

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriölle

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi digipalvelulain 6a §:n muuttamisesta

Aluksi:

University of Helsinki Legal Tech Lab kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta. Nostamme lausunrossamme esiin erityisesti tekoälyasetuksen tulkintaan, profilointiin, neuvonnan laatuun sekä oikeusturvaan liittyviä näkökohtia ydinosaamisemme pohjalta.

Esitetyn lainmuutoksen tarkoituksiksi mainitaan viranomaisten neuvonnan laadun parantaminen ja toiminnan tehostaminen. Tavoitteet ovat kannatettavia, mutta niiden toteuttaminen esitetyillä tavoin on kansalaisten oikeusturvan kannalta kyseenalaista. Laadunvalvontaa pidetään perusteluissa välttämättömänä (esim. s. 20), mutta lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi muun muassa poistamalla hyvän kielenkäytön vaatimus sekä heikennetään käyttönoton jälkeisiä laaduntarkkailuvelvoitteita. Konkreettisia laadun takeita tekoälyjärjestelmille esitys ei missään muodossa sisällä, ei teknisten vaatimusten eikä laillisuusvalvonnan osalta.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi käydään laajalti läpi tekoälyavusteiseen neuvontaan liittyvää moninaista EU:n ja kansallista lainsäädäntöä, ehdotetun muutoksen (oletetusti vähäisiä) vaikutuksia sekä suhdetta perustuslakiin erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin sekä kansalaisten oikeusturvaan on kuitenkin arvioitu varsin niukasti. Vaikutusarvioinnissa lähinnä painotetaan, että palveluautomaation avulla kansalaiset voivat saada kohdennetumpaa neuvontaa. Lisäksi perusteluissa tunnistetaan virheellisten vastausten mahdollisuus, mutta tähän liittyvä oikeudellinen problematiikka esimerkiksi kansalaisen luottamuksensuojasta sivuutetaan, toteamalla, että myös ihmisneuvojat tekevät virheitä. Luonnoksessa ei myöskään riittävässä laajuudessa arvioida profilointiin ja automatisoituihin yksittäispäätöksiin liittyvää problematiikkaa, vaikka nämä oikeudelliset kysymykset ovat keskeisessä asemassa, kun harkitaan automaattista, kohdennettua neuvontaa.

Samalla tavoin kyseenalaista on lakimuutoksen voimaantulo huomioiden tekoälyasetuksen soveltamisaikataulu. Vaikuttaa siltä, että tarkoituksena on mahdollistaa yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmien käyttöönotto viranomaisneuvonnassa ennen kuin tekoälyasetuksen velvoitteet tulevat sovellettavaksi eli näillä näkymin joulukuussa 2027. Tekoälysäädöksen ajallista soveltamisalaa suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta ollaan parhaillaan lykkäämässä elokuusta 2026 loppuvuoteen 2027 (ns ”digitaalinen omnibus”).

Minkäläistä viranomaisneuvontaa ja minkäläistä palveluautomaatiota

Luonnoksesta ei käy ilmi, mitä kaikkea sisältyy viranomaisen palveluautomaatioon nykyisen digipalvelulain 6 a §:n nojalla. Luonnoksen alussa käy ilmi (s. 4), että lainmuutoksen tarkoitus on lisätä palveluautomaation käyttöä julkishallinnon ja sen asiakkaan välisen vuorovaikutuksen toteuttamisessa, ja erityisesti mahdollistaa tekoälypohjaiset chatbot-palvelut. Lisäksi luonnoksessa mainitaan mobiilisovellukset ja verkkosivujen sisällöt, mutta luonnoksessa ei juurikaan oteta kantaa näiden toteutukseen, vaan painotetaan läpi tarkastelun erityisesti chatbot-palveluita.

On huomattava, että palveluautomaatioon ja siten sääntelevään digipalvelulain 6a §:n alaan sisältyy paljon erilaisia digitaalisia palveluita ja toiminnallisuuksia, kuten esimerkiksi erilaisia oirearvioita ja esitestejä (Tarkkala et al. 2025). Samalla viranomaisen verkkosivuille sisältyy merkittäviä tiedollisia resursseja ja asiointipalveluita. Palveluautomaatioon liittyvää lainmuutosta tulee arvioida myös näiden kannalta. Joka tapauksessa lisääntyvään palveluautomaatioon liittyy riskejä hallinnon asiakkaiden käännättämisestä pois julkisista palveluista, joihin heillä on oikeus, sekä kansalaisten lisääntyvään vastuullistamiseen (Tarkkala et al 2025 ja siinä viitattu).

Vielä on kysyttävä, missä määrin valittuun sääntelyratkaisuun sisältyy riski tavanomaisen neuvonnan ja digineuvonnan eriytymisestä. Luonnoksessakin todetaan, että sääntelyn vaihtoehtoja harkittaessa olisi tullut selvittää myös sitä, että automaattista neuvontaa sääntelevä lainkohta olisi sisällytetty digipalvelulain sijaan hallintolakiin (s.27). Vaihtoehtoa ei kuitenkaan selvitetty, lainvalmistelun kiireisen aikataulun ja resurssien vuoksi. Sääntelyn selkeys ja tarkkarajaisuus kuitenkin puoltaisivat sitä, että automaattista neuvontaa säänneltäisiin samassa yhteydessä kuin viranomaisen neuvontavelvollisuutta laajemminkin.

Neuvonnan ja päätöksenteon välisen rajan liudentuminen

Kiinnitämme huomiota ehdotetun muutoksen suhteeseen hallintopäätösten automatisointiin. Luonnoksessa ehdotetaan, että digipalvelulain 6 a §:stä poistettaisiin maininta, jonka mukaan palveluautomaation ehtona on, ettei neuvonnassa tuoteta viranomaisen ratkaisua.

Luonnoksessa esitetään (s. 32), että muutos olisi pelkästään tekninen. Lisäksi perusteluissa esitetään, että 6 a.1 §:n 1-kohtaan sisältyvä eronteko neuvonnan ja hallintoasian ratkaisun välillä olisi ollut luonteeltaan vain kuvaileva, mutta että sitä olisi tulkittu eri tavoin, minkä vuoksi kohdan poistaminen olisi tarkoituksenmukaista.

Painotamme, että eronteko neuvonnan ja hallinnollisen päätöksen välillä on keskeinen suomalaisessa hallinto-oikeudessa ja monet keskeiset kansalaisen oikeusturvakeinot kiinnittyvät nimenomaan päätöksentekoon. Nyt esitetty lainmuutos on vaarassa liudentaa neuvonnan ja päätöksenteon välistä rajaa.

Luonnoksessa todetaan useampaan otteeseen, että samaan palveluketjuun voi sisältyä sekä neuvontaa että varsinaisen hallintoasian ratkaisu päätöksellä. On kuitenkin kysyttävä, missä kohdin palveluketjua neuvonta muuttuu päätökseksi, ja onko tämä muutos päätöksentekoprosessiin aina kansalaiselle selvä. Esimerkiksi oikeuskansleri on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota puutteisiin julkisten digipalveluiden käyttäjälähtöisyydessä sekä siihen, että palveluverkostoissa liikkuvalla hallinnon asiakkaalle ei esimerkiksi OmaOlo-palvelun osalta ole ollut selvää edes se, asioiko hän milloin julkisen tai yksityisen tahon kanssa (OKV/2674/10/2020-OKV-7; ks myös OKV/2019/1/2017).

Miten huolehditaan siitä, että neuvonnan ja päätöksenteon raja ei liidennu olemattomaksi ja että hallinnon asiakkaalle on selvää, mistä lukien vuorovaikutus ja neuvonta voivat tuottaa tietopohjaa tai muutoin pohjustaa päätöksentekoa? Keskeinen selkeä kohta neuvonnan ja

asiakkuuden/päätöksenteon välisessä rajankäynnissä on asiakkaan vahva tunnistautuminen ja kirjautuminen järjestelmään tunnistautuneena. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tunnistautumisen rooli on kuitenkin sivuutettu. Onko tarkoitus, että hallinnon asiakas saa neuvontaa ilman tunnistautumista ja vahva tunnistautuminen tapahtuu juuri ennen kuin palveluketju muuttuu päätöksenteoksi? Vai onko tarkoitus, että asiakas on koko palveluketjun ajan tunnistautuneena ja vastaanottaa siten kohdennettua neuvontaa, joka jossain vaiheessa muuttuu päätöksenteoksi? Ja miten neuvonnassa syntynyttä, tallennettavaa lokia voidaan tai ei voida hyödyntää mahdollisessa myöhemmässä päätöksentekoprosessissa?

Palveluautomaatio, automaattinen päätöksenteko julkishallinnossa ja tietosuoja-asetuksen automatisoidut yksittäispäätökset

Joka tapauksessa neuvonnan, automaattisen päätöksenteon ja automatisoitujen yksittäistapausten välisiä eroja tulisi luonnoksessa selkeyttää. Luonnoksessa todetaan, että hallinnollisen asian päätösaunomaatiosta säädetään hallintolain 8b luvussa ja palveluautomaatiosta eli automatisoidusta neuvonnasta digipalvelulain 6 a §:ssä. Luonnoksen mukaan digipalvelulain 6a § ei muodosta nykyisellään eikä muutettuna tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista kansallisen lainsäädännön mandaattia automatisoiduille yksittäispäätöksille (mm. s. 27), mikä edellyttäisi mandaatin lisäksi myös asianmukaisten suojatoimien varmistamista.

Luonnoksessa tunnistetaan, että vaikka digipalvelulain 6 a§:n mukaisessa palveluautomaatiassa ei ole kyse automaattisesta päätöksenteosta hallintolain merkityksessä, saattaa palveluautomaatiolla tuotetussa neuvonnassa ainakin joskus olla kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisista automatisoiduista yksittäispäätöksistä, joihin sisältyy myös profilointi. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan sisältyy lähtökohtainen automaattisen päätöksenteon kieltö, josta voidaan poiketa jäsenvaltion lainsäädännöllä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset suojatoimet.

Valtiovarainministeriön luonnoksessa on myös oikein paikannettu EU-tuomioistuimen SCHUFA-ratkaisuun sisältyvä automaattisen päätöksenteon laaja tulkinta, jossa luottopäätöksen tueksi automaattisesti generoitu luottokelpoisuuden todennäköisarvio katsottiin oikeusvaikutuksiltaan merkittäväksi päätökseksi.

Kuitenkaan nyt esillä olevassa luonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, missä määrin ja milloin palveluautomaatiolla tuotetussa neuvonnassa voi olla kyse automatisoidusta yksittäispäätöksestä tai profiloinnista. Luonnoksen sanamuodoista välittyy kuva, että ainakin yksilöllisesti kohdennettuun neuvontaan liittyy hallinnon asiakkaan henkilötietojen käsittelyä. Luonnoksessa profilointiin liittyvä oikeudellinen problematiikka on sivuutettu eikä perusteluista käy ilmi, mikä on kohdennetun automatisoidun neuvonnan suhde hallinnon asiakkaan profilointiin, joka sisältyy tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mutta ei hallintolain 8b luvun alaan.

On vaikea nähdä, missä määrin kohdennettua neuvontaa voitaisiin toteuttaa ilman profiloointia. Vielä on huomattava, että tietosuoja-asetuksen määritelmä profiloinnista on laaja. Tietosuoja-asetuksessa sen määritellään tarkoittavan ”mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin” (4 art 4 kohta).

Valtiovarainministeriön luonnoksen perusteluissa esitetään, että ehdotetut muutokset digipalvelulain 6 a §:ään eivät muodosta jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuvaa tietosuoja-asetuksen 22(2)b mukaista poikkeusta, eikä siinä siksi myöskään säädetä asianmukaisista suojatoimenpiteistä.

Luonnoksessa myös veloitetaan viranomaisen huolehtimaan, ettei palveluautomaatio muodostaisi automatisoitua yksittäispäätöstä. Luonnoksen mukaan viranomaisen huolehtii ”osana neuvonnan laadunvarmistamista, että neuvonta ei vaikuta hallinnon asiakkaaseen niin, että kyse olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettusta automatisoidusta yksittäispäätöksestä, mikä myös osaltaan lieventää mahdollisten virheiden vaikutusta” (luonnos s.26). Tämä herättää kysymyksen, sisältyykö viranomaisen velvollisuuteen näin ollen sen varmistaminen, ettei palveluautomaatiossa hyödynnetä profiloointia. Lisäksi jää auki, miten huolehditaan hallinnon asiakkaan oikeusturvasta yleisesti ja virheellisen neuvon suhteen, kun palveluautomaatioon ei kohdistu myöskään tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämiä suojatoimenpiteitä.

Kysymys profiloinnista ei liity pelkästään tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisalaan. Profilointi liittyy myös siihen, milloin tekoälyjärjestelmä määritellään suuririskiseksi tekoälyasetuksen mukaisesti.

Tekoälyasetus: suuririskinen tekoälyjärjestelmä, yleiskäyttöinen tekoälymalli, yleiskäyttöinen tekoälyjärjestelmä

Tekoälyasetuksen riskiperusteisuus jakautuu 1) kiellettyihin tekoälykäytäntöihin (3 (1)1 ja 5 art.), 2) suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin, jotka määritellään liitteessä III (6-49 art.), 3) vähäriskisiin tekoälyjärjestelmiin, joihin ei kohdistu veloitteita vaan vapaaehtoisia käytännesääntöjä (95 art.), sekä 4) yleiskäyttöisiin tekoälymalleihin, joista osaan liittyy systeemisiä riskejä (3(1)65, 3(1)63, 53, 55, art.). Näiden kategorioiden lisäksi asetuksessa säännellään yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä (3(1)66 art.) sekä tekoälyjärjestelmiä, joihin liittyy erityisiä avoimuusveloitteita sillä perusteella, että ne on tarkoitettu vuorovaikutukseen luonnollisen henkilön kanssa (ks. jaottelusta esim. Lindroos-Hovinheimo et al. 2025 s. 44). Asetuksen systematiikassa tekoälymallien ja tekoälyjärjestelmien keskinäinen suhde ei ole täysin selvä, mikä johtunee siitä, että yleiskäyttöisiä tekoälymalleja koskevat määräykset sisällytettiin asetukseen vasta lainsäädäntöprosessin aikana (Lindroos-

Hovinheimo et al. 2025 s.224). Systeeminen riski seuraa yleiskäyttöisen tekoälymallin merkittävistä laskennallisista valmiuksista.

Tekoälyasetus kieltää tietyt tekoälyyn liittyvät käytännöt (ja nämä kiellot ovat jo sovellettavaa oikeutta), joista epäselvin merkitykseltään on manipuloivien tekniikoiden käyttöä koskeva 5 artiklan 1(a) kohta. Muutoin tekoälysäädös ei aseta muille kuin suuririskisille tekoälyjärjestelmille juurikaan muita konkreettisia vaatimuksia kuin avoimuuden ja tekoälylukutaidon. Yleiskäyttöisten tekoälymallien osalta on toisin, tosin niissäkin raskaimmat vaatimukset kohdistuvat malleihin, joihin liittyy systeeminen riski.

Luonnoksessa ennakoidaan, että palveluautomaatiolle perustuvaan viranomaisneuvontaan ei kohdistuisi tekoälyasetuksen mukaisia velvoitteita. Esitys perustuu ajatukselle, etteivät viranomaisten digitaaliset neuvontapalvelut ylipäänsä kuuluisi tekoälysäädöksen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevien säännösten soveltamisalaan eivätkä digitaaliset neuvontapalvelut, joita viranomaiset ottaisivat käyttöön (harvoin tarjoajina valmistaisivat), siten olisi tekoälysäädöksen tarkoittamia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä. Tulkinta pohjaa siihen, että tällaista automaattista neuvontaa joko ei käytetä asetuksen liitteessä III listatuilla aloilla (6 artiklan 2 kohta) tai, jos käytetään, niin niihin soveltuisi 6 artiklan 3 kohdan poikkeusperuste (mm. ei vaikuta olennaisesti päätöksenteon tulokseen) (ks. luonnos s. 10).

Luonnoksessa esitetty tulkinta palveluautomaation suuririskisyydestä voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Iso osa teknologiasta olisi tekoälysäädöksen systematiikassa tarkalleen ottaen yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä (eli yleiskäyttöisen tekoälymallin ja tekoälyjärjestelmän yhdistelmiä).

Vaikka valtaosa viranomaisten digitaalisista neuvontapalveluista ei olisi suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, osa niistä on varmuudella suuririskisiä joko käyttöalan perusteella (mm. välttämättömien julkisten palvelujen ja etuuksien saatavuus ja käyttö, oikeudenhoito, ks. liite III), tai siksi että ne suorittavat luonnollisten henkilöiden profilointia (6 artiklan 3 alakohta). Neuvontapalveluiden tekninen toteutustapa vaikuttaa näiden luokitussääntöjen soveltamiseen, mikä kilpistyy muun muassa kysymykseen siitä, sisältääkö automatisoitu neuvonta profilointia. Tekoälyasetuksen 6(3) artiklassa säädetään, että liitteen III mukaista tekoälyjärjestelmää on aina pidettävä suuririskisenä, jos tekoälyjärjestelmä suorittaa luonnollisten henkilöiden profilointia. Siten profilointi poissulkee poikkeusmahdollisuuden.

Tekoälyasetus: ajallinen soveltamisala

Vielä enemmän kysymykseen tekoälyasetuksen soveltamisesta viranomaisen palveluautomaatioon vaikuttaa tekoälysäädöksen monimutkainen ajallinen soveltamisala. Soveltamisaikataulu riippuu siitä, onko kyseessä kielletty tekoälykäytäntö, tekoälyjärjestelmä vai yleiskäyttöinen tekoälymalli.

Ennen säännösten ajallisen soveltamisen alkujankohottaa markkinoille saatettuja tai käyttöönotettuja tekoälyjärjestelmiä voi ylläpitää (myös viranomaiskäytössä) ilman että niitä tarvitsee saattaa tekoälysäädöksen vaatimuksia vastaaviksi missään vaiheessa, mikäli niitä ei merkittävästi muuteta. Vaikuttaisi siis siltä, että niitä voi teoriassa ylläpitää rajattomasti – toisin kuin esimerkiksi yleiskäyttöisiä tekoälymalleja. Tätä sääntelyn soveltamisaukkoa saattaa käytännössä lieventää se, että usein neuvontapalveluissa lienee kyse yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä.

Jo käytössä olevien yleiskäyttöisten tekoälymallien tarjoajia koskee eri aikataulu, samoin viranomaisten käytettäviksi tarkoitettujen suuririskisten tekoälyjärjestelmien tarjoajia ja käyttöönottajia, joiden on alkuperäisen tekoälysäädöksen mukaan noudatettava tekoälysäädöstä viimeistään 2.8.2030 lukien – mikäli digitaalinen omnibus ei tätä muuta. Luonnoksen pohjalta näyttää siltä, että kansallinen lainsäädäntö halutaan saattaa voimaan 1.1.2027 alkaen eli ennen kuin tekoälysäädöksen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely tulee sovellettavaksi.

Tämä herättää kysymyksen siitä, miksi kansallinen lainsäädäntö halutaan voimaan juuri tässä kohdin. Olisi todennäköisesti tarkoituksenmukaisempaa odottaa tekoälysäädöksen osien sovellettavaksi tuloa ja sääntelyn noudattamista tukevaa ohjeistusta, ja linjata kansallinen sääntely niiden kanssa. Esimerkiksi tekoälyasetuksen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskeviin velvoitteisiin sisältyy muun muassa riskinhallintajärjestelmä. Onko nyt tarkoitus luoda erillisellä kansallisella lainsäädännöllä tekoälyasetuksesta erillinen riskinhallintajärjestelmä, joka kohdistuu viranomaisen palveluautomaatioon vai mikä on nyt suunnitellun kansallisesti suunnitellun riskinhallintajärjestelmän suhde tekoälyasetuksen mukaiseen riskinhallintajärjestelmään?

Eikö viranomaisten hankintojen kanssa kannattaisi odottaa, kunnes tekoälyjärjestelmien tarjoajien tuotteiden tulee noudattaa asetuksen vaatimuksia? Kansallisen lainsäädännön voimaantulon ajoittaminen aikaan ennen tekoälysäädöksen soveltamista kokonaisuudessaan vaikuttaa esityksessä painotetun neuvonnan laadun parantamisen sijaan tukevan tavoitetta ottaa tekoälyä käyttöön maksimaalisesti ennen vaatimusten noudatettavaksi tuloa.

Vaikka tämä kansallisen lainmuutoksen aikatauluttaminen ei ole ilmeisellä tavoin tekoälysäädöksen yksittäisten säännösten vastainen, se ei noudata tekoälysäädöksen henkeä tai tavoitetta. Tämä ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta myöskään neuvontapalveluita toteuttavien tekoälyjärjestelmien laadun, teknisen toteutuksen ja laadun seuraamisen kannalta.

Laadun parantaminen tavoitteena – ja tekoälyasetus?

Automatisoidun neuvonnan selkeitä mitattavia laatuvaatimuksia luonnos ei konkretian asteella sisällä. Tämä valinta ei tue viranomaisten edellytyksiä tehdä onnistuneita julkisia hankintoja,

hankittiin sitten tekoälyjärjestelmä tai -palvelu. Tästä seuraa, että viranomaiselle luonnoksessa asetetun neuvonnan etukäteisen laadun varmistamisen sekä palveluautomaation käytön aikaisen laadunvalvonnan ja -varmistamisen tueksi ei ole tekoälyasetuksesta seuraavia konkreetteja mittareita tai työkaluja. Näiden osalta viranomaisen tulee pystyä toimimaan suoraan tarjoajan kanssa siten, että hankittava digitaalinen palvelu täyttää sen laatuun liittyvät digipalvelulain vaatimukset.

Tulevaisuudessa tekoälyasetuksen soveltaminen tuo konkreettisia vaatimuksia etenkin suuririskisille tekoälyjärjestelmille. Nämä vaatimukset (mm. tekniset standardit – yhdenmukaistetut tai ei – tai kaikkiin tekoälyjärjestelmiin soveltuvat vapaaehtoiset käytäntesäännöt) saattavat soveltuessaan viranomaisten tarjoamiin digipalveluihin helpottaa viranomaisen arviota siitä, täyttääkö järjestelmä viranomaiselle asetetun laadunvalvonnan ja -varmistamisen velvoitteen (ja miten tätä ylipäänsä käytännössä arvioidaan).

Mikäli erityisesti suuririskisten tekoälyjärjestelmien hankintojen kanssa odotettaisiin tekoälyasetuksen sovellettavaksi tuloa, parantuisi järjestelmien laatu jo sääntelyn kautta. Kun tekoälyjärjestelmien tarjoajat ovat saattaneet omat prosessinsa tekoälyasetuksen vaatimusten mukaisiksi, olisi ostettava tuote oletettavasti laadukkaampi kuin ennen sitä ja suuririskisiin käyttötarkoituksiin tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien suunnittelussa ja kehittämisessä olisi huomioitu esimerkiksi datanlaatua ja riskinhallintajärjestelmää koskevat vaatimukset. Jos digineuvontaan tarvittavia tekoälyjärjestelmiä aletaan hankkia ennen tekoälyasetuksen ajallista soveltamista ja mikäli suurin osa järjestelmistä tulee olemaan muita kuin suuririskisiä, tulee oikeusturvan suojaamiseksi luoda laadullisia vaatimuksia kansallisessa lainsäädännössä.

Laadunvalvonnan viranomaisvalvonta (yli yksittäisen virkavastuun)

Luonnoksessa painotetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti, ettei digitalisaatiolla tule tehdä voimassa olevia virkavastuusäännöksiä merkityksettömiksi. Luonnoksessa arvioidaankin automatisoitua neuvontaa niin julkisyhteisön korvausvastuun, yksittäisen virkavastuun kuin vahingonkorvausvastuun ja tietosuojasääntelyyn sisältyvän vahingonkorvausvastuun kannalta. Kuitenkaan luonnoksesta ei ilmene, miten vastuukysymysten ja palveluautomaation laadunvalvonnan ajatellaan toteutuvan jatkossa yli yksittäisen virkamiehen virkavastuun.

Valvooko viranomaisen laadunvalvontaa oikeuskansleri vai kuka? Mikä rooli on tekoälyasetuksen mukaisella markkinavalvonnalla tai muilla valvontaviranomaisilla? Miten vuorostaan valvonta toteutuu niiden palveluautomaatioon käytettävien tekoälyjärjestelmien osalta, jotka ovat vähäriskisiä ja siten eivät sisälly tekoälyasetuksen markkinavalvonnan piiriin?

Luonnoksessa jää epäselväksi, miten neuvonnan laatu varmistetaan ennen käyttöönottoa ja mitä tavoitteita, vaatimuksia tai konkreettisia mittareita laadulle asetetaan, varsinkin jos tarkoitus ei ole hyödyntää tekoälyasetukseen sisältyviä laatuvaatimuksia.

Joka tapauksessa automatisoituun neuvontaan tulee kohdistaa sisällöllisiä vaatimuksia jo hyvän hallinnon perusteella. Näihin sisällöllisiin vaatimuksiin sisältyy esimerkiksi käytettävyys ja käyttäjälähtöinen muotoilu, joka velvoittaa viranomaisia tunnistamaan keskeiset käyttäjäryhmänsä suunniteltaessa digitaalisia palveluita. Kuten oikeuskanslerin digitaalisen hallinnon laillisuusvalvonnassa on painotettu, viraomaisen velvoite käyttäjälähtöisyyteen seuraa palveluperiaatteesta ja on keskeinen osa hyvän hallinnon takeita hallinnon digitalisaatiossa (OKV/2019/1/2017).

Helsingissä, huhtikuun 9. päivänä 2026

Riikka Koulu

Professori, johtaja

University of Helsinki Legal Tech Lab

Suvi Sankari

yliopistotutkija, varajohtaja

University of Helsinki Legal Tech Lab

Viitteet

Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Ida Koivisto, Riikka Koulu & Suvi Sankari (2025) Tekoälyn sääntely. Alma.

Tarkkala, Heta, Riikka Koulu, Karoliina Snell & Helmi Soininvaara (2025) "Complete the Test First" Prescreening Tests at the Margins of Digital Public Administration, Social Inclusion vol. 13, <https://doi.org/10.17645/si.9971>

OKV/2674/10/2020-OKV-7

OKV/2019/1/2017

Riikka Koulu