

Lausunto

07.04.2026

Asia: VN/12980/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi digipalvelulain 6 a §:n muuttamisesta (tekoäly neuvonnassa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 ALUKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa edellä tarkoitettusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Pyyntöni johdosta lausun seuraavan.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (jälj. digipalvelulaki) 6 a §, joka koskee palveluautomaation käyttöä neuvonnassa. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa nykyistä laajemmin erilaisten teknologioiden ja menetelmien (ml. tekoälyn) hyödyntäminen hallinnon asiakkaille digitaalisissa palveluissa annettavassa neuvonnassa. Kysymys on perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 53/2025 vp) viittaamasta automaation ja tekoälyn käyttöä koskevasta yleislainsäädännöstä viranomaisneuvonnassa.

Pidän ehdotettua sääntelyä siitä, että viranomaisneuvontaa olisi mahdollista toteuttaa esitetyn kaltaisen palveluautomaation kautta, sinänsä tarpeellisena.

2 PALVELUAUTOMAATIOILLA ANNETTAVA NEUVONTA

Hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus koskee hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Perusteluissa säännöksen on todettu ilmentävän lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta, johon kuuluu myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Edelleen todetaan, ettei neuvonnan yhteydessä voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. (HE 72/2002 vp. s. 62–63.)

Käytännössä viranomaiset saattavat antaa hallinnon asiakkaalle hallintolaissa säädettyä neuvontavelvollisuutta laajempaa neuvontaa, toisinaan myös ennakkollisia kannanottoja (ks. esim. oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistu EOAK/4485/2020 ja siinä selostettu EOAK/2078/2018).

Esitysluonnoksen mukaan ”palveluautomaatiolla voitaisiin muutosten myötä tarjota tehokkaammin neuvontaa yli organisaatorajojen” (s. 19). Korostan, että hallintolain 8 §:n tarkoittamassa neuvonnassa selkeänä lähtökohtana on, että viranomainen antaa neuvontaa oman toimivaltansa rajoissa. Myös palveluautomaation käytössä tämä lähtökohta tulee ottaa huomioon.

Mielestäni esitysluonnoksessa ei ylipäätään ole selkeästi tuotu esiin, onko palveluautomaation käyttö neuvonnassa rajattu hallintolain säätämään neuvontavelvollisuuteen, vai voiko säännös koskea myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden ulkopuolelle menevää (muuta) neuvontaa. Perusteluista on kuitenkin pääteltävissä, että säännös koskisi myös tällaista ”muuta” neuvontaa.

Voimassa olevasta 6 a §:stä ehdotetaan poistettavaksi palveluautomaation käytön edellytyksistä se, että neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua. Tältä osin ehdotusta on peruteltu poistettavaksi ehdotetusta kohdasta johtuneilla tulkintavaikeuksilla tilanteissa, joissa asiointitapahtumassa on kysymys myös päätöksenteosta ja sillä, että säännöksen tarkoitus on ollut (vain) informatiivinen (s. 32). Nyt tarkasteltavassa sääntely-yhteydessä on merkityksellistä, että siinä ei perusteta toimivaltaa tehdä hallintolain 8 b luvussa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä, kuten ei myöskään toimivaltaa tehdä tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä. Jos neuvontatilanteessa tällaisia haluttaisiin tehdä, tulisi siitä tietosuojasetuksen 22 artiklasta johtuen säätää erikseen laissa. Nähdäkseni sääntelyn selkeyden vuoksi olisi perusteltua pikemminkin lisätä säännökseen informatiivinen viittaus sen suhteesta tietosuojasetuksen 22 artiklaan ja hallintolain 8 b lukuun kuin poistaa nykyinen kohta. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 6 a §:n soveltamisalan tulkinta saattaa olla jossain määrin hankalaa, ja sen raja suhteessa tietosuojasetuksen 22 artiklaan määräytyä vasta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Viittaa tässä perusteluissakin (s. 12–13) mainittuun ratkaisuun asiassa C-634/21 Schufa Holding ym.

3 VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Huomionarvoista on, että ehdotuksella ei arvioida olevan potentiaalisestikaan lainkaan kielteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin siitä huolimatta, että esimerkiksi tekoälyjärjestelmän syrjivään toimintaan on tunnistettu. Vaikutusarviointia on tältä osin aiheellista täsmentää.

Edelleen vaikutusarvioinnissa (s. 24) todetaan: ”[e]sityksen vaikutukset kohdistuisivat välittömästi vain niihin henkilöihin, jotka hyödyntäisivät palveluautomaatiolla annettavaa viranomaisen neuvontaa verkkosivustolla tai mobiilisovelluksella.” Kiinnitän huomioita siihen luonnoksesta puuttuvaan näkökulmaan, että palveluautomaatiolla annettava neuvonta välillisesti voi vaikuttaa

myös niihin henkilöihin, jotka eivät käyttäisi palveluautomaatiolla annettavaa neuvontaa. Perustuslain 6 §:n näkökulmasta tulee varmistua siitä, että viranomainen antaa neuvontaa yhtäläisesti myös muulla tavalla neuvontaa hakeville. Tätä seikkaa ei luonnoksessa käsitellä. Sen sijaan näyttäisi siltä, että palveluautomaation antaessa neuvontaa, neuvonta voisi jossakin suhteessa olla hallinnon asiakkaan kannalta arvioiden parempaa kuin muulla tavoin annettu neuvonta. Perusteluissa on tavoitteiden kohdalla (s. 18) esimerkiksi esitetty, että "[n]euvontaa voitaisiin automaation avulla antaa aiempaa laajemmissa asiakokonaisuuksissa ja monipuolisemmista aiheista, ja annettuja tietoja voitaisiin räätälöidä aiempaa enemmän asiakkaan tilanteen mukaisesti." Arvioitaessa vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin on myös nostettu esiin palveluautomaation antaman neuvonnan etuja suhteessa asiakaspalvelussa työskentelevien luonnollisten henkilöiden antamaan neuvontaan (s. 23). Korostan myös sitä, että palveluautomaatiolla annettava neuvonta tarjottaessa ja sitä kehitettäessä huomiota tulee kiinnittää siihen, ettei viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluva neuvonta käytännössä siirry palveluautomaatiolla annettavaksi, vaan neuvontaa on edelleen oltava riittävästi saatavissa myös muilla tavoin.

4 NEUVONNAN LAADUN VARMISTAMINEN JA RISKIEN HALLINTA

Voimassa olevan lain mukaisesti palveluautomaatio on voinut vastata hallinnon asiakkaan kysymyksiin vain valmiiksi laadituilla vastauksilla, joiden tietosisällön asianmukaisuus ja hyvä kielenkäyttö on ollut viranomaisen ennalta tarkistama. Ehdotettu muutos mahdollistaisi sen, että viranomaiset voisivat käyttää palveluautomaatiota esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi niin, että tekoälyä käyttävä tietojärjestelmä muodostaa vastauksen kysymykseen reaaliajassa tietojärjestelmän kouluttamisessa käytetyn tietoaineiston, hallinnon asiakkaan antamien tietojen ja viranomaisen tietojen pohjalta. Vastauksia ei siten enää tarvitsisi laatia ja tarkastaa ennalta.

Vastauksen muodostaminen hallinnon asiakkaan kysymykseen voisi siten olla varsin erilainen kuin minkä voimassa oleva laki mahdollistaa. Paitsi että vastauksen voisi muodostaa tekoäly reaaliaikaisesti, vastauksen muodostamisessa myös hallinnon asiakkaan esittämän kysymyksen ns. oikealla muotoilulla (esim. oikeiden termien käyttämisellä) olisi ilmeisestikin nykyisä suurempi merkitys neuvonnan virheettömyyttä ajatellen.

Säännöksessä asetettaisiin viranomaiselle velvollisuus varmistaa neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa ja valvoa neuvonnan laatua käyttöönoton jälkeen sekä "hallita palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjiin kohdistuvia oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen liittyviä riskejä".

Laadun varmistamisella ja valvonnalla tarkoitettaisiin "erilaisia toimenpiteitä ja menettelyjä, joilla viranomainen varmistuu siitä, että palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu on riittävää ja asianmukaista". Perusteluissa esitetään esimerkkejä siitä, mitä tämä voisi käsittää (s. 34). Myös riskienhallinnan taustalla olevista arvioista ja menetelmistä on esitetty esimerkkejä (s. 35). Se, mitä kaikkea ehdotettu säännös viranomaiselta edellyttää, jotta viranomaisen voidaan katsoa täyttäneen ehdotetun 2 momentin mukaiset velvollisuutensa, jää perustelujen valossa kuitenkin epäselväksi. Riskienhallinnan osalta perusteluista on myös pääteltävissä, että ehdotetun säännöksen edellyttämä

riskienhallinta toteutuisi jo (pelkästään) sillä, että ”palveluautomaatio toteutetaan teknologialla, johon ei viranomaisen arvion mukaan sisälly oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta koskevia riskejä” (s. 20). Koska ehdotetun 2 momentin tarkoittamat viranomaisen toimintavelvollisuudet jäävät epäselviksi, on vaikea varmistua siitä, että juuri tällainen sääntely toteuttaisi asianmukaisen neuvontavelvollisuuden.

5 VIRKAVASTUU

Virkavastuuta koskevan perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Säännöksen 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Automatisoidun päätöksentekomenettelyn osalta valiokunta on katsonut, että tämän menettelyn tulee olla perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa. Siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista. (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole edellyttänyt kasuistista sääntelyä (PeVL 81/2022 vp, s. 8).

Lausunnossa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta (PeVL 53/2025 vp) totesi pitävänsä selvänä, että erityisesti esitykseen liittyvät tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä. Asiassa antamassaan mietinnössä sivustovaliokunta (SiVM 12/2025 vp, s. 4) esitti, viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 7/2019 vp, s. 11), jonka mukaan virkavastuuta ei voida kohdentaa näennäisesti ja keinotekoisesti jollekin taholle, että näin ollen olisi ongelmallista osoittaa lainsäädännössä yksittäiselle virkahenkilölle vastuu tekoälyn tuottamista lopputuloksista, kuten siitä, miten tekoäly järjestää koulutus- ja uravaihtoehtoja palvelun käyttäjälle tämän antamien tietojen ja valitsemien rajausten perusteella.

Nyt kysymyksessä olevassa esitysluonnoksessa palveluautomaation neuvonnan laatua valvottaisiin ja se varmistettaisiin nykyistä yleisemmällä tasolla. Esityksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava

palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa sekä valvottava neuvonnan laatua palveluautomaation käytön aikana. Lisäksi viranomaisen olisi hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä. Viranomaisen olisi nimettävä laadun varmistamisesta ja valvonnasta sekä riskienhallinnasta vastuussa oleva henkilö tai henkilöt.

Esitysluonnoksessa todetun (s. 34) mukaan virkavastuun kohdentaminen on luonnollisen henkilön antaman neuvonnan kohdalla yleensä selvää, kun taas palveluautomaation tuottama neuvonta on useiden henkilöiden yhteistyön tulos. Tällöin virkavastuu on pystyttävä kohdentamaan henkilöihin, joilla on varsinainen vastuu neuvonnan laadusta ja sen valvonnasta sekä palveluautomaation käyttämisen riskienhallinnasta. Se, mitä virkavastuun perustavana ”varsinaisena vastuuna” esitysluonnoksessa tarkoitetaan, jää tässä täsmentämättä. Tarkoitetaanko tällä vain henkilöä tai henkilöitä, jotka viranomaisen on ehdotettavan säännöksen 3 momentin mukaisesti nimennyt säännöksen 2 momentin mukaisten velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevaksi henkilöksi, vai mahdollisesti (lisäksi) myös jotakin muuta henkilöä. Ilmeisestikin vain nimettyä henkilöä/henkilöitä, mutta asia ei yksiselitteisesti ilmene perusteluista. Viittaan myös edellä todettuun perustuslakivaliokunnan (PeVL 7/2019 vp, s. 11) lausumaan siitä, ettei virkavastuuta voida kohdentaa näennäisesti ja keinotekoisesti jollekin taholle. Epäselväksi mielestäni myös jää, miten pitkälle virkavastuu voi ulottua, ja milloin kysymys on jo jonkun muun virkamiehen vastuulle kuuluvasta asiasta, esimerkiksi virheellisen vastauksen johtuessa virheestä tekoälyjärjestelmän käyttämissä aineistossa. Viittaan myös edellä esittämäni siitä, että ehdotetun 2 momentin tarkoittamat viranomaisen toimintavelvollisuudet jäävät mielestäni epäselviksi.

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa (s. 43) on esitetty, että automaattista päätöksentekoa koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja voidaan virkavastuun toteutumisen ja kohdistumisen osalta lähtökohtaisesti soveltaa myös viranomaisen automaattisesti annettavaan neuvontaan. Totta on, että kuten automaattisessa päätöksenteossa, myös automaattisessa neuvonnassa virkamies ei tee yksittäistä virkatointia. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole lähemmin arvioitu niitä eroavaisuuksia, joita automaattisen päätöksenteon ja automaattisen neuvonnan välillä on, eikä siten myöskään näiden eroavaisuuksien mahdollisia vaikutuksia virkavastuuseen. Nostan tässä esiin erityisesti käsittelysäännöt eli luonnollisen henkilön ennalta laatimat automaattisen tietojenkäsittelyn ohjaamiseen tarkoitetut säännöt, joihin ratkaisu automaattisessa päätöksenteossa perustuu sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 6 a luvussa säädetyn dokumentoinnin, johon dokumentointiin perustuslakivaliokunta (PeVL 81/2022 vp, s. 8) kiinnitti virkavastuun asianmukaiseen kohdentumiseen liittyen huomiota. Tekoälyn muodostamissa vastauksissa on kyse muusta kuin automatisoidussa päätöksenteossa, jossa (HE 145/2022 vp, s. 142): ”...automatisoidussa toimintaprosessissa tuotettu ratkaisu perustuu viranomaisessa määriteltyihin käsittelysääntöihin eikä automatisoitu toimintaprosessi toimi itsenäisesti ratkaisuja tuottaessaan”.

Jatkovalmistelussa virkavastuun arviointia on syytä syventää ja täsmentää.

Esitysluonnoksessa tunnistetaan, että tekoälyn hyödyntäminen ja etukäteen laadituista vastauksista luopuminen voivat johtaa siihen, että palveluautomaation antamissa vastauksissa on aiempaa

enemmän virheitä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole juurikaan tarkasteltu oikeusturvakeinoja tai vahingonkorvausvastuuta, vaikka oikeuskäytännössä eräissä tilanteissa neuvonnan on tulkittu sisältäneen julkisen vallan käyttöä (ks. esim. KKO 2009:24). Mikä olisi esimerkiksi virheellisen neuvonnan saaneen oikeusturva siinä tilanteessa, että tekoälyn muodostama vastaus on virheellinen, mutta virhe ei johdu kenenkään henkilön viaksi luettavasta menettelystä tai laiminlyönnistä? Kun tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ei ole käytettävissä säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja, keskeisiksi oikeusturvakeinoiksi muodostunevat hallintolain 8 a luvun mukainen hallintokantelu ja kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.

6 MUITA HUOMIOITA

Ehdotetun 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palvelun käyttäjälle olisi kerrottava siitä, että hän on vuorovaikutuksessa palveluautomaation kanssa. Säännös vastaisi nykyistä momentin 4 kohtaa muutoin, mutta sitä muutettaisiin niin, että palveluautomaation käytöstä ei olisi tarpeen kertoa palvelun käyttäjälle, jos se on muutoin ilmeistä. Muutosta perustellaan tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdalla kuitenkin arvioimatta muutosehdotusta muun palveluautomaation käytön kuin tekoälyn kannalta (s. 33). Korostan sen tärkeyttä, että käyttäjän näkökulmasta arvioiden käyttäjä saa selkeän tiedon siitä, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa.

Digipalvelulain 6 a §:ssä säädettäisiin nähdäkseni hallintolakia täydentävästi viranomaisen neuvonnan antamisesta ja hyvän hallinnon ja perusoikeuksien turvaamisesta. Sääntelyyn omaksuttu terminologia on kuitenkin varsin teknistä ja viranomaislähtöistä samalla häivyttäen hallinnon asiakkaan näkökulman varsin tehokkaasti. Säännöksessä käytetään esimerkiksi erikseen termejä ”hallinnon asiakas” ja ”palvelun käyttäjä”. Perustelua tälle kahtalaiselle terminologialle tai sille, minkä vuoksi nämä halutaan erottaa toisistaan, on vaikea löytää, vaikka käsitteet ovat voimassa olevasta säännöksestä. Lisäksi laissa on melko kattava määritelmäsäännös, mutta kuitenkin keskeisiä käsitteitä kuten palveluautomaatio ja palvelun käyttäjä, ei ehdoteta määriteltäväksi.

Arjola-Sarja Terhi
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo, esittelijänä esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja