



Kansaneläkelaitos

Automaattinen päätöksenteko ja tekoälyn käyttö Kelassa

OMA ALOITE

Oikeuskansleri valvoo julkishallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja toimivuutta hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutumisen yleisten edellytysten kannalta. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu automatisoinnin valvontaan siten, että perustuslain vaatimukset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sekä yksityisyyden suojasta toteutuvat.

Päätin ottaa Kelassa käytettävän automaattisen päätöksenteon tutkittavakseni omana aloitteenani. Huomioni kohdistui muun muassa seuraaviin kysymyksiin:

- Miten ja millä perusteilla asioita on valittu automaattisesti ratkaistavaksi Kelassa?
- Missä muodossa henkilölle annetaan tieto siitä, että häneen kohdistettu ratkaisu on tehty automaattisesti?
- Miten Kela toimii tilanteissa, joissa henkilö pyytää asiansa manuaalista käsittelyä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaisesti?
- Onko henkilöllä, joihin ratkaisu on kohdistettu, aina kaikilta osin oikeus vaatia siihen oikaisua? Miten tämä on käytännössä järjestetty ja miten henkilöitä on tästä oikeudesta tiedotettu?
- Miten lasten henkilötietojen erityiset suojavaatimukset sekä muut lasten oikeudet toteutuvat automaattisessa päätöksenteossa?
- Käyttääkö Kela tekoälyä EU:n tekoälyasetuksen määrittelemässä muodossa? Täyttääkö mahdollinen tekoälyn käyttö tekoälyasetuksen vaatimukset? Sisältyykö tekoälyjärjestelmiin profilointia ja miten varmistetaan syrjimättömyys ja yhdenvertainen kohtelu?

SELVITYS

Kela on antanut selvityksensä 29.11.2024, 3.3.2025 ja 14.3.2025.

RATKAISU

Lähtökohtia

Automaattista päätöksentekoa säännellään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa, jonka mukaan ihmisillä on oikeus olla joutumatta sellaisen automaattisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tällainen päätöksenteko on kuitenkin asetuksen mukaan mahdollista, jos menettely on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet henkilöiden oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Kotimaassa julkishallinnon automaattisesta päätöksenteosta säädetään hallintolain (434/2003) 8 b luvussa (ks. [HE 145/2022 vp](#) sekä mm. [PeVL 81/2022 vp](#), [HaVM 39/2022 vp](#)). Esitöiden mukaan hallintolain säädösten tarkoituksena on käyttää tietosuoja-asetuksen antamaa liikkumavaraa ja mahdollistaa kansallisella lainsäädännöllä automatisoidut yksittäispäätökset ([HE 145/2022 vp](#), s. 97).

Oikeuskansleri on tarkastellut Kelan sekä vastaavien toimijoiden automaattista päätöksentekoa ja siihen liittyviä prosesseja aiemmin muun muassa ratkaisuihinsa [OKV/138/10/2020](#) ja [OKV/131/70/2020](#).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteena on tässä aloitteessa se, miten automaattiselle päätöksenteolle asetettavat yleisen tietosuoja-asetuksen ja kotimaisen lainsäädännön vaatimukset toteutuvat. Arvioitavana ovat myös hallinnon lainalaisuuden sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset. Kelan selvityksen perusteella arvioin Kelan toimintaa seuraavasti.

Automaattinen päätöksenteko Kelassa

Lähtökohta asioiden ratkaisemiselle automaattisesti on se, että asia ei edellytä viranomaisen harkintaa (ks. [PeVL 81/2022 vp](#) sekä [PeVL 88/2022 vp](#)). Hallintolain 8 b luvun 53 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka edellyttävät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain ja etukäteisen harkinnan perusteella laadittuihin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettuihin käsittelysääntöihin.

Kela toteaa selvityksessään yleisellä tasolla, että se tavoittelee sääntöpohjaista automaatiota erityisesti Eepos-hankkeen kautta tapahtuvassa etuusprosessien uudistamisen yhteydessä. Sääntöpohjaisen automaation ohella Kela suunnittelee tuovansa riskiperusteisesti harkiten tekoälyä etuuskäsittelijöiden tueksi.

Kelan selvityksen mukaan käsittelyn sääntöpohjaisuus on aina automatisoinnin edellytys ja tapauskohtainen harkinta sen este. Ratkaisun tulee olla etukäteen arvioitavissa joko lain tai vaikiintuneen käytännön perusteella. Sääntöpohjaisten tilanteiden monimuotoisuus vaihtelee. Tilanteet, joissa ratkaisu edellyttää useista lähteistä haettavien tietojen yhdistelyä voivat olla teknisesti vaikeita tai mahdottomia toteuttaa. Kelan selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei ole syytä olettaa Kelan tekemän arvion automatisoitavista kohteista olevan lainvastainen.

Kela toteaa selvityksessään myös, että sääntöpohjainen ja vain vähän tapauskohtaista harkintavaltaa sisältävä lainsäädäntö johtaa siihen, että tekoälyn tarve päätösaunomaation merkityksellisenä osana on vähäinen. Tältä osin totean, että kotimaisessa lainsäädännössä lähtökohta on, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisten yksittäispäätösten automatisointi on tois- taiseksi mahdollista vain sääntöpohjaisia järjestelmiä, ei tekoälyä käyttämällä (ks. [HE 145/2022 vp](#), s. 18, 99, 147).

Hallintolain 53 g:n 1 momentin mukaan päätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Ottaen huomioon automaattisen ratkaisemisen massaluonteisuuden ja siihen sisältyvän viranomaisten tietovarantojen hyödyntämisen, tulee asianosainen voida varmistua siitä, että automaattisessa ratkaisemisessa käytetty tietopohja on oikea ja ajantasainen ([HE 145/2022 vp](#), s. 105).

Tältä osin viittaan päätökseeni, jossa arvioitiin Verohallinnon automaattista päätöksentekoa ([OKV/656/70/2024](#)). Siinä totesin, että Hallintolain 53 g §:n 1 momentin säännös on sinänsä yksiselitteinen: päätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti. Samanaikaisesti voidaan todeta, että mikäli asiaa ei ole ratkaistu automaattisesti, niin hyvän hallinnon mukaisena ei voitaisi pitää sellaisen nimeämistä automaattisesti tehdyksi. Päätöksessä ilmoittamisen osalta asia on siten yksiselitteinen: asia on joko ratkaistu automaattisesti tai sitten ei.

Käytännössä ei ole kuitenkaan aina kovin yksiselitteistä, onko jokin asia hallintolain tarkoittamalla tavalla ratkaistu automaattisesti vai ei. Automaattisen päätöksenteon määritelmä on jos- sain määrin tulkinnanvarainen ja tarkentuu yhä oikeuskäytännön myötä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen automaattisen päätöksenteon määritelmä koskee tilanteita, joissa päätös tehdään yksinomaan automaattisesti. Tätä on painotettu asetuksen johdanto-osan kohdassa 71. Unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella automaattinen päätös voi kuitenkin

olla myös sellainen henkilön asiaa koskeva osaratkaisu, jolla on merkitystä asian päätöksen kannalta (ks. C-634/21 Schufa Holding).

Kelan selvityksen mukaan automaattisen ratkaisun päätökseen lisätään seuraava fraasi: ”Tämä päätös on tehty automaattisesti. Lisätietoja tietosuojasta ja automaattisesta päätöksenteosta saat osoitteista kela.fi/tietosuoja ja kela.fi/automaattiset-paatokset.” Kelan selvityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida sitä, ovatko kaikki ratkaisut, joista tämä ilmoitus annetaan tehty täysin ja kokonaan automaattisesti. Kiinnitänkin Kelan huomiota siihen, että ilmoitus automaattisesta päätöksestä annetaan silloin, kun päätös on sekä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan että kotimaisen lainsäädännön mukaan automaattisesti tehty, mutta ei niissä tapauksissa, joissa päätöksen tekoon on osallistunut virkailija.

Kelalla ei ole selvityksensä mukaan erityistä toimintatapaa sen mahdollistamiseksi, että henkilö pyytää asiansa manuaalista käsittelyä. Kelan selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Kela katsoo näiden tilanteiden ratkeavan Kelan oikaisumenettelyn avulla. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa täsmentävän johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan automaattisen päätöksenteon suoja-toimiin kuuluu oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen. Toisaalta hallintolakia säädettäessä omaksuttiin se kanta, että oikaisumenettely, joka on manuaalista ja tapahtuu alkuperäisen rekisterinpitäjän toimesta, riittää pääsääntöisesti toteuttamaan johdanto-osan 71 kappaleen vaatimusta.

Kelan selvityksessä todetaan tätä ajattelutapaa noudattaen, että päätösaunomaatioon liittyvä oikaisukäsittely ei eroa muilla perusteilla tapahtuvasta oikaisukäsittelystä. Kelan päätösten valitusosoituksissa ei ole erikseen avattu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista oikeutta tai muuhunkaan oikaisuperusteeseen liittyvää menettelyä: asiakas voi olla tyytymätön monellakin perusteella. Kela haluaa ensisijaisesti ohjata asiakkaansa toimimaan niin, että käsittelyyn nousevat päätöksen sisältöön vaikuttavat asiat. Kelan mukaan pelkkä muotovirheen korjaaminen, kun päätöksen sisältö ei muutu, tyydyttää asiakasta vain harvoin. Tämän vuoksi myös asiakasohjaus painottuu asiaratkaisun muuttamiseen, samalla myös mahdollinen muotovirhe luonnollisesti korjataan.

En sinänsä näe laillista estettä sille menettelytavalle, jota Kela noudattaa. Silti totean, että automaattisen päätöksenteon sääntelyn näkökulmasta se, että asia on ratkaistu automaattisesti, ei ole muotoseikka. Automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojaan perusoikeutena kiinteistä liittyvää sääntelyä.

Muutoksenhaku ja oikaisu

Hallintolain 53 f §:n 1 momentin mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu, voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua makсутta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa.

Hallintolain 53 f §:n 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Hallintolain 53 f §:llä on käytetty tietosuoja-asetuksen 22 artiklan antamaa liikkumavaraa säätää kansallisesti automaattisesta päätöksenteosta. Sääntelyn esitöissä on katsottu, että oikaisuvaatimus, tai siihen rinnastuva menettely, joka tapahtuu manuaalisesti voi täyttää 22 artiklan edellytykset. Kyseessä on oltava hallintomenettelyssä käsiteltävä oikeussuojakeino, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa ja menettelyn on oltava maksuton. Asianosaisen on voitava vaatia muutosta ratkaisuun sen kaikilta osin. Oikeus hakea ratkaisuun muutosta hallintovalituksella ei täytä edellytyksiä hallintomenettelystä ja samasta viranomaisesta. Myöskään hallintolain 8 luvussa säädetty virheen korjaaminen ei ole tällainen oikeussuojakeino, koska lain 50 ja 51 §:ssä virheen korjaaminen on rajattu vain tietynlaisiin tilanteisiin, eikä se siten täytä vaatimusta, jonka mukaan ratkaisuun on voitava vaatia oikaisua kaikilta osin ([HE 145/2022 vp](#), s. 102-103).

Kelan selvityksissä on selostettu Kelan käyttämää oikaisumenettelyä. Kaikkiin Kelan päätöksiin liittyy laaja oikaisuvelvoite. Oikaisu on toteutettu Kelan perinteisissä etuuksissa ja toimeentulotuesta teknisesti hieman eri tavoilla, mutta lopputulema on Kelan mukaan hallintolain edellytysten näkökulmasta sama. Automaatiopäätöksen kohteena oleva asiakas voi aina saada virheelisen päätöksen oikaistuksi varsinaista muutoksenhakua nopeamman menettelyn kautta. Kela toteaa myös, että lähes kaikkiin Kelan päätöksiin on mahdollista hakea muutosta. Harvalukuisia poikkeuksia on muun muassa harkinnanvaraisessa kuntoutuksessa. Kela ei tavoittele näiden päätösten automatisointia.

Kelan selvityksessä todetaan lisäksi, että Itseoikaisumenettelyn perusajatus on sama kuin oikaisuvaatimusmenettelyssä – tarkoituksena on antaa oikeusturvaa kevyesti ja nopeasti hallintomenettelyssä, ennen kuin siirrytään raskaamman lainkäytön piiriin. Tavoite on välttää kuukausia kestävä muutoksenhakuprosessi silloin, kun se asiakkaan oikeusturvan vuoksi on ilmeisen tarpeetonta. Kelan mukaan sekä itseoikaisu että varsinainen muutoksenhaku ovat aina maksuttomia. Kela toteaa, että menettely on ollut ongelmaton. Sen näkemys on, että itseoikaisu rinnastuu täysin hallintolain oikaisuvaatimusmenettelyyn.

Käytännössä Kelan päätökset sisältävät aina valitusosoituksen, jonka tietosisältö on eri etuuk-sissa sama. Valitusosoitus sisältää myös tiedon siitä, että asian itseoikaisumahdollisuudet sel-vitetään ennen lähettämistä muutoksenhakuasteeseen. Kela on toimittanut selvityksensä liit-teenä esimerkin valitusosoituksesta. Siinä selostetaan sitä, että miten ja minne päätöksestä voi valittaa. Valitusosoituksessa todetaan seuraavasti: ”Jos olet tyytymätön tähän päätökseen, voit hakea siihen muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta. Toimita valitus Ke-laan.”

Valitusosoituksen loppupuolella todetaan seuraavasti: ”Valituksesi tutkitaan ensin Kelassa. Jos kaikki valituksesi hyväksytään, saat Kelasta uuden päätöksen. Muussa tapauksessa valitus lä-hetetään sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Saat tästä ilmoituksen kirjeitse.” Kelan selvityksen perusteella vaikuttaa siis siltä, että itseoikaisumenettelyssä vain ne valitukset, jotka hyväksytään, käsitellään Kelassa niin, että asia päättyy Kelan käsittelyyn. Muut valitukset käsittelee toinen elin, esimerkiksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta.

Nähdäkseni tämä menettely ei täysin vastaa sitä sääntelylogiikkaa, joka on omaksuttu hallinto-lain 8 b §:ssä. Automaattista päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen tulee olla sellainen, että se käsitellään samassa rekisterinpitäjässä kuin automaattinen päätös. Esitöiden mukaan vaati-muksen käsitelijänä voi olla myös toinen viranomainen, jos se on osa samaa rekisterinpitäjää kuin alkuperäisen ratkaisun tehnyt viranomainen. Esimerkiksi kunnan viranhaltijan päätökseen vaaditaan oikaisua kunnan lautakunnalta. Viranhaltija ja lautakunta voivat olla eri viranomaisia, mutta niiden tulkitaan olevan osa samaa rekisterinpitäjää ([HE 145/2022 vp](#), s 102). Kelan tapauk-sessa ei voida katsoa, että Kela ja muutoksenhakulautakunta olisivat sama rekisterinpitäjä. Si-ten vaatimus saman rekisterinpitäjän tekemästä oikaisusta ei täyty, eikä menettely täytä hallin-tolain 53 f §:n esitöissä asetettuja kriteereitä oikeussuojakeinoille.

Nähdäkseni valitusosoituksen muotoilu on myös epätarkka, sillä siinä käytetään johdonmukai-sesti termiä ”valitus”, eikä ”oikaisu”. Huomautan, että oikeus hakea ratkaisuun muutosta hallin-tovalituksella ei täytä 1 momentin edellytyksiä hallintomenettelystä ja samasta viranomaisesta ([HE 145/2022 vp](#), s. 103).

Kelan selvityksessä ei käy ilmi, miten Kelan itseoikaisumenettely suhtautuu hallintolain 7 b lu-vussa säädettyyn oikaisuvaatimusmenettelyyn, jota sovelletaan esimerkiksi Kelan käsittele-missä toimeentulotukiasioissa. Näissä asioissa vastaavanlaista ongelmaa hallintolain 53 f §:n kriteereiden täyttymisestä ei syntyne.

Näkemykseni mukaan Kelan selvityksen ja esimerkkinä toimittaman valitusosoituksen perus-teella Kelan itseoikaisumenettely ei itsestään selvästi täytä hallintolain 53 f §:ssä säädettyjä

vaatimuksia. Kyseessä on oltava hallintomenettelyssä käsiteltävä oikeussuojakeino, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa ja johon asianosaisen on voitava vaatia muutosta kaikilta osin. Saatan Kelan tietooni tulkintani. Lisäksi kehotan Kelaa kehittämään sellaista tiedottamista asiakkaille, joka on yleiskielistä mutta myös juridisesti täsmällistä.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan osalta kiinnitän Kelan huomiota myös EUT:n tuoreeseen ratkaisukäytäntöön. Tuomioistuin on katsonut, että erityisesti automaattisen päätöksenteon yhteydessä, tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdan h alakohdassa säädettyjen tietojen saamista koskevan oikeuden pääasiallisena tarkoituksena on antaa rekisteröidylle mahdollisuus käyttää tehokkaasti hänelle asetuksen 22 artiklan 3 kohdassa tunnustettuja oikeuksia, eli oikeutta ilmaista kantansa kyseisestä päätöksestä ja oikeutta riitauttaa se. Rekisteröity voi vaatia rekisterinpitäjältä, että tämä selittää sille tiiviisti esitetystä, läpinäkyvässä sekä ymmärrettävässä ja helposti saatavilla olevassa muodossa sen menettelyn ja ne periaatteet, joita tosiasiallisesti sovelletaan kyseisen henkilön henkilötietojen hyödyntämiseen automatisoidusti päätöksenteossa (C-203/22 Dun & Bradstreet).

Lasten oikeudet

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ei erotella aikuisia ja lapsia. Asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan, että lapsiin ei tulisi kohdistaa sellaista pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Koska tämä sanamuoto ei näy artiklatasolla, on esimerkiksi Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä (WP 29 Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä, WP251rev.01, s. 30) katsonut, ettei yleinen tietosuoja-asetus muodosta lapsiin kohdistuvan automaattisen päätöksenteon ehdotonta kieltoa. Sama kanta on omaksuttu hallintolain 8 b lukua säädettyäessä ([HE 145/2022 vp](#), s. 12).

Unionin yleinen tietosuoja-asetus lähtee kuitenkin yleisellä tasolla siitä, että lapsia tulee erityisesti suojella (ks. esim. 6 artikla sekä johdanto-osan kappaleet 38 ja 58). Samoin kotimaisessa oikeudessa lähtökohta on, että lapset ovat haavoittuvassa asemassa myös digitaalisessa julkishallinnossa ja heitä tulee suojella.

Kelan selvityksessä todetaan, että alaikäisille asiakkaille tehdään vain harvoissa tilanteissa automaattiratkaisuja. Edelleen todetaan, että silloin, kun Kelan etuutta koskeva päätös tehdään automaatioissa, voi päätös kohdistua yhtä lailla täysivaltaiseen ja vajaavaltaiseen henkilöön. Nähdäkseni näistä toteamuksista ei voida päätellä, onko Kela automatisoitavia asiaryhmiä määritellesään ottanut huomioon lapsen haavoittuvamman aseman taikka erityisen kuulemisen tarpeen.

Kela toteaa selvityksessään, ettei alaikäisyys sen käsityksen mukaan edellytä tavanomaista manuaalista käsittelyä erityisempiä menettelyjä. Alaikäisten oikeusturva on turvattu laajasti alaikäisten asiointia ja edustamista yleisesti sääntelevässä lainsäädännössä (laki holhoustoimesta 442/1999, hallintolaki). Lisäksi kaikkiin Kelan päätöksiin sisältyy laaja itseoikaisuvelvoite ja mahdollisuus hakea muutosta kaikkiin automaatiolla toteutettuihin ratkaisuihin.

Lienee sinänsä hyvä, että lapsia koskevissa asioissa automaatiota käytetään harvoin. Saatan silti Kelan tietoon käsitykseni, että silloin kun lapsia koskevia asioita ratkaistaan automaattisesti, tulee Kelan kiinnittää erityistä huomiota lasten oikeuksien suojeluun.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Hallintolain 14 §:ssä säädetään vajaavaltaisen puhevallasta. Pykälän 1 momentin mukaan vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Pykälän 2 momentin mukaan kahdeksantoista vuotta täyttänyt vajaavaltainen käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Pykälän 3 momentin mukaan viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Näin ollen Kelan käsittelemissä asioissa jotka koskevat alaikäisen, alle 15-vuotiaan etua tai oikeutta, huoltajalla on puhevalta. Kun asia koskee 15-18-vuotiaan etua tai oikeutta, sekä alaikäisellä että hänen huoltajallaan on kummallakin oikeus käyttää erikseen puhevaltaa.

Päätöksen tiedoksi antamisesta säädetään hallintolain 54 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukiello. Lain 56 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto yksityishenkilölle toimitetaan henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalle. Jos tiedoksiannon vastaanottajalla ja tämän edustajalla on molemmilla oikeus käyttää asiassa puhevaltaa, tiedoksianto on toimitettava molemmille erikseen.

Hallintolain 8 b luvun esitöiden mukaan viranomaisen on automatisoitavia asiaryhmiä määriteltäessä erikseen arvioitava, voiko lapseen kohdistuviin päätöksiin kohdistua esimerkiksi erityistä kuulemisen tarvetta. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota muun muassa kuulemisen toteuttamiseen lapselle sopivalla tavalla, koska lapsi on lähtökohtaisesti aikuista haavoittuvamassa asemassa ([HE 145/2022 vp](#), s. 80).

Kela toteaa, että jos hakija on alaikäinen, päätös lähetetään hakijan lisäksi tiedoksi myös hakijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Päätös annetaan tiedoksi vain yhdelle huoltajalle. Toinen huoltaja saa yleensä pyynnöstä Kelasta kopion alaikäisen päätöksestä. Muu laillinen edustaja voi olla esimerkiksi käräjäoikeuden alaikäiselle turvapaikanhakijalle määräämä edustaja. Huoltajaa on tarvittaessa kuultava, jos alaikäinen käyttää asiassa itsenäistä puhevaltaa. Huoltajalla on oikeus saada alaikäistä lastansa koskevat tiedot muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Kela ilmoittaa, että se käsittelee manuaalisesti kaikki asiat, joissa alaikäistä koskevaan päätökseen liittyy tarve kuulla huoltajaa. Kaikessa Kelan päätösautomaatiossa automaattisen ratkaisemisen määrittely tapahtuu tietojärjestelmän rakentamisvaiheessa. Myös harkinta kuulemisen tarpeellisuudesta on huomioitu käsittelyjärjestelmää määriteltäessä. Tekninen ratkaisu, jolla asia käsitellään, sisältää automaatiomenettelyn ja menettelyyn ohjautuvat vain ne tapaukset, jotka täyttävät etukäteen määritellyt edellytykset. Jos hakemus tai tilanne sisältää asioita, jotka eivät sovi määrittelyyn, ne ohjataan manuaaliseen käsittelyyn.

Kelan mukaan se käsittelee automaattisesti myös sellaisia tilanteita, jossa päätös lähetetään huoltajalle tai vastaavalle. Alaikäisen asiakkaan päätös lähetetään yleensä aina toiselle huoltajalle tiedoksi. Yleisessä asumistuessa ja työmarkkinatuessa päätös ei mene huoltajalle, mutta muutoksen tekeminen tietojärjestelmiin on jo aikataulutettu muutostöiden listalle.

Kaiken kaikkiaan Kelan selvityksestä käy ilmi, että Kela tekee automaattisia päätöksiä alaikäisille muun muassa yleistä asumistukea, työmarkkinatukea ja opintoetuuksia koskevissa asioissa. Selvityksen perusteella joissakin näissä Kelan tekemä päätös lähetetään myös huoltajalle, mutta joissakin ei. Kela toteaa selvityksessään, että muutoksen tekeminen tietojärjestelmiin siten, että päätös menee myös yleisessä asumistuessa ja työmarkkinatuessa huoltajalle on jo aikataulutettu muutostöiden listalle. Pidän sitä myönteisenä. Alaikäisiä koskevat päätökset on hallintolain mukaan lähetettävä huoltajalle (ks. myös apulaisoikeusasiamiehen Kelaa koskeva ratkaisu [4529/4/10](#)).

Näkemykseni on, että Kelan tulee huolellisesti arvioida automaattisen päätöksenteon menettelyjään ottaen huomion sekä perustuslaissa säädetty lapsen oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin että hallintolain sääntely lapsen ja huoltajan puhevallasta.

Yhteenvetona totean, että Kelan selvityksen perusteella kaikki Kelan automaattiseen päätöksentekoon liittyvät menettelytavat eivät ole oikeudellisesti aivan selkeitä. Kehotan Kelaa arvioimaan huolellisesti prosessejaan ja niiden yhdenmukaisuutta sekä kotimaisen että EU-lainsäädännön kanssa.

Tekoälyn käyttö

Selvityksensä mukaan Kela ei käytä tekoälyä välittömästi päätösprosessiin liittyvissä tilanteissa. Kun tekoäly mahdollistaa muutoin sääntöpohjaisen hallintopäätöksen tekemisen, on määrittelykysymys, onko kyseessä tekoälyyn perustuva hallintopäätös. Tekoäly voi liittyä päätösprosessiin, joka edellytyksensä perusteella on sääntöpohjainen. Tunnusomaista näille tilanteille on se, että tekoäly auttaa sääntöpohjaisen automaattiratkaisun tuottamisessa, esimerkiksi tekoälyn hyödyntäminen tekstianalytiikassa ja tiedon muuttamisessa rakenteiseen muotoon. Automaattiratkaisu sinänsä perustuu sääntöihin ja tekoäly on prosessissa mahdollistamassa ratkaisua esimerkiksi selkeyttämällä tai tulkitsemalla hakemustietoa. Tällaisia välillisiä kuvien käsittelyyn liittyviä ja tekoälyä hyödyntäviä toiminnallisuuksia Kelassa on käytössä. Yhteistä näille toiminnolle on, että niillä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia asiakkaaseen.

Kela toteaa, että automaattisen päätöksenteon ratkaisut ovat sääntöpohjaisia eivätkä pohjautu koneoppiviin tekoälymalleihin. Sääntöpohjaisessa automaatioissa automaation käsittelysäännöt ovat luonnollisen ihmisen määrittelemiä ja luonnollinen ihminen vastaa virkavastuullaan tekemästään määrittelystä. Sääntöpohjaisuuden ansiosta päätöksen lopputulos on ennakoitavissa ja automaation tuottaman lopputuloksen päättelyketju avattavissa.

Kelan mukaan tekoälyratkaisuiden eettisyyden ja vastuullisuuden varmistaminen aloitetaan jo ratkaisua suunniteltaessa. Kela pyrkii siihen, että eettisten ohjeiden ja toimintatapojen rinnalla huomioidaan eettiset näkökulmat tekoälyn kehittämistyössä käytännössä. Tässä toimintatavassa eettisyys on juurtunut tekijöiden osaamiseen.

Tekoälyä käytetään Kelassa useisiin eri tarkoituksiin. Kela ilmoittaa huolehtivansa henkilöstönsä riittävästä tekoälylukutaidosta viestinnän, ohjeistuksen ja koulutuksen keinoin. Kelassa ei ole tekoälyasetuksen mukaisia kiellettyjä eikä tällä hetkellä myöskään suuririskisiä tekoälyratkaisuja. Tekoälyä ei myöskään käytetä luonnollisten henkilöiden profilointiin. Kela noudattaa läpinäkyvyysvaatimuksia ja ilmoittaa aina luonnollisten henkilöiden kanssa suorassa vuorovaikutuksessa toimivista tekoälyjärjestelmistä, että kyse on tekoälystä. Kela noudattaa myös tekoälyasetuksen mukaisia tekoälyn käytön periaatteita toiminnassaan.

Kela toteaa, että se erottelee erilaiset tekoälyt toisistaan niiden käyttökohteen ja elinkaarivaiheen mukaan. Käyttökohteet vaihtelevat asiantuntijatyön tuesta henkilöasiakasrajapinnassa käytettäviin ratkaisuihin ja itsenäisiin toimintaprosessiemme tehostajiin. Tekoälyratkaisuja on Kelassa tällä hetkellä sekä kokeilu-, kehitys- että tuotantokäyttövaiheissa.

Kelan selvityksen mukaan käynnissä on kehitystyö, jossa pyritään tunnistamaan liikamaksuja ja väärinkäytösepäilyjä koneellisesti. Koneoppimismalli tunnistaa riskin ja merkitsee sekä perustelee havaitsemansa riskitekijät, jonka jälkeen asia ohjautuu asiantuntijalle tukemaan hänen

tekemäänsä arviointia. Ratkaisun kehittämisessä on kiinnitetty erityistä huomiota eettisiin näkökulmiin. Esille nousevien piirteiden valinta on toteutettu hakemus- ja tilannekeskeisesti (toteuttajataso suoja muuri), ts. riskitekijöitä ei haeta profiloinnin keinoin arvioimalla luonnollisen henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia, vaan riskiarvio perustuu todennettavissa oleviin objektiivisiin havaintoihin. Eettisten kysymysten kartoittamiseksi Kela järjestää kehityksen aikana DEDA (Data Ethics Decision Aid) -työpajoja (asiantuntijataso suoja muuri). Itse mallin toimintaa valvoo tasapuolisuusmittaristo (mallitason suoja muuri), jonka käyttö johtaa siihen, että mallin alkaessa käyttäytyä epäreilusti se koulutetaan uudelleen tai ryhdytään suoja toimiin. Mallia opetetaan asiantuntijoiden antaman palautteen perusteella.

Saamani tekoälyn käyttöä koskevan selvityksen perusteella Kelan menettely ei anna aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kelan selvityksen perusteella ei ole havaittavissa lainvastaista menettelyä. Saatan kuitenkin yllä esitetyt näkemykseni Kelan tekemästä automaattisesta päätöksenteosta, oikaisumenettelystä sekä lasten oikeuksista Kelan tietoon. Pyydän Kelaa toimittamaan selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt, viimeistään 1.10.2025.

Tämä ratkaisu ei tarkoita sitä, etteikö asiaa voitaisi arvioida uudelleen, jos sitä tarkastellaan lähemmin esimerkiksi kantelun johdosta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo