

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, jäljempänä digipalvelulaki) 6 a §:ää.

Muutoksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Näin voidaan parantaa neuvonnan laatua sekä tehostaa viranomaisten toimintaa. Esityksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa sekä valvottava neuvonnan laatua palveluautomaation käytön aikana. Viranomaisen olisi lisäksi hallittava palveluautomaation käytöstään hallinnon asiakkaiden oikeusturvalle ja syrjimättömyydelle aiheutuvia riskejä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Yleistä

Esitysluonnoksen keskeisenä lähtökohtana on se, että jatkossa tekoälyä hyödyntävien teknologioiden käyttäminen viranomaisen neuvonnassa sallittaisiin. Esitysluonnoksen (s. 19) mukaan tähän asti palveluautomaatio on voinut vastata kysymyksiin vain valmiiksi laadituilla vastauksilla, joiden tietosisällön asianmukaisuuden ja hyvän kielenkäytön viranomaisen on itse tarkistanut. Vain

yleisimpiin kysymyksiin on ollut käytännöllistä vastata palveluautomaation avulla ja vain yleisellä tasolla. Lisäksi nykyisen sääntelyn sallimat palveluautomaatoratkaisut eivät välttämättä aina tunnista asiakkaan kysymystä ja saattavat tästä syystä antaa epätasällisen tai puutteellisen vastauksen. Muuttamalla digipalvelulain 6 a §:ää ehdotetun mukaisesti, voisivat viranomaiset käyttää palveluautomaatiota esimerkiksi niin, että tekoälyä käyttävä tietojärjestelmä muodostaa vastauksen kysymykseen reaaliajassa tietojärjestelmän kouluttamisessa käytetyn tietoaineiston, hallinnon asiakkaan antamien tietojen ja viranomaisen tietojen pohjalta.

Esitysluonnoksessakin tunnistetusti perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausunnossaan todennut, että tarve automaation ja tekoälyn käytön yleislainsäädännölle viranomaisneuvonnassa on tunnistettu valtioneuvostossa, jossa on käynnissä tätä koskeva hanke (PeVL 53/2025 vp, kappale 6). Perustuslakivaliokunta on siten viitannut nyt käsillä olevaan hankkeeseen. Kyseinen lausunto on koskenut hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi, jossa on ollut kyse muun ohella tekoälyn hyödyntämisestä personoidun digitaalisen palvelun tuottamisessa. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta piti vakavana puutteena sitä, ettei esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa oltu käsitelty asiaa perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon ja perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (PeVL 53/2025 vp, kappale 4).

Oikeusministeriön mielestä nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa on kyse varsin perustavanlaatuisesta ja erityisesti periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta voimassa olevaan yleislainsäädäntöön. Käytännössä esityksen mahdollistamalla säännöksillä irtaannuttaisiin viranomaisen neuvonnan osalta ihmiskontrollin vaatimuksesta koneen muodostaessa itsenäisesti vastauksia hallinnon asiakkaan kysymyksiin. Samalla hyväksyttäisiin uudenaikaisella riskiperustaisella tavalla se mahdollisuus, että viranomaisen neuvonta voi olla tekoälyn toteuttamana myös joiltakin osin virheellistä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nyt käsillä olevalla esityksellä on potentiaalisesti laajojakin vaikutuksia paitsi hallinnon asiakkaaseen, myös lainsäädäntöä soveltaville viranomaisille. Hallinnon asiakkaan näkökulmasta herää muun ohella kysymyksiä oikeusturvan toteutumisesta ja esimerkiksi oikeudesta vahingonkorvaukseen hänen saadessaan mahdollisesti virheellistä neuvontaa koneelta. Viranomaisen ja virkamiehen näkökulmasta taas keskiössä ovat velvoitteet ja niihin liitetyt vastuukysymykset.

Siihen nähden, että kyse on periaatteellisesti varsin merkittävästä muutosehdotuksesta, muutosehdotuksen merkittävyys ei käy itse esitysluonnoksesta kovin selkeästi ilmi, ja säännösten muutokset näyttävät jopa suhteellisen teknisinä. Säännösten näyttäisikin olevan lähinnä kyse siitä, että lain 6 a §:stä poistettaisiin vaatimukset siitä, että viranomaisen tulisi ennalta varmistua neuvonnan tietosisällön asianmukaisuudesta ja muun ohella hyvän kielenkäytön vaatimuksen täyttymisestä. Samanaikaisesti muutettaisiin jonkinasteisesti viranomaisen velvollisuutta seurata palveluautomaation tarjoaman neuvonnan laatua.

Myös vaikutusarvioinneissa korostuu oikeusministeriön näkemyksen mukaan varsin teknologiamyönteinen näkökulma, joka korostaa ehdotetun muutoksen positiivisia vaikutuksia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastuullisesti toteutettuna tekoälyn hyödyntämisellä neuvonnassa voikin olla hallinnon asiakkaan näkökulmasta useita esitysluonnoksessakin lueteltuja myönteisiä vaikutuksia, jotka edistävät hyvän hallinnon toteutumista. Hallinnon asiakas voi parhaimmillaan saada täsmällisempiä vastauksia esittämiinsä kysymyksiin. Uutta teknologiaa uudessa kontekstissa käyttöön otettaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota riittävän tasapainoisella tavalla myös riskeihin.

Esimerkiksi hallinnon asiakkaaseen liittyvissä vaikutuksissa ei ole tunnistettu negatiivisia vaikutuksia, vaikka muualla vaikutusarvioinneissa nostetaankin esille potentiaalisia kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan. Viranomaisen osalta tulisi käsitellä tarkemmin sitä, minkälaisia vaikutuksia koneen antamalla potentiaalisesti virheellisellä neuvonnalla voi olla. Jäljempänä lausunnossa on käsitelty erityisesti kielellisiin oikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen liittyviä vaikutuksia, mutta oikeusministeriön mielestä vaikutusarviointeja vaikuttaisi olevan tarpeellista täydentää ja laajentaa muiltakin osin käsitellen tasapainoisesti esitysluonnoksessa esiin tuotujen hyötyjen lisäksi myös mahdollisia negatiivisia vaikutuksia.

2. Esityksen suhde hallintolakiin

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa on selostettu hallintolakia ja muun ohella hallintolain 8 §:n viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskevaa säännöstä. Tosin asiaa on käsitelty varsin tiiviisti selostaen lähinnä hallintolain säännöksiä.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain esitöiden mukaan neuvontavelvollisuus koskisi hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä. Säännös ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. 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. 57–58)

Oikeusministeriö toteaa, että vaikka digipalvelulain 6 a §:n säännös koskee nimenomaisesti palveluautomaation käyttöä viranomaisen neuvonnassa, esitysluonnoksessa säännöksen suhde hallintolain 8 §:ään on jätetty varsin avoimeksi. Asiaa ei ole erityisemmin käsitelty myöskään alun perin 6 a §:n säätämiseen johtaneissa esitöissä, vaikka pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa onkin viitattu hallintolain 8 §:ään (HE 145/2022 vp, s. 133–134). Esitysluonnoksessa kuitenkin mainitaan, että tyypillisesti viranomaiset antavat neuvontaa laajemmin, kuin hallintolain 8 § edellyttää (esim. s. 11).

Oikeusministeriö toteaa, että koko esitysluonnoksen koskiessa viranomaisen neuvontaa, olisi siinä tarpeen tehdä riittävällä tavalla selkoa myös hallintolain 8 §:stä ja digipalvelulain 6 a §:n välisestä suhteesta.

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että palveluautomaatiolla voitaisiin muutosten myötä tarjota tehokkaammin neuvontaa yli organisaatorajojen (s. 19). Oikeusministeriö toteaa, että hallintolain 8 §:n selkeä esitöissäkin todettu lähtökohta on se, että neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Hallintolain 8 §:n 2 momentin mukaan asiakas on sen sijaan pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan (HE 72/2002 vp, s. 58).

3. Viranomaisen laadunvarmistus ja neuvonnan laadun valvonta sekä riskienhallinta

Esitysluonnoksen 6 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että viranomaisen on varmistettava neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa ja valvottava neuvonnan laatua käytön aikana. Viranomaisen on hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta. Hallintolaki täsmentää hyvän hallinnon perusteita, ja hallintolain 7 §:ssä säädetäänkin muun ohella hallinnon palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Oikeusministeriön mielestä myös nyt ehdotettavan sääntelyn keskeisenä tarkoituksena tulisi olla se, että miten voidaan varmistaa myös jatkossa hyvän hallinnon vaatimusten ja muun ohella hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen toteutuminen viranomaisen neuvonnassa.

Oikeusministeriön mielestä edellä todettuun peilaten 6 a §:n 2 momentin säännöksen asettamat velvoitteet vaikuttaisivat kuitenkin perustelujenkin valossa suhteellisen avoimilta ja täsmentymättömiltä. Millä tavoin viranomaisen on varmistettava neuvonnan laatu ja valvottava neuvonnan laatua? Miten viranomaisen tulisi konkreettisesti hallita oikeusturvaan ja

syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä? Ovatko säädetyt edellytykset riittäviä turvaamaan sen, että hallinnon asiakas saa asianmukaista ja oikeansisältöistä neuvontaa viranomaiselta?

Oikeusministeriön mielestä vastuuministeriön olisi tarpeellista arvioida sääntelyä vielä siltä osin että, olisiko kyseistä momenttia mahdollista joiltakin osin täsmentää tai selkiyttää siten, että se asettaisi viranomaiselle selkeämpiä toimintavelvoitteita, jotka samalla varmistaisivat muun ohella edellä todetun hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen täyttymisen. Sääntelyn selkeys on merkityksellistä myös jäljempänä käsiteltävän virkavastuun kannalta.

4. Virkavastuu

Ehdotetun 6 a §:n 3 momentin mukaan viranomaisen tulisi nimetä 2 momentin mukaisten velvoitteidensa toteuttamisesta vastuussa oleva henkilö. Käytännössä 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin kiinnitettäisiin siten virkavastuu.

Perustuslakivaliokunta on esitysluonnoksessakin tunnistetusti eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota perustuslain 118 §:ssä säädetyin virkavastuun toteutumiseen digitaalisessa toimintaympäristössä.

Automaattisen päätöksenteon osalta perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Virkavastuun kohdistaminen viraston yleisjohtamisesta vastaavaan ylijohdajaan on perustuslakivaliokunnan mielestä järjestelynä näennäinen ja keinotekoinen. (PeVL 7/2019 vp, s. 11) Myös julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan esityksen osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota virkavastuun toteutumiseen, ja piti ehdotettua sääntelyä tässä mielessä ongelmallisena. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn korjaaminen perustuslainmukaiseksi ei kuitenkaan edellyttänyt kasuistista sääntelyä. (PeVL 81/2022 vp, kappale 32 ja 33)

Oikeusministeriö huomauttaa, että nyt arvioitavana oleva kysymys on myös virkavastuun osalta toisenlainen, kuin yleislainsäädännössä säädetyin niin sanotun sääntöpohjaisen automaattisen päätöksenteon osalta tekoälyn muodostaessa itsenäisesti vastauksia hallinnon asiakkaan kysymyksiin. Virkavastuu vaikuttaisi neuvonnan virheellisen sisällön sijaan jatkossa kiinnittyvän ennemminkin siihen, että onko viranomaisen hallinnut riskejä riittävällä tavalla etukäteisesti ja palveluautomaation käytön aikana. Tämä muuttaa voimassa olevan lain lähtökohtaa, jossa vastausten oikeellisuus on käytännössä etukäteen varmistettu.

Oikeusministeriön mielestä vastuuministeriön tulisi vielä edelläkin todetusti arvioida, ovatko ehdotetussa 6 a §:n 2 momentissa todetut velvoitteet siinä määrin täsmällisiä, että niihin voidaan

kiinnittää yksittäisen virkamiehen virkavastuu. Virkavastuun perustavien säännösten tulisi toisaalta olla myös virkamiehen näkökulmasta riittävän ennustettavia ja toisaalta mahdollistaa virkavastuun toteutuminen.

Myös oikeusministeriön mielestä on perusteltua, että esitysluonnoksessakin todetusti esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä lainsäädäntöhanke, jossa toteutetaan rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten uudistaminen (OM066:00/2025).

5. Tieto palveluautomaation käytöstä neuvonnassa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, ettei jatkossa viranomaisen tarvitsisi kaikissa tapauksissa ilmoittaa siitä, että hallinnon asiakas vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, jos se on muutoin ilmeistä (uusi 6 a § 1 mom 1 kohta). Säännöskohtaisissa perusteluissa tätä perustellaan yhdenmukaistamisella tekoälyasetuksen kanssa.

Esitysluonnoksessa (s. 8) on todettu tekoälyasetuksen osalta ilmeisyysvaatimuksella tarkoittavan sitä, että velvoitetta ei sovelleta silloin, kun suhteellisen valistuneen, tarkkaavaisen ja huolellisen henkilön näkökulmasta on ilmeistä, että hän on vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös olosuhteet ja käytön asiayhteys.

Oikeusministeriön mielestä säännöksen jättäminen ennalleen olisi perusteltua paitsi hallinnon asiakkaan näkökulmasta, mutta selkeyden vuoksi myös viranomaisen näkökulmasta. Ottaen huomioon hallinnon asiakkaiden vaihtelevat tiedot ja digitaidot, tällaisen tiedon antaminen ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole tarpeetonta, vaikka se vaikuttaisikin ilmeiseltä asiayhteyden vuoksi.

6. Henkilötietojen suoja

6.1. Yleistä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 6 a §:ää palveluautomaation käytöstä neuvonnassa. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu, että viranomaisen neuvontaan liittyy henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan EU:n tietosuojasääntelyä, ennen muuta EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679 (jäljempänä

tietosuoja-asetus) ja asetusta täydentävää ja täsmentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018). Esitysluonnoksessa on myös asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta sekä selostettu perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevaa lausuntokäytäntöä. Lisäksi esitys on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatus yksityis- ja perhe-elämän sekä henkilötietojen suojan näkökulmasta ja esitystä tulee tältä osin täydentää jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksessa (s. 11, 12, 26) on selvennetty, ettei esitysluonnoksen tarkoituksena ole ehdottaa sääntelyä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista ja selvennetty, mihin viranomaisten neuvontaan liittyvä henkilötietojen käsittely perustuu. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin sinänsä huomautettavaa, joskin esitysluonnoksen selostus siitä, mihin käsittelyn oikeusperusteisiin viranomaisten neuvontaan liittyvä henkilötietojen käsittely perustuu, on kuvattu varsin yleisellä tasolla. Jatkovalmistelussa olisi siten syytä vielä varmistaa, että esityksen kuvaukset voimassa olevasta sääntelystä ja käsittelyn oikeusperusteista ovat riittävän täsmällisiä, erityisesti siltä osin kuin kyse on arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.

Esitysluonnos on kokonaisuudessaan henkilötietojen suojan osalta varsin huolellisesti valmisteltu. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin valmistelun aikana tehtyihin ratkaisuihin tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyjen automatisoitujen yksittäispäätösten osalta.

6.2. Automaattinen neuvonta ja tietosuoja-asetuksen 22 artiklan automaattinen päätöksenteko

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa (s. 13, 27) on selkeästi kuvattu sitä, että hallintolain 8 b luvussa säädetään hallintoasian käsittelyn päättävän ratkaisun toteuttamisesta automaattisesti ja todettu, että automatisoituja yksittäispäätöksiä voi syntyä neuvonnan yhteydessä ilman varsinaista hallintoasian käsittelyn päättävää ratkaisua. Esitysluonnoksessa on tältä osin asianmukaisesti tunnistettu (s. 13), että tietosuoja-asetuksen 22 artikla pitää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja tietosuojaviranomaisten tulkinnan valossa sisällään päätösten lisäksi myös muita toimia, joilla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia (ks. asia C-634/21 ja Tietosuojatyöryhmä 29:n Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev.01, ks. myös Lindroos-Hovinheimo Susanna: Automaattisen päätöksenteon määritelmä laajenee – Euroopan unionin ensimmäiset tuomiot tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta; Lakimies 3–4/2024; s. 537–544, s. 541).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa (s. 13–14, 27–28) on tunnistettu, että automaattisessa neuvonnassa voisi tietyissä tilanteissa olla kyse sellaisista tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamista automatisoiduista yksittäispäätöksistä, joilla voisi olla oikeusvaikutuksia vastaavia merkittäviä vaikutuksia rekisteröidylle. Esitysluonnosta olisi paikallaan täydentää niin, että siitä käy tarkemmin ilmi, minkälaisista tilanteista voisi olla kyse.

On hyvä, että valmistelun aikana on arvioitu automatisoiduista yksittäispäätöksistä säätämistä (s. 27–28) ja huomioitu, että liikkumavaran käytöllä voitaisiin mahdollistaa ”nykyistä laajempaa ja syvällisempää automaattista neuvontaa, mikä puolestaan kasvattaisi automatisoinnista saatavia hyötyjä”. Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksessa olevaan arvioon ja pitää tärkeänä, että neuvontaan liittyvästä automatisoiduista yksittäispäätöksistä säätämistä (mukaan lukien tietosuoja-asetuksen edellyttämät suojatoimet) arvioidaan huolella.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnos jättää jokseenkin epäselväksi, minkälaista automaattista neuvontaa ehdotettu digipalvelulain 6 a § voisi pitää sisällään ja minkälaista teknologiaa viranomaiset voisivat ottaa käyttöön. Esitysluonnoksessa (s. 6) todetaan, että nykyisessä 6 a §:ssä on kyse ”neuvonnasta, joka tapahtuu viestien vaihtona automaattisen neuvontapalvelun ja digitaalista palvelua käyttävän hallinnon asiakkaan välillä ja joka perustuu laissa säädettyyn tehtävään tai velvollisuuteen. Säännöksen kannalta merkitystä ei ole sillä, ovatko viestien sisällöt kirjallisessa tai muussa muodossa, kuten äänenä.” Esitysluonnoksen (s.18) tavoitteena on, että ”neuvontaa voitaisiin automaation avulla antaa aiempaa laajemmissa asiakokonaisuuksissa ja monipuolisemmista aiheista, ja annettuja tietoja voitaisiin räätälöidä aiempaa enemmän asiakkaan tilanteen mukaisesti”. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy tarkemmin ilmi, miten nykyinen palveluautomaatio tosiasiallisesti muuttuisi ja minkälaisia teknologioita ja menetelmiä viranomaisten mahdollisesti käyttäisivät. Esitysluonnoksesta (s. 8–10) saa kuvan siitä, että kyse olisi muun muassa tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 tarkoittamien tekoälyjärjestelmien ja myös suuririskisten tekoälyjärjestelmien käytöstä. Tältä osin kyse voisi olla sellaisesta tekoälyjärjestelmästä, jossa tekoäly toimii ainakin osittain ilman jatkuvaa ihmisen ohjausta (vaihteleva autonomian taso), voi muuttaa toimintaansa käytön aikana (koneoppiminen) ja tehdä itsenäisiä päätelmiä, miten se tuottaa tuloksia (kuten suosituksia tai päätöksiä). Oikeusministeriö katsoo, että ainakin tällaisten järjestelmien osalta kyse voisi olla tosiasiallisesti myös tietosuoja-asetuksen tarkoittamista automatisoiduista yksittäispäätöksistä, sillä tekoälyjärjestelmä voisi tehdä itsenäisiä havaintoja, joilla voisi olla hallinnon asiakkaalle merkittäviä vaikutuksia. Jatkovalmistelussa esitykseen olisi hyvä lisätä kattavampi kuvaus erilaisista ratkaisuista ja teknologioista, jotta ehdotetun digipalvelulain 6 a §:n mahdollistamasta palveluautomaatiosta ja automaattisesta neuvonnasta sekä suhteesta tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ei jäisi epäselvyyttä.

7. Kielelliset oikeudet

Oikein toteutettuna digitalisaatio ja tekoälyn hyödyntäminen voivat edistää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä.

Esityksessä on arvioitu, ettei sillä olisi vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen, koska niiden toteuttamisesta on säädetty erikseen kielilainsäädännössä. Ilmeisesti tästä oletuksesta johtuen esityksen suhdetta kielellisiin oikeuksiin ja kielelliseen yhdenvertaisuuteen on käsitelty varsin pintapuolisesti. Oikeusministeriö kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että voimassa olevasta kielellisiä oikeuksia koskevasta yleislainsäädännöstä huolimatta myös muun lainsäädännön muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Tämä korostuu

muun muassa nyt kyseessä olevan kaltaisessa lainsäädännössä, joka koskee hallinnon palveluiden järjestämistä. Nämä vaikutukset tulisi huomioida kattavammin esityksen jatkovalmistelussa.

Samoin esityksessä tulisi käsitellä myös sen suhdetta perustuslain 17 §:ssä turvattuihin kielellisiin oikeuksiin. Kyseinen perustuslain säännös turvaa jokaisen oikeuden käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi säännös edellyttää julkista valtaa huolehtimaan maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Tämä tarkoittaa paitsi kieliryhmien muodollista yhdenvertaisuutta, myös tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista (HE 309/1993 vp, s. 65–67). Edelleen perustuslain 17 §:n mukaan saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla ja viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käänösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Valitettavasti nykyisinkin kielellisten oikeuksien toteutumisessa ilmenee puutteita yleislainsäädännöstä huolimatta. Viimeisimmässä hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta on yhtenä aihealueena käsitelty viranomaisten digitaalisia palveluita kielellisten oikeuksien näkökulmasta (katso tarkemmin, Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2025, Valtioneuvoston julkaisuja 2026:2, saatavilla suomeksi osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-844-1>. Katso myös tuorein kielibarometri: Vento, I. (2025). Kielibarometri 2024. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:7. Helsinki: Oikeusministeriö, s. 62–67).

Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen digitaalisissa palveluissa niin vuoden 2021 kielikertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä kuin uusimpaan kielikertomukseen antamassaan lausunnossa tänä vuonna. Valiokunta on todennut, että kieliläistä, saamen kieliläistä ja viittomakieliläistä seuraavat velvoitteet on otettava huomioon luotaessa uusia digitaalisia palveluita ja järjestelmiä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että kielelliset perusoikeudet otetaan huomioon palvelujen kehittämisen alkuvaiheesta alkaen ja että digitaalisia palveluita kehitetään rinnakkain eri kieliversioina (PeVM 5/2022 vp, PeVL 18/2026 vp).

Esityksen mukaan viranomaiset voisivat jatkossa käyttää tekoälypohjaista palveluautomaatiota vapaammin esimerkiksi niin, että tekoälyä käyttävä tietojärjestelmä muodostaa vastauksen kysymykseen reaaliajassa tietojärjestelmän kouluttamisessa käytetyn tietoaineiston, hallinnon asiakkaan antamien tietojen ja viranomaisen tietojen pohjalta. Palveluautomaatio ei siis enää perustuisi yksinomaan viranomaisen valmiiksi laatimiin ja tarkistamiin vastauksiin. Muutos korostaa oikeusministeriön näkemyksen mukaan viranomaisen ennakkollista lainmukaisuuden varmistamisvelvoitetta myös kielellisten oikeuksien ja niiden yhdenvertaisen toteutumisen osalta. Viranomaisen tulisi varmistua siitä, että järjestelmä toimii kaikilla kielilainsäädännön edellyttämillä kielillä. Mikäli tällaisen tekoälyjärjestelmän koulutuksessa esimerkiksi käytetään enemmän suomen- kuin ruotsinkielistä materiaalia, on järjestelmällä todennäköisesti heikommat edellytykset vastata ruotsinkielisten asiakkaiden kysymyksiin kattavasti ja luotettavasti. Tällöin palvelu asettaa suomen- ja ruotsinkieliset epäyhdenvertaiseen asemaan, mikä olisi ongelmallista niin perustuslain kielellisiä

oikeuksia koskevan säännöksen kuin yhdenvertaisuuslainsäädännön kannalta. Tilanteen ongelmallisuutta korostaa se esityksessäkin esiin tuotu tavoite, että automaattista sähköistä palveluneuvontaa lisäämällä voitaisiin vähentää viranomaisten muunlaista asiakaspalvelua, eli sähköisen palvelun merkitys tulee tulevaisuudessa kasvamaan.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös niihin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat tekoälypohjaisesta kääntämisen mahdollisesta hyödyntämisestä. Aihetta käsitellään tarkemmin edellä mainitussa hallituksen kielikertomuksessa.

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi digipalvelulain 6 a §:stä säännös siitä, että viranomaisen tulee varmistua siitä, että palveluautomaatio täyttää hyvän kielenkäytön vaatimuksen. Oikeusministeriö toteaa, että sekä perustuslakivaliokunta että hallintovaliokunta ovat uusimman kielikertomuksen johdosta antamissaan lausunnoissa tänä vuonna kiinnittäneet huomiota puutteisiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa viranomaisten digitaalisissa palveluissa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston tulee arvioida, pitäisikö nimenomaista kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä sisällyttää sääntelyyn sähköisistä palveluista. Myös hallintovaliokunta on todennut, että kielellisten oikeuksien toteutuminen sähköisissä palveluissa voi edellyttää lisäohjeistusta, ja katsonut, että vaikka lainvalmistelussa tulisi lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi suhtautua informatiivisiin viittaussäännöksiin pidättyvästi, voi myös sellainen olla joissakin tapauksissa tarpeellinen (PeVL 18/2026 vp, HaVL 6/2026 vp).

Esitys nykyisen varmistautumisvelvollisuutta koskevan säännöksen poistamisesta on oikeusministeriön näkemyksen mukaan ristiriidassa valiokuntien esittämän kanssa. Nyt esitetty muutos lisää tarvetta kiinnittää huomiota hyvän kielenkäytön vaatimukseen. Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa, että säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan kielilain ohella myös saamen kielilaki ja viittomakielilaki (s. 34) sekä korostetaan viranomaisten kielellisten velvoitteiden huomioon ottamista kehittämishankkeiden alkuvaiheesta lähtien.

Lopuksi oikeusministeriö toteaa, että tekoäly voi parhaimmillaan edistää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Tämä edellyttää, että oikeuksiin kiinnitetään asianmukaista huomiota tekoälyhankkeiden suunnitteluvaiheessa.

8. Yhdenvertaisuus

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on huomioitu tekoälyn käyttöön liittyviä yhdenvertaisuusvaikutuksia ja esimerkiksi syrjivien vinoumien riskit. Esityksen jatkokehittämiseksi edellä mainitut kielellisiä oikeuksia koskevat huomiot vaikuttavat myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kieli on myös yksi niin perustuslain 6 § kuin yhdenvertaisuuslain 8 § sisältämistä syrjintäperusteista. Mikäli palveluautomaatioon perustuva järjestelmä ei tuota yhtä laadukasta ja luotettavaa palvelua kaikilla käytössä olevilla kielillä, asettaa se hallinnon asiakkaat

erilaiseen asemaan kielen perusteella. Tämä olisi aiheellista huomioida esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksia koskevassa osiossa. Myös selkeä kieli ja selkokieli voivat olla merkityksellisiä palveluiden yhdenvertaisessa tarjoamisessa erityisesti silloin, kun palvelu perustuu tekstiin.

Esitysluonnoksen mukaan palveluautomaation käytöstä ei olisi tarpeen kertoa palvelun käyttäjälle, jos se on muutoin ilmeistä. Ikääntyneiden, vammaisten henkilöiden, kieltä oppivien ja esimerkiksi selkokieltä tarvitsevien henkilöiden yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää, että palveluautomaation käytöstä kerrottaisiin selkeästi aina. Se, mikä on kullekin asiakkaalle ilmeistä ja mikä ei, voi vaihdella paljonkin. Se, onko vastauksen laatinut luonnollinen henkilö vai palveluautomaatti, voi olla asiakkaan kannalta erittäin merkittävä asia, jotta asiakas voi arvioida vastauksen luotettavuutta.

Esityksen kohdassa asiakkaisiin kohdistuvista vaikutuksista (s. 24) arvioidaan, ettei esityksellä ole erityisiä vaikutuksia lapsiin, vammaisiin tai sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti vammaisten henkilöiden kohdalla on kuitenkin digitaalisissa ratkaisuissa kiinnitettävä huomioita palveluiden saavutettavuuteen. Tekoälyneuvontaa kehittäessä on viranomaisella hyvä olla riittävä tietopohja siitä, missä määrin vammaiset henkilöt käyttävät tällaisia palveluita tai voisivat hyötyä sen käyttämisestä. Vammaryhmiä on myös hyvin erilaisia, jolloin palveluiden kehittäminen esimerkiksi näkövammaisille tai henkilöille, joiden (kognitiivinen) toimintakyky on alentunut, vaatii erikoisosaamista ja erilaisia ratkaisuja. Palveluiden kehittämistarpeet on syytä ottaa huomioon myös ikääntyneiden ihmisten kohdalla. Tekoälypalveluiden testaaminen eri käyttäjäryhmillä voi vähentää palveluiden käytön esteitä sekä tuoda esiin tekoälyratkaisun sisältämiä vinoumia, jotta esityksen tavoite saavutettavien digitaalisten neuvontapalveluiden laajentumisesta voidaan saavuttaa (s. 25).

Yhdenvertaisuuslain 5 § mukaan viranomaisella on velvollisuus edistää toiminnassaan yhdenvertaisuutta. Tähän sisältyy arviointivelvoite siitä, miten viranomaistoiminta, kuten tekoälyratkaisun käyttöönotto, vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa. Tämä lain sisältämä yleinen velvoite huomioiden, on esityksessä aiheellista tarkentaa kohtaa yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista tekoälyhankkeiden suunnitteluvaiheessa (s. 38) sen osalta, koskeeko esitetty arviointi yleistä velvoitetta vai esimerkiksi tiettyjä riskinhallintaan liittyviä kysymyksiä. Tarkentaminen on tarpeen, koska yhdenvertaisuuslaki edellyttää (5 §), että viranomaisryhmä ryhtyy lisäksi tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että velvoite arvioida tekoälyn käyttöä viranomaisneuvonnassa ulottuu suunnitteluvaiheen lisäksi myös jatkuvaan palvelun kehittämistyöhön myös sen käyttövaiheessa.

Yhdenvertaisuuslain sisältämään viranomaisveloitteeseen viitaten, oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksen pääasiallisten vaikutusten alaluvun 4.2.1.1 (Vaikutukset viranomaisten automaattisen neuvontaan ja sen kehittämiseen) sisältämään kohtaan, jossa todetaan, että "jos palveluautomaatio toteutetaan teknologialla, johon ei viranomaisen arvion mukaan sisälly

oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta koskevia riskejä, on se jo itsessään asianmukainen riskinhallinnan toimenpide” (s. 20). Kuten esitysluonnoksen kohdassa 11.2 (Yhdenvertaisuus) todetaan, on viranomaisarviointiin ottaa huomioon tekoälyjärjestelmän käytön yhteiskunnallinen viitekehys ja tapauskohtaisuus, eikä arviointia näistä syistä voi tehdä vain teknologiatasolla. Oikeusministeriö ehdottaa alaluvun 4.2.1.1 tarkentamista siten, että siinä huomioidaan yllä mainitut seikat sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu koskien Maisa-asiakasportaalin käytettävyyttä ja saavutettavuutta (EOAK/7792/2023 ja EOAK/3127/2024).

9. Vahingonkorvausoikeudellisia huomioita

Vahingonkorvausoikeudellista sääntelyä selostettaessa (s.16) viitataan vahingonkorvauslain esitöihin. Oikeusministeriö huomauttaa, että vahingonkorvauslain säätämiseen johtanut hallituksen esitys on HE 187/1973 vp.

Esityksessä (s. 16) todetaan, että neuvonnan ei ole katsottu olevan vahingonkorvauslain näkökulmasta julkisen vallan käyttöä. Oikeusministeriö pitää lausumaa harhaanjohtavana, sillä niin oikeuskäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessa tuodaan esiin, että neuvonta voidaan tietyin edellytyksin katsoa nimenomaan vahingonkorvauslaissa tarkoitettulla tavalla julkisen vallan käytöksi. Tästä esityksessä todetaankin, että ”on olemassa ratkaisuja, joissa näinkin on katsottu (esim. KKO 1989:50, KKO 2009:24 ja KKO 2022:21)”. Oikeusministeriö huomauttaa, että toisin kuin esityksestä on ymmärrettävissä, korkein oikeus katsoi vuoden 2009 ratkaisussaan, että asiassa kyseessä olleiden neuvojen antaminen ei ollut julkisen vallan käyttöä (KKO 2009:24, kohta 13).

Esityksessä (s. 17) viitataan oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintöön julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2023:4). Oikeusministeriö toteaa, ettei asiaa koskevaa hallituksen esitystä ole nyt valmisteilla.

10. Voimaantulosäännös

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 36) käsitellään voimaantulosäännöstä, mitä esitysluonnokseen ei kuitenkaan sisälly. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, että nykyisen 6 a §:n vaatimuksia noudattavat palveluautomaattioratkaisut täyttäisivät jatkossa myös uudet 6 a §:n vaatimukset, lukuun ottamatta 2 momentin toisen virkkeen riskienhallintaa koskevaa velvoitetta. Koska muutoksen tarkoituksena on sallia tekoälyn laajempi käyttäminen automaattisessa neuvonnassa, ja riskienhallintaa koskeva velvoite on välttämätön erityisesti tekoälyn käytöstä aiheutuvien riskien johdosta, ehdotetaan, että 2 momentin toista virkettä ei sovellettaisi lain voimaantulohetkellä käytössä olevaan palveluautomaatioon, ellei tällaiseen palveluautomaatioon tehdä muita kuin vähäisiä muutoksia. Jo käytössä olevien palveluautomaattioratkaisujen osalta viranomaisille ei siis syntyisi voimaantulohetkellä 2 momentin

toisen virkkeen mukaista velvoitetta hallita niiden käytöstä aiheutuvia riskejä eikä velvoitetta nimetä riskienhallinnasta vastuussa olevaa henkilöä.

Oikeusministeriö toteaa, että tämänkaltainen sääntelyratkaisu vaikuttaa haasteelliselta. Yhtäältä pykälästä poistettaisiin joitakin velvollisuuksia, esim. neuvonnan tietosisällön ennakkollisen asianmukaisuuden varmistaminen. Toisaalta uutta riskienhallintaa koskevaa velvoitetta ei sovellettaisi. Siten käytössä olleet järjestelmät voivat jäädä potentiaalisesti pitkäksi aikaa ”kevyemmin” säänneltyyn tilaan.

Oikeusministeriön mielestä säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotetun ratkaisun sijasta voisi olla perusteltua, että käytössä oleviin palveluautomaattioratkaisuihin sovellettaisiin kokonaisuudessaan voimassa olevaa lakia. On myös mahdollista, että riskienhallintavelvoitteen osalta soveltumisesta käytössä oleviin järjestelmiin säädettäisiin riittävän pitkä siirtymäaika. Joka tapauksessa vastuuministeriön tulisi vielä huolellisesti arvioida asiaa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö