



Kansaneläkelaitos
PL 450
00056 Kela

1/3

Oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleessa kantelussa OKV/868/1/2018 arvosteltiin Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä, kun sen antamasta työmarkkinatukipäätöksestä ei hallintolain edellyttämällä tavalla ilmennyt henkilö, jolta voi pyytää päätöstä koskevia lisätietoja ja kyseisen henkilön yhteystiedot. Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi 4.9.2019 kanteluun ratkaisun, jossa hän kiinnitti Kelan huomiota hallintolain 44 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamiseen ja saattoi Kelan tietoon näkemyksensä, jonka mukaan mainitun säännöksen samoin kuin hyvän hallinnon ja siihen liittyvän palveluperiaatteen vaatimukset täyttäisi parhaiten menettely, jossa päätöksestä ilmenisi mahdollinen asiaa valmistellut etuuskäsittelijä ja hänen yhteystietonsa sekä lisäksi etuuskohtaisten asiakaspalvelijoiden yhteystieto. Kantelun kohteena olleessa Kelan päätöksessä oli kysymys työttömyysturvan aktiivimallin soveltamisesta ja asiaa selvitettyä ilmeni, että aktiivimallin toimeenpano on Kelassa osittain automatisoitu.

Edellisellä hallituskaudella eduskunnalla oli käsiteltävänä esitys sosiaaliturva- ja vakuutuslain säädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta (HE 52/2018 vp). Tavoitteena oli saattaa kyseinen kansallinen lainsäädäntö yhteensopivaksi tietosuojasetuksen kanssa ja lisätä siihen säännökset automaattisten päätösten antamisesta. Perustuslakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 78/2018 vp), että automaattisen päätöksenteon sääntely on henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten ohella merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Valiokunnan mielestä esitystä oli välttämätöntä täsmentää siltä osin, missä tilanteissa ja mihin asiaryhmiin liittyviä päätöksiä olisi mahdollista käsitellä täysin automaattisesti. Valiokunta painotti, että esityksellä ei ollut tarkoitettu poiketa hallintolain säännöksistä ja totesi, että sosiaali- ja terveystieteiden oli tarkasteltava hallintolain suhdetta lakiehdotukseen ja täsmennettävä sääntelyä myös tästä näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta oli jo aikaisemmin kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Edelleen valiokunta totesi arvioidessaan automaattista päätöksentekoa kiinnittäneensä huomiota hallinnon lainalaisuuteen ja virkavastuuseen. (Ks. myös PeVL 62/2018 vp ja PeVL 70/2018 vp)

Edellä mainitun hallituksen esityksen käsittely raukesi eduskunnassa ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on sittemmin valmisteltu uutta esitystä eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta. Esitys ei kuitenkaan sisällä automaattisia päätöksiä koskevaa ehdotusta.

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja käsittelylle asetetuista vaatimuksista. Asetusta on sovellettava automatisoidussa päätöksenteossa ja profiloinnissa, minkä lisäksi asetuksen 22 artiklassa säädetään pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin perustuvaa päätöksentekoa koskevista erityisistä säännöksistä. Kyseisessä säännöksessä säädetään kyseisen päätöksenteon oikeusperustasta, asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi samoin kuin erityisien henkilötietoryhmien käyttämisestä automatisoiduissa yksittäispäätöksissä.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa esitetyllä tavalla automatisoidun päätöksenteon yhteydessä on otettava huomioon hyvää hallintoa koskevat ja hallintolain hallinnon asiakkaiden oikeuksia ja oikeusturvaa koskevat säännökset samoin kuin virkavastuun toteutumiseen liittyvät näkökohdat. Automatisoidussa päätöksenteossa ja päätöksentekomenettelyssä 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 internetsivuilla olevan tiedon mukaan Kelalla on lakiin perustuva oikeus tehdä yksittäisiä etuuspäätöksiä automaattisesti. Sivulla 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.

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

Asian selvittämiseksi pyydän Kelaa antamaan selvityksen, josta tulee ilmetä, mitä sosiaaliturvaan kuuluvia etuuspäätöksiä Kela tekee automatisoidusti tai automaattisilla menettelyillä tuetuna ja tekeekö Kela EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä (mukaan lukien profilointi). Edelleen pyydän ilmoittamaan, mihin oikeusperusteeseen kyseisten päätösten tekeminen perustuu. Lisäksi pyydän Kelan näkemystä siitä, kuinka hyvää hallintoa ja hallintomenettelyä koskevien ja erityisesti lain asianosaisen oikeusturvaan liittyvien säännösten soveltaminen (esimerkiksi asianosaisen kuuleminen, asian selvittäminen, päätöksen sisältö ja ymmärrettävyys) on varmistettu/varmistetaan edellä mainittuja päätöksiä tehtäessä.

Pyydän Kelaa esittämään myös arvionsa 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 pyydän kertomaan automatisoitua päätöksentekoa koskevista kehityssuunnitelmista esimerkiksi siltä kannalta, minkälaiseen Kelan toimivaltaan kuuluvaan päätöksentekoon sitä Kelan näkemyksen mukaan voidaan jatkossa käyttää.

Edelleen pyydän selvityksessä ottamaan kantaa siihen, 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.

Pyydän 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. Lisäksi pyydän tiedon siitä, miten automatisoituun/automaattiseen päätöksentekoon käytettäviä sovelluksia on arvioitu yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyissä rekisterinpitäjän osoittamisvelvollisuutta koskevissa asiakirjoissa.

Pyydän antamaan selvityksen viimeistään 20.12.2019.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen