiden esittelystä hallitukselle ja hallituksen päätösten toimeenpanosta sekä valmistelee työjärjestyksen hallituksen päätettäväksi.

Kelan työjärjestyksen 5 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja päättää Kelan prosessikonaisuuksista. Työjärjestyksessä on määräys Kelan sisäisestä tarkastuksesta. Sen 11 §:n mukaan pääjohtajan alaisena toimii sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen vahvistaa hallitus. Kelan työjärjestyksessä on määrätty lisäksi sen eri tulosyksikköjen vastuista.

Työjärjestyksessä ei kuitenkaan ole nimenomaisia erillisiä määräyksiä Kelan sisäisen valvonnan järjestämisestä.

1.3 Ratkaisuissa käytetyistä käsitteistä

Lainsäädännössä sisäisen valvonnan käsitteestä ja sen tavoitteista on säädetty valtion talousarviolain 4 luvussa, joka otsikkonsa mukaan koskee taloudenhoidon ohjausta ja sisäistä valvontaa. Mainitun luvun 24 b §:n mukaan viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisestä tarkastuksesta säädetään valtion talousarviosta annetun asetuksen 70 §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Vaikka valtion talousarviolaille ja -asetuksella on kiinteä yhteys vain valtion talousarvion kautta toteutettavan rahoituksen taloudenhoidon ohjaukseen, lakiin kirjatulla sisäisen valvonnan käsitteellä on sitä yleisemmälläkin tasolla määrittelevä sisältö. Valtiovarainministeriön tuottaman sisäistä valvontaa valtionhallinnossa koskevan tukiaineiston ([Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:50](#), s. 12) mukaan sisäisen valvonnan tavoitteena on varmentaa hallinnon lainmukaisuutta, palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Mainitussa julkaisussa on myös (s. 27) mainittu erikseen riippumattoman sisäisen tarkastuksen tehtäväksi arvioida objektiivisesti sisäisen valvonnan järjestämisen asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä raportoida arviointiensa tulokset viraston johdolle. Samalla on siten määritelty sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen välistä eroa. Sisäisessä tarkastuksessa on kansainvälisten standardien määritelmien mukaan tyypillisesti kyse enemmänkin riippumattomasta hallituksen ja ylimmän johdon tukitoiminnosta, kun taas sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan tässä päätöksessä yleisempää koko organisaation hallinnon kattavaa valvontatoimintaa, jota voidaan kuvata myös sisäiseksi laillisuusvalvonnaksi.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä on käytetty sisäisen valvonnan sijaan omavalvonnan käsitettä, jolla on tarkoitettu palvelun tuottajien omia toimia toimintansa lainmukaisuuden varmistamiseksi ja seuraamiseksi. Omavalvontaan kuului alkujaan se, että palveluntuottajat olivat velvoitettuja toimittamaan kirjallisen omavalvontasuunnitelmansa tiedoksi myös lupaviranomaiselle, ja suunnitelma toimi näin valvontaviranomaisen valvonnan tukena. Vuonna 2023 toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden myötä omavalvonta laajeni käsitteenä koskemaan myös hyvinvointialueiden velvollisuutta valvoa oman järjestämisvastuunsa toteuttamista. Samalla alan valvontaviranomaisten valvonnan painopistettä kohdennettiin hyvinvointialueiden omavalvonnan toimivuuden valvontaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 40 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on tullut palveluntuottajien ohella lain mukaisessa toiminnassaan varmistaa omavalvonnalla tehtäviensä lainmukainen hoitaminen ja tekemiensä sopimusten noudattaminen. Saman momentin mukaan

hyvinvointialueen on tullut omavalvonnassaan erityisesti varmistaa palvelujen saatavuus, jatkuvuus, turvallisuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus. Hyvinvointialueen velvollisuuksista säädetään nykyisin vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa (741/2023). Ratkaisussa peilataan osittain myös laillisuusvalvontakäytännössä aiemmin hyvinvointialueiden koko organisaation läpileikkaavasta omavalvonnasta tehtyjä havaintoja Kelan sisäiseen valvontaan.

2 Arviointi

2.1 Arvioinnin rajaus

Hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevat tehtävät on keskitetty valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 2 §:n mukaan oikeuskanslerille.

Kelan hallinto toimii valtiosääntöisen asemansa perusteella osittain valtion muusta hallinnosta erillään eduskunnan valvonnassa. Koska Kelan valtuutetuilla on asema eduskunnan valitsemina Kelan hallinnon ja toiminnan valvojina ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohdistuminen Kelan valtuutettuihin olisi vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön perusteella valtiosääntöisesti ongelmallista, tämä ratkaisu ei kohdistu Kelan valtuutettujen suorittamaan laitoksen valvontaan eikä Kelan valtuutettujen toimintaan muutenkaan.

Siten ratkaisu koskee Kelan sisäistä valvontaa muilta osin ja lisäksi sanotulla tavalla oikeusturvaperusoikeutta ja hallinnon asiakkaiden oikeuksia hallinnon automatisoituessa.

Kelan valtuutettujen omassa valvonnassa ratkaisu voidaan ottaa huomioon valtuutettujen oman harkinnan mukaan.

2.2 Kelan tehtävä ja sen roolit

Kelan tehtävistä säädetään Kansaneläkelaitoslain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Kelan sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintapalveluja koskevista tehtävistä säädetään eri laeissa. Kelalle voidaan antaa lailla myös muita tehtäviä. Pykälän 2 momentin mukaan Kela voi sopimuksen perusteella hoitaa muutakin sosiaaliturvan toimeenpanoa sekä muita palveluja. Edelleen 3 momentin mukaan Kelan tehtävänä on tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan, harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä.

Kelalle laissa säädetyt tehtävät luovat Kelalle erilaisia rooleja, joiden toteuttamisessa voidaan joutua tekemään myös arviointia niiden keskinäisestä suhteesta. Kelan kaikki tehtävät edellyttävät käytännössä myös valvontaa ja laatua varmistavia toimenpiteitä, vaikka niistä ei Kansaneläkelaitoslaissa erikseen säädetä. Valvonta kohdistuu osittain Kelan asiakkaisiin kuten esimerkiksi etuuksien väärinkäytön ehkäisemiseen. Yhtä lailla valvonnan tulee kohdistua myös Kelan asiakkaiden oikeuksien toteutumisen valvontaan, joka edellyttää Kelalta myös sen omien toimihenkilöiden toiminnan lainmukaisuuden valvontaa.

Kelan eri rooleihin liittyvät tehtävät muuttuvat yhteiskunnallisen ja digitaalisen kehityksen myötä, ja ne ovat myös vuorovaikutuksessa toisiinsa. Sosiaaliturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumisen kannalta on keskeisintä arvioida Kelan sisäisen valvonnan toimivuutta Kansaneläkelaitoslain 2 §:n 1 momentissa mainittujen sosiaaliturvaa koskevien tehtävien osalta, jolloin Kelan roolina on toimia eri etuuksia toimeenpanevana organisaationa sen sijaan, että Kela nähtäisiin strategisena sosiaaliturvalainsäädännön tai digitaalisen datan ja niihin liittyvien käytäntöjen kehittäjänä ja toimeenpanijana. Kelan sisäisessä valvonnassa on kyse tällöin sen operationaalisen toiminnan valvomisesta, jonka kohteena on Kelan etuuksien ratkaisutoiminnan laillisuus. Tämän toiminnan ydinsisältönä on etuuksien maksaminen oikeansuuruisina niihin oikeutetuilla henkilöille.

2.3 Kelan automaattisten järjestelmien kehittäminen

Julkisen hallinnon toimijat ovat vastuussa käyttämiensä teknologioiden vaikutuksista tehtäviinsä ja päätöksiinsä. Automaattisia menettelyitä kehitettäessä ja käyttöönotettaessa puolestaan on tärkeää jo ennakkollisesti varmistaa, että niitä koskevien teknologisten järjestelmien ylläpitämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä laajemminkin hyvän hallinnon vaatimukset. Hyvän hallinnon vaatimusten sekä perus- ja ihmisoikeuksien riittämätön huomiointi voi synnyttää järjestelmien kehittämisessä vaikeita oikeudellisia ongelmia esimerkiksi virheellisten ratkaisujen havaitsemisen ja niitä koskevan vastuun kannalta. (Ks. [HE 179/2021 vp](#), s. 26.)

Kelan toimeenpanotehtävissä on kyse välttämättömien julkisten palvelujen ja etuuksien saataavuudesta ja käytöstä eli alasta, jolla käytettävät tekoälyjärjestelmät on luokiteltu Euroopan unionin tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 III liitteen 5 a kohdassa tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdan nojalla suuririskisiksi, jos ne on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin etuuksiin sekä tällaisten etuuksien myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen.

Kela on ilmoittanut asian [OKV/131/70/2020](#) yhteydessä antamassaan selvityksessä, ettei se hyödynnä tekoälyteknologiaa ratkaisutoiminnassaan, koska tekoälyn avulla tuotettuihin ratkaisuihin liittyy useita hyvään hallintoon ja asiakkaan oikeusturvaan liittyviä ongelmia.

Kela on myöhemmin todennut asian [OKV/2213/70/2024](#) yhteydessä antamassaan selvityksessä yleisellä tasolla, että se tavoittelee sääntöpohjaista automaatiota erityisesti Eepos-hankkeen kautta tapahtuvan etuusprosessien uudistamisen yhteydessä. Sääntöpohjaisessa automaatiossa automaation käsittelysäännöt ovat ihmisen määrittelemiä, ja ihminen vastaa virkavastuullaan tekemästään määrittelystä. Sääntöpohjaisen automaation ohella Kela on suunnitellut tuovansa riskiperusteisesti harkiten tekoälyä etuuskäsittelijöiden tueksi.

Nytemmin Kelan etuusjärjestelmien ja palvelujen laajan uudistuksen toteuttamisessa on [ilmoitettu](#) huhtikuussa 2025 käytettäväksi teknologiaksi Salesforce. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että järjestelmissä todennäköisesti käytetään ainakin jossain määrin tekoälyä tukiteknologiana tiedon käsittelemisessä. Datapohjaisissa järjestelmissä kyse ainakin voi olla tekoälystä.

Näillä perusteilla totean, että selvityksissä ja Kelan omassa ilmoituksessa tulee esiin Kelan päätöksenteon automatisoitumiskehitys, jossa myös tekoälyn käyttö lisääntyy.

Tämä kehitys antaa nimenomaisen aiheen tarkastella Kelan sisäisen valvonnan järjestelyjä sen automatisoituvassa ratkaisutoiminnassa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen sekä niiden osana myös hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta.

Päätöksenteon automatisoitumiskehityksen edellytyksenä oleva tietojenvaihdon lisääntyminen luo myös osaltaan uusia vaatimuksia Kelan sisäiselle valvonnalle, sillä erityisesti arkaluontoisten tietojen automatisoitu käsittely edellyttää, että järjestelmien käyttöoikeuksien hallinta, tietoturva ja Kelan vastuulla olevien henkilörekistereiden lainmukaisuus ja lainmukainen käsittely ovat asianmukaisessa valvonnassa.

2.4 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen Kelan automatisoituvassa ratkaisutoiminnassa

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja hyvän hallinnon toteuttaminen kuuluvat julkisyhteisöjen päätöksenteon ja toiminnan lähtökohtiin perustuslaillisina velvoitteina.

Totean, että Kela on tässä yhteydessä antanut omasta sisäisestä valvonnastaan saman suuntaista tietoa kuin jo aikaisemmin apulaisoikeuskanslerin ratkaisun [OKV/26/70/2020](#) yhteydessä.

Kelan antamista selvityksistä tekemieni havaintojen perusteella etuuskohtaisessa sisäisessä valvonnassa on kuitenkin tapahtunut jonkin verran myös teknologista kehittymistä.

Kun Kela on sosiaaliturvaa, sitä koskevaa lainsäädäntöä ja näiden toimeenpanoa tunteva perusturvaviranomainen, katson, että tähän liittyvän asiantuntemuksen tulisi näkyä myös Eepos-kehittämishjelmassa. On merkityksellistä, että Kelan ja sen kumppaneiden teknologisen osaamisen yhdistämisestä seuraa perus- ja ihmisoikeudet huomioivaa ratkaisutoimintaa, johon sisältyy laadullisena edellytyksenä kyseisten oikeuksien toteutuminen. Tämän tehtävän valvonta kuuluu ensivaiheessa Kelan omaan operatiiviseen toimintaan, eikä Kela voi ulkoistaa sitä.

Kela ei ole antamassaan selvityksessä kuvannut tarkemmin, mitä se pitää toimintansa laadullisina vaatimuksina tai laatukriteereinään. Selvityksen mukaan Kelan laadun valvonnan keskiössä on se, että asiakkaat saavat oikea-aikaisesti, oikeassa prosessissa heille kuuluvat etuudet. Verkkosivuillaan Kela on lisäksi julkaissut hallintolain soveltamista ja toisen puolen asioimista koskevan menettelyohjeensa, joka sisältää myös esimerkiksi päätöksen muotoa, sisältöä ja perustelemista koskevaa ohjeistusta, jonka voidaan arvioida kuvaavan samalla päätösten laatua koskevia odotuksia. Ohjeessa on korostettu muun muassa asian perusteellista selvittämismenettelyä sekä päätöksen perusteluvollisuutta ja ymmärrettävyyttä asiakkaan näkökulmasta. Ohjeen mukaan hallintolain ja etuuslainsäädännön säännösten lisäksi myös Kelan toiminta-ajatus, visio, arvot ja strategia ohjaavat asiakaspalvelua ja hallintoa.

Tekoälyn käyttöönotto julkisen vallan käytössä on erilaisten ihmisoikeustoimijoiden laajan huomion kohteena. Esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeusvirasto on joulukuussa 2025 julkaisemassaan raportissa [Assessing High-Risk Artificial Intelligence Fundamental Rights Risks](#) arvioinut empiirisesti käytännön ohjeistusta tekoälyasetuksen toimeenpanosta. Perusoikeusviraston tutkimuksen mukaan nykyinen ymmärtämys tekoälyjärjestelmien kehittämisen ja käytön vaikutuksesta perusoikeuksiin on vielä rajallista. Raportissa on tuotu esiin muun ohella huolta siitä, että tekoälysäädöksen vaatimuksia luokiteltaisiin perinteisenä ohjelmistona tekoälysäädöksen vaatimusten kiertämiseksi, vaikka myös yksinkertaisemmilla järjestelmillä voi olla kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksiin. Perusoikeusviraston mukaan tekoälyjärjestelmän määritelmää tulisi tulkita laajasti tehokkaan perusoikeussuojan varmistamiseksi.

Yleisesti ottaen erilaisten teknologisten ratkaisujen käyttöönotossa on kiinnitetty huomiota nimenomaan yhdenvertaisuuteen. Etuuksien toimeenpanossa tulee huolehtia luonnollisesti tietoturvasta ja tietosuojasta mutta samalla myös muiden perusoikeuksien toteutumisesta. Ratkaisukäytännön on oltava mahdollisimman yhdenmukaista ja johdonmukaista riippumatta siitä, kuka asian on käsitellyt ja onko ratkaisun tekemisessä käytetty apuna teknologiaa ratkaisunteko kokonaan tai osittain automatisoiden tai päätöksentekoa automaattisilla menettelyillä muuten tukien. Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden saavuttaminen riippuu muun muassa siitä, miten tarkasti ja yksiselitteisesti lainmukaiseen lopputulokseen pyrkivää ratkaisuharkintaa on ohjeistettu. Myös ratkaisutoiminnan laadun on täytettävä hyvän hallinnon vaatimukset, ja niiden täyttymistä olisi valvottava. Oikeudelliselta kannalta on selvää, että laissa säädetyt

vaatimuksia ei voi sivuuttaa erilaisilla toiminta-ajatuksilla, visioilla, arvoilla tai strategioilla. Jälkimmäisiä viranomaistoiminnassa laadittaessa viranomaistoiminnassa on huolehdittava, että ne vastaavat lainsäädännön vaatimuksia.

Perusoikeusloukkaus toimintatavoissa voi tapahtua myös tavalla, joka on mahdotonta havaita yksittäisen asian tarkastelussa siitä tehdyn valituksen tai kantelun käsittelyn yhteydessä. Tällaisessa tilanteessa kyse voi olla esimerkiksi menettelystä, jolloin muuten samassa tilanteessa oleviin asiakkaisiin kohdistetaan eri tavalla automaatioavusteisuutta ja menettely ei ole johdonmukaista tai johda varmuudella siihen, että tosiseikkoja arvioitaisiin samanlaisissa tapauksissa samoin perustein. Tilanne voi tällöin täyttää esimerkiksi välillisen syrjinnän tuntomerkit. Kysymys on silloin siitä, että henkilö joutuu epäedulliseen asemaan muihin nähden näennäisesti puolueettoman käytännön vuoksi ilman, että käytännölle on olemassa hyväksyttävää perustetta. Riskejä perusoikeusloukkauksista voi ylipäättään syntyä, mikäli hyvän hallinnon vaatimuksia ei huomioida riittävän laajalla tulkinnalla tai etuusratkaisujen yhteydessä ei huolehdi siitä, että asiakkaat saavat riittävästi ymmärrettävää tietoa myös ratkaisutoiminnassa käytetyistä järjestelmistä ja niissä hyödynnetyistä teknologiasta, jotta he osaavat arvioida oikeussuojan tarpeensa ja hakea päätökseen harkintansa mukaan muutosta tai tehdä kantelun laillisuusvalvojille. Kelan asiakkaiden on voitava luottaa uuden teknologian käytön turvallisuuteen ja sen taustalla olevien perusteiden syrjimättömyyteen. Tämä asettaa korkeita vaatimuksia Kelalle siitä, että se tarjoaa asiakkaiden käyttöön asianmukaiset ja ymmärrettävät tiedot käytettävästä teknologiasta.

Automatisoidusti maksettavien korvausten ja tukien lisäksi Kelan toimeenpanovastuulla olevaan etuuslainsäädäntöön sisältyy erilaista harkintaa vaativien etuushakemusten ratkaisemista. Tällaisia ovat useat terveystieteelliset etuudet, joiden ratkaisuun osallistuu myös Kelassa työskenteleviä asiantuntijalääkäreitä. Harkintaa edellyttävät myös esimerkiksi viimesijaisena perusturvaetuutena myönnettävä toimeentulotuki ja useat etuuden liikamaksun takaisinperintää koskevat asiat. Tällaista harkintaa ei voida automatisoida. Kuitenkin myös siinä voidaan hyödyntää automatisointia avustavana toimintamuotona esimerkiksi yhtenäisen ratkaisukäytännön ja ratkaisujen laadun tukena, jolloin automatisointi voi vähentää päätöksiin liittyvää inhimillisen virheen riskiä. Tällöinkin on huolehdittava siitä, ettei järjestelmästä muodostu tosiasiallista automaattisen päätöksenteon järjestelmää, jossa järjestelmää käyttävät henkilöt eivät tarkista automaatioavusteisia tuotoksia riittävällä kriittisyydellä. Tämä liittyy siihen, että automaattiset järjestelmät voivat synnyttää liiallistakin luottoa ja eräänlaista vahvistusharhaa. Erityisesti suurivolyymisessä toiminnassa tällainen riski on todellinen.

Kun otetaan huomioon Kelan ratkaisukäytännön laajuus, Kelassa syntyy ja sille kertyy huomattavan paljon tietoa sen oman ratkaisukäytännön tuloksena. Myös muutoksenhakuelinten ratkaisukäytäntöä syntyy niin merkittävässä määrin, ettei sen yksityiskohtainen hallinnointi ole tehtävänä yksinkertainen. Olennaista on tällöin saada oikea tieto käsitellyksi ja jaetuksi siten, että se

tukee ratkaisutoiminnan oikeellisuutta. Vaikka automaatioavusteisuus voi tuoda tähän merkittävää apua, järjestelmiä on myös jatkuvasti päivitettävä sen varalta, ettei ohjeistukseen tai automaatioavusteisiin järjestelmiin jää etuuksia koskevien lakimuutosten myötä aiemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaista ohjausta tai sellaista ratkaisukäytäntöä, joka ei vastaa muuttunutta lainsäädäntöä. Samalla se tarkoittaa sitä, että Kelan on testattava järjestelmänsä huolellisesti ja huolehdittava järjestelmien riittävästä testauksesta myös päivitysten jälkeen.

Totean, että julkisella vallalla on perustuslain 22 §:stä seuraava perustuslaillinen velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen omassa toiminnassaan. Tämä tarkoittaa muun muassa Kelan toimeenpanovastuulla olevien sosiaaliturvaoikeuksien turvaamista siten, että samalla huolehditaan myös yhdenvertaisuuden ja yksityiselämän suojan turvaamisesta. Perustuslain 22 §:ää koskevien esitöiden mukaan perusoikeussäännökset sitoivat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa hallinto mukaan lukien. Esityksen mukaan perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle ([HE 309/1993 vp](#), s. 75/II).

Kansallisessa lainsäädännössä on täsmennetty edellä mainittuja yleisellä tasolla ilmaistuja perusoikeuksia eri etuuksia koskevalla lainsäädännöllä, yhdenvertaisuuslailla ja tietosuojalailla. Keskeisessä asemassa ovat myös Euroopan unionin tietosuojaa ja tekoälyä koskevat asetukset ja niistä ilmenevät periaatteet.

Euroopan unionin tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa kielletään sellaisen tekoälyjärjestelmän käyttö, jossa hyödynnetään luonnollisen henkilön tai tietyn henkilöryhmän haavoittuvuuksia, jotka liittyvät heidän ikäänsä, vammaansa tai erityiseen sosiaaliseen tai taloudelliseen tilanteeseensa, siten, että tavoitteena tai vaikutuksena on olenaisesti vääristää kyseisen henkilön tai kyseiseen ryhmään kuuluvan henkilön käyttäytymistä tavalla, joka aiheuttaa tai kohtuullisella todennäköisyydellä aiheuttaa kyseiselle henkilölle tai toiselle henkilölle merkittävää haittaa.

Euroopan komission suuntaviivojen mukaan mainitun kohdan tarkoituksena on varmistaa, että tekoälyteknologia ei ylläpidä tai pahenna olemassa olevaa taloudellista tai muuta sosiaalista eriarvoisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta hyödyntämällä näiden ihmisten haavoittuvuuksia (Euroopan komissio (2025), "[Komission suuntaviivat asetuksella \(EU\) 2024/1689 \(tekoälysäädös\) kielletyistä tekoälyyn liittyvistä käytännöistä](#)", kohta 110).

Euroopan unioni on allekirjoittanut jäsenvaltioidensa puolesta 5.9.2024 Euroopan neuvoston tekoälyä sekä ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan puitesopimuksen ([Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Council of Europe Treaty Series - No 225](#)), jolla pyritään

varmistamaan, että tekoälyjärjestelmien elinkaaren kaikissa vaiheissa kunnioitetaan ihmisoikeuksia. Kyseisen puitesopimuksen 10 artiklassa säädetään yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä. Puitesopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa asetetaan sopimusosapuolille myös velvoite käyttää tekoälyä eriarvoisuuden ehkäisemiseen.

Vaikka Euroopan komission suuntaviivat eivät ole sitovia ja edellä mainittu on puitesopimus, niistä ilmenee Euroopan unionin tavoite ihmisoikeuksien kunnioittamiseksi myös hallinnon automaation yhteydessä konkreettisemmin ohjaavalla tasolla. Ottaen huomioon erityisesti Kelan toiminnan mittakaavan ja sen keskeisen aseman sosiaaliturvaperusoikeuden toteuttajana pidän asianmukaisena sitä, että Kela on selvityksensä mukaisesti organisoinut sisäisesti vastuullisuustyötä ja sillä on kestävyyslinjaus, jota muun muassa asiakkaiden yhdenvertaisuussuunnitelma konkretisoi. Suunnitelma ohjaa myös tietojärjestelmien kehittämistyötä sekä sisäistä valvontaa mahdollisten perus- ja ihmisoikeusviinoumien havaitsemiseksi.

Kelan selvityksen mukaan sen ratkaisutoiminnassa käytetään jo nyt järjestelmiä, jotka antavat palautetta ratkaisujen oikeellisuudesta ja jotka tarkastavat myös ratkaisun perusteluja.

Kela ei kuitenkaan ilmoittamansa mukaan pysty sisäisesti valvomaan tai mittaamaan tarkasti sitä, mikä merkitys näillä järjestelmillä on sen tekemiin päätöksiin.

Kelan tuntemusta sisäisen valvontansa vaikuttavuudesta voidaan siis edelleen lisätä. Katson edellä sanottu huomioon ottaen, että Kelan pitäisi edelleen jatkaa toimia, joilla se lisää tuntemustaan oman valvontansa vaikuttavuudesta. Tämä on edellytyksenä myös sille, että se voi antaa asiakkailleen asianmukaiset tiedot omasta toiminnastaan yksittäisen asian käsittelyyn liittyen.

2.5 Kelan valvontajärjestelmästä ja sen rakenteesta

Viranomaisen sisäinen valvonta ja velvollisuus ylipäättään järjestää oma sisäinen valvonta palautuu viime kädessä siihen, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia perustuslain 2 §:n tarkoittamalla tavalla. Julkisen vallan tulee myös tarjota jokaiselle perustuslaissa tarkoitettu oikeusturva ja hyvä hallinto sekä turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaistoiminnan laillisuuden perustana on jokaisen organisaatiossa työskentelevän velvollisuus huolehtia oman toimintansa lainmukaisuudesta.

Oikeuskirjallisuudessa (O. Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2023, s. 291) esitetyn mukaan jokaisen hallintoelimen velvollisuutena on valvoa oman toimintansa lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta. Viranomaisen sisäinen valvonta toteutetaan yleensä niin, että johtavassa asemassa

olevat henkilöt valvovat ja ohjaavat alaistensa toimintaa. Viranomaisen johto puolestaan valvoo koko viranomaisen toimintaa.

Sisäiseen valvontaan kuuluu ainakin organisaation omaan toimintaan kohdistuva valvonta ja ylemmän organisaatiotason toimivalta alemman tason toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitteenä käytetty omavalvonta tarkoittaa sitä, että viranomaisen valvoo itse järjestelmällisesti toimintansa laatua ja virheettömyyttä (esim. H. Kulla ja J. Salminen, Hallintomenettelyn perusteet, 2024, s. 411). Sisäisellä seurannalla ja valvonnalla tuotetaan myös johtamisessa ja ohjaamisessa käytettäväksi tarkoitettua tietoa muun ohella niistä järjestelyistä, joilla varmistetaan ratkaisutoiminnan oikeudellinen moitteettomuus ja muu laatu. Muun muassa järjestelmällisyys valvonnassa ja tiedon kerääminen siitä takaavat, että valvonnassa on mahdollisuus nousta yksittäisten tapausten tasolta yleisempään tarkasteluun. Sisäiseen valvontaan kuuluu myös, että johtavassa ja esimiesasemassa olevat valvovat alaistensa toimintaa omilla tehtäväalueillaan ja puuttuvat havaittuihin epäkohtiin tarvittaessa työnjohto- ja valvontamääräyksillä sekä ohjein.

Ulkoisen laillisuuden valvonnan perustana on tuomioistuinvalvonta, jota etenkin ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama laillisuusvalvonta täydentää. Ylimmän laillisuusvalvonnan näkökulmasta on keskeistä varmistaa, että myös toimijoiden sisäinen valvonta toimii tehokkaasti erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä, eikä valvonnassa ole rakenteellisia puutteita. Ulkoisen laillisuuden valvonnan ratkaisut ja niissä ilmenevät oikeuskäsitykset pitää muun muassa sisäisen valvonnan keinoin saattaa osaksi oman organisaation ratkaisutoimintaa.

Valvonnalla ylläpidetään ja vahvistetaan osaltaan kansalaisten luottamusta toiminnan lainmukaisuuteen.

Kelalla on ollut vuodesta 2024 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden tavoin myös joitakin laissa säädettyjä omavalvontaan ja sen valvontaan liittyviä tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin nojalla lakia sovelletaan myös Kelan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon ja kuntoutuspalvelujen järjestämisen valvontaan. Kyseisessä laissa ei kuitenkaan säädetä Kelalle veloitetta omavalvontaan omien toimeenpano- tai valvontatehtäviensä osalta. Tällaisia säännöksiä ei ole myöskään Kansaneläkelaitoslaissa. Kelan etuuksia koskevassa lainsäädännössä on kuitenkin myös joitain tarkempia Kelalle asetettuja valvontaa koskevia säännöksiä. Esimerkiksi sairausvakuutuslain 3 §:n 1 momentin mukaan Kela vastaa sairausvakuutuksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä sekä seuraa ja valvoo kyseisen lain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten noudattamista ja toteuttamista. Kelan valvonta sisältää myös Kelan kyvyn havaita sen toimeenpanemien etuuk-sien väärinkäytöksiä.

Havaintojeni mukaan Kelaa koskevassa lainsäädännössä ei säädetä sille itselleen sen omassa toiminnassa selkeää etuuksien toimeenpanoa koskevaa omavalvontavelvollisuutta. Pääpaino etuuksien toimeenpanon valvonnassa ja Kelan ohjaamisessa tältä osin on ollut perinteisesti valituksen maksutta käsittelevillä muutoksenhakuelimillä, jotka ohjaavat Kelan ratkaisutoiminnan sisältöä valitusasioihin antamiensa ratkaisujen kautta. Kelan antaman selvityksen perusteella tähän ohjaukseen liittyvä vuoropuhelu on muodostunut jossain määrin tiiviimmäksi toimeentulotukea koskevissa asioissa, joissa Kelan päätöksiin haetaan ensin oikaisua Kelan yhteydessä toimivalta oikaisuvaatimuskeskukselta.

Kelan selvityksen perusteella en havaitse, että Kelassa olisi varsinaisesti kehitetty apulaisoikeuskanslerin ratkaisussaan [OKV/26/70/2020](#) esiin nostamaa vahvemmin ulkopuolista, mutta asiantuntevaa ja riippumatonta päätösten laatua arvioivaa toimijaa. Tällaista toimintoa toteutetaan Kelan selvityksen mukaan kuitenkin laadunseurannalla, jossa Kelan laaturyhmällä on keskeinen rooli. Selvityksen perusteella ainakin ratkaisutyön havainnointiin vaikuttaisi sisältyvän arviointia Kelan käytössä olevista toimintatavoista ja niiden tuottamasta laadusta organisaatiolle ja asiakkaalle.

Vertailun vuoksi tuon esiin, että apulaisoikeuskanslerin omana aloitteenaan tutkimassa asiassa [OKV/97/70/2025](#) tarkasteltiin tarkemmin hyvinvointialueiden omavalvonnan toimivuutta. Kyseisen apulaisoikeuskanslerin 22.10.2025 antaman päätöksen perusteella vaikuttaa siltä, että Kelan laaturyhmällä on jossain määrin hyvinvointialueiden valvontakeskuksia vastaavaa roolia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Tällä on merkitystä myös sikäli, että vain muutoksenhaku- ja kanteluratkaisuja seuraamalla ei välttämättä synny kokonaiskuvaa Kelan ratkaisutoiminnan toimivuudesta. Tällaisen sisäisen turvaamistehtävän tärkeyttä korostaa se, että heikommassa asemassa olevilla ei aina ole itsellään resursseja saattaa asioitaan ulkopuoliseen tarkasteluun muutoksenhaun tai esimerkiksi kantelun keinoin. Hyvinvointialueiden valvontakeskuksia vastaavasti myös Kelan laaturyhmän objektiivisen ja subjektiivisen riippumattomuuden kehittäminen voisi käsitykseni mukaan olla omiaan turvaamaan sen tehtävää riippumattomana asiantuntijayksikkönä. Tämä tarkoittaisi Kelan asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista käytännön ratkaisutoiminnan ulkopuolelta.

Vaikka Kelalle ei ole säädetty erikseen nimenomaista oman toimintansa valvontavelvollisuutta, tämä ei tarkoita sitä, etteikö Kela tosiasiallisesti jo käyttäisi tällaista kehittämisvälineenään osana laadunvalvonnaksi nimittämiään menetelmiä. Kelan omavalvonnassa on kyse siitä, miten Kela vastaa sisäisen valvontansa keinoin siihen, että se noudattaa etuuksien toimeenpanovastuuta toteuttaessaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja toiminta on muutenkin oikeudellisesti moitteetonta. Toiminnan täytyy täyttää myös hyvän hallinnon mukaiset menettelyvaatimukset mukaan lukien päätöksiltä ja niiden perusteluilta edellytettävät laatuvaatimukset. Sen vuoksi on tärkeää, että Kela kehittää sisäistä valvontaansa samalla, kun se uudistaa etuuskäsittelyn tietojärjestelmiään ja lisää automatisaatiota. Myös hyvän hallinnon vaatimukset kehittyvät

toimintaympäristöjen teknologisen kehityksen myötä ja uudenlaisia oikeuteen liittyviä eettisiä kysymyksiä nousee esiin. Kelan velvollisuus tutkia antamansa etuuspäätöksen oikeellisuus siitä tehdyn oikaisuvaatimuksen tai valituksen vuoksi uudelleen antaa Kelalle omavalvontaa vastaavan tilaisuuden tarkistaa toimintansa lainmukaisuutta myös yksittäistä sen ratkaistavana olevaa asiaa laajemmassa mittakaavassa. Vastaavasti tällainen tilaisuus syntyy Kelalle tehtyjen hallintokantelujen käsittelyssä tai asiakkaiden tai muiden yksityisten lähettämiä kirjeitä käsiteltäessä. Kelan toimeenpanovastuuseen kuuluu tämän lisäksi myös varmistaa, että tietojärjestelmät ja niihin liittyvä hallintotoiminta rakennetaan jo ennakolta laajemminkin niin, että valittujen rakenteiden vaikutukset arvioidaan huolellisesti ja estetään perusoikeusloukkaukset ja myös niihin johtavat vinoumat. Periaatteessa tehtyjä toimenpiteitä ja niiden riittävyttä tulee valvoa koko ajan. Kokonaisuutena arvioiden tämä edellyttää Kelalta yksittäisiä ratkaisuja valvovaa itseoikaisu- tai oikaisumenettelyä tai kanteluiden käsittelyä koskevaa laajempaa omaa sisäistä valvontaa.

Edellä selvitetyllä tavalla Kela on kuvannut käyttämiään sisäisen valvonnan toimintatapoja ja oman valvontansa muotoja. Se on kuvannut, kuinka sen riskienhallinta liittyy etuuksien laadunhallintaan ja kuinka palvelujen riskienhallinnan tavoitteena on sujuvat etuus- ja palveluprosessit, joiden perusteella asiakas saa etuuden tai palvelun oikein ja oikea-aikaisesti. Kela on myös tuonut selvityksessään esiin, minkälaisia sisäiseen valvontaan, riskienhallintaan ja sopimusten valvontaan liittyvää tehtävä- ja vastuunjakoa Kelassa on, vaikka se ei olekaan tuonut selvityksessään tarkemmin esiin, millaisiin toimiin se on sisäisessä valvonnassa havaitsemiensa kehityskohteiden osalta ryhtynyt.

Lainsäädännön tasolla Kelan sisäisessä valvonnassa keskeinen asema on Kelan hallituksella, joka johtaa ja kehittää Kelan toimintaa Kansaneläkelaitoslain 7 §:n 1 momentin nojalla. Hallituksen tehtävänä on muun ohella vahvistaa laitoksen pääjohtajan valmisteleva työjärjestys, jossa annetaan tarkemmat määräykset hallinnosta ja asioiden käsittelystä sekä päättää muista periaatteellista laatua olevista tai muuten tärkeistä asioista.

Kansaneläkelaitoslaissa ei ole kuitenkaan säädetty edellä mainittua tarkemmin siitä, mistä Kelan työjärjestyksessä on määrättävä. Tältä osin sääntely poikkeaa esimerkiksi kuntalain 90 §:stä ja hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:ssä säädetystä, jonka mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun ohella sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja sopimusten hallinnasta.

Kelan työjärjestyksen 5 §:n 2 momentin mukaan pääjohtaja päättää Kelan prosessikokonaisuudesta. Työjärjestyksen 11 §:n mukaan pääjohtajan alaisena toimii sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen toimintaohjeen vahvistaa hallitus.

Kelan työjärjestyksessä on määrätty lisäksi sen eri tulosyksikköjen vastuista, mutta työjärjestyksessä ei ole erillisiä mainintoja sisäisestä valvonnasta tai vaatimuksia sen oman toiminnan seurannalle.

Kelan valtuutettujen tehtävänä on katsottu olevan valvoa kaikkea Kelan toimintaa. Kelan hallintoa ja toiminnan valvontaa koskevia säännöksiä on muutettu vuoden 2026 alusta voimaan tullella lailla (1057/2025), jonka myötä myös valtiontalouden tarkastusvirastolle on säädetty oikeus Kelan toiminnan ja taloudenhoidon laillisuuden, tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastamiseen. Tämä vahvistaa Kelan ulkoista tarkastusta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan ([PeVL 35/2025 vp](#), kohta 12), ettei sääntely perusratkaisuiltaan puutu rajoittavasti valtuutettujen tehtävä- ja toimivaltakokonaisuuteen ja valtiontalouden talouden tarkastuskertomuksen sisältämä informaatio lähinnä vahvistaisi valtuutettujen valvontatehtävän toteuttamisen tietopohjaa ja voisi turvata valtuutettujen mahdollisuutta tosiasiallisesti merkittävään valvontaan.

Arvioni mukaan myös Kelan omalla sisäisellä valvonnalla on vastaava vaikutus, minkä voisi vieläpä ajatella vahvistuvan, jos velvollisuus sen asianmukaiseen järjestämiseen olisi selkeästi säännöspästäistä.

Totean, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää jatkuvaa valvonnan rakenteiden ja myös sitä koskevan lainsäädännön uudelleen arviointia teknologian kehittyessä. Kelan etuuk-sien toimeenpanovastuun toteutuminen edellyttää sitä, että Kela pystyy ensivaiheessa valvo-maan käyttämiään tietojärjestelmiä ja esimerkiksi Eepos-kehittämissuohjelmassa tehtäviä muu-toksia tehokkaasti organisoidulla sisäisellä valvonnallaan, jonka osalta on huolehdittu myös henkilökunnan riittävästä teknisestä osaamisesta. Kelan on päätösvaltansa puitteissa varmis-tettava tälle valvonnalle myös riittävät resurssit.

Kelalle ei ole nykyisessä lainsäädännössä säädetty velvoitetta koko sen toiminnan kattavaan nimenomaan omaan sisäiseen valvontaan (omavalvontaan). Kelan sisäisen valvonnan järjes-tämisestä on säädetty nykyisin lain tasolla varsin ylätasoisesti, ja se voisi olla konkreettisempaa. Kelan tietojärjestelmäuudistuksen kehittämistyön yhteydessä on syytä tarkastella kriittisesti myös Kelan sisäiseltä valvonnalta edellytettävän sääntelyn riittävyyttä.

Sääntelyn avulla voitaisiin esimerkiksi määrittää sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita koske-vaa sääntelyä vastaavasti Kelan sosiaaliturvan toimeenpanotehtävien laadullisista edellytyk-sistä ja omavalvonnallisia vaatimuksia siitä, miten Kelan on varmistettava myös ennakolta teh-täviensä lainmukainen hoitaminen ja yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä havaittujen puutteiden ja virheellisten menettelytapojen korjaaminen. Sääntelyllä voitaisiin myös lisätä Kelan toi-minnan läpinäkyvyyttä varmistamalla edellä tarkoitettujen menettelytapojen julkisuus.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että Kelan sisäinen valvonta ja sen laadunhallintajärjestelmän kehittäminen olisivat puutteellisia.

Totean kuitenkin, että siltä osin kuin Kela on selvityksessään tuonut esiin, että sen virhemarginaalit ovat sen toiminnan laajuus ja vaikeus huomioiden pieniä, nämä samat seikat johtavat myös siihen, että vähäinenkin määrä virheitä kohdistuu tosiasiallisesti verraten moniin Kelan asiakkaisiin, ja niillä voi olla tällöin merkittäviäkin yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Katson Kelan omassa selvityksessään esittämän käsityksen mukaisesti, että Kelan tulee edelleen kehittää systemaattista ja kattavaa laadunhallinnan kokonaisuutta. Kelan sisäisen valvonnan kehittäminen ja vahvempi käytännön toimeenpano on tärkeää myös samanaikaisesti toteutuksessa olevan tietojärjestelmä uudistuksen valvomiseksi.

Viittaan myös edellä kohdassa 2.3 toteamaani tekoälyasetuksen riskeistä Kelan toimeenpanovastuulla olevissa asioissa, ja saatan edellä jaksoissa 2.4 ja 2.5 esittämäni havainnot ja käsitykset Kelalle säädettyjen sisäisten valvontatehtävien sääntelyn kehittämistarpeista tiedoksi Kelalle ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämisestä vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel