



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Automaation lisääminen viranomaisten neuvonnassa -työryhmä

2. KOKOUS
28.8.2025

Asialista

1. Kokouksen avaaminen ja asialistan hyväksyminen
2. Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen
3. Verohallinnon ja Traficomin esittelyt
4. Virkavastuu ja vahingonkorvaus neuvonnassa
5. Työryhmän seuraavat kokoukset
6. Muut asiat
7. Kokouksen päättäminen



Verohallinnon ja Traficomin esittelyt

Vahingonkorvaus neuvonnassa

Julkisen vallan käyttö neuvonnassa

- Neuvonta on hallintolain 8 §:ssä mukainen viranomaisen velvoite ja siten yksiselitteisesti julkinen hallintotehtävä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I)
- Julkista valtaa voidaan käyttää julkisessa hallintotehtävässä, eli se voidaan ymmärtää julkisen hallintotehtävän alakäsitteeksi. Julkinen hallintotehtävä taas ei aina ole julkisen vallan käyttöä.
- Julkisen vallan käytölle ominaista on yksipuolinen puuttuminen yksityisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin tekemällä hallintopäätös, käyttämällä voimakeinoja tai säätämällä normi (laki, asetus tms)
- Ei ole mahdotonta, että neuvonnassa käytettäisiin julkista valtaa, mutta tämän hankkeen kannalta julkisen vallan käytön tilanteet rajautuvat joka tapauksessa pois sillä, että automaattinen neuvonta on jo ollut mahdollista vain, kun neuvonnan yhteydessä ei tuoteta viranomaisen ratkaisua (ks. DPL 6 a § 1 mom. 1 kohta).
- **Tämän lainvalmisteluhankkeen lähtökohtana on siis, että sääntelykohteena on neuvonta, jossa ei käytetä julkista valtaa.**



Miksi tällä on merkitystä?

- Julkisen vallan käyttöön kohdistuu erityisiä vaatimuksia ja siitä säädetään tarkemmin oikeusjärjestyksessä kuin julkisesta hallintotehtävästä.
- Vahingonkorvauslain soveltamiseen vaikuttaa se, onko vahingon aiheuttaneessa toiminnassa ollut kyse julkisen vallan käytöstä.



Julkinen valta vahingonkorvauksessa

- Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen **korvaamaan julkista valtaa käytettäessä** virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Pykälän 2 momentin mukaan sanottu vastuu julkisyhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Jos vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä, käsittää vahingonkorvaus vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon eli niin sanotusta puhtaasta varallisuusvahingosta.
- Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan valtio on velvollinen korvaaman vahingon, jonka siihen työ-, virka- tai palvelussuhteessa oleva henkilö on aiheuttanut virheellä tai laiminlyönnillä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Tällöin puhtaasta varallisuusvahinkoa koskevan korvausvelvollisuuden edellytyksenä on paitsi se, että asiassa täyttyvät vahingonkorvauksen yleiset edellytykset, lisäksi myös se, että siihen on vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n tarkoittamia erittäin painavia syitä.

KKO:2009:24

Pääkonsulaatin toimistosihteerin, joka oli välittänyt yhtiölle virheellisen neuvon Suomeen myönnettyjen työlupien merkityksestä Espanjassa työskentelyn kannalta, ei katsottu käyttäneen julkista valtaa.

Virheellisen neuvon välittäessään toimistosihteeri oli menetellyt huolimattomasti. Koska erittäin painavia syitä ei ollut, yhtiön vaatimus niin sanotun puhtaan varallisuusvahingon korvaamisesta hylättiin.

(Vaatimus n. 700 000 euroa)



KKO:2009:24

”Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan yleensä sellaisten päätösten tekemistä, joilla asetetaan oikeudellisia sääntöjä ja sovelletaan niitä yksittäistapauksessa. (...) korkein oikeus toteaa, että lähtökohtaisesti neuvojen antaminen ei sisällä sellaista puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että kyse olisi julkisen vallan käytöstä. Kuitenkin vahingonkorvauslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä voidaan päätellä, että viranomaisen neuvontatoimintaa ei ollut tarkoitus täysin sulkea pois sellaisen julkisen vallan käytön piiristä, josta voi seurata korvausvastuu (...) Neuvonta eri muodoissaan voi olla keskeinen tehtävä viranomaisen toiminnassa. Tällöin annettu neuvo saattaa neuvon saajan kannalta vaikuttaa hallintopäätökseltä, kuten esimerkiksi silloin, kun neuvo liittyy tiedusteluun henkilön laillisista oikeuksista tai velvollisuuksista.”



KKO:1989:50

”... työvoimaneuvoja on ilmoittanut, että A ja hänen vaimonsa eivät tarvitseet työlupaa Suomessa mikäli he joskus olivat olleet Suomen kansalaisia. Vastauksena työvoimaneuvoja on lisäksi lähettänyt Suomeen palaavan oppaan ja ilmoittanut, että siinä olevat tiedot paluumuuttajille pätevät myös muualta kuin Ruotsista Suomeen palaavien kohdalla. (...) Kaikki nämä kirjeessä ja oppaassa annetut tiedot ovat koskeneet paluumuuttajalle tärkeiden ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisältöä. Niiden antaminen on myös ollut olennainen osa työvoimatoimiston pohjoismaisessa työnvälityksessä palvelevan työvoimaneuvojan virkatehtävistä. A:n ja B:n tiedot ovat ilmenneet sitovina ohjeina paluumuuttoa varten. Tietojen laadun ja tarkoituksen perusteella Korkein oikeus katsoo, että työvoimaneuvoja antaessaan ne puolisoille A ja B on käyttänyt julkista valtaa.”



Neuvonta vahingonkorvauksessa 1/2

- Käytännössä tämä tarkoittaa, että automaattisessa neuvonnassa aiheutunutta puhtaasti varallisuuteen kohdistuvaa vahinkoa ei nykyisenkään DPL 6 a §:n puitteissa lähtökohtaisesti korvata.
- Sen sijaan korvataan vain esine- tai henkilövahingot (VL 5:1). Näiden tapahtuminen neuvonnan tuloksena lienee kuitenkin enimmäkseen teoreettista.

Neuvonta vahingonkorvauksessa 2/2

- Vahingonkorvauslain lisäksi yleisessä tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuusta. Vahingonkorvauslakia sovelletaan täydentävästi suhteessa tietosuoja-asetukseen.
- Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 2 kohdan mukaan kukin tietojenkäsittelyyn osallistunut rekisterinpitäjä on vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut käsittelystä, jolla on rikottu tätä asetusta. Rekisterinpitäjän vastuu on siten lähtökohtaisesti tuottamuksesta riippumaton ja ankara. Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjä voi vapautua vastuusta 2 kohdan nojalla vain, jos se osoittaa, ettei se ole millään tavoin vastuussa vahingon aiheuttaneesta tapahtumasta.
- Näin ollen, kuten APT:nkin yhteydessä, ei näyttäisi olevan tarvetta muuttaa tai täydentää voimassa olevaa vahingonkorvaussääntelyä automaattisen neuvonnan johdosta. Oikeusjärjestyksessä on jo otettu huomioon neuvonnan ja päätöksenteon nyanssit. Hallinnon asiakas on oikeutettu vahingonkorvaukseen jos tapauskohtaiset seikat puhuvat sen puolesta tai jos kyse on henkilötietojen käsittelyssä tapahtuneesta vahingosta.

Etukäteisten kontrollien merkitys

- Etukäteisten kontrollien tarkoituksena on automaattisessa ratkaisumenettelyssä varmistaa virkavastuun lisäksi myös PL 2.3 §:ssä vahvistetun lainalaisuusperiaatteen toteutuminen: ratkaisu perustuu aina ennalta määriteltyihin käsittelysääntöihin, joiden lainmukaisuuden tarkistaa asiakirjan hyväksyjä (TiHL 28 a § 3 mom.) ja joita vasten laatu varmistetaan ennen käyttöönottoa (TiHL 28 b § 1 mom.).
- Digipalvelulain 6 a §:n 2 kohdan vaatimus neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden ennalta varmistamisesta on analoginen automaattisen ratkaisumenettelyn käsittelysääntöjä koskeviin vaatimuksiin.
- Molempien vaatimusten tarkoituksena on, että automaattisen toiminnan ”peruselementit” tarkistetaan yksityiskohtaisesti ennen sen käyttöönottoa.

Etukäteisten kontrollien merkitys automaatiota koskevassa sääntelyssä

Ennen käyttöönottoa

Automaattisen ratkaisumenettelyn suunnitteleminen ja käsittelysääntöjen laatiminen sovellettavan lain pohjalta (HL 53 e §)



Tehtäväjaon dokumentointi (28 a §)



Automaattisen ratkaisumenettelyn käsittelysääntöjen dokumentointi (28 a §)



Laadun varmistaminen suhteessa 28 a §:n dokumentaatioon (28 b §)



Tiedottaminen



Käyttöönottopäätös



Käyttöönottopäätöksen julkaisu

Käyttöönoton jälkeen

Laadun ja virheettömyyden valvonta (28 c §)



Havaittujen virheiden korjaaminen (28 c §)



Riskien hallinta (28 c §)



Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen (HL 53 g §)



Tietojen ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistaminen (28 c §)



Etukäteisten kontrollien muuttaminen?

- Nykyinen DPL 6 a §:n lähestymistapa kontroleihin on siis rakennettu samalle pohjalle kuin TiHL 6 a luvun, koska valmistelun aikana kysymystä palveluautomaation virkavastuusta ja muista reunaehdoista ei ehditty arvioida yksityiskohtaisesti.
- Etukäteisten kontrollien muuttaminen nykyisestä olisi kuitenkin automaattisessa neuvonnassa perusteltua, koska neuvonnassa ei vaikuteta yksityisen oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin samalla tavalla kuin julkista valtaa käytettäessä (hallintopäätöstä tehdessä).
- Etukäteiset kontrollit ylipäätään lienevät PL 2.3 §:stä johtuen tarpeen ("kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia"), mutta niiden ei tarvitsisi välttämättä olla sidottuja ennalta tiedettävissä ja määriteltävissä olevaan lopputulokseen samalla tavalla kuin automaattisessa ratkaisumenettelyssä.
- Etukäteiset kontrollit lienet myös virkavastuun takia tarpeen, koska käytön aikaisen laadunvalvonnan ei voi realistisesti odottaa löytävän ja tunnistavan mahdolliset virheet välittömästi käyttöönoton jälkeen.

Testaaminen vs. laadun varmistaminen

- Käytännössä, kun kyse on automaatiosta, se toteutetaan tietojärjestelmällä, jonka toimivuus ja laatu tarkistetaan ennen käyttöönottoa *testaamalla*.
- Automaattista ratkaisumenettelyä koskevan valmistelun aikana saadussa palautteessa kavahdettiin ”testata”-verbiä ja korostettiin sitä, että testaaminen on tekninen ja avustava toimenpide, jonka suorittaminen voidaan antaa myös yksityiselle esimerkiksi sopimuksen mukaan.
- Lisäksi sääntelyllä haluttiin tavoitella tietojärjestelmää korkeampaa ja abstraktimpaa, menettelyllistä tasoa.
- Tästä johtuen DPL 6 a §:ssä ja TiHL 6 a luvussa puhutaan ennen käyttöönottoa *laadun* varmistamisesta, ja käyttöönoton jälkeen sen valvonnasta, tarkkailusta ja seurannasta.
- Alkuperäisessä HE:ssä DPL 6 a § sisälsi myös yksityiskohtaisen velvoitteen käyttöönottoa edeltävästä laadunvarmistamisesta viittaamalla suoraan TiHL 28 b §:ään.

Tekoälyasetus

- Vaikka kansallisesti ei olisi sääntelyä laadun varmistamista ja seurannasta, kohdistuisi tekoälyllä toimivaan palveluautomaatioon silti samantapaisia vaatimuksia EU:n tekoälyasetuksesta siltä osin kuin kyse olisi suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä.
- Tekoälyasetuksen 9 artikla edellyttää, että suuririskisille tekoälyjärjestelmille perustetaan riskinhallintajärjestelmä, joka dokumentoidaan ja jota pidetään yllä, ja jonka keskeinen elementti on tekoälyjärjestelmän riittävä testaaminen. Velvoite kohdistuu järjestelmän tarjoajaan.
- Käyttöönottajien on kuitenkin 26 artiklan mukaan valvottava ja seurattava suuririskisen tekoälyjärjestelmän syöttötietoja ja toimintaa sekä ilmoitettava tarjoajalle häiriöistä ja virheistä.
- Asetuksen 26 artikla sisältää kuitenkin liikkumavaraa käyttöönottajan velvoitteiden osalta, eivätkä kaikki palveluautomaatiossa käytettävät järjestelmät ole suuririskisiä.

Johtopäätöksiä

- Automaattisen neuvonnan sääntelyä voitaisiin siis tarkastella laajemmin nimenomaan laadun varmistamisen ja valvonnan näkökulmasta. Neuvonnan *laatu* olisi lisäksi tarkoituksenmukaisempi sääntelykohde kuin vain tietosisällön asianmukaisuus ja näin kattaisi yleisemmin eri neuvonnan keskeiset ominaisuudet itse sisällön lisäksi, kuten selkeyden, ymmärrettävyyden, tehokkuuden, jne.
- Automaattinen neuvonta ei kuitenkaan edellyttäisi yhtä tarkkaa ja yksityiskohtaista sääntelyä kuin automaattinen ratkaisumenettely, jossa käytetään julkista valtaa, eikä nykyinen sääntelykään ole TiHL 6 a luvun tasolla.
- Kontrolleja miettiessä on kiinnitettävä huomiota tekoälyasetuksen liikkumavaraan.
- Automaattista neuvontaa suunniteltaessa ja toteutettaessa olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että neuvonnassa ei päädytä harmaalle alueelle, jossa kyse voisi olla julkisen vallan käytöstä (ilman hallintopäätöstä), ks. em. KKO:1989:50. Tämä riippuu substanssista ja käyttökontekstista sekä myös siitä, millä tavalla ja millaisin sanamuodoin palveluautomaatio kommunikoi asiakkaan kanssa.

Seuraavat kokoukset

Seuraava kokous 12.9.2025

- Seuraavassa kokouksessa asialistalla:
 - Jatketaan keskustelua etu- ja jälkikäteisistä kontrolleista
 - Työryhmän jäsenet: miettikää millaisia laadun varmistuksen keinoja teillä on jo käytössä tai suunnitteilla? (esim. testaaminen)
 - DPL 6 a §:n hyvää hallintoa palvelevat vaatimukset, varsinkin avoimuusvelvoite ja hyvän kielenkäytön vaatimus, ja niiden merkitys ja tarve automaattisen neuvonnan sääntelyssä
 - Veron demo (jos tarpeen)



4.-8. kokousten ajankohdat

Ehdotukset Doodle-kyselyn perusteella (päivitetään tähän materiaaliin ennen kokousta):

4. kokous: 2.10. 9:30-11:30 (aiemmin jo sovittu aika)

5. kokous: 14.10. 13:00-15:00

6. kokous: 30.10. 9:30-11:30

7. kokous: 13.11. 9:30-11:30

8. kokous: 2.12. 13:00-15:00

Muut asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos!