

Asia: VN/12980/2025

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Esitys on merkityksellinen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Lakimuutoksella muun muassa mahdollistettaisiin viranomaisten digitaalisissa palveluissa tekoälyn käyttö viranomaisneuvonnassa. Valtuutettu lausuu esityksestä tästä näkökulmasta.

Kuten luonnosesityksessä tuodaan esille, tekoälyn käytössä yksi keskeinen perusoikeuskysymys on yhdenvertaisuuden toteutuminen ja syrjimättömyyden varmistaminen. Tämän on todennut perustuslakivaliokunta (PEVL 37/2021 vp; todettu luonnoksessakin s. 24) ja lisäksi tämä käy esille tekoälyasetuksesta sekä uudesta Euroopan neuvoston tekoälyä koskevasta puitesopimuksesta. Myös yhdenvertaisuuden toteutumista ja yhdenvertaisuuslain noudattamista valvova yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut useissa kannanotoissaan erityisesti viranomaisten ja lainsäätäjän velvollisuutta varmistaa syrjimättömyyden turvaaminen algoritmien ja tekoälyjärjestelmien hyödyntämisessä ja toimintojen digitalisoinnissa, viimeksi eduskunnalle juuri antamassaan kertomuksessaan (Eduskuntatunnus K 2 / 2026 vp; saatavilla verkossa) sekä joulukuussa keskeisille digitalisaatiota johtaville ministeriöille ja digitoimistolle osoittamassaan suosituskirjeessään (YVV/2383/2025, saatavilla verkossa).

Valtuutettu toteaa yleisesti, että myös sääntöpohjaisten algoritmien järjestelmien käytössä – ei ainoastaan tekoälyyn perustuvissa ratkaisuissa – on merkittäviä syrjintäriskejä, jotka on tunnistettava ja ehkäistävä ennen kyseisten järjestelmien käyttöönottoa. Lisäksi valtuutettu toteaa, että automaatio ja tekoälyn hyödyntäminen viranomaisten digitaalisessa neuvonnassa voivat toisaalta edistää yhdenvertaisuutta. Olennaista kuitenkin on, ettei yhdenvertaisuuden edistymistä nähdä pelkkänä automatisaation mahdollisena sivuvaikutuksena, joka syntyy tehokkuuden lisääntymisen ja resurssien vapautumisen myötä. Digitalisaatiota ja automatisaatiota on viranomaistoiminnassa, mukaan lukien neuvonnassa, kohdennettava nimenomaisesti siten, että niillä pyritään edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tärkeää on muun muassa pohjata

palveluiden kehittämistä yhdenvertaisuuden vaikutusarviointeihin sekä turvata riittävä neuvonnan monikanavaisuus ja saavutettavuus.

Huomiot digipalvelulain 6 a §:n säännöstasolle esitetystä:

Valtuutetun lausunto kohdistuu erityisesti 2 momenttiin. Yleisellä tasolla valtuutettu toteaa kannattavansa 1 ja 3 momentin sisältöjä. Varsinkin 1 momentin 2 kohdan osalta (koskien velvollisuutta kertoa hallinnon asiakkaalle, miten hän voi ottaa yhteyttä viranomaiseen asioinnin jatkamiseksi luonnollisen henkilön kanssa) valtuutettu korostaa yhdenvertaisuuden varmistamisen olennaisuutta ja sitä, että jatko-ohjauksessa ja neuvonnan käytännön toteuttamisessa on huomioitava esimerkiksi viranomaisen velvollisuus tehdä tarvittaessa kohtuullisia mukautuksia vammaiselle henkilölle (yhdenvertaisuuslain 15 §). Valtuutettu toteaa, että asiakkaan ei tule joutua perustelemaan tarvettaan asioida luonnollisen henkilön kanssa eikä tästä saa aiheutua tarpeetonta viivästystä tai kohtuutonta haittaa asian käsittelyssä.

Tekoälyn vinouma- ja syrjintäriskien vuoksi esitetystä sääntelyssä on asianmukaisesti turvattava syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus. Valtuutettu katsoo välttämättömäksi, että asiaan kiinnitetään huomiota suoraan säännöstasolla digipalvelulain 6 a §:ää nyt muutettaessa. Siksi on erittäin myönteistä ja tarpeellista, että luonnoksessa on jo lähtökohdaksi otettu se, että säännöstasolle sisällytetään syrjimättömyyden toteutumista turvaava velvoite. Esitettyä säännöstason sisältöä tulee valtuutetun arvion mukaan kuitenkin vielä vahvistaa.

Lakitasolle digipalvelulain 6 a §:ään tulisi esityksen mukaan syrjimättömyyden turvaamisen osalta nimenomaisesti seuraava erityissisältö: ”Viranomaisen on hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuva riski”. Velvoite olisi esitetystä muodossaan löyhä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisella ei myöskään olisi kaikissa tapauksissa velvollisuutta osoittaa, miten se on arvioinut riskejä sekä millaisia toimenpiteitä se on tehnyt riskejä hallitakseen, vaan tämä olisi tehtävä ”tarvittaessa”. Ottaen huomioon, että esityksessä puhutaan nimenomaisesti veloitteesta, valtuutettu pitää ongelmallisena, että arviointia ja toimenpiteitä koskevan osoitusvelvollisuuden täyttäminen olisi ilmeisesti viranomaisen itsensä harkittavissa. Edelleen valtuutettu huomioi, että pykälätasolla esitettäisiin erityisen epämääräistä partitiivimuotoista ”hallittava riski” muotoilua. Syrjinnän kieltäminen on ehdoton perus- ja ihmisoikeus. Viranomaisneuvonnassa ei tule hyväksyä sitä, että siinä ei mahdollisimman tehokkaasti pyrittäisi ja velvoitettaisi ehkäisemään syrjintäriskijä. Esitys pohjaa nyt tekoälysääntelyssä tyyppilliseen riskiperusteiseen lähestymistapaan, joka ei ole ongelmaton suhteessa yhdenvertaisuuteen perusoikeutena ja syrjintäkiellon ehdottomuuteen. Luonnosperusteluiden mukaan yhdenvertaisuutta turvaava säännös tarvitaan lähinnä siksi, että varmistetaan riittävä ihmiskontrolli ja virkavastuun kohdentaminen. Valtuutettu katsoo erityisen ja riittävän tehokkaan yhdenvertaisuuden toteutumista koskevan veloitteen sisällyttämisen digipalveluin 6 a §:ään olevan tarpeen myös sen varmistamiseksi, että varsinkin tekoälyn hyödyntämiseen pohjaavassa viranomaisneuvonnassa (jonka lakimuutos käytännössä mahdollistaisi) yhdenvertaisuus ja

syrjimättömyys toteutuisivat myös käytännössä. On sinänsä kuitenkin hyvä, että säännöksen perusteluissa todetaan selvästi myös se, että viranomaisen on palveluautomaation käytössään aina noudatettava myös yhdenvertaisuuslain velvoitteita.

Löyhän riskienhallintaa koskevan sanamuodon sijaan valtuutettu ehdottaa, että lakiin sisällytettäisiin selkeämpi vaatimus pyrkiä syrjimättömyyden varmistamiseen. Lisäksi säännöstasolle tulisi sisällyttää velvoite kyetä osoittamaan, että neuvonnasta on tehty arviointi, jonka johtopäätösten perusteella syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden voidaan katsoa toteutuvan asianmukaisesti.

Luonnosmuodossaan pykälän 2 momentti sisältää velvoitteen neuvonnan laadun ennakkolliseen ja käytön aikaiseen varmistamiseen, mitä ehdotusta valtuutettu sinänsä kannattaa. Tästä laatua koskevasta säännöksestä tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, että velvoite kattaisi nimenomaisesti myös syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden varmistamisen.

Digipalvelulain 6 a §:n perustelutasoa koskevia huomioita:

2 momentin perusteluiden laadun varmistamista koskevassa kappaleessa, jossa määritellään se, mitä laadulla tarkoitetaan, tulee keskeisimmiksi mainituiksi yleislaeiksi todeta hallinto- ja kielilain ohella yhdenvertaisuuslaki ja myös tasa-arvolaki.

Perusteluissa tulisi viitata yhdenvertaisuuslain 5 §:n asettamaan edistämisveloitteen, joka merkitsee velvoitetta tehdä tekoälyjärjestelmälle yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi suunnitteluvaiheesta lähtien ja huomioida arvioinnin osoittamat näkökulmat toimenpiteissä. Veloitteeseen viitataan nyt aiheellisesti perustuslain 6 § koskevassa osiossa, mutta velvoite on tarpeen tuoda esille myös digipalvelulain 6 a § muutosten perusteluissa.

Perusteluissa todetaan, että viranomaisen voi hallita syrjintäriskejä huolehtimalla siitä, ettei järjestelmä anna painoarvoa henkilöön liittyvälle syrjintäperusteelle. Muotoilua tulisi täydentää viittamaalla myös syrjintäperusteen kanssa korreloiviin perusteisiin, jotta välillisen syrjinnän riskit tulisivat selkeämmin huomioiduiksi välittömän syrjinnän ohella. Tekoälyjärjestelmissä syrjintä syntyy usein esimerkiksi välillisesti näennäisesti neutraalien muuttujien kautta. Perusteluissa voisi olla hyödyllistä tässä kohtaa myös viitata yhdenvertaisuus ja tasa arvolainsäädännön mukaisiin välillisen syrjinnän kieltoihin.

Perusteluissa todetaan syrjintäriskeihin kiinnitetyn runsaasti huomiota tekoälyä koskevissa eettisissä ohjeistuksissa ja tieteellisessä tutkimuksessa. Perusteluissa voisi olla informatiivista tuoda esille syrjintäkieltoa valvovan yhdenvertaisuusvaltuutetunkin kiinnittäneen asiaan huomiota.

Muita muutostarpeita esitykseen:

Vaikutukset julkisen hallinnon talouteen -kohdassa (4.3) tulee selvästi todeta, että tekoälyjärjestelmien syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden arviointi, varmistaminen ja valvonta edellyttävät riittävää resursointia. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden turvaamisesta aiheutuu väistämättä kustannuksia, jotka on kuitenkin välttämätöntä kattaa. Valtuutettu pitää tämän täsmennyksen lisäämistä esitykseen erityisen tärkeänä.

Nykytila ja sen arviointi -kohta (2): Koska esitys on olennainen syrjimättömyyden kannalta, tulisi esitykseen sisällyttää kappale yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaeista. Yhdenvertaisuuslaista olisi hyödyllistä tuoda esille tiiviit maininnat syrjintäkiellosta, syrjintäperusteista ja syrjinnän eri muodoista. Lisäksi tulisi tuoda esille viranomaisten velvoite edistää yhdenvertaisuutta, joka on laajempi velvoite kuin syrjintäriskien ehkäiseminen. Kohdassa voisi tuoda esille olennaisia kohtia säännöksen perusteluista (HE 19/2014, jossa todetaan muun muassa: Viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulosityhtävyydessä ja tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan.).

Esityksessä olisi informatiivista mainita uudehko Euroopan neuvoston tekoälyä koskeva puiteyleissopimus. Sen tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevassa 10 artiklassa todetaan muun muassa, että ”kukin sopimuspuoli sitoutuu ottamaan käyttöön tai pitämään voimassa toimenpiteet, joilla pyritään poistamaan eriarvoisuutta ja saavuttamaan oikeudenmukaisia ja tasapuolisia tuloksia tekoälyjärjestelmien elinkaaren kuuluvissa toimissa, sovellettavien kansallisten ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa mukaisesti”. Puiteyleissopimuksessa asetetaan valtioille positiivinen velvoite toteuttaa toimenpiteitä rakenteellisen ja historiallisen eriarvoisuuden poistamiseksi tekoälyjärjestelmien elinkaaren aikana (ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun, Euroopan neuvoston ja EU-komission hankkeessa Raphaële Xenidixin laatima raportti Oikeussuoja algoritmista syrjintää vastaan Euroopassa - Nykyiset puitteet ja jäljellä olevat puutteet, 2026).

Vahingonkorvausoikeudellista sääntelyä -kohdassa (2.7) voisi olla hyödyllistä tehdä lyhyt lisäys siitä, että yhdenvertaisuuslain mukaisesta vastuusta ja hyvitysvelvoitteesta säädetään yhdenvertaisuuslain 23 §:ssä.

Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin kohdassa (4.4) todetaan, ettei ehdotuksella arvioida olevan erityisiä vaikutuksia lapsiin, vammaisiin tai sukupuolten väliseen tasa-arvoon, vaikka esityksellä on selvä yhteys syrjimättömyyteen ja yhdenvertaisuuteen ja vaikka vaikutuksia käsitellään jo muissa kohdin esitystä (esim. s. 24-25). Kohdassa olisi siksi aiheellista arvioida ehdotuksen riskit että mahdollisuudet näiden ryhmien oikeuksien toteutumisen kannalta. Valtuutettu korostaa asianosaistenaktiivisen kuulemisen merkitystä tämän lain valmistelussa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että YK:n vammaisyleissopimuksen sopimusosapuolena Suomen on osallistettava vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon, joka koskee suoraan tai välillisesti vammaisia henkilöitä.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen kohdassa (4.5.1) tulisi viitata yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaiseen viranomaisen velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta. Tämä korostaisi, että tekoäly ja digitalisaatoratkaisuissa on aktiivisesti pyrittävä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämiseen ja asianosaisten ryhmien asianmukaiseen kuulemiseen. Luonnostekstissä tuodaan jo esille eräitä keinoja edistämismenettelyjen käytännön toteuttamiseksi. Valtuutettu toteaa olevan aivan olennaista, että yhdenvertaisuutta edistävien mahdollisuuksien lisäksi kohdassa käsitellään luonnoksen mukaisesti painokkaasti myös tekoälyn käyttöön liittyviä riskejä. Kohdassa voisi olla informatiivista viitata myös yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituksiin, mm. juuri eduskunnalle annettuun kertomukseen, jossa käsitellään tekoälyn riskejä ja mahdollisuuksia yhdenvertaisuuden edistämiseksi (tarkempi viite yllä).

6 a §:n voimaantulo -kohta (s. 36): Vähäisiä muutoksia koskevaan kohtaan olisi perusteltua tehdä syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi rajausta. Jos palveluautomaatiossa käytettyyn tietosisältöön tehtäisiin muutoksia, jotka voivat aiheuttaa vinoumia ja siten syrjintäriskiä neuvonnassa (kuten laadun, saavutettavuuden tai kohdentumisen osalta eri ryhmille), niin kyseistä tilannetta ei tulisi katsoa vähäisen muutoksen tilanteeksi.

Suhde perustuslakiin ja 11.2 yhdenvertaisuus – kohdassa (s. 37) valtuutettu pitää erittäin tärkeänä sitä, että korostetaan tekoälyjärjestelmien yhdenvertaisuusvaikutusten arviointien merkitystä, arvioinnin tapaus- ja kontekstikohtaisuuden välttämättömyyttä ja sitä, ettei arviointia voida tehdä vain teknologiatasolla. Luonnoksessa kannustetaan aiheellisesti käyttämään arvioinnin tukena olemassa olevia kansallisia ja ylikansallisia menetelmiä kuten yhdenvertaisuuslain pohjalta laadittua arviointikehikko (VNTEAS 2022:54), jota kehikkoa myös valtuutettu on useasti suosittanut viranomaisia jatkokehittämään ja hyödyntämään. Lisäksi esimerkiksi Euroopan neuvosto on hiljattain julkaissut tekoälyjärjestelmien arviointiin oman metodologiansa ja tukivälineensä (HUDERIA). Valtuutettu odottaa valtioneuvostolta ja ministeriöiltä tukea viranomaisille, jotta algoritmisten järjestelmien yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi voidaan toteuttaa johdonmukaisesti sekä osaamisen ja työkalujen jatkokehittämiseksi.

Valonen Tiina  
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto