

HE 106/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Näin voidaan parantaa neuvonnan laatua ja saatavuutta sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

Esityksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava automaattisesti annettavan neuvonnan lainmukaisuus ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa sekä valvottava neuvonnan lainmukaisuutta käytön aikana. Viranomaisen olisi huolehdittava asiakkaidensa mahdollisuudesta saada neuvontaa myös ihmiseltä. Viranomaisen olisi lisäksi arvioitava automaattisen neuvonnan käytön vaikutuksia asiakkaidensa oikeusturvalle ja syrjimättömyydelle, ja huolehdittava asiakkaidensa oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämisestä myös automaattista neuvontaa käyttäessään.

Esityksellä edistetään pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan hallitus toteuttaa tarvittavat kansalliset lainsäädäntömuutokset, joilla uusia teknologioita ja digitalisaatiota voidaan hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa. Digitalisaatio ja teknologian hyödyntäminen ovat hallitusohjelman mukaan yksi tärkeimmistä keinoista parantaa julkisten palveluiden laatua, tehokkuutta ja saatavuutta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027 tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Digipalvelulaki	5
2.1.1 Johdanto	5
2.1.2 Automaattista neuvontaa koskeva sääntely	6
2.1.3 Muu merkityksellinen digipalvelulain sääntely	7
2.2 Tekoälyasetus ja sitä täytäntöönpaneva kansallinen sääntely	8
2.2.1 Johdanto	8
2.2.2 Eräiden tekoälyjärjestelmien avoimuutta koskevat velvoitteet	8
2.2.3 Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat velvoitteet	9
2.2.4 Eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettu laki	10
2.2.5 Tekoälyasetuksen arviointia	10
2.2.6 Kansallinen liikkumavara suhteessa tekoälyasetukseen	11
2.3 Yleinen tietosuoja-asetus	11
2.3.1 Johdanto	11
2.3.2 Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus neuvonnassa	12
2.3.3 Rekisterinpitäjän velvoitteet	12
2.3.4 Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot	12
2.3.5 Automatisoidut yksittäispäätökset	13
2.4 Tiedonhallintaa ja valtion tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuotantoa koskeva sääntely	15
2.5 Hallintolaki, oikeusturva ja hyvän hallinnon perusteet	16
2.6 Yhdenvertaisuutta ja kielellisiä oikeuksia koskeva lainsäädäntö	17
2.7 Virkavastuu ja laillisuusvalvonta	18
2.8 Vahingonkorvausoikeudellinen sääntely	19
2.9 Kansainväliset sopimukset	20
2.10 Automaattisen neuvonnan teknologiat ja julkisessa hallinnossa käytössä oleva automaattinen neuvonta	21
2.10.1 Automaattisen neuvonnan teknologiat	21
2.10.2 Julkisen hallinnon käytössä oleva palveluautomaatiolla annettava neuvonta	22
3 Tavoitteet	23
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	23
4.1 Keskeiset ehdotukset	23
4.2 Pääasialliset vaikutukset	24
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten automaattisen neuvontaan ja sen kehittämiseen	24
4.2.2 Vaikutukset nykyisiin neuvonta-automaatioratkaisuihin	25
4.2.3 Vaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallintaan	26
4.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen	26
4.2.5 Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin	27
4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	28

4.2.7	Vaikutukset yhdenvertaisuuteen.....	29
4.2.8	Vaikutukset oikeusturvaan ja hyvään hallintoon.....	30
4.2.9	Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.....	31
4.2.10	Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin.....	32
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	33
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	33
5.1.1	Säätelyn soveltamisala.....	33
5.1.2	Automatisoidut yksittäispäätökset.....	33
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	34
5.2.1	Johdanto.....	34
5.2.2	Ruotsi.....	34
5.2.3	Tanska.....	35
5.2.4	Norja.....	36
5.2.5	Viro.....	36
6	Lausuntopalaute.....	37
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	40
8	Voimaantulo.....	47
9	Toimeenpano ja seuranta.....	47
10	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	47
10.1	Yleistä.....	47
10.2	Yhdenvertaisuus.....	47
10.3	Oikeusturva, hyvä hallinto ja lainalaisuus.....	49
10.4	Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	51
10.5	Lainalaisuusperiaate ja virkavastuu.....	52
10.6	Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja virkamieshallinnon periaate.....	55
LAKIEHDOTUS	56
	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta.....	56
LIITE	58
RINNAKKAISTEKSTI	58
	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta.....	58

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Viranomaiset ovat käyttäneet hallinnon asiakkaan kanssa vuorovaikuttavia palveluita (erityisesti ns. ”chatbotteja”) jo vuosien ajan. Viranomaisen automaattisesta neuvonnasta ei kuitenkaan ollut kansallista yleislainsäädäntöä ennen kuin digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019, jäljempänä digipalvelulaki) 6 a § tuli voimaan toukokuussa 2023 (L 489/2023). Säännös lisättiin digipalvelulakiin automaattista päätöksentekoa koskevan hallituksen esityksen HE 145/2022 vp yhteydessä. Säännöksen katsottiin tuolloin olevan välttämätön selkeyttämään automaattisesti tuotettavan neuvonnan ja automaattisen päätöksenteon välistä rajaa, minkä lisäksi säännöksellä turvataan hyvän hallinnon ja virkavastuun toteutumista automaattisessa neuvonnassa.

Digipalvelulain 6 a § rajaa automaattisesti annettavan neuvonnan toteuttamistapoihin, joilla viranomainen voi ennalta varmistaa neuvonnan tietosisällön ja kielenkäytön asianmukaisuuden. Säännös ei näin ollen salli monia tekoälyyn perustuvia toteuttamistapoja automaattisessa neuvonnassa. Tekoälyn hyödyntämiseen katsottiin säännöksen valmistelun yhteydessä liittyvän oikeudellisia kysymyksiä esimerkiksi virkavastuun kohdentamisesta, joita ei tuolloin ollut mahdollista ratkaista. Lisäksi katsottiin tarpeelliseksi odottaa EU:n tekoälysäätelyn kehittymistä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (jäljempänä tekoälyasetus) onkin annettu hiljattain. Tässä hallituksen esityksessä arvioidaan tarkemmin tekoälyasetuksen kansallista liikkumavaraa suhteessa automaattisesta neuvonnasta annettavaan kansalliseen säätelyyn. Keskeisessä roolissa automaattista neuvontaa koskevassa sääntelykokonaisuudessa on myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä yleinen tietosuojasetus).

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on tavoitteena toteuttaa tarvittavat kansalliset lainsäädäntömuutokset, joilla uusia teknologioita ja digitalisaatiota voidaan hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa. Tavoitteeseen pääsemiseksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus käynnistää julkisen hallinnon digitalisaation kytkeytyvän laajan lainsäädännön poikkihallinnollisen uudistusohjelman, jossa tunnistetaan ja kumotaan norminpurun hengessä digitalisaatiota estävät tai vaikeuttavat säädökset.

1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2024 Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hankkeen. Hankkeen toimikausi päättyy maaliskuussa 2027 ja sen asiakirjat ovat saatavilla verkko-osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM097:00/2024>. Hankkeen tavoitteena on lisätä julkisen hallinnon toimijoiden mahdollisuuksia edistää tuottavuutta ja palveluiden käytettävyyttä sekä kehittää tässä tarkoituksessa toimintaansa digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden edistämiseksi. Lisäksi hankkeen tehtävänä on edistää tiedon liikkumista julkishallinnon eri tietojärjestelmien välillä ja sujuvoittaa digitalisaatioon ja tiedon liikkuvuuteen liittyvää säätelyä digitalisaatiokehityksen esteiden purkamiseksi.

Hanke koostuu useista työpaketeista, joista yhtenä työpakettina on ollut automaation lisääminen viranomaisten neuvonnassa. Työpakettia on käsitellyt alatyöryhmä, jossa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Alatyöryhmä arvioi tässä yhteydessä, että uusien teknologioiden täysimääräisellä hyödyntämisellä voitaisiin täydentää viranomaisten neuvontapalveluita ja pyrkiä säilyttämään nykyinen palvelutaso henkilöresurssien vähentämisestä huolimatta, mutta että tämä edellyttää digipalvelulain muuttamista. Hankkeen väliraportti, johon kyseinen arvio sisältyy, julkaistiin tammikuussa 2025.

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2025 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut laatia ehdotus niistä lainsäädäntötoimenpiteistä, joilla tehdään mahdolliseksi autonomisten teknologioiden hyödyntäminen viranomaisten neuvonnan automatisoinnissa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, Tampereen kaupunki, Kuntaliitto, Liikenne- ja viestintävirasto, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Hallituksen esityksen luonnoksesta pidettiin julkinen kuulemistilaisuus 17.3.2026. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoja 18.2.-10.4.2026 välisenä aikana Lausuntopalvelu.fi:ssä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla valtiovarainministeriön hankkeen verkkosivuilta osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM044:00/2025> tai hakemalla valtioneuvoston hankeikkunan sivuilta (<https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>) tunnuksella VM044:00/2025.

Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Digipalvelulaki

2.1.1 Johdanto

Digipalvelulaki on tullut voimaan huhtikuussa 2019. Lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Lisäksi sen tarkoituksena on ollut panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EU) 2016/2102 (jäljempänä saavutettavuusdirektiivi) sekä säätää viranomaisten sekä muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta tarjota digitaalisia palveluja hallinnon asiakkaille sekä tähän liittyvistä velvollisuuksista.

Lakia sovelletaan digitaalisiin palveluihin ja niiden tarjoamiseen yleisölle. Digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan digipalvelulaissa mobiilisovelluksia ja verkkosivustoja sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Verkkosivustolla tarkoitetaan verkkotunnuksella yksilöitäviä digitaalisia tekstisisältöjä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia tietosisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla. Mobiilisovelluksella tarkoitetaan sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty yleisön käyttöön käytettäväksi älypuhelin tai tablettitietokoneiden kaltaisilla mobiililaitteilla.

Digipalvelulain 2 lukua, johon automaattista neuvontaa koskeva 6 a § sisältyy, sovelletaan lain 2 §:n 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten digitaalisiin palveluihin. Sisällöllisesti 6 a § koskee kuitenkin vain viranomaisen hallinnon asiakkaalle antamaa neuvontaa, mikä käytännössä rajaa säännöksen soveltamisalan vain viranomaisiin. Digipalvelulain 3 §:n 2 momentin mukaan lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ja muihin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisissa noudatettaviin menettelyihin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Digipalvelulaki on siis erityislaki suhteessa muuhun hallinnon yleislainsäädäntöön, kuten hallintolakiin (434/2003), kielilakiin (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki), ja täydentää niissä säädettyä sen osalta, miten viranomaisen tulee tarjota yleisölle palveluitaan sähköisessä muodossa (HE 60/2018 vp, s. 58).

Viranomaisella tarkoitetaan digipalvelulain 2 §:n 5 kohdan mukaan valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja, tasavallan presidentin kansliaa, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa. Lisäksi mitä digipalvelulaissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös ortodoksisen kirkkoon sekä sen seurakuntiin, korkeakouluihin sekä muihin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Lisäksi lain 3 lukua, johon eivät sisälly palveluautomaatiolla annettavaa neuvontaa koskevat vaatimukset, sovelletaan viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten digitaalisten palveluiden lisäksi lukuisiin muihin digitaalisiin palveluihin siten kuin lain 3 §:ssä säädetään. Lain 3 a lukua sovelletaan sen 10 a §:n mukaisesti eräisiin kuluttajille tarjottaviin digitaalisiin palveluihin.

Ahvenanmaa on pannut saavutettavuusdirektiivin täytäntöön maakuntalailla (Landskapslag (2019:7) om tillgängliga digitala tjänster). Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991, jäljempänä itsehallintolaki) 27 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä kuntien hallintoa. Digipalvelulakia sovelletaan kuitenkin valtion viranomaisiin siltä osin kuin ne toimivat Ahvenanmaalla ja hoitavat siellä tehtäviään. Näiltä osin valtion viranomaisten on otettava huomioon myös itsehallintolaissa esimerkiksi asiointi- ja virkakielestä säädetty.

2.1.2 Automaattista neuvontaa koskeva sääntely

Digipalvelulain 6 a § asettaa reunaehdot sille, miten viranomainen voi antaa neuvontaa palveluautomaation avulla automaattisesti. Kyse on menettelyä koskevasta sääntelystä, joka täydentää muualla laissa viranomaisen toimivallasta ja tehtävistä säädettyä, eikä digipalvelulain 6 a § itsessään velvoita viranomaista antamaan neuvontaa. Säännöksessä on kyse neuvonnasta, joka tapahtuu viestien vaihtona automaattisen neuvontapalvelun ja digitaalista palvelua käyttävän hallinnon asiakkaan välillä ja joka perustuu muualla laissa säädettyyn tehtävään tai velvollisuuteen (HE 145/2022 vp, s. 133). Säännöksen kannalta merkitystä ei ole sillä, ovatko viestien sisällöt kirjallisessa tai muussa muodossa, kuten äänenä. Säännös ei luo viranomaiselle velvoitetta antaa neuvontaa nimenomaan palveluautomaatiolla eikä perustetta antaa neuvontaa koskevaa julkista hallintotehtävää yksityiselle, jonka on perustuttava muualla laissa säädettyyn perustuslain 124 §:n mukaisesti. Digipalvelulakia sovelletaan yleisölle tarjottaviin digitaalisiin palveluihin, joten säännös ei koske viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuja työvälineitä.

Digipalvelulain 6 a §:n mukaan viranomaisen voi antaa neuvontaa automaattisesti, kunhan pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Neuvonnan yhteydessä ei voida tehdä viranomaisen ratkaisua (1 momentin 1 kohta). Jos palveluautomaatio tuottaa viranomaisen ratkaisun, on kyse hallintolain 8 b luvun mukaisesti automaattisesta ratkaisumenettelystä, jonka edellytyksistä säädetään hallintolaissa ja jota sovellettaisiin digipalvelulain 6 a §:n sijaan. Viranomaisen on ennalta varmistettava neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus sekä hyvä kielenkäyttö neuvonnassa (1 momentin 2 ja 3 kohta). Hallinnon asiakkaalle on kerrottava, että tämä käy keskustelua palveluautomaation kanssa, ja hallinnon asiakkaalle on tarjottava mahdollisuus tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestienvaihto (1 momentin 4 ja 6 kohta). Hallinnon asiakkaalle on myös tarjottava mahdollisuus jatkaa asiointia luonnollisen henkilön kanssa (1 momentin 5 kohta). Näiden palveluautomaatiota ja sen käyttöä koskevien edellytysten lisäksi viranomaisen on seurattava palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatua ja muuta asianmukaisuutta, sekä nimettävä neuvonnan laadun seurannasta ja laaduntarkkailusta vastuussa oleva henkilö (2 momentti).

Säännöksen esitöiden mukaan erityisesti digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan tavoitteena on ollut varmistaa, että automaattisessa neuvonnassa käytettävä teknologia on luonteeltaan sellaista, että siihen ei sisälly avoimia kysymyksiä virkavastuun kohdentamisesta (HE 145/2022 vp, s. 133). Tässä yhteydessä on erityisesti viitattu tekoälyyn, ja sääntelyn tavoitteena on myös ollut välttää mahdolliset ristiriidat ja päällekkäisyydet valmistella olleen EU:n tekoälysäätelyn kanssa. EU:n tekoälyasetus on tullut voimaan elokuussa 2024, joten sen sisältöä ja liikkumavaraa on nyt mahdollista tarkemmin arvioida. Lisäksi tekoälyteknologiat itsessään ovat kehittyneet merkittävästi viime vuosien aikana. Näin ollen digipalvelulain sääntelyä on tarvetta muuttaa, jotta viranomaiset voisivat parantaa neuvontapalveluitaan ja tehostaa toimintaansa uuden teknologian avulla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tekoälyn käyttöä automaattisessa neuvonnassa koskevaa sääntelyä välttämättömänä ja kiirehtinyt sitä koskevan lainvalmisteluhankkeen loppuunsaattamista (PeVL 53/2025 vp, kappale 7).

2.1.3 Muu merkityksellinen digipalvelulain sääntely

Digipalvelulain 4 §:ssä säädetään tietyistä keskeisistä velvoitteista, joita viranomaisen on noudatettava sen antaessaan digitaalisia palveluita, myös silloin, kun digitaalisessa palvelussa annetaan automaattista neuvontaa. Digipalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvasuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava sen vastuulla olevien digitaalisten palvelujen saatavuudesta muulloinkin kuin viranomaisen asiointipisteiden aukioloaikoina. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:ssä tarkoitettujen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa.

Lisäksi digipalvelulain 6 §:ssä säädetään digitaalisen palvelun käyttäjän tunnistamisesta ja digitaalisessa palvelussa nähtävissä tai käytettävissä olevista tiedoista. Viranomaisen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvalista tunnistuspalvelua käyttämällä. Viranomaisen on otettava nämä vaatimukset

huomioon myös silloin, kun digitaalisessa palvelussa annetaan automaattista neuvontaa, esimerkiksi silloin kun neuvonta perustuu viranomaisen tietoaanestoon talletettuun asiakasta tai asiaa koskevaan tietoon, joka tulee ilmi neuvonnan yhteydessä.

Viranomaisen digitaalisen palvelun on täytettävä myös digipalvelulain 3 luvun mukaiset saavutettavuusvaatimukset ja, jos ne tulevat sovellettavaksi, myös 3 a luvun vaatimukset. Digitaalisessa palvelussa tarjottavassa automaattisessa neuvonnassa on siis varmistettava esimerkiksi palvelun sisältöjen havaittavuus ja ymmärrettävyys.

2.2 Tekoälyasetus ja sitä täytäntöönpaneva kansallinen sääntely

2.2.1 Johdanto

Tekoälyasetuksen tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa vahvistamalla yhtenäinen oikeudellinen kehys erityisesti unionin arvojen mukaiselle tekoälyjärjestelmien kehittämiselle, markkinoille saattamiselle, käyttöönnotolle ja käytölle unionissa. Tekoälyasetuksen tarkoituksena on myös varmistaa terveyden, turvallisuuden ja perusoikeuksien suojelun korkea taso. Asetuksessa säädetään erilaisista tekoälyjärjestelmiin, niiden tarjoajiin, niiden käyttöönotajiin ja muihin toimijoihin kohdistuvista vaatimuksista ja velvoitteista. Tekoälyasetusta ei sovelleta aloihin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

Tekoälyasetuksessa ”tekoälyjärjestelmällä” tarkoitetaan sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan konepohjaista järjestelmää, joka on suunniteltu toimimaan käyttöönnoton jälkeen vaihtelevilla autonomian tasoilla ja jossa voi ilmetä mukautuvuutta käyttöönnoton jälkeen ja joka päättää vastaanottamastaan syötteestä eksplisiittisiä tai implisiittisiä tavoitteita varten, miten tuottaa tuotoksia, kuten ennusteita, sisältöä, suosituksia tai päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa fyysisiin tai virtuaalisiin ympäristöihin. Euroopan komissio on antanut tekoälyjärjestelmän määritelmää koskevat suuntaviivat (tiedonanto C(2025) 5053 final).

Euroopan komissio on marraskuussa 2025 antanut ehdotuksen tekoälyasetuksen muuttamisesta (COM/2025/836 final), jonka tavoitteena on siirtää tekoälyasetuksen eräiden velvoitteiden voimaantuloa myöhemmäksi. Valmistelun aikana ehdotusta koskevat neuvottelut ovat olleet vielä kesken, mutta ehdotuksen sisältö ei arvion mukaan tulisi vaikuttamaan ehdotettavaan sääntelyyn.

2.2.2 Eräiden tekoälyjärjestelmien avoimuutta koskevat velvoitteet

Tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdan mukaan luonnollisten henkilöiden kanssa suoraan vuorovaikutukseen tarkoitetut tekoälyjärjestelmät on suunniteltava ja toteutettava siten, että niiden kanssa vuorovaikutuksessa oleville ilmoitetaan, että he ovat vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Automaattista neuvontaa toteuttava tekoälyjärjestelmä on katsottava luonnollisen henkilön kanssa vuorovaikutukseen tarkoitetuksi järjestelmäksi. Sääntelyn tarkoituksena on, että avoimuus olisi järjestelmään sisäänrakennettu ominaisuus, jota käyttöönottaja ei voisi poistaa tai sammuttaa.

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. Velvoitetta ei myöskään sovelleta tekoälyjärjestelmiin, joita on lain mukaan sallittua käyttää rikosten paljastamiseen, estämiseen, tutkimiseen tai niistä syyttämiseen. Tekoälyasetuksen 50 artiklan 5 kohdan mukaan muun muassa 1 kohdan mukaiset tiedot on annettava selkeällä ja selkeästi

erottuvalla tavalla viimeistään vuorovaikutuksen tai altistumisen yhteydessä. Lisäksi tietojen on oltava sovellettavien esteettömyysvaatimusten mukaisia.

Tekoälyasetuksen 50 artiklan 6 kohdan mukaan artiklassa säädetyt avoimuusvelvoitteet eivät rajoita unionin tai kansallisessa lainsäädännössä tekoälyjärjestelmän käyttöönottajalle säädetyjä avoimuusvelvoitteita.

2.2.3 Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat velvoitteet

Automaattista neuvontaa antava tekoälyjärjestelmä voi olla myös suuririskinen tekoälyjärjestelmä, jonka tarjoajaa ja käyttöönottajaa koskevat tietyt tekoälyasetuksessa säädetyt velvoitteet edellä kuvattujen avoimuusvelvoitteiden lisäksi.

Se, onko kyseessä suuririskinen tekoälyjärjestelmä, ratkaistaan tekoälyasetuksen 6 artiklan perusteella. Pääsääntöisesti viranomaisen neuvonnassa kyse olisi niistä tekoälyjärjestelmistä, jotka ovat suuririskisiä, koska niiden käyttötarkoitus on jollakin tekoälyasetuksen liitteessä III mainituista aloista. Viranomaisen antaman neuvonnan kannalta merkityksellisiä käyttötapauksia ovat näistä esimerkiksi oppilas- ja opiskelijavalinnassa käytettävät järjestelmät (liitteen III kohta 3), välttämättömien yksityisten palveluiden ja julkisten palvelujen ja etuuksien myöntämiseen käytettävät järjestelmät (liitteen III kohta 5), lainvalvonnassa käytettävät järjestelmät (liitteen III kohta 6) ja ulkomaalaisasioissa käytettävät järjestelmät (liitteen III kohta 7). Liitteen III lisäksi liitteen I mukaisista aloista, joilla on annettu harmonisoivaa sääntelyä, voi terveydenhuollon neuvonnassa kyse olla lääkinnällisistä laitteista, joissa käytettävät tekoälyjärjestelmät voivat olla myös suuririskisiä.

Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevista vaatimuksista sekä niiden tarjoajien ja käyttöönottajien velvoitteista säädetään tekoälyasetuksen III luvussa. Asetuksessa edellytetään muun muassa riskienhallintajärjestelmän perustamista ja liittämistä tekoälyjärjestelmän yhteyteen, asianmukaisia datanhallintakäytäntöjä järjestelmän kehityksen tai koulutuksen yhteydessä, järjestelmän asianmukaista ja riittävää dokumentaatiota, ja sitä että järjestelmä kerää lokitietoja toiminnastaan.

Tekoälyasetuksen 9 artiklan mukaan tarjoajan on perustettava ja pantava täytäntöön suuririskiselle tekoälyjärjestelmälle riskinhallintajärjestelmä, jolla tarkoitetaan jatkuvaa prosessia, jossa tunnistetaan suuririskisen tekoälyjärjestelmän käytöstä aiheutuvia riskejä ja otetaan käyttöön toimenpiteitä, joilla näihin riskeihin voidaan puuttua. Tekoälyasetuksen tarkoituksena on hallita ja minimoida erityisesti turvallisuuteen, terveyteen ja perusoikeuksien toteutumiseen kohdistuvat riskit.

Suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöönottajana on asetuksen 26 artiklan mukaan muun muassa käytettävä järjestelmää tarjoajan toimittamien käyttöohjeiden ja tarjoajan määrittämän käyttötarkoituksen mukaisesti, huolehdittava järjestelmän ihmisvalvonnasta, ja varmistettava että järjestelmään syötettävät tiedot ovat merkityksellisiä ja riittävän edustavia käyttötarkoituksen kannalta sekä noudatettava tekoälyasetuksen 49 artiklan mukaista rekisteröintivelvollisuutta. Asetuksen ihmisvalvontaa ja käyttöohjeiden mukaista käyttöä koskevat velvoitteet eivät kuitenkaan rajoita kansallista lainsäädäntöä käyttöönottajia koskevien velvoitteiden osalta (26 artiklan 3 kohta).

Suuririskisten tekoälyjärjestelmän käyttöönottajana, joka on julkisoikeudellinen laitos tai julkisia palveluita tarjoaja yksityinen yhteisö, on tekoälyasetuksen 27 artiklan mukaan arvioitava järjestelmän käytön mahdolliset perusoikeusvaikutukset ennen järjestelmän käyttöönottoa siltä osin kuin kyse on liitteen III mukaisilla aloilla, lukuun ottamatta liitteen III 2 kohdan mukaisia

aloja. Arvioinnin yhteydessä tulee esimerkiksi tunnistaa henkilöt ja henkilöryhmät, joihin järjestelmän käyttö todennäköisesti vaikuttaa, sekä näihin henkilöihin ja henkilöryhmiin kohdistuvat riskit. Arvioinnin yhteydessä on kuvattava mitä toimenpiteitä tehdään näiden riskien toteutuessa. Käyttöönottajan on myös kuvattava se, miten järjestelmän ihmisvalvonta aiotaan toteuttaa. Tekoälyasetuksessa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai muita yleisen edun tarpeita tyydyttämään perustettuja oikeushenkilöitä, jotka toimivat viranomaisten ohjauksessa tai valvonnassa ja joilla ei ole taloudellista tai kaupallista luonnetta.

2.2.4 Eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettu laki

Siltä osin kuin tekoälyasetuksen kansallinen täytäntöönpano on edellyttänyt kansallista lainsäädäntöä, on 1.1.2026 tullut voimaan eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettu laki (1377/2025). Laissa säädetään tekoälyasetuksen velvoitteiden vastuussa olevien markkinavalvontaviranomaisten tehtävistä, ilmoitetuista laitoksista ja niiden ilmoittamisesta vastuussa olevista viranomaisista, sekä tekoälyasetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä määrättävistä seuraamuksista ja niiden määräämistä koskevasta menettelystä. Ihmisen kanssa vuorovaikutuksen kanssa olevien järjestelmien avoimuusvelvoitteiden noudattamista valvoo Liikenne- ja viestintävirasto. Laki ei sisällä sääntelyä tekoälyasetuksen 57 artiklassa tarkoitetuista sääntelyn testiympäristöistä, joita koskevaa kansallista lainsäädäntöä vielä valmistellaan.

2.2.5 Tekoälyasetuksen arviointia

Tekoälyasetuksen tarkoituksena on varmistaa, että sisämarkkinoille voidaan saattaa tekoälyjärjestelmiä yhtenäisen eurooppalaisen lainsäädäntökehyksen puitteissa sen sijaan, että joka jäsenvaltiolla olisi oma tekoälyjärjestelmiä koskeva lainsäädäntönsä. Asetus rakentuu olemassa olevalle markkinavalvonta- ja tuoteturvallisuussääntelylle.

Automaattista neuvontaa antavaa tietojärjestelmää ja sen käyttöä koskevien vaatimusten osalta merkitystä on sillä, onko kyseessä tekoälyjärjestelmä, ja sillä, mikä on kyseisen järjestelmän riskiluokittelu. Viime kädessä kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista, koska tekoälyasetuksen määritelmät ovat jossain määrin tulkinnanvaraisia ja koska kyse on teknologiasta, joka muuttuu nopeasti ja jonka soveltamistavat voivat vaihdella.

Neuvonnan näkökulmasta tyyppitapauksen, eli yleiskäyttöisen tekoälymallin pohjalle rakennetun sisältöä tuottavan tietojärjestelmän, voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan tekoälyjärjestelmä tekoälyasetuksen tarkoittamalla tavalla, koska se tuottaa ympäristöönsä vaikuttavaa sisältöä sille annettujen syötteiden perusteella ja koska sillä on tätä sisältöä tuottaessaan tietty aste mukautuvuutta ja autonomiaa.

Neuvonnassa käytettävä tekoälyjärjestelmä on tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu luonnollisen henkilön kanssa vuorovaikutukseen tarkoitettu järjestelmä. Tekoälyasetuksen 50 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin liikkumavaraa asettaa tällaisten tekoälyjärjestelmien käyttöönottajille muitakin avoimuusvelvoitteita.

Neuvonnassa käytettävää tekoälyjärjestelmää ei olisi lähtökohtaisesti katsottava suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, kun sitä ei käytetä jossain tekoälyasetuksen liitteessä I tai III luetelluilla aloilla. Lisäksi tekoälyasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan liitteen III mukaisilla aloilla käytetty järjestelmä ei ole suuririskinen, jos se ei aiheuta merkittävää vahingon riskiä luonnollisten henkilöiden terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille, mukaan lukien se, että se ei vaikuta olennaisesti päätöksenteon tulokseen. Säännöksen mukaan tämä voi tulla

kyseeseen esimerkiksi silloin, kun järjestelmällä suoritetaan valmisteleva tai suppea menettelyllinen tehtävä, jollaiseksi neuvonta voidaan mahdollisesti jossain tapauksissa katsoa. Automaattisen neuvonnan kohdalla merkittävän vahingon riski voi riippua esimerkiksi siitä, millaisissa asioissa ja miten yksityiskohtaisella tasolla neuvontaa annetaan, millaisia tietoja neuvonnan yhteydessä tallennetaan ja miten viranomaisen näitä tietoja myöhemmin käyttää. Lisäksi tekoälyasetuksen mukaan luonnollisten henkilöiden profilointia liitteen III mukaisessa tarkoituksessa tekevä tekoälyjärjestelmä on aina suuririskinen.

Tekoälyasetus ei aseta velvoitteita kaikkien tekoälyjärjestelmien käyttäjille. Suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttäjien on kuitenkin huolehdittava järjestelmän riittävästä valvonnasta ja seurannasta (26 artiklan 1–2 kohta). Nämä velvoitteet eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti rajoita jäsenvaltion liikkumavaraa säättää muistakin velvoitteista (26 artiklan 3 kohta), kunhan ne eivät liity syöttötietojen valvontaan (4 kohta), käyttäjän rooliin osana markkinavalvontajärjestelmää (5–9 ja 12 kohta), tai henkilötietojen käsittelyyn (10–11 kohta).

Viranomaisen, joka ottaa tekoälyjärjestelmän käyttöön, voi myös olla tekoälyjärjestelmän tarjoaja, jos se on kehittänyt järjestelmän itse, kehittänyt sen omaan käyttöönsä, tai ottanut sen käyttöön omalla nimellään (3 artiklan 3 kohta). Tällöin viranomaisen on huolehdittava soveltuvin osin tekoälyasetuksen III luvun velvoitteiden noudattamisesta.

2.2.6 Kansallinen liikkumavara suhteessa tekoälyasetukseen

Hallituksen esityksen tarkoituksena on sinänsä tehdä tekoälyn käyttö neuvonnassa nykyistä laajemmin mahdolliseksi. Tekoälyjärjestelmät ovat kuitenkin vain yksi tekninen tapa tuottaa automaattista neuvontaa. Esityksen tarkoituksena ei ole asettaa nimenomaan tekoälyjärjestelmille tai niiden käytölle erityisiä vaatimuksia. Tavoitteena on ennen kaikkea antaa kansallista lainsäädäntöä, jolla voidaan turvata perustuslaista ja muusta lainsäädännöstä viranomaisen toimintaan kohdistuvia vaatimuksia.

Tekoälyasetus puolestaan on tekoälyjärjestelmiä koskevaa sääntelyä, joka on sisällöltään ensisijaisesti sisämarkkinasääntelyä. Se ei vaikuta jäsenvaltion liikkumavaraan antaa tarkempaa sääntelyä jäsenvaltion julkisessa hallinnossa noudatettavista menettelyistä niissäkin tilanteissa, joissa menettely voi koskea tekoälyjärjestelmää tai menettelyssä voidaan käyttää tekoälyjärjestelmää.

Tekoälyasetus ei aseta vaatimuksia suurimmalle osalle tekoälyjärjestelmistä tai niiden käytölle, koska asetuksella säännellään järjestelmiä riskiperustaisesti. Monet julkisen hallinnon toiminnot, kuten verotus, tullien kantaminen, väestökirjanpito sekä elinkeinon liittyvät luvat eivät lukeudu tekoälyasetuksen liitteessä III tarkoitettuihin suuririskisiin käyttötapauksiin. Sen sijaan perustuslain vaatimukset koskevat laajasti julkista toimintaa ja julkista hallintoa, joten niitä ei voida kattaa pelkästään tekoälyasetuksen vaatimuksilla. Siltä osin kuin ne voivat tulla tiettyyn julkisessa hallinnossa käytettävään tekoälyjärjestelmään tai sen käyttöön sovellettavaksi, eivät vaatimukset myöskään ole luonteeltaan tai tarkkuudeltaan sellaisia, että pelkästään niillä voitaisiin turvata hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen.

Siltä osin kuin viranomaisen antaa neuvontaa automaattisesti digitaalisessa palvelussa käyttäen tekoälyjärjestelmää, kohdistuu viranomaiseen velvoitteita tekoälyasetuksen lisäksi muustakin lainsäädännöstä, kuten yleisestä tietosuoja-asetuksesta, hallintolaista, digipalvelulaista, julkisuuslaista ja tiedonhallintalaista. Viranomaisen on sinänsä mahdollista hyödyntää erilaisia synergioita näitä ja digipalvelulakiin ehdotettuja velvoitteita täyttäessään.

2.3 Yleinen tietosuoja-asetus

2.3.1 Johdanto

Yleisellä tietosuoja-asetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Tietosuoja-asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi tietosuoja-asetusta täydentävää ja täsmentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018) sekä muuta kansallista erityislainsäädäntöä henkilötietojen käsittelystä.

Digipalvelulain nykyisellä automaattista neuvontaa sääntelyllä tai ehdotetulla sääntelyllä ei vaikutettaisi henkilötietojen käsittelyn perusteisiin neuvonnassa, eli sen osalta ei ehdoteta muutosta nykytilaan. Viranomaisella on riippumatta siitä, antaako se neuvontaa automaattisesti, oltava asianmukainen peruste käsitellä henkilötietoja neuvontaa antaessaan. Sääntely-ympäristön hahmottamiseksi kuvataan tietosuoja-sääntelyä kuitenkin neuvonnan näkökulmasta tarkemmin seuraavaksi. Lisäksi merkitystä on tietosuoja-asetuksen automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevilla säännöksillä, koska sekä nykyisessä että ehdotetussa digipalvelulain sääntelyssä on kyse automaattisesta tietojenkäsittelystä.

2.3.2 Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus neuvonnassa

Henkilötietojen käsittelylle on oltava jokin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen peruste. Viranomaisen toiminnassa kyse voi olla pääasiassa 6 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, jonka mukaan tietojen käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai käsittely voi olla 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla, kun se on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvonnasta, sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Koska hallintolain 8 § näyttää kuitenkin jättävän avoimeksi sen, miten henkilötietoja voidaan käsitellä neuvonnan antamiseksi, ja koska viranomaiset tehtäviensä hoitamisen yhteydessä antavat tyypillisesti hallintolain 8 §:n edellyttämää laajemmin neuvontaa, vaikuttaisi neuvontaan soveltuvan lähtökohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Siltä osin kuin neuvonnassa on kuitenkin kyse jonkin erityislainsäädännössä säädetyn neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta käsittelyperuste voi olla myös 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Digipalvelulain ehdotettu sääntely ei velvoita viranomaista antamaan neuvontaa eikä kyseinen sääntely olisi henkilötietojen käsittelyn peruste.

2.3.3 Rekisterinpitäjän velvoitteet

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän on henkilötietojen käsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi tehtävä asianmukaisia organisatorisia ja teknisiä toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi henkilötietojen pseudonymisointi sekä kyky taata henkilötietoja

käsittelevän järjestelmän luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus. Rekisterinpitäjän on myös tehtävä tietosuojaa koskeva vaikutusarviointi ennen kuin henkilötietoja aletaan käsitellä tavalla, joka todennäköisesti aiheuttaa henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin. Tämä koskee erityisesti uuden teknologian käyttämistä henkilötietojen käsittelyyn.

2.3.4 Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on kielletty. Artiklan 2 kohdan mukaan kyseisiä tietoja voidaan kuitenkin käsitellä, jos jokin 2 kohdan alakohdissa säädetystä edellytyksestä täyttyy. Esimerkiksi 9 artiklan 2 kohdan g alakohta sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Osa 2 kohdassa säädetystä alakohdista on suoraan sovellettavaa oikeutta, osa edellyttää kansallista sääntelyä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely edellyttää aina, että rekisterinpitäjä on toteuttanut asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Suostumus ei lähtökohtaisesti sovellu viranomaistoiminnassa käsittelyperusteeksi. Viranomaistoiminnassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely automaattisessa neuvonnassa voi lähtökohtaisesti perustua yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan. Tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Momentin 1, 2, 5 ja 6 kohdassa säädetty käsittelyperusteet täsmentävät tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädettyä käsittelyperustetta. Keskeisin on momentin 2 kohta, jonka mukaan tietojen käsittely on mahdollista silloin, kun käsittelystä säädetään laissa ja käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämät suojatoimet toteutuvat kansallisesti tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyillä suojatoimilla.

Mikäli erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely automaattisessa neuvonnassa olisi tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisesti erityislainsäädännössä sallittua, voitaisiin niitä siis käsitellä, kunhan myös digipalvelulain neuvonnalle asettamat edellytykset täyttyvät.

2.3.5 Automatisoidut yksittäispäätökset

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos päätös on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten, tai on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Lisäksi automatisoitu päätös on sallittu, jos se perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen. Sopimusta tai suostumusta ei lähtökohtaisesti ole pidetty mahdollisina perusteina viranomaisen toiminnassa.

Euroopan unionin tuomioistuin on 7.12.2023 antamassaan tuomiossa asiassa C-634/21 SCHUFA Holding ym. tarkentanut tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan sovellettavuutta. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päätös voi tuomion mukaan käsittää useita toimia, jotka voivat vaikuttaa rekisteröityyn eri tavoilla. Tuomiossa varsinaista luottopäätöstä edeltänyt automaattisesti muodostettu henkilön luottokelpoisuuden laskennan tulos oli tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päätös, vaikka itse luottopäätöksen teki myöhemmin kolmas osapuoli eli pankki. Luottokelpoisuuden laskennan tuloksena automaattisesti muodostuva todennäköisyysarvo johti miltei kaikissa tapauksissa siihen, että pankki kieltäytyi myöntämästä haettua lainaa. Automatisoitu luottokelpoisuuden laskennan tulos vaikutti siten rekisteröityyn merkittävästi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tuomiossa sanotaan myös suoraan, että automatisoidun päätöksenteon laillisuutta koskevat tiukemmat vaatimukset selittyvät tavoitteella suojata henkilöitä niiltä erityisiltä vaaroilta, joita henkilötietojen automatisoitu käsittely aiheuttaa heidän oikeuksilleen ja vapauksilleen.

Ns. 29 artiklan mukainen tietosuojaryhmä on antanut suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista (Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi. Annettu 3. lokakuuta 2017, viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 6. helmikuuta 2018). Suuntaviivoissa todetaan, ettei tietosuoja-asetuksessa määritellä ”oikeusvaikutuksia” tai ”vastaavalla tavalla merkittäviä” vaikutuksia. Artiklan sanamuodosta käy kuitenkin tietosuojatyöryhmän suuntaviivojen mukaan selvästi ilmi, että vain vakavat vaikutukset kuuluvat 22 artiklan soveltamisalaan. Vaikutusten on oltava riittävän suuria tai huomattavia ollakseen huomionarvoisia tässä arvioinnissa. Tietosuojatyöryhmän suuntaviivoissa on mainittu näiltä osin esimerkkeinä päätökset, jotka vaikuttavat henkilön taloudellisiin olosuhteisiin, henkilön mahdollisuuksiin saada terveydenhuollon palveluja, tai henkilön koulutusmahdollisuuksiin.

Kansallisesti tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan sovellettavuutta on arvioinut myös apulaistietosuojavaltuutettu ennakkokuulemispyyntöihin antamissaan ratkaisuisa 6482/186/2020 ja 3895/83/2022, joissa oli kyse potilastietojen käsittelystä ennaltaehkäisyn ja ennakoinnin tarkoituksessa. Ennakkokuulemispyynnön kohteena olleissa palveluissa terveydenhuollon ammattihenkilö olisi voinut arvioida tarvetta ohjata asiakas hoidon piiriin tietoteknistä työkalua käyttäen. Apulaistietosuojavaltuutettu katsoi, että niiden asiakkaiden kohdalla, joita ei olisi ohjattu palvelun perusteella ammattihenkilön tarkempaan tarkasteluun, kyseessä olisivat olleet sellaiset merkittävät vaikutukset, että käsittelyssä saattoi todennäköisesti syntyä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamia päätöksiä on siis mahdollista syntyä automaattisen tietojenkäsittelyn yhteydessä ilman hallintolaissa tarkoitettua muodollista päätöstä tai ratkaisua. On mahdollista, että automaattinen neuvonta voisi tuottaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä, joihin kansallinen automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely ei soveltuisi. Tässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta sääntelyä automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja niitä koskevista suojatoimista yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan edellyttämällä tavalla.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän muodostamien suuntaviivojen pohjalta voidaan todeta, että automaattisen yksittäispäätöksen arvioinnissa ei tule rajoittaa vain muodollisiin hallintopäätöksiin. Viime kädessä arviointi vakavien vaikutusten mahdollisuudesta automaattisen neuvonnan yhteydessä on tehtävä käyttöönottoa suunniteltaessa. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin tunnistaa erilaisia tilanteita, joissa neuvonta voi johtaa tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin oikeusvaikutuksiin.

Neuvontatilanne voi esimerkiksi toimia niin sanottuna portinvartijana: annettu neuvo tai tehty arvio asiakkaan tilanteesta saattaa tosiasiallisesti vaikuttaa asiakkaan mahdollisuuteen päästä tai valmiuteen hakeutua palveluun. Tällöin vaikutus voisi olla vakava tietosuojatyöryhmän tarkoittamalla tavalla esimerkiksi koulutukseen pääsyn kohdalla. Neuvonnassa annetut tiedot voivat myös vaikuttaa asiakkaan päätökseen jättää tekemättä etuutta koskeva hakemus vaikka asiakas olisi etuuteen oikeutettu, jolloin tämän taloudellisiin olosuhteisiin voi kohdistua vakava vaikutus. Jos neuvonnan yhteydessä käsitellään asiakkaan henkilötietoja automaattisesti ja tiedot tallennetaan viranomaisen tietoaaineistoon, voi tässä yhteydessä syntynyt arvio tai virhe puolestaan vaikuttaa asiakasta koskevien asioiden käsittelyyn myöhemmin, vaikka ihminen käsittelee asian (vrt. edellä kuvattu ratkaisu C-634/21). Virheellinen arvio voisi syntyä esimerkiksi asiakkaasta luodun virheellisen profiilin perusteella. Edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa tai vastaavissa voi siis syntyä yksilön kannalta merkittäviä oikeusvaikutuksia silloinkin, kun se ei ole varsinaisesti ollut neuvonnan tarkoitus. Merkitystä on myös sillä, miten annettu neuvo tai ohje ja sen vaikutus välitetään asiakkaalle, sekä sillä, millaisia tietoja asiakas itse antaa neuvonnan yhteydessä. Lisäksi hallinnonaloilla, joilla asiakkaan oikeusvarmuutta turvaavat erilliset muodolliset ennakkollisen varmistamisen menettelyt, automaattisen neuvonnan oikeudellista merkitystä ja mahdollisia vaikutuksia on arvioitava myös nämä menettelyt huomioon ottaen.

Viranomaisen on aina noudatettava toimissaan yleistä tietosuoja-asetusta. Viranomaisen on siis automaattista neuvontaa käyttöönsä ottaessaan ja käyttäessään tunnistettava, voiko neuvonnan yhteydessä tapahtua yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia automatisoituja yksittäispäätöksiä, ja varmistettava, että automaattinen neuvonta toteutetaan tavalla, joka ei riko 22 artiklassa säädettyä kieltoa. Tämä sisältyisi digipalvelulakiin ehdotettuihin velvoitteisiin. Siltä osin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen automatisoitu yksittäispäätös tapahtuu hallintoasian käsittelyn päättävänä ratkaisuna ja asia on mahdollista käsitellä automaattisesti hallintolain 8 b luvun mukaisesti, se voidaan sinänsä tehdä osana samaa asiointitapahtumaa kuin automaattinen neuvonta ja siihen sovelletaan hallintolain 8 b luvun sääntelyä suojatoimista. Jos automaattinen neuvonta täyttää tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyt tunnusmerkit, mutta kysymys ei ole hallintolain 8 b luvussa tarkoitettusta asian automaattisesta ratkaisemisesta, ei viranomaisen voi ottaa käyttöön tällaista rekisteröidylle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia aiheuttavaa automaattista neuvontaa muuten kuin erikseen siitä säädetyn perusteella.

2.4 Tiedonhallintaa ja valtion tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuotantoa koskeva sääntely

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien käytöstä ja kehittämisestä säädetään yleislainsäädännön tasolla tiedonhallintalaissa. Koska automaattista neuvontaa antava digitaalinen palvelu toimii lähtökohtaisesti viranomaisen tietojärjestelmässä tai sellaisen osana tai viranomaisen tietoaaineistoja hyödyntäen, on tämä sääntely merkityksellistä myös automaattisen neuvonnan kannalta.

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön (so. viranomaisen, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tiedonhallintalain mukaisesti) johdon on huolehdittava esimerkiksi siitä, että tiedonhallintayksikössä on asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi ja että tiedonhallinnan toteuttamisen vastuut on määritelty. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään tiedonhallintayksiköiden tietoaaineistojen ja tietojärjestelmien asianmukaisesta käytöstä ja tietoturvallisuudesta, ja 4 a luvussa säädetään tiedonhallintayksiköiden kyberturvallisuutta koskevista velvollisuuksista.

Tiedonhallintalain 5 §:n mukaan viranomaisen on ylläpidettävä sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintamallin on sisällettävä tiedot esimerkiksi viranomaisen asiointi- ja palveluprosesseja kuvaavista nimikkeistä, kustakin prosessista vastaavasta viranomaisesta, kunkin prosessin tarkoituksesta sekä kunkin prosessin sidoksista muihin prosesseihin. Lisäksi tiedonhallintamallin on sisällettävä tiedot tietojärjestelmien nimikkeistä, tietojärjestelmästä vastaavasta viranomaisesta, tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta, tietojärjestelmän liittymistä muihin tietojärjestelmiin ja liittymissä käytettävistä tiedonsiirtotavoista. Viranomaisen on tietojärjestelmien käyttöönottoa suunnitellessaan arvioitava tiedonhallintamalliin kohdistuvat muutokset ja tarvittaessa päivitettävä tiedonhallintamalli.

Tiedonhallintalain 5 luvun tietoaineistojen muodostamista, saatavuutta ja sähköistä luovutustapaa koskevia vaatimuksia sovelletaan tekoälyjärjestelmien käyttöön, jos tekoälyjärjestelmät osallistuvat muussa kuin sähköisessä muodossa saapuvien tietoaineistojen vastaanottamiseen tai tietoaineistojen luovuttamiseen tai saattamiseen hyödynnettäväksi. Tiedonhallintalain 6 luvun asianhallintaa ja palvelujen tiedonhallintaa koskevat vaatimukset tulevat sovellettavaksi, jos tekoälyjärjestelmät osallistuvat asiankäsittelyyn sen eri vaiheissa tai palvelujen tuottamisen yhteydessä muodostuvien asiakirjojen yksilöintiin tai rekisteröintiin.

Tiedonhallintalain velvoitteista on huolehdittava riippumatta siitä, käytetäänkö viranomaisen tietojärjestelmässä tai sen osana tekoälyä tai käsitelläänkö viranomaisen tietoaineistoja tekoälyjärjestelmällä tai sellaisen avulla. Tiedonhallintalain velvoitteet korostavatkin viranomaisen, joka käyttää tekoälyjärjestelmiä, velvoitetta varmistaa riittävä osaaminen, asiantuntemus ja resursointi tekoälyjärjestelmien asianmukaisen hallinnan järjestämiseksi sekä niitä koskevan dokumentaation ylläpitämiseksi.

Valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013, jäljempänä TORI-laki) tarkoituksena on tehostaa valtion tieto- ja viestintäteknisiä toimintoja, parantaa tieto- ja viestintäteknisten palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa tieto- ja viestintäteknisen palvelutuotannon kustannustehokkuutta ja ohjausta. Kun automaattisia neuvontapalveluita otetaan käyttöön, on tarvittaessa otettava huomioon myös TORI-lain säännökset esimerkiksi velvollisuudesta käyttää yhteisiä palveluita (3 §) sekä yhteisten palveluiden tuottamisvastuista (5 §).

2.5 Hallintolaki, oikeusturva ja hyvän hallinnon perusteet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolaki konkretisoi perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuuden periaate) ja käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden (objektiviteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate), ja toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojan periaate).

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen on myös pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Nämä hallintolain säännökset muodostavat keskeisen hyvää hallintoa koskevan sääntelyn neuvonnan osalta.

Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait, kuten julkisuuslaki ja kielilaki. Digipalvelulain neuvonnassa käytettävää menettelyä koskevat säännökset ovat täydentäviä suhteessa hallintolakiin ja muuhun yleislainsäädäntöön, eivätkä ne koske viranomaista, joka ei pääätä ottaa automaattista neuvontaa käyttöön lainkaan. Digipalvelulain säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen automaattisesti antama neuvonta täyttää valtiosääntöoikeudelliset ja hallinnon yleislainsäädännön vaatimukset.

2.6 Yhdenvertaisuutta ja kielellisiä oikeuksia koskeva lainsäädäntö

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa saattamalla eri perusteilla ja eri elämänalueilla tapahtuva syrjintä mahdollisimman samanlaisten oikeussuojakeinojen ja seuraamusten piiriin.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi yhdenvertaisuuslain 19 §:n nojalla antaa yleisiä suosituksia syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä tasa-arvolaki) tarkoituksena on estää sukupuoleen perustuva syrjintä ja edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä tässä tarkoituksessa parantaa naisten asemaa erityisesti työelämässä. Lain tarkoituksena on myös estää sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Lain 4 §:n mukaan viranomaisen on kaikessa toiminnassaan edistettävä naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa sekä palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Kielilain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Jokaisen oikeus hyvään hallintoon on taattava kielestä riippumatta ja yksilön kielelliset oikeudet on toteutettava ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Kielilain 10 §:n mukaan valtion viranomaisessa sekä kaksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Yksikielisessä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisessa käytetään hyvinvointialueen tai hyvinvointiyhtymän kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin pääätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Kielilain 23 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti

huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä.

Saamen kielilain (1086/2003) mukaan, silloin kun viranomainen on lain 2 §:n mukaisesti sen soveltamisalassa oleva viranomainen, on saamelaisella oikeus lain 4 §:n nojalla omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää kyseisessä viranomaisessa saamen kieltä. Lain 24 §:n mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että lain turvaamat kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Sen tulee osoittaa yleisölle palvelevansa myös saameksi.

Viittomakielilain (359/2015) mukaisesti viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Lain 4 § korostaa viranomaisen velvoitteita järjestää tulkkaus tai kääntäminen viittomakielelle omassa toiminnassaan.

2.7 Virkavastuu ja laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonnasta ja virkavastuusta säädetään perustuslain 10 luvussa. Ylimpiä laillisuusvalvojia ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) 2 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamies on vapautettu velvollisuudestaan huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisista valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriyvää mielipidettään. Pykälän 3 momentin 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.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamiesshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi edellyttänyt, kun julkista hallintotohtävää on annettu muun kuin viranomaisen tehtäväksi, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp). Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa toimistaan ovat virkamies, julkisyhteisön työntekijä, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja muu julkista valtaa käyttävä henkilö. Virkarikokseksi on rikoslain 40 luvun mukaan säädetty muun muassa lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. 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.

Hallinnon automaation kohdalla perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa ei edellytä sääntelyä, joka on erittäin yksityiskohtaista tai teknistä (PeVL 81/2022 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta ei automaattisen päätöksenteon yhteydessä ole erikseen arvioinut neuvontaan liittyviä kysymyksiä. Hiljattain perustuslakivaliokunta on kuitenkin ottanut esiin perustuslain 118 §:n merkityksen myös tekoälyn käytön neuvonnassa yhteydessä ja edellyttänyt, että tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä (PeVL 53/2025 vp, kappaleet 5 ja 6).

Koska neuvonnassa on kyse virkamiehen virkatoimesta ja julkisen hallintotehtävän toteuttamisesta, tulee virkavastuun ulottua lähtökohtaisesti myös neuvontaan. Automaattisessa neuvonnassa virkamies ei anna hallinnon asiakkaalle neuvontaa, mutta automaation suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon voi osallistua eri tavoin ja eri tasoilla virkamiehiä. Nykyisin digipalvelulain 6 a §:ssä on säädetty erilaisista tehtävistä, jotka koskevat digitaalisessa palvelussa automaattisesti annettavan neuvonnan laadunvalvontaa ja -tarkkailua. Tätä sääntelyä on kuvattu tarkemmin edellä. Ehdotuksessa tällaiset velvoitteet sisältyisivät jatkossa uuteen 6 b §:ään, ja niitä tarkennettaisiin ja täsmennettäisiin tosiasiallisen seuraamusjärjestelmän luomiseksi.

2.8 Vahingonkorvausoikeudellinen sääntely

Viranomaisen ja virkamiehen vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974). Julkisyhteisö vastaa lain perusteella sekä omasta että työntekijänsä tai virkamiehen tuottamuksellisesta vahingosta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukainen isännänvastuu koskee valtiota, kuntaa ja muuta julkista yhteisöä tai laitosta, kun vahinko on aiheutunut sellaisen julkisyhteisön työntekijän taikka yhteisöön virkattai siihen verrattavassa palvelussuhteessa olevan henkilön virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä.

Julkisyhteisön korvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä on säädetty vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos tehtävän laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia on noudatettu (ns. standardisäännös). Vahingonkorvauslain esitöiden (HE 187/1973 s. 17–18) mukaan standardisäännös merkitsee sitä, ettei mikä tahansa poikkeama vaadittavasta täysin moitteettomasta menettelystä perusta julkisyhteisölle korvausvelvollisuutta, vaikka kyseessä olisikin virhe. Esitöiden mukaan kyseinen korvausvelvollisuuden rajoitus on erityisen tärkeä julkisen vallan harjoittaman tarkastus- ja neuvontatoiminnan osalta.

Yksittäisen virkamiehen vastuusta säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa. Virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta. Virkamies on velvollinen korvaamaan määrän, joka harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet. Jos virkamiehen vahingoksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta tuomita. Sekä julkisyhteisö että virkamies ovat vastuussa virkamiehen tuottamuksellaan aiheuttamasta vahingosta.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä tietyin edellytyksin kärsimyksestä. Jos vahinko on kuitenkin syntynyt julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Viranomaisen virheellisestä neuvonnasta aiheutuvat vahingot voivat usein olla luonteeltaan taloudellisia, mutta neuvonnan ei ole katsottu olevan vahingonkorvauslain näkökulmasta julkisen vallan käyttöä (esim. KKO 2009:24), joskin on olemassa ratkaisuja, joissa näinkin on katsottu (esim. KKO 1989:50 ja KKO 2022:21).

Automaattisen neuvonnan kannalta merkityksellistä sääntelyä vahingonkorvauksesta sisältyy myös tietosuojasääntelyyn ja yhdenvertaisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Yleisen tietosuojasetuksen 82 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vahingonkorvausvastuusta. Vahingonkorvausoikeus voi perustua myös kansalliseen vahingonkorvaussääntelyyn, jos vahinko ei täytä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua vahingon tunnusmerkkejä, mutta vahinko olisi korvattava kansallisen lainsäädännön perusteella. Vahingonkorvauslakia ja muuta kansallista vahingonkorvaussääntelyä sovelletaan täydentävästi suhteessa tietosuoja-asetukseen.

Yhdenvertaisuuslain 23 §:n mukaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutuneella on oikeus saada hyvitys siltä viranomaiselta, työnantajalta, varhaiskasvatuksen järjestäjältä tai palveluntuottajalta, koulutuksen järjestäjältä taikka tavaroiden tai palveluiden tarjoajalta, joka on kyseisen lain vastaisesti syrjinyt häntä tai kohdistanut häneen vastatoimia. Tasa-arvolain 11 §:n mukaan lain mukaista syrjinnän kieltoa rikkonut on velvollinen maksamaan loukatulle hyvitystä. Yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain mukaisen hyvityksen maksaminen ei estä syrjinnästä tai loukkauksesta kärsinyttä saamasta vahingonkorvausta vahingonkorvauslain tai muun lain nojalla.

Digipalvelulain 6 a §:n säätämisen yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi tehdä muutoksia vahingonkorvauslakiin tai vahingonkorvaussääntelyyn (HE 145/2022 vp, s. 22), eikä sitä katsota tässäkin yhteydessä välttämättömäksi. Ehdotettujen digipalvelulain säännösten tarkoituksena on nykyistä sääntelyä tehokkaammin varmistaa automaattisesti annettavan neuvonnan lainmukaisuutta sekä velvoittaa viranomaista aiempaa yksityiskohtaisemmalla tasolla toimenpiteisiin, joilla turvataan neuvontaa saavan hallinnon asiakkaan oikeusturvaa. Mahdollisia muutoksia julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuteen olisi joka tapauksessa tarpeen niin vaatiessa edistettävä yleisellä tasolla sen sijaan, että virheellisestä tiedosta aiheutuvan taloudellisen vahingon korvaamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin vain tässä sääntely-yhteydessä. Tämä tarkoittaisi vahingonkorvaussääntelyn pirstaloitumista eikä se edistäisi tavoitetta tekoälyn laajemmasta hyödyntämisestä julkisessa hallinnossa. Oikeusministeriön asettama työryhmä on vuonna 2023 ehdottanut julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uudistamista niin, että muun ohessa vahingonkorvauslakiin lisättäisiin säännös siitä, että julkisyhteisö on korvausvelvollinen antamastaan virheellisestä tiedosta aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta.

Jos neuvonnan jossain tilanteessa katsotaan sisältäneen julkisen vallan käyttöä, jolloin vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukainen tilanne voi olla käsillä, on myös todennäköistä, että kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa kielletystä automatisoidusta yksittäispäätöksestä (ks. jakso 2.3.5), joita viranomaisen ei tulisi automaattisessa neuvonnassa tehdä muutenkaan kuin hallintolain 8 b luvun puitteissa. Ehdotettu sääntely kokonaisuutena pyrkiikin osaltaan rajoittamaan tilanteita, joissa neuvonnan virheestä aiheutuisi vakavia vaikutuksia ja vahinkoa.

2.9 Kansainväliset sopimukset

Viranomaisen toiminnassa on automaattista neuvontaa annettaessa huomioitava myös kansainvälisistä ihmisoikeusasiakirjoissa turvatut oikeudet. Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat esimerkiksi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18/1990), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976). Tämän esityksen kannalta on aiheellista huomioida myös Euroopan neuvoston yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (niin kutsuttu tietosuojayleissopimus) sekä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja (SopS 26–27/2016, jäljempänä vammaisyleissopimus). Toukokuussa 2024 on myös hyväksytty Euroopan neuvoston tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota koskeva puiteyleissopimus, jonka Euroopan unioni on allekirjoittanut sen jäsenvaltioiden puolesta.

2.10 Automaattisen neuvonnan teknologiat ja julkisessa hallinnossa käytössä oleva automaattinen neuvonta

2.10.1 Automaattisen neuvonnan teknologiat

Automaattista neuvontaa voidaan toteuttaa erilaisilla teknologioilla. Näitä teknologioita voi jaotella eri tavoilla. Nyt ehdotettavan sääntelyn kannalta merkittävää on ero kahdenlaisten teknologioiden välillä: niiden, jotka hyödyntävät asiantuntijan ennalta laadittuja vastauksia (ns. sääntöpohjainen neuvonta-automaatio), ja niiden, joissa tietojärjestelmä muodostaa vastauksen esimerkiksi monimutkaisella algoritmilla tai valitun koulutusaineiston pohjalta (generatiivinen neuvonta-automaatio). Neuvonnassa voidaan käyttää myös eri teknologioita toisiinsa yhdistäviä ratkaisuja, kuten niin että asiakkaalle annetaan ennalta laadittuja vastauksia ja vastaus muodostetaan reaaliaikaisesti vain tietyissä tilanteissa tai jos sopivaa ennalta laadittua vastausta ei ole. Neuvontaa annetaan pääsääntöisesti keskusteluroboteilla (chatboteilla), mutta digitaalisessa automaattinen neuvontapalvelu voi sinänsä vaihtaa viestejä palvelua käyttävän viranomaisen asiakkaan kanssa monilla eri tavoilla.

Niin sanotut ensimmäisen sukupolven neuvontateknologiat perustuvat ensiksi mainittuihin sääntöpohjaisiin järjestelmiin, jossa neuvonta perustuu ennalta määriteltyihin päättelysääntöihin ja ennalta laadittuihin vastauksiin. Tämänkaltaista automaattisen neuvonnan teknologiaa on käytetty Suomessa julkisessa hallinnossa 2010-luvulta alkaen. Esimerkkejä tällaisista neuvontapalveluista ovat Maahanmuuttoviraston Kamu (käytössä vuodesta 2018 vuoteen 2024), Patentti- ja rekisterihallituksen Chat-palvelu, tai Tullissa koekäytössä vuosina 2020–2021 ollut Hippi. Sääntöpohjaisen neuvonta-automaation haasteena on ollut yhtäältä se, että vastaukset on laadittava ja tarkistettava erikseen, mikä on työlästä, ja toisaalta se, että sääntöpohjainen neuvonta-automaatio ei aina pysty tunnistamaan sille esitettyä kysymystä ja valitsemaan oikein kysymykseen sopivaa vastausta. Koska vastauksia ei voida tilanteen ja kysymyksen mukaan mukauttaa, voi vastaus olla virheellinen tai siitä voi syntyä väärintähtäyksiä. Lisäksi sääntöpohjaisen neuvonta-automaation kohdalla on tyypillistä, että sopivaa vastausta ei ole lainkaan olemassa valmiiksi laadittuna, jolloin monet kysymykset jäävät kokonaan vastaamatta. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto lopetti sääntöpohjaiseen neuvonta-automaatioon perustuvan chatbottinsa käytön lokakuussa 2024, koska virasto katsoi, että ”tekoälyn kehittymisen myötä sekä saamamme palautteen perusteella [...] Kamu ei pysty tarjoamaan palvelua, joka vastaisi riittävästi asiakkaidemme tarpeisiin.”

Sääntöpohjaiseksi neuvonta-automaatioksi voidaan kutsua myös sellaisia toteutustapoja, joissa koneoppimista tai tilastoanalyysiä hyödyntäen tekoäly tunnistaa asiakkaan kysymyksen tarkoituksen, mutta vastaukset ovat kuitenkin edelleen ennalta laadittuja. Näiden toteutustapojen osalta haasteena on ollut kuitenkin se, että ennalta laadittuja vastauksia on siltikin vaikea saada sovitettua yhteen monimutkaisempien kysymysten kanssa niin, että lopputulos on riittävän ymmärrettävä eikä harhaanjohtamisen riskiä ole.

Generatiivista neuvonta-automaatiota edustavat erityisesti generatiivista tekoälyä hyödyntävät teknologiat. Ennen 2020-luvulla yleistyneitä, ns. suuria kielimalleja (kuten GPT-sarjan, Gemini-sarjan tai Claude-sarjan mallit) generatiivista neuvonta-automaatiota on periaatteessa ollut mahdollista käyttää, mutta se on ollut kallista ja epäkäytännöllistä. Erityisesti viime vuosien kehitys on kuitenkin tehnyt generatiivisen neuvonta-automaation käytöstä suurten kielimallien avulla paljon helpompaa ja generatiiviset neuvontaratkaisut ovat yleistyneet. Tällaista teknologiaa käyttävä neuvonta-automaatio ei siis hyödynnä ennalta laadittuja vastauksia, vaan hakee tai muodostaa vastauksen rajatusta tietoaaineistosta tosiaikaisesti. Tämän hetken merkittävät kehityshankkeet liittyvätkin generatiivisen tekoälyn potentiaaliin automaattisessa neuvonnassa (ks. ”Generatiivisen tekoälyn kokeilut julkisessa hallinnossa”, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:48). Generatiivista tekoälyä onkin kokeiluluontoisesti käytetty jo esimerkiksi ihmisasiakaspalvelijan apuvälineenä. Niin sanotulla RAG-arkkitehtuurilla (Retrieval-Augmented Generation) tekoäly pystytään liittämään suoraan esimerkiksi viranomaisen omaan tietoaaineistoon, josta se hakee käyttäjälle vastauksen reaaliajassa (ks. ”Ohjeistus generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa”, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:9). RAG-arkkitehtuurin hyötynä on, että se vähentää huomattavasti suurille kielimalleille muutoin tyypillisiä ”hallusinaatioita”, eli vastauksia, jotka vaikuttavat uskottavilta, mutta eivät perustu todellisuuteen. Lisäksi kielimallitekniikan kypsyessä on kehitetty erilaisia ”turvakaiteiksi” kutsuttuja työkaluja ja tekniikoita, joilla hallusinaatioiden riskiä voidaan edelleen vähentää. Ne voivat olla esimerkiksi rajauksia siitä, millaisista aihepiireistä vastauksia annetaan, tai suodattimia, jotka estävät vastauksen antamisen silloin, kun vastaukseen sisältyy tulkinnanvaraisuutta tai epävarmuutta.

2.10.2 Julkisen hallinnon käytössä oleva palveluautomaatiolla annettava neuvonta

Valtiovarainministeriö tiedusteli 10.10.2025 päivätyllä pyynnöllään valtion viranomaisilta, yliopistoilta, hyvinvointialueilta ja kunnilta tietoja niiden palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan nykytilasta. Tietoja kysyttiin palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan aiheista, määristä, hyödyistä ja haitoista. Lisäksi kysyttiin tietoja tilanteesta, jossa organisaatio on luopunut neuvonnan antamisesta palveluautomaatiolla 1.5.2023 jälkeen. Tavoitteena ei ollut saada tietopyynnöllä katettua koko julkisen hallinnon kattavaa otantaa. Tietopyyntö kohdennettiin todennäköisimmille palveluautomaation hyödyntäjille ja saada siten käytössä olevasta palveluautomaatiosta edustava otanta. Tietopyyntö lähetettiin yhteensä 65 organisaatiolle, joista yliopistoja oli viisi ja kuntia kymmenen. Kokonaislukuun sisältyvät myös kaikki hyvinvointialueet. Vastauksia saatiin yhteensä 20, joista varsinaisia sisällöllisiä vastauksia oli 15.

Suomen Kuntaliitto ry:n vastauksessa oli viittaus kuntien digitalisaatiokartoitukseen vuodelta 2024 (<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/digitalisaatiokartoitus-2024>). Digitalisaatiokartoituksen mukaan asiakkaiden tukena toimivia palveluautomaatoratkaisuja hyödyntää 11 % vastanneista 90 kunnasta. Digitalisaatiokartoitus sisältää osion tekoälyratkaisujen hyödyntämisen nykytilasta ja näkymistä kunnissa.

Ensimmäiseksi kysyttiin, millaisista aiheista tai teemoista organisaatio antaa palveluautomaatiolla neuvontaa hallinnon asiakkaille niin kuin digipalvelulain 6 a §:ssä säädetään. Vastausten mukaan palveluautomaatiolla annetaan yleisimmin yleisneuvontaa. Vastausten perusteella palveluautomaatiolla annettava yleisneuvonta on yleensä kohdennettu vain osaan organisaatioiden palveluvalikoimasta. Yleensä palveluautomaatio antaa vastauksia yleisimpiin kysymyksiin ja ohjaa tarvittaessa muihin organisaation palvelukanaviin kuten verkkosivustoille ja keskusteluun asiakasneuvojalle.

Toiseksi kysyttiin, kuinka paljon palveluautomaatiota käytetään vuosittain. Käyttömäärät vaihtelivat vastauksissa suuresti. Suurimmillaan käyttömäärät olivat satojatuhansia keskusteluita vuodessa ja alhaisimmillaan vain joitakin satoja. Käyttömäärien eroja selittävät suurimmaksi osaksi palvelun laatu ja organisaation toimiala sekä palveluautomaation käyttöala. Tyypillisesti koko Suomen alueella toimivaltaisen organisaation ulkoisille asiakkailleen tarjoaman palveluautomaation vuosittaiset käyttömäärät olivat vähintään kymmeniä tuhansia ja muutamalla yli sata tuhatta. Kaikki muutoin sisällöllisesti vastanneet eivät ilmoittaneet käyttömääriä ja yhdestä palveluautomaatioratkaisusta ei vielä ollut käyttömääriä käytettävissä.

Kolmanneksi kysyttiin, mitä hyötyjä palveluautomaation käytöstä on ollut. Tyypillisenä hyötynä vastauksissa ilmoitettiin palvelun saatavuuden parantuminen eli esimerkiksi mahdollisuus saada palveluautomaatiolla neuvontaa milloin tahansa eli myös silloin, kun organisaation henkilökunta ei anna neuvontaa. Palveluautomaatioratkaisut ovat myös vähentäneet kysyntää muissa asiakaspalvelukanavissa ja vähentäneet täten virkailijatyötä. Nämä hyödyt ovat mahdollistaneet asiakaspalvelijoiden keskittymisen rutiinikysymysten sijaan monimutkaisempiin kysymyksiin. Moni vastaaja ilmoitti myös häiriö- ja ruuhkatilanteiden hallinnassa ja viestimisessä palveluautomaation olevan hyödyksi. Yksittäisissä vastauksissa tuotiin hyötyinä esiin myös palvelun monikielisyyden mahdollistaminen ja yhdenvertaisen palvelun takaaminen. Yksittäisissä vastauksissa nostettiin vielä esiin asiakkaiden tarpeiden tunnistaminen ja palveluiden kehittämiseen saatavat syötteet hyötyinä.

Neljänneksi kysyttiin palveluautomaation käytöstä mahdollisesti aiheutuneita haittoja. Usea vastaaja ei tunnistanut haittoja lainkaan. Palveluautomaation ylläpidon koettiin vaativan paljon resursseja ja yksittäisissä vastauksissa todettiin kustannus-hyötysuhteen olevan heikko. Palveluautomaation rajallisen vastauskyvyn todettiin aiheuttavan asiakkaisissa turhautumista ja palvelun käyttökokemus on tämän vuoksi usein heikko.

Viidenneksi kysyttiin syitä sille, jos organisaatio oli luopunut palveluautomaation käytöstä 1.5.2023 jälkeen. Kaikki muutoin sisällöllisesti vastanneet eivät vastanneet tähän kysymykseen. Ainoastaan yksi kysymykseen vastanneista ilmoitti luopuneensa palveluautomaation käytöstä. Syynä luopumiseen oli haittanakin tunnistettu heikko kustannus-hyötysuhde. Toinen vastaaja pohtii palveluautomaatiosta luopumista. Palveluautomaatiosta aiheutuneet edellä kuvatut haitat ovat pohdinnan taustalla. Lisäksi palveluautomaation käytöstä luopumista harkitseva vastaaja ilmoitti, että asiakkaiden totuttua generatiivista tekoälyä hyödyntäviin neuvontaratkaisuihin lisääntyy kontrasti hallinnon palveluautomaatioratkaisuihin koko ajan.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa automaattista neuvontaa digitaalisissa palveluissa koskevaa lainsäädäntöä niin, että viranomaiset voivat käyttää nykyistä laajemmin erilaisia teknologioita ja menetelmiä automaattisen neuvonnan toteuttamiseksi. Näin viranomaiset voisivat parantaa ja tehostaa neuvontapalvelujaan tilanteessa, jossa vanhempaan teknologiaan perustuva neuvonta-automaatio on alkanut menettää merkitystään.

Neuvontaa voitaisiin automaation avulla antaa aiempaa laajemmissa asiakokonaisuuksissa ja monipuolisemmista aiheista, ja annettuja tietoja voitaisiin räätälöidä aiempaa enemmän asiakkaan tilanteen mukaisesti. Hallinnon asiakkaiden olisi muutosten johdosta helpompaa saada neuvontaa ja viranomaiset voisivat käyttää resurssejaan esimerkiksi monimutkaisempien neuvontatilanteiden käsittelyyn. Julkisen talouden vaikeassa tilanteessa automaatiolla voidaan myös lieventää sopeutustoimien vaikutuksia ja pitää yllä nykyistä asiakaspalvelun tasoa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 6 a §:ää ja lakiin lisättäväksi uusi 6 b §. Lain 6 a §:ssä säädettäisiin automaattisen neuvonnan käytön yleisistä edellytyksistä. Viranomaisen olisi varmistettava, että asiakas tietää aina vaihtavansa viestejä automaattisen neuvonnan kanssa ihmisen sijaan, ja että asiakas voi tallentaa itselleen viestien vaihdon. Viranomaisen olisi myös tarjottava asiakkailleen aina mahdollisuus saada neuvontaa myös ihmiseltä. Lain 6 b §:ssä säädettäisiin automaattisen neuvonnan käyttöönottoon ja käyttöön liittyvistä velvoitteista. Viranomaisen olisi varmistettava ennen käyttöönottoa, että automaattinen neuvonta vastaa sille asettamia vaatimuksia. Viranomaisen olisi myös valvottava niiden lainmukaisuutta käytön aikana. Erityisesti viranomaisen olisi kiinnitettävä huomiota asiakkaidensa oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen.

Lisäksi muutettaisiin lain 3 §:n 2 momenttia, jotta voitaisiin selkeyttää automaattista neuvontaa koskevan sääntelyn suhdetta hallinnon yleislainsäädäntöön. Asian automaattisesta ratkaisemisesta säädettäisiin jatkossakin muualla laissa, kuten hallintolaissa ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten automaattisen neuvontaan ja sen kehittämiseen

Ehdotetuilla muutoksilla tehtäisiin mahdolliseksi nykyistä laajemmin tekoälyteknologioiden hyödyntäminen automaattisessa neuvonnassa. Viranomaisten olisi siten mahdollista antaa automaattista neuvontaa aiempaa joustavammin ja laajemmin erilaisissa asiointitilanteissa, ja automaattinen neuvonta voisi vastata täsmällisemmin sille esitettyihin kysymyksiin.

Tähän asti automaattisesti on voitu vastata kysymyksiin vain valmiiksi laadituilla vastauksilla, joiden tietosisällön asianmukaisuuden ja hyvän kielenkäytön viranomaisen on itse etukäteen tarkistanut. Vain yleisimpiin kysymyksiin on ollut käytännöllistä vastata automaattisesti ja vain yleisellä tasolla. Lisäksi nykyisen sääntelyn sallimat automaattioratkaisut eivät välttämättä aina tunnista asiakkaan kysymystä ja saattavat tästä syystä antaa epätasomaisen tai puutteellisen vastauksen. Muuttamalla digipalvelulakia ehdotetun mukaisesti, voisivat viranomaiset antaa automaattista neuvontaa esimerkiksi niin, että tekoälyä käyttävä tietojärjestelmä muodostaa vastauksen kysymykseen reaaliajassa tietojärjestelmän kouluttamisessa käytetyn tietoaineiston, hallinnon asiakkaan antamien tietojen ja viranomaisen tietojen pohjalta.

Automaattisen neuvonnan käyttöönoton edellytyksenä viranomaiselle olisi ehdotettavien vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa koskevien velvoitteiden täyttäminen. Lisäksi viranomaisen olisi virkavastuun kohdentamiseksi ja näiden velvoitteiden täyttämisen osoittamiseksi dokumentoitava velvoitteiden toteuttamiseksi tehdyt toimenpiteet ja toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden välinen tehtäväjako. Viranomaisen tehtävät siis muuttuisivat nykyisten automaattioratkaisujen käyttöön ottamisesta merkittävästi. Painopiste

tehtävissä olisi riskien ja vaikutusten arvioinnissa ja tarvittavien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa, dokumentoinnissa sekä käytön aikaisessa jatkuvassa ja systemaattisessa valvonnassa. Esimerkiksi jo käytettävän teknologian valinta voi itsessään olla toimenpide, jolla vähennetään syrjiviä vaikutuksia. Viranomaisena voisi hyödyntää erilaisia menetelmiä ja käytäntöjä, ja viranomaisen olisi tärkeää seurata teknologian ja sen aiheuttamien riskien sekä riskienhallinnan tuoreinta kehitystä. Viranomaisen olisi siis myös kehitettävä menettelyitään. Vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa kuten yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamista ei voi kuitenkaan tehdä vain teknologiatasolla. Vaatimustenmukaisuutta arvioitaessa on huomioitava esimerkiksi se, mihin käyttöön järjestelmä on tarkoitettu ja varmistettava käyttökohteen mukaisesta järjestelmän käytettävyydestä ja saavutettavuudesta.

Mahdollisuus hyödyntää tekoälyä vastausten tuottamisessa voisi vähentää joiltakin osin automaattisesti neuvontaa antavan palvelun kehittämiseen vaadittavaa työtä viranomaisessa, koska vastauksia ei tarvitsisi enää laatia ja tarkastaa ennalta. Toisaalta vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa koskevat velvoitteet edellyttävät viranomaiselta riittävää asiantuntemusta ja resursointia. Tekoälyjärjestelmien käyttöönottoaminen tehokkaasti ja tuloksellisesti itsessään vaatii investointeja, ja myös tekoälyjärjestelmien ylläpito aiheuttaa kustannuksia. Investointeja ja lisähenkilöstöä tarvitaan erityisesti alkuvaiheessa, ennen kuin automatisoinnin hyötyjä voidaan ulosmitata, mikä voi julkisen talouden vaikean tilanteen takia hidastaa tekoälyn käyttöönottoa. Valtiovarainministeriö ja Sitra ovat hallituksen esityksen valmistelun aikana kuitenkin käynnistäneet tekoälyyn liittyviä investointiohjelmiä. Tekoälypohjaisia automaattisia neuvontapalveluita voi olla myös mahdollista kehittää viranomaisten yhteistyössä ja siten monistaa sama ratkaisu usean eri viranomaisen käyttöön (esim. vireillä oleva Liikenne- ja viestintäviraston hanke asiakaspalvelun tekoälyratkaisuksi), mikä voi tuoda mittakaavaetuja. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota lakisääteisten velvoitteiden oikein kohdentumiseen, koska viranomaisen on vastattava toimivaltansa puitteissa antamastaan neuvonnasta ja palvelusta.

Vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa koskevien velvoitteiden täyttämistä koskevat velvoitteet on valmistelussa katsottu välttämättömiksi tavoiksi varmistaa automaattisen neuvonnan riittävät ihmiskontrollit sekä viranomaisen toimintaan kohdistuvien valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten toteutuminen. Vaikka näiden velvoitteiden noudattaminen ja toteuttaminen siis sinänsä tekee automaattisen neuvonnan käyttöön ottamisesta viranomaiselle työläämpää ja vaatii aiempaa laajempaa osaamista, ei automaattisen neuvonnan laajempi käyttö, erityisesti tekoälyä hyödyntämällä, olisi ilman niitä mahdollista.

Valtiovarainministeriön lokakuussa 2025 viranomaisille tekemän kyselyn vastausten perusteella ainakin osa viranomaisista tunnisti, että peruseriaaiteiltaan ja tavoitteiltaan ehdotettavia säännöksiä vastaavat muutokset digipalvelulakiin voisivat edistää automaattisen neuvonnan kehittämistä ja tuoda uusia mahdollisuuksia neuvonnan automatisointiin. Kyselyn lisäksi hallituksen esityksen valmistelussa on hyödynnetty myös valmisteluun työryhmässä osallistuneiden viranomaisten tietoja ja näkemyksiä, sekä Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hankkeen yhteydessä kerättyjä tietoja.

4.2.2 Vaikutukset nykyisiin neuvonta-automaattioratkaisuihin

Hallituksen esitysluonnosta valmisteltaessa oletettiin, että jo käytössä olevat automaattioratkaisut ovat yhteensopivia automaattista neuvontaa antavalle viranomaiselle hallituksen esitysluonnoksen valmistelun aikaan asetettavaksi suunniteltujen velvoitteiden kanssa. Oletuksen mukaan automaattista neuvontaa antavalle viranomaiselle asetettavat

nykyistä ylätasoisemmat velvoitteet eivät edellyttäisi muutoksia nykyisiin automaattioratkaisuihin.

Oletuksen oikeellisuuden varmistamiseksi valtiovarainministeriö tiedusteli 10.10.2025 päivätyllä pyynnöllään valtion viranomaisilta, yliopistoilta, hyvinvointialueilta ja kunnilta digipalvelulain 6 a §:n mahdollisten muutosten vaikutuksia palveluautomaatiolla annettavaan neuvontaan. Organisaatioita pyydettiin useamman kysymyksen avulla arvioimaan, mitä vaikutuksia ja seurauksia ehdotettavilla muutoksilla olisi nykyisin käytössä olevan palveluautomaation kannalta, ja mitä vaikutuksia muutoksella olisi palveluautomaation käyttöön ottamiselle tulevaisuudessa.

Kyselyn vastaukset pääosin tukivat perusvalmistelun aikana tehtyä oletusta siitä, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia olemassa oleviin palveluautomaattioratkaisuihin, ja että ehdotettavat muutokset eivät edellyttäisi muutoksia esimerkiksi niiden taustalla oleviin tietojärjestelmiin. Automaattista neuvontaa antavalle viranomaiselle asetettavaksi ehdotetut velvoitteet ovat esityksen jatkovalmisteluvaiheessa muuttuneet, mutta ne olisivat edelleen ainakin jossain määrin ylätasoisempia kuin nykyisille palveluautomaattioratkaisuille asetetut velvoitteet. Jotta kuitenkin voitaisiin varmistua, ettei ehdotettavia velvoitteita sovellettaisi nykyisin käytössä olevaan palveluautomaatioon, ehdotetaan velvoitteiden soveltumista rajaavaa voimaantulosäännöstä. Voimaantulosäännöksen mukaan nykyisin käytössä olevaan palveluautomaatioon sovellettaisiin nykyistä digipalvelulain 6 a §:ää niin kauan kuin siihen ei tehdä vähäisiä suurempia muutoksia.

4.2.3 Vaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallintaan

Ehdotettava sääntely ei muuttaisi tiedonhallintalaissa säädettyjä tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten välisiä tehtäviä ja vastuita. Ehdotukset lähinnä tarkentaisivat vaatimuksia, joita viranomaisten olisi otettava huomioon, kun ne ottavat käyttöön ja käyttävät automaattista neuvontaa. Viranomaiselle muodostuisi asiakirjoja osana ehdotettujen vaatimusten ja velvoitteiden toteuttamista esimerkiksi erilaisten toimenpidekuvausten, suunnitelmien sekä lainmukaisuuden varmistusta ja valvontaa koskevan dokumentaation muodossa. Asiakirjojen julkisuus ja säilytys ratkaistaisiin muualla laissa säädetyn perusteella.

4.2.4 Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotus ei sellaisenaan vaikuttaisi valtion talousarvioon. Ehdotuksen ei arvioida muodostavan sellaisia uusia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät muutoksia käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia olemassa oleviin automaattioratkaisuihin, vaan niihin sovellettaisiin nykyistä digipalvelulain 6 a §:ää. Jos käytössä olevaan neuvonta-automaatioon tehtäisiin lakimuutoksen voimaantulon jälkeen muita kuin vähäisiä muutoksia, sovellettaisiin automaattiseen neuvontaan ehdotettuja säännöksiä.

Ehdotuksella voi olla julkisen talouden kannalta positiivisia vaikutuksia. Pelkästään valtion viranomaiset vastaanottavat vuositasolla miljoonia puheluita ja muita yhteydenottoja, joiden käsittely vaatii ihmistyötä. Nykyiset verkkopalveluissa käytössä olevat automaattioratkaisut eivät kykene monissa tilanteissa vastaamaan asiakkaan kysymykseen, jolloin asiakaskysyntää ohjautuu muihin palvelukanaviin, kuten puhelinasiointiin ja käyntiasiointiin. Neuvontaa automatisoimalla ja jo automatisoidun neuvonnan laatua parantamalla viranomaiset voivat tehostaa toimintaansa. Viranomaiset voivat pyrkiä turvaamaan nykyisen asiakaspalvelun tason tai ainakin vähentää tason heikkenemistä jo tehtyjen julkisen talouden sopeutusten johdosta, tai siirtää asiakaspalvelutyötä tekeviä muihin tehtäviin. Automaattisen neuvonnan käyttöön ottaminen ja siihen liittyvät velvoitteet edellyttävät viranomaisilta kuitenkin investointeja, ja

myös automaattisen neuvonnan ylläpito ja valvonta aiheuttavat kustannuksia. Lisäksi erityisesti tekoälyjärjestelmien ja -mallien hyödyntämisen jatkuviin kustannuksiin liittyy tekoälyn ja siihen liittyvän liiketoiminnan vielä kehittyessä epävarmuutta. Epävarmuustekijöiden, investointitarpeiden ja tietojärjestelmähankkeiden tyypillisen keston vuoksi hyötyjen realisoituminen voi lain voimaantumisen jälkeen viranomaisesta ja tapauksesta riippuen kestää jopa vuosia.

Automatisoinnin potentiaaliset hyödyt painottuisivat erityisesti sellaisissa viranomaisissa, joilla on suuria asiointivolyymejä, kuten Verohallinto, joka vastasi vuonna 2024 noin 1,7 miljoonaa puhelua, ja Kansaneläkelaitos, joka vastasi vuonna 2024 noin 2,2 miljoonaa puhelua. Puhelujen lisäksi neuvonnan automatisointi voi vaikuttaa puhelinasioinnin lisäksi myös muuhun asiointiin, kuten käyntiasiointiin.

Hyötyjen syntymiseen vaikuttaa kuitenkin huomattavasti se, miten paljon ja millaisia yhteydenottoja automaattisen neuvonnan avulla voidaan vähentää. Tähän vaikuttaa ehdotetun digipalvelulain sääntelyn lisäksi myös muu sääntely, kuten tietosuojasääntely, sekä sen tulkinnat. Lisäksi asiakkaiden valmiudet ja halukkuus käyttää digitaalisia asiakaspalvelukanavia vaikuttavat hyötyjen syntymiseen. On myös huomionarvoista, että automaattisella neuvonnalla voidaan todennäköisemmin hoitaa juuri sellaisia yhteydenottoja, jotka koskevat yksinkertaisia asioita ja jotka voidaan asiakaspalvelijan kanssa hoitaa keskimääräistä nopeammin. Siihen, miten paljon yhteydenottojen käsittelyyn tarvittavaa työtä voidaan vähentää, vaikuttaa myös itse teknologian kehittyminen sekä se, miten paljon automaattisen neuvonnan kehittämiseen ja ylläpitoon voidaan osoittaa resursseja.

Neuvonnan automatisoinnin osalta ehdotettujen vaatimusten arvioidaan lisäävän julkisen hallinnon kehittämiskustannuksia verrattuna siihen, että kehittäminen, käyttöönotto ja käytön aikainen valvonta toteutettaisiin yleisemmän tasoilla vaatimuksilla, kuin mitä hyvän hallinnon, ihmiskontrollin ja virkavastuun kohdentaminen edellyttäisivät. Työmäärän arvioidaan olevan kuitenkin vähäinen suhteessa automaattisen neuvonnan kehitystyön tai ylläpidon kokonaiskustannuksiin sekä suhteessa potentiaaliin hyötyihin. Kokonaan uuden kehittämisen osalta kustannukset voidaan huomioida kehittämisen yhteydessä tehtävässä normaalissa resurssisuunnittelussa ja kehittämisen edellyttämässä määrärahaesityksissä.

4.2.5 Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin

Ehdotuksella arvioidaan olevan pääsääntöisesti myönteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin. Automaation lisääminen neuvonnassa parantaisi viranomaisen neuvonnan saatavuutta ja tekisi viranomaisessa asiointista sujuvampaa.

Tekoälyä hyödyntävä automaattinen neuvonta pystyy joustavammin tunnistamaan sille esitetyt kysymykset ja luomaan niihin vastauksia. Automaattisesti voitaisiin vastata samassa asiointitilanteessa eri aihepiirejä koskeviin kysymyksiin, siinä missä asiakaspalvelussa työskentelevät ihmiset voivat olla erikoistuneita vain yksittäiseen tai muutamaa aihepiiriin. Tekoälyä hyödynnettäessä neuvontaa voitaisiin myös tarjota lainsäädännön edellyttämää laajemmalla kielivalikoimalla.

Käyttäjäystävälliset ja luontevat keskustelut automaattisen neuvonnan kanssa madaltaisivat asiointikynnystä ja parantaisivat asiointikokemusta. Erilaisten tekoälypalveluiden ja -välineiden yleistymisen yhteiskunnassa lisää hallinnon asiakkaiden valmiuksia käyttää viranomaisten tarjoamia tekoälyn perustuvia neuvontapalveluita.

Automaattisella neuvonnalla voitaisiin hoitaa tyypillisimpiä ja yleisimpiä yhteydenottoja. Esimerkiksi veroa tai maksua koskevan asian yhteydessä automaattisesti voitaisiin kertoa asiakkaalle osana samaa asiointitilannetta, mikä hänen maksettavakseen määrätyn veron tai maksun määrä on, mihin päivään mennessä vero tai maksu täytyy maksaa, mitä hänen on tehtävä, jos hän haluaa hakea veron maksujärjestelyä, tai mitä seuraa siitä, että veroa tai maksua ei makseta määräpäivään mennessä. Keskustelun pohjalta asiakas voitaisiin ohjata asiointipalvelussa eteenpäin täyttämään eräpäivän siirtämistä koskeva hakemuslomake. Hakemusasian yhteydessä voitaisiin esimerkiksi kertoa asiakkaalle, millaisia liitteitä tai tietoja hakemukseen tulee liittää, onko vireillä olevaan hakemukseen tehty ratkaisua, mikä hakemuksen käsittelyaika-arvio on, mitä hakemukseen tehty ratkaisu tarkoittaa, miten ratkaisuun voi hakea muutosta, sekä mikä muutoksenhaun tilanne on, ainakin silloin kun muutosta on haettu ratkaisun tehneeltä viranomaiselta. Teknologian ja viranomaisten asiantuntemuksen kehittyessä automaattisesti voitaisiin hoitaa yhä enemmän erilaisia yhteydenottoja.

Automatisoinnin myötä ihmistyötä voidaan myös kohdentaa monimutkaisempiin tapauksiin tai muuhun kuin neuvontaan, jolloin viranomainen voi hoitaa nopeammin ja tehokkaammin muita tehtäviään. Viranomaiset voivat myös parantaa muiden kanavien kautta tarjottavan neuvonnan saatavuutta niille hallinnon asiakkaille, jotka eivät halua tai voi käyttää digitaalisia palveluja.

Ehdotuksella ei itsessään arvioida olevan erityisiä vaikutuksia lapsiin, vammaisiin tai sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Koska viranomaisten digitaalisten palveluiden on lähtökohtaisesti oltava saavutettavia, voi digitaalisessa palvelussa tarjottava neuvonta olla joillekin hallinnon asiakkaille muita neuvontakanavia paremmin saavutettavissa. Ehdotetun ja myös nykyisen sääntelyn puitteissa neuvontaa voidaan digitaalisessa palvelussa antaa tarpeen mukaan myös muussa kuin kirjallisessa muodossa, esimerkiksi äänenä.

Ehdotuksen mahdolliset kielteiset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea siihen, että viranomaiset eivät kaikesta huolimatta pystyisikään suoriutumaan velvoitteistaan esimerkiksi resurssien tai asiantuntemuksen puutteen vuoksi. Tästä syystä ehdotetaan nimenomaisia laintasoisia velvoitteita, joiden vuoksi viranomaisen olisi arvioitava ja tunnistettava automaattisen neuvonnan mahdolliset syrjivät vaikutukset ja huolehdittava yhdenvertaisuuslain mukaisesti yhdenvertaisuuden edistämisen velvoitteestaan. Näin viranomaisen olisi jo suunnitteluvaiheessa otettava nämä seikat huomioon ja sisällytettävä niiden edellyttämät resurssit ja toimenpiteet osaksi automaattisen neuvonnan käyttöönottoa. Viranomaisen olisi automaattisen neuvonnan yhteydessä myös kiinnitettävä huomiota annettavan neuvonnan lainmukaisuuteen. Hallinnon asiakkaan oikeusturvaa ja oikeuksia turvaavat velvoitteet olisi muotoiltu laintasoisesti niin, että niiden laiminlyönnistä voisi viime kädessä seurata myös rikosoikeudellinen virkavastuu, mikä osaltaan tehostaisi velvoitteiden noudattamista. Vaikutuksia perusoikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen on myös arvioitu tarkemmin jäljempänä.

Ehdotuksen tavoitteena ei joka tapauksessa ole tehdä automaattisesta neuvonnasta ainoa tapa asioida viranomaisessa, vaan edistää hallinnossa asioivien mahdollisuuksia saada asianmukaisesti palveluita, sekä tukea viranomaisia, jotta ne voivat suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Ehdotetun sääntelyn mukaan viranomaisen olisi automaattista neuvontaa käyttäessään huolehdittava myös siitä, että asiakas voi saada neuvontaa ihmiseltä. Tämä turvaa hallinnon asiakkaiden, jotka eivät pysty asioimaan digitaalisen palvelun välityksellä, pääsyä neuvontaan.

4.2.6 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksellä mahdollistettaisiin nykyistä monipuolisempien tapojen ja teknologioiden hyödyntäminen viranomaisten antamassa automaattisessa neuvonnassa. Tällaisen mahdollistavan sääntelyn vaikutukset konkretisoituisivat vasta siinä vaiheessa, kun viranomaiset toteuttaisivat ehdotettavan sääntelyn mahdollistamaa automaattista neuvontaa tai kun ne muuttaisivat nykyisen sääntelyn mukaisia ratkaisujaan ehdotettuja vaatimuksia vastaaviksi.

Nykyisen lainsäädännön mukaiset viranomaisten automaattisen neuvonnan ratkaisut vaativat merkittävää ja jatkuvaa henkilöresurssia erityisesti vastausten laatimisessa, vastausten hyödynnettävyyden arvioinnissa sekä vastausten parantamisessa. Merkittävästä henkilöresurssipanostuksesta huolimatta asiakaskokemus jää monesti vajavaiseksi eikä hallinnon asiakas saa välttämättä vastausta kysymykseensä. Tällöin hallinnon asiakas jää ilman tarvitsemaansa tietoa tai päätyy asioimaan jonkin toisen kanavan kautta, mikä entisestään heikentää neuvonnan saatavuutta.

Tekoälyn hyödyntäminen mahdollistaisi viranomaisneuvonnan laajentamisen nykyistä useampaan ja nykyistä pienivolyymissempaan palveluun sekä nykyistä kohdennetumman neuvonnan. Etukäteen laadittujen vastausten sijaan viranomaisen voisi keskittyä automaattisen neuvonnan hyödyntämään tietoaaineistoon, kuten verkkosivuihinsa ja ohjeisiinsa, ja niiden mukauttamiseen automaattisen neuvonnan tarpeisiin. On siis odotettavissa, että viranomaiset tarjoaisivat automaattista neuvontaa nykyistä useammassa palvelukokonaisuudessa ja että automaattinen neuvonta pystyisi antamaan vastauksia nykyistä monipuolisemmin.

Esityksen vaikutukset kohdistuisivat välittömästi vain niihin henkilöihin, jotka hyödyntäisivät automaattisesti annettavaa viranomaisen neuvontaa verkkosivustolla tai mobiilisovelluksella. Välillisiä vaikutuksia voi olla myös niihin henkilöihin, jotka käyttävät muita neuvontakanavia, kuten perinteistä palvelupisteasiointineuvontaa tai puhelinneuvontaa. Seuraavaksi on vielä arvioitu erikseen esityksen vaikutuksia neuvonnan kannalta keskeisiin oikeuksiin.

4.2.7 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Erityisesti tekoälyteknologioiden hyödyntämisen mahdollistamisella viranomaisten automatisoidussa neuvonnassa olisi vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä tekoälyn käytössä että sen sääntelyssä keskeisimpinä ongelmina erityisesti yhdenvertaisuuden, syrjinnän kiellon sekä oikeusturvan toteutumista. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että tekoälyn käytöllä voi sinänsä olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. (PeVL 37/2021 vp, kohta 15)

Hallintolain mukaisen neuvonnan yhdenvertaisuus kytkeytyy esimerkiksi ajalliseen, alueelliseen, tekniseen ja kielelliseen yhdenvertaisuuteen. Automaattisen neuvonnan muodot antavat julkiselle hallinnolle mahdollisuuden toteuttaa neuvontaa monikanavaisesti siten, että automaattinen neuvonta on yksi asiakkaalle mahdollinen neuvontakanava muiden kanavien ohella. Tämän arvioidaan myönteisesti neuvonnan ajalliseen, alueelliseen, tekniseen ja kielelliseen yhdenvertaisuuteen. Automaattista neuvontaa voidaan tarjota alueesta riippumatta ja tarvittaessa ympäri vuorokauden. Automaattisella neuvonnalla voidaan potentiaalisesti tavoittaa myös sellaisia asiakasryhmiä, jotka eivät muutoin välttämättä ottaisi yhteyttä perinteisiä palvelukanavia pitkin. Neuvontaa olisi myös mahdollista esimerkiksi tarjota matalammalla kynnyksellä vierailta kielillä, mikä edistäisi osaltaan yhdenvertaisuutta. Neuvonnan laadun ja lainmukaisuuden varmistamisessa olisi kuitenkin tärkeää kiinnittää

huomiota siihen, että automaattinen neuvonta täyttää lainsäädännön vaatimukset kaikilla kielillä, joilla sitä tarjotaan.

Tekoälyn käytön neuvonnassa voidaan siis arvioida johtavan palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden parantumiseen. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelu hallinnossa edellyttää monipuolisia palvelukanavia ja saavutettavia palveluja. Varsinkin lakisääteistä velvoitetta toteuttavan neuvonnan tulee olla vammaisyleissopimuksen 9 artiklan ja yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Digipalvelulain teknisen saavutettavuuden vaatimukset koskisivat soveltamisalallaan viranomaisten neuvonta-automaattioratkaisuja. Näillä vaatimuksilla pyritään siihen, että mahdollisimman moni voisi käyttää digitaalisia palveluita itsenäisesti. Saavutettavien digitaalisten neuvontapalveluiden laajentuminen olisi omiaan parantamaan aisteihin liittyviä vammoja omaavien henkilöiden pääsyä viranomaisten neuvontapalveluihin ja siten kehittämään yhdenvertaisuutta.

Viranomaisten neuvontapalveluiden saatavuuden laajentuminen ja vastausten monipuolistuminen voisivat myös vähentää hallinnon asiakkaiden osaamisesta, koulutuksesta ja työkokemuksesta johtuvia tiedollisia eroja eri ihmisryhmien välillä. Viranomaiset voisivat myös toteuttaa kohdennettuja ratkaisuja eri ryhmille, kuten nuorille, vammaisille tai vanhuksille nykyistä useammin, ja siten kehittää esimerkiksi palveluidensa yhdenvertaista saavutettavuutta.

Sääntely edellyttää ottamaan huomioon myös ne asiakasryhmät, jotka eivät välttämättä ole automaattisen neuvonnan kohderyhmää. Tällaisia asiakasryhmiä voivat olla esimerkiksi asiakkaat, jotka ovat digitaidottomia tai eivät omista digitaalisia laitteita tai eivät halua sellaista käyttää. Automaattista neuvontaa käyttöönotettaessa ja toteutettaessa tuleekin huomioida esimerkiksi digisyrjäytymiseen liittyvät riskit. Digisyrjäytymisen riski ja ylipäätään ihmiskeskeisyys on huomioitu ehdotettavassa sääntelyssä nimenomaisesti. Ihmiseltä saatavaa neuvontaa tulee lakisääteisesti tarjota jatkossakin, eikä sääntelyllä mahdollisteta ihmisen kokonaan korvaamista neuvonnassa. Automattinen neuvonta on osa monikanavaista palvelurakennetta ihmisneuvonnan tukena. Monikanavaisessa palveluympäristössä toimintaa voi myös pyrkiä suunnittelemaan siten, että ihmisresursseja suunnataan sinne, missä niitä eniten tarvitaan. Näin pystytään tosiasiallisesti huomioimaan eri asiakasryhmien tarpeita neuvonnan osalta. Oikeus ihmisen antamaan neuvontaan on nimenomaisesti huomioitu nyt ehdotettavassa sääntelyssä. Tämän arvioidaan turvaavan oikeusturvan lisäksi myös yhdenvertaisuutta.

Tekoälyn käyttöön liittyy yleisesti riskejä, jotka viranomaisten automatisoidussa neuvonnassa konkretisoituessaan vaikuttaisivat palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuuteen kielteisesti. Tekoälyjärjestelmä voi tuottaa vinoumia ja vääristymiä antaessaan esimerkiksi automaattista neuvontaa. Esimerkiksi tekoälyjärjestelmän hyödyntämä tietoaineisto voi antaa vajavaisen tai jopa harhaanjohtavan kuvan neuvottavasta asiasta. Vinoumat ja vääristymät voivat olla syrjiviä, varsinkin jos ne syntyvät usean eri vajavuuden tai harhaanjohtavuuden yhteisvaikutuksesta. Samoin tekoälyjärjestelmän päättelyprosessi voi johtaa vinoumiin ja vääristymiin esimerkiksi huonosti valittujen muuttujien ja luokittelun myötä. Päättelyprosessin vinoumat ovat erityisen haitallisia, sillä ne ovat usein vaikeasti havaittavissa. Vaikea havaittavuus johtuu usein niin sanotusta mustan laatikon ongelmasta. Mustan laatikon ongelma tarkoittaa ennen kaikkea siitä, ettei järjestelmän päättelyketju ole selitettävissä ihmiselle ymmärrettävällä tavalla esimerkiksi järjestelmän hyödyntämien suurien datamäärien ja tiedonkäsittelyn kompleksisuuden vuoksi. Tekoälyjärjestelmä voi olla myös välillisesti syrjivä yhdistelemällä suuressa datamäärässä sinällään neutraalia tietoa, jotka kuitenkin liittyvät syrjintäperusteisiin ja johtavat pahimmillaan esimerkiksi iän tai asuinpaikan perusteella syrjiviin neuvontakäytäntöihin. (Algoritminen syrjintä ja yhdenvertaisuuden edistäminen: Arviointikehikko syrjimättömälle tekoälylle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:54) Neuvonnassa käytettäviä automaattioratkaisuja käyttöön ottaville viranomaisille ehdotetaan erityistä

velvoitetta syrjintään liittyvien riskien hallitsemiseksi. Ehdotettavan sääntelyn voidaan arvioida tukevan viranomaisten mahdollisuutta tunnistaa potentiaalisia riskejä ja siten varautua niihin. Ehdotettavan sääntelyn katsotaan myös turvaavan mahdollisuutta valvoa automaattisesti annettavaa neuvontaa entistä paremmin.

4.2.8 Vaikutukset oikeusturvaan ja hyvään hallintoon

Neuvonta on keskeinen osa hyvän hallinnon ja oikeusturvan kokonaisuuden toteutumista ja viranomaisten neuvonnalle onkin jatkuva tarve. Samaan aikaan julkisen talouden tilanne on edelleen vaikea ja varsinkin valtionhallintoon kohdistuu huomattava sopeuttamisen tarve. Viranomaisen voi joutua vähentämään neuvontaan käytettävissä olevaa henkilöstöä kohdentaakseen resurssejaan viranomaisen muuhun lakisääteiseen toimintaan. Pitkät odotusajat ja viiveet neuvonnan saatavuudessa heikentävät hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan asian käsittelyn asianmukaisesti ja ilman viivytystä toteutumista ja ovat ongelmallisia myös oikeusturvan kannalta.

Mahdollisuus hyödyntää tekoälyä edistäisi neuvonnan automatisointia viranomaisissa. Tällöin viranomaisen neuvontaa olisi nykyistä enemmän saatavilla myös normaalien palveluaikojen ulkopuolella, joutuisasti ja viivytyksettä hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Tekoälyn hyödyntäminen parantaisi myös automaattisesti annettavan neuvonnan laatua. Tällöin asiakas saisi myös aikaisempaa todennäköisemmin tarvitsemaansa neuvontaa. Automaattisen neuvonnan yleistymisellä olisi siis myönteisiä vaikutuksia oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen.

Tekoälyn hyödyntäminen ja etukäteen laadituista vastauksista luopuminen voivat johtaa kuitenkin myös siihen, että automaattisesti annetuissa neuvoissa on enemmän virheitä, tai että vastauksissa olevat virheet ovat vaikeampia havaita, elleivät viranomaiset riittävästi toteuta digipalvelulain 6 b §:n mukaisia velvoitteitaan. Näin ollen myös kielteiset vaikutukset oikeusturvaan ja hyvään hallintoon ovat mahdollisia. Esimerkiksi aiempaa suuremmat määrät asiakkaita voivat altistua virheille, jos neuvonta on laajemmin automatisoitua ja virheellinen tieto välittyy kaikille digitaalista palvelua käyttäville asiakkaille. Kuitenkin myös nykyisen sääntelyn sallimat ratkaisut tekevät virheitä, koska ne eivät aina tunnista esitettyä kysymystä tai sen asiayhteyttä oikein, tai koska ne eivät pysty antamaan teknologian rajoitteiden vuoksi sopivaa vastausta. Tekoälyä käyttämällä tällaisten virheiden määrää voitaisiin vähentää.

Mahdollisia tekoälyn käytön neuvonnassa kielteisiä vaikutuksia on punnittava nykyisin käytössä olevan automaation tekemien virheiden lisäksi myös suhteessa ihmisen antaman neuvonnan virheiden riskiin. Ihmisten tekemät virheet ovat kuitenkin erilaisia laadultaan, eivätkä ne yleensä yleisty koskemaan suurta joukkoa viranomaisen asiakkaita. Ihmisen antaman neuvonnan valvonnasta ja ihmisten tekemien virheiden korjaamisesta on lisäksi, ainakin toistaiseksi, enemmän kokemusta, minkä lisäksi viranomaisilla on tätä varten vakiintuneet menettelyt ja käytännöt. Näistä syistä ehdotukseen sisältyy nimenomainen velvoite viranomaiselle määrittellä ja toteuttaa toimenpiteet, joilla varmistetaan viranomaisen asiakkaiden oikeusturva. Lisäksi lain tasolla turvattaisiin se, että ihmisneuvontaa tulee aina olla saatavilla, minkä arvioidaan edistävän oikeusturvan toteutumista silloin, kun viranomaisen toteuttaa monikanavaista neuvontaa, johon kuuluu myös automaattisesti annettava neuvonta.

Automaattisessa neuvonnassa merkitystä on myös hallintolain 6 §:ssä säädetyllä luottamuksensuojan periaatteella. Luottamuksensuojasta voi olla myös toimialakohtaista erityissääntelyä. Neuvonta voi muodostaa viranomaisen asiakkaalle oikeutetun odotuksen viranomaisen tulevista toimenpiteistä tai tulevasta ratkaisusta. Luottamuksensuojan syntymiseksi annetun neuvon on kuitenkin oltava myös lainmukainen, eli luottamuksensuojan

kuulumattomia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita viranomaisella ei olekaan oikeutta käsitellä. Tätä riskiä voidaan hallita etukäteen teknisillä toimenpiteillä sekä kehottamalla asiakasta olemaan syöttämättä asiaan kuulumattomia tietoja. Riskien vakavuus ja todennäköisyys sekä niiden hallitsemiseksi tarkoituksenmukaista toimenpiteet ovat kuitenkin viime kädessä tapauskohtaisia.

4.2.10 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin

Kielellisten oikeuksien toteuttamisessa on säädetty erikseen kielilainsäädännössä, joten ehdotettava lakimuutos ei sinänsä vaikuttaisi kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta vuodelta 2025 (Valtioneuvoston julkaisuja 2026:2) on kuitenkin kiinnitetty huomiota kielellisten oikeuksien toteutumisen haasteisiin digitaalisissa palveluissa. Kertomuksessa todetaan, että kieliryhmien keskuudessa tekoälyn lisääntyneeseen käyttöön suhtaudutaan varauksella (s. 114). Kertomuksessa viitatus vuoden 2024 kielibarometrin mukaan suomenkieliset ovat ruotsinkielisiä tyytyväisempiä julkisiin digipalveluihin omalla kielellään, ja eri digipalveluista vähiten tyytyväisiä barometrin vastaajat olivat chatbotteihin ja digiavustajiin (kertomuksen s. 106). Svenska Finlands folkting on esittänyt, että tekoälyn käyttö käännösapuna on heikentänyt digitaalisissa palveluissa ruotsinkielisten käännösten laatua ja Kotuksen ruotsin kielen lautakunnan mukaan digipalveluiden ruotsinkieliset tekstit eivät ole yhtä kattavia kuin suomenkieliset, ruotsinkielinen versio puuttuu toisinaan kokonaan, tai ruotsinkielistä palvelua ei päivitetä kuten suomenkielistä (kertomuksen s. 106–107).

Kertomuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston tulee arvioida, pitäisikö nimenomaista kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä sisällyttää sääntelyyn sähköisistä palveluista. Valiokunta piti kuitenkin tervetulleena, että teknologian ja tekoälyn kehitys tuo uusia mahdollisuuksia myös kielellisten oikeuksien turvaamiseen (PeVL 18/2026 vp, kappale 4).

Tekoälyn käytön lisääntyminen viranomaisten neuvonnassa hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti voi siis heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista, mikäli viranomaiset eivät kiinnitä riittävästi huomiota lakisääteisiin velvoitteisiinsa, hanki riittävästi asiantuntemusta tai osoita asianmukaisia resursseja automaattisen neuvonnan kehittämiseen ja käyttöön yhdenveroisesti kaikilla asiointikielillään. Erityisesti riski koskee viranomaisia, joiden on palveltava myös saamen kielillä, koska saamen kielet ovat uhanalaisia ja koska saamen kielillä kirjoitettua materiaalia tekoälyn kouluttamista varten on saatavilla vähemmän kuin suomen- ja ruotsinkielistä materiaalia.

Mahdollisten kielteisten vaikutusten kielellisiin oikeuksiin ennaltaehkäisemiseksi ehdotetaan automaattista neuvontaa koskevaan sääntelyyn erilaisia velvoitteita. Ehdotetun 6 b §:n mukaisesti viranomaisen olisi varmistuttava ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa siitä, että lainsäädännön, mukaan lukien kielilainsäädännön, vaatimukset toteutuvat myös automaattisessa neuvonnassa ja että automaattisen neuvonnan käyttö edistää kielellisten oikeuksien toteutumista osana viranomaisen kielilainsäädännön mukaista velvoitetta. Viranomaisen on myös huolehdittava, että automaattisen neuvonnan käytöllä ei ole kielteisiä vaikutuksia viranomaisen asiakkaiden oikeusturvalle, mikä tarkoittaa muun muassa riittävän selkeää ja ymmärrettävää kieltä sekä lain mukaisen asiointikielen käyttöä. Lisäksi viranomaisen on edistettävä automaattisen neuvonnan käytössään myös yhdenvertaisuutta, mikä osaltaan tarkoittaa myös kielellisten oikeuksien edistämistä, monipuolisia ja saavutettavia asiointikanavia, sekä riittävän selkeää ja ymmärrettävää neuvontaa viranomaisen kielilainsäädännön mukaisilla asiointikielillä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Sääntelyn soveltamisala

Ehdotetut muutokset, kuten digipalvelulain 6 a § tähänkin asti, koskevat sellaista neuvontaa, jota viranomainen antaa digitaalisessa palvelussa. Tämä rajaa sääntelyn soveltamisalaa niin, että se koskee automaattista neuvontaa vain viranomaisen verkkosivuilla tai mobiilisovelluksessa. Valmistelun aikana on arvioitu mahdollisuuksia sijoittaa automaattista neuvontaa koskeva sääntely digipalvelulain sijaan hallintolakiin, jolloin säännöksiä sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikenlaiseen viranomaisneuvontaan käytetystä kanavasta riippumatta. Tällaisen muutoksen valmistelu ja siihen liittyvien vaikutusten arviointi ei kuitenkaan ole ollut mahdollista lainvalmisteluhankkeelle varatun ajan ja resurssien puitteissa. Valmistelun aikana on katsottu, että kohdennetusta muutoksesta nykyiseen digipalvelulakiin olisi kuitenkin hyötyä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.1.2 Automatisoidut yksittäispäätökset

Kuten edellä jaksossa 2.3.4 on kuvattu tarkemmin, automatisoituja yksittäispäätöksiä voi syntyä neuvonnan yhteydessä ilman varsinaista hallintoasian käsittelyn päättävää ratkaisua. Valmistelun aikana on arvioitu sitä, voitaisiinko digitaalisissa palveluissa annettavan neuvonnan osalta säätää yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan edellyttämällä tavalla automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Tämä mahdollistaisi nykyistä laajempaa ja syvällisempää automaattista neuvontaa, mikä puolestaan kasvattaisi automatisoinnista saatavia hyötyjä. Valmisteluun käytössä olleen aikataulun puitteissa ei kuitenkaan ole ollut mahdollista tehdä tarkempaa arviota siitä, millaiset yleislainsäädännön tason suojatoimet voisivat automaattisen neuvonnan yhteydessä olla yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan tarkoittamalla tavalla asianmukaisia ja riittäviä, kuitenkin niin, että automaattisen neuvonnan hyödyt voidaan saavuttaa.

Oikeusministeriö on joulukuussa 2025 käynnistänyt hankkeen, jossa on tarkoitus selvittää missä vaiheissa hallintoasioiden käsittelyä tekoälystä voisi olla apua, sekä arvioida, mitä lakimuutoksia tekoälyn käyttö tällöin edellyttäisi. Selvitystyö keskittyy kuitenkin ensisijaisesti hallintomenettelyyn ja hallintoasioiden päätöksentekoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tammikuussa 2026 käynnistänyt hankkeen, jonka tavoitteena on valmistella säännökset, jotka mahdollistavat tekoälyn ja automaation käytön hoidon tarpeen arvioinnissa perusterveydenhuollossa potilaan perusoikeudet turvaten. Hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle arvion mukaan syksyllä 2026.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Johdanto

Valmistelun aikana on selvitetty muille EU-jäsenvaltioille toimitetun kyselyn avulla, onko jäsenvaltiossa voimassa kansallista sääntelyä, joka koskee erityisesti automaation tai tekoälyjärjestelmien käyttöä julkishallinnossa luonnollisten henkilöiden kanssa asioitaessa. Lisäksi tiedusteltiin, onko jäsenvaltiossa tehty tai harkittu tehtäväksi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdan perusteella. Jäsenvaltioista Espanja, Tanska, Slovakia, Ranska, Bulgaria, Slovenia, Irlanti, Tšekki, Puola, Portugali, Belgia, Ruotsi vastasivat kieltävästi molempiin kysymyksiin. Osa edellä mainituista jäsenvaltioista nosti

kuitenkin esiin, että jäsenvaltio on julkaissut ohjeet vastuullisesta tekoälyn käytöstä julkisissa palveluissa. Lisäksi Belgia nosti esiin 40 liittovaltion organisaation allekirjoittaman peruskirjan tekoälyn vastuullisesta käytöstä julkisissa palveluissa yksilöille, yrityksille ja organisaatioille tarjottavien palvelujen yhteydessä.

Edellä mainituista jäsenvaltioista Puola avasi vastauksessaan tarkemmin chatbotteihin liittyvää sääntelykehikkoa. Vastauksen mukaan Puola nojaa sääntelykehikossaan laajempaan EU-oikeudelliseen ja kansalliseen sääntelyyn, joka pitää sisällään tekoälyasetuksen, yleisen tietosuojasetuksen, julkisia digitaalisia palveluja koskevan kansallisen lain sekä Puolan tekoälyä koskevan kehityspolitiikan, joka ohjaa tekoälyn käyttöä julkisessa hallinnossa. Kunnalliset chatbotit (kuten Gdynia) operoivat tässä sääntelykehikossa. Parhailaan Puolassa valmistellaan tekoälyasetuksen täytäntöönpanoa koskevaa lakia, joka huomioi muun ohella tekoälyasetuksen 50 artiklassa säädetyt avoimuusveloitteet.

Unkari oli vastaajista ainoa, joka ilmoitti, että maassa on kansallista sääntelyä, joka koskee tekoälyn käyttöä julkishallinnossa luonnollisten henkilöiden kanssa asioitaessa. Unkarissa on käytössä valtio-omisteisen yrityksen kehittämä tekoälyä hyödyntävä keskustelurobotti MIA, joka on keskitetty hallinnollinen palvelu ja jonka julkisen hallinnon organisaatiot voivat ottaa käyttöön digitaalisissa palveluissaan. Unkarin kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin kyse lähinnä keskitetyn palveluautomaattioratkaisun hallinnollisesta järjestämisestä.

Muut kuin edellä mainitut jäsenvaltiot eivät vastanneet kyselyyn. Kyselyn lisäksi valmistelun yhteydessä on selvitetty eräiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöä siltä osin kuin kyse on tekoälyn hyödyntämisestä julkisessa hallinnossa yleisellä tasolla.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa hallintomenettelyä ohjaa vuonna 2017 uudistettu hallintolaki (förvaltningslagen, 2017:900), joka muodostaa oikeudellisen perustan tehokkaalle ja lainmukaiselle viranomaistoiminnalle. Hallintolakia sovelletaan sen 1 §:n perusteella asioiden käsittelyyn hallintoviranomaisissa sekä hallintoasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa. Lisäksi hallintolain 5–8 §:n säännökset hyvän hallinnon perusteista koskevat myös muuta hallinnollista toimintaa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa. Hallintolain 6 §:n perusteella viranomaisen on huolehdittava siitä, että yhteydenpito yksityisten henkilöiden kanssa on sujuvaa ja helppoa. Lisäksi viranomaisen tulee antaa yksityiselle henkilölle sellaista apua, että hän voi huolehtia omista eduistaan. Apua on myös annettava siinä määrin kuin se on asian luonteen, henkilön avuntarpeen ja viranomaisen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista. Hallintolain 7 §:n perusteella viranomaisen on oltava yksityisten henkilöiden tavoitettavissa.

Hallintolain uudistuksen yhteydessä hallintolain 7 § muutettiin aiempaa teknologianeutraalimpaan ja laajempaan muotoon eikä 7 §:ssä enää mainita tiettyjä yhteydenottotapoja, kuten faksia tai sähköpostia. Hallintolaissa tai muussa kansallisessa lainsäädännössä ei muutoinkaan ole yleisiä säännöksiä julkisen hallinnon digitaalisten yhteydenottokanavien tai digitaalisen viestinnän käytöstä tai suunnittelusta. Kansallinen lainsäädäntö ei myöskään sisällä säännöksiä, jotka erityisesti sääntelisivät automaation tai tekoälyn avulla annettavaa viranomaisen neuvontaa. Sen sijaan kansallisella tasolla on lähinnä annettu erilaisia ohjeita ja suuntaviivoja tekoälyn hyödyntämisestä.

Ruotsin valtionhallinnon kehittämisviraston (Statskontoret) vuonna 2024 tekemän selvityksen perusteella valtion viranomaiset ovat hyvin eri vaiheissa tekoälyn käytön suhteen ja käyttävät tekoälyä vaihteleviin tarkoituksiin (saatavilla osoitteessa https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2024/oos_51---utskriftsversion.pdf).

Selvityksen mukaan tekoälyä hyödynnetään esimerkiksi viranomaisten ja yleisön välisessä viestinnässä. Selvityksen mukaan esimerkiksi veroviranomaisella (Skatteverket), maanmittausviranomaisella (Lantmäteriet) ja eläkeviranomaisella (Pensionsmyndigheten) on käytössään chatbotteja, jotka vastaavat yleisön kysymyksiin. Kaikkien edellä mainittujen viranomaisten verkkosivuilla todetaan, että chatbotin avulla on mahdollista saada ainoastaan yleistä neuvontaa eikä keskusteluun tule syöttää mitään henkilökohtaisia tietoja.

5.2.3 Tanska

Tanskassa hallinto-oikeus koostuu lainsäädännöstä, kuten hallintolaista (forvaltningsloven (Lov nr. 443 af 22. april 2014)), ja lainsäädännön rinnalla sovellettavista valvontaviranomaisten, erityisesti parlamentin oikeusasiamiehen (Folketingets Ombudsmand), ratkaisukäytäntöön perustuvista hallinto-oikeudellisista periaatteista. Periaatteet asettavat vaatimuksia julkishallinnon digitaalisten järjestelmien suunnittelulle ja toiminnallisuuksille sekä niiden kehittämiseksi, käyttöönotolle ja käytölle. Uuden ratkaisukäytännön myötä periaatteet kehittyvät jatkuvasti vastaamaan teknologisia ja yhteiskunnallisia muutoksia.

Tanskan hallintolain 7 §:n perusteella hallintoviranomaisen on tarpeen mukaan annettava neuvontaa ja apua henkilöille, jotka ottavat yhteyttä viranomaisen toimialaan kuuluvissa asioissa. Parlamentin oikeusasiamiehen ohje- ja tulkintakokoelma ohjaa viranomaisia hyvän hallintotavan ja hallintolain noudattamisessa. Viranomaisen neuvontavelvollisuuden osalta ohje- ja tulkintakokoelmassa todetaan muun ohella, että yleisistä oikeusperiaatteista ja hyvästä hallintotavasta seuraa, että neuvontaa on annettava myös hallintolain soveltamisalan ulkopuolella, mukaan lukien varsinaisen hallintotoiminnan yhteydessä. Neuvonnan sisältöä koskevia erityisvaatimuksia ei voida esittää yleisluontoisesti, vaan ne riippuvat olosuhteista ja kansalaisen mahdollisesti esittämistä kysymyksistä. Neuvonnan muodolle ei ohje- ja tulkintakokoelman mukaan ole erityisvaatimuksia. Tanskan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, jotka erityisesti sääntelisivät automaation tai tekoälyn avulla annettavaa viranomaisen neuvontaa. Parlamentin oikeusasiamiehen ohje- ja tulkintakokoelma sisältää kuitenkin yleisiä hallinto-oikeudellisia vaatimuksia ja suosituksia julkisille IT-järjestelmille.

Tanskassa julkisen hallinnon toimijat hyödyntävät chatbotteja yleisölle annettavassa neuvonnassa. Esimerkiksi 26 kunnan verkkosivuilla on käytössä chatbot Muni, joka vastaa asukkaiden kysymyksiin tekstipohjaisesti sekä äänellä hyödyntäen generatiivista tekoälyä. Kööpenhaminan yliopistollinen sairaala (Rigshospitalet) tarjoaa potilaiden ja omaisten käyttöön tekoälypohjaisen keskustelurobotin, joka antaa vastauksia kilpirauhassyöpää koskeviin kysymyksiin ympäri vuorokauden. Keskustelurobotti perustuu sairaalan julkisesti saatavilla oleviin hoito-ohjeisiin eikä sillä ole pääsyä potilaiden potilasasiakirjoihin.

5.2.4 Norja

Norjassa julkisen hallinnon asioiden käsittelystä säädetään hallintolaissa (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), LOV-1967-02-10) sekä yksityiskohtaisemmassa sektorikohtaisessa sääntelyssä. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoviranomaisella on toimialallaan yleinen neuvontavelvollisuus. Hallintolain 11 § sisältää linjaukset siitä, milloin neuvontavelvollisuus syntyy, keitä se koskee, mistä asioista on neuvottava ja mikä on neuvontavelvollisuuden laajuus. Muun kuin asianosaisen osalta neuvontavelvollisuus syntyy vasta yhteydenoton perusteella ja vain jos yhteydenotto koskee kyseisen henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia hänelle ajankohtaista merkitystä omaavassa asiassa (11 §:n 3 momentti). Viranomaisen voi itse päättää, annetaanko neuvontaa asianosaisille ja muille kirjallisesti vai suullisesti, mutta neuvottavan toiveelle ja tarpeelle on annettava painoarvoa.

Norjan hallintolakia on uudistettu kokonaisvaltaisesti ja Norjan hallitus on hyväksynyt kesäkuussa 2025 uuden lain asioiden käsittelystä julkisessa hallinnossa (lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), LOV-2025-06-20-81), joka korvaa nykyisen hallintolain. Laki ei toistaiseksi ole vielä voimassa, sillä se tulee voimaan kuninkaan päättämänä ajankohtana. Uuden lain esitöissä on tunnistettu, että useilla viranomaisilla kuten Norjan työ- ja hyvinvointihallinnolla (Nav) ja Norjan verohallinnolla (Skatteetaten) on käytössä automaattisia neuvontajärjestelmiä, joissa käyttäjä voi esittää kysymyksiä chatbotille. Tällaisen neuvonnan todetaan olevan nykyisin pääosin yleisluonteista, mutta uuden teknologian, kuten generatiivisen tekoälyn, kehityksen myötä on syytä odottaa, että tällaiset automatisoidut neuvontajärjestelmät voivat jatkossa tarjota yhä yksilöllisempää ja täsmällisempää neuvontaa. Tästä huolimatta neuvontaa sekä sähköistä viestintää koskeva sääntely säilytetään hallintolaisissa suurelta osin ennallaan. Yleisesti voidaankin todeta, että Norjassa voimassa olevaan tai uuteen hyväksytyyn hallintoviranomaisia koskevaan sääntelyyn ei sisälly erityisiä säännöksiä automaation tai tekoälyn avulla annettavasta viranomaisneuvonnasta.

Kuten edellä on jo viitattu, Norjassa viranomaiset hyödyntävät chatbotteja yleisölle annettavassa neuvonnassa. Esimerkiksi noin 100 kunnalla on käytössä chatbot Kommune-Kari, joka vastaa asukkaiden kysymyksiin kunnan palveluista, hakuajoista ja aukioloajoista. Kommune-Kari on sääntöpohjainen keskustelurobotti, jonka antamat vastaukset on ennalta määritelty. Tekoälyä ja koneoppimista hyödynnetään kysymysten ja kielen ymmärtämisessä. Myös Norjan työ- ja hyvinvointihallinnon (Nav) tarjoaman chatbot Fridan antamat vastaukset on ennalta määritelty. Myös tässä tapauksessa tekoälyä hyödynnetään kysyjän kirjoittaman tekstin tulkitsemisessä.

5.2.5 Viro

Virossa keskeiset hallintomenettelyä koskevat säännökset sisältyvät hallintomenettelylakiin (Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354). Vuonna 2022 Viron hallitus antoi parlamentille (Riigikogu) esityksen, jossa ehdotettiin, että hallintomenettelylakiin lisättäisiin nimenomainen oikeusperusta automaattiselle hallintomenettelylle. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä oli tarkoitus säätää automaattisten keskustelurobottien käytöstä. Esityksen taustalla oli Viron oikeusministeriön vuonna 2020 laatima selvitys, jossa tunnistettiin perustuslaista johdetun hyvän hallinnon perusoikeuden näkökulmasta ongelmalliseksi, jos julkista valtaa käyttävän tahon nimissä toimiva virtuaaliavustaja antaa virheellisiä ohjeita tai lainvastaisia suosituksia tai käyttäytyy muuten epäkohteliaasti tai loukkaavasti. Lisäksi tunnistettiin perustavanlaatuisempi ongelma sen osalta, voiko valtio perustuslaista johtuvan ihmisarvon periaatteen näkökulmasta velvoittaa hallinnon asiakkaat kommunikoimaan robotin kanssa vai onko heille taattava mahdollisuus halutessaan asioida luonnollisen henkilön kanssa.

Parlamentille annetun esityksen perusteella hallintomenettelylakiin olisi lisätty uusi automaattista hallintomenettelyä koskeva pykälä, jossa olisi säädetty muun ohella automaattisessa hallintomenettelyssä huomioon otettavista seikoista. Pykälään olisi lisäksi sisällynyt momentti, jossa olisi nimenomaisesti säädetty, että jos hallintoviranomainen käyttää neuvontavelvollisuuden täyttämiseksi tai menettelyn osapuolelta lausunnon, mielipiteen tai selityksen pyytämiseksi automaattisia keskustelurobotteja, menettelyn osapuolelle tai hakemuksen tekemistä harkitsevalle henkilölle annetaan mahdollisuus halutessaan asioida keskustelurobotin sijasta hallintoviranomaisen puolesta toimivan virkamiehen tai työntekijän kanssa. Lisäksi momentissa olisi velvoitettu, että menettelyn osapuolta tai hakemuksen tekemistä harkitsevaa henkilöä tiedotetaan tällaisesta mahdollisuudesta.

Momenttia koskevien ehdotettujen perustelujen mukaan momentissa säädettäisiin tulevaisuutta silmällä pitäen mahdollisuudesta käyttää automaattisia keskustelurobotteja neuvontavelvollisuuden täyttämiseksi tai menettelyn osapuolelta lausunnon, mielipiteen tai selvityksen pyytämiseksi. Suojatoimena säädettäisiin velvollisuudesta antaa mahdollisuus asioida halutessaan vuoropuhelujärjestelmän sijasta hallintoviranomaisen puolesta toimivan virkamiehen tai työntekijän kanssa. Henkilölle olisi ilmoitettava tällaisesta mahdollisuudesta. Ehdotettu sääntely olisi koskenut myös tilanteita, jossa jo käynnissä olevassa menettelyssä halutaan olla yhteydessä menettelyn osapuoleen ainoastaan robottien välityksellä.

Parlamentille annettu esitys raukesi lopulta vaalikauden päättymisen vuoksi. Automaattisen hallintomenettelyn laajentaminen on kuitenkin merkitty Viron hallitusohjelmaan, ja joulukuussa 2025 Viron oikeus- ja digiministeriö (Justiits- ja Digiministerium) lähetti lausuntokierrokselle lakiluonnoksen, jonka tarkoituksena olisi muuttaa hallintomenettelylakia siten, että automaattiselle hallintomenettelylle luotaisiin selkeä ja teknologiariippumaton oikeudellinen kehys. Lakiluonnos tai sen perustelut eivät sisällä mainintoja keskusteluroboteista tai automaation avulla annettavasta viranomaisneuvonnasta. Automaattisella hallintomenettelyllä tarkoitetaan lakiluonnoksen mukaan kuitenkin hallintopäätöksen tai muun asiakirjan antamisen lisäksi myös toimenpiteen tai menettelytoimen suorittamista automaattisesti tietojärjestelmän välityksellä ilman, että hallintoviranomaisen puolesta toimiva henkilö puuttuu asiaan välittömästi. Epäselväksi jää, miltä osin automaation avulla annettava viranomaisneuvonta olisi tämän sääntelyn piirissä.

Virossa oikeus- ja digiministeriön alainen tietojärjestelmäviranomaisen (Riigi Infosüsteemi Amet, RIA) tuottaa julkisen sektorin organisaatioiden käyttöön Bürokratt-palvelua, joka on julkisen sektorin organisaatioiden verkkosivuilla toimiva chatbottien verkosto, jonka avulla ihmiset voivat saada tietoa viranomaisilta ja käyttää sekä julkisia palveluja että tietopalveluita virtuaaliassistenttien avulla. Bürokratt hyödyntää suurten kielimallien ominaisuuksia luonnollisella kielellä olevan syötteen ymmärtämisessä ja kysymyksiin vastaamisessa.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoja ajalla 18.2.-10.4.2026 Lausuntopalvelu.fi:ssä. Luonnoksesta annettiin 75 lausuntoa. Lausuntoyhteenveto on saatavilla osana hankkeen asiakirjoja verkko-osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VM044:00/2025>.

Lausunnon esitysluonnoksesta antoivat Aalto-yliopisto, AI Finland ry, Ammattikorkeakoulujen tietohallintojohtajat – AAPA, Ammattiliitto Pro, Amnesty International Suomen osasto, apulaisoikeusasiamies Susanna Lindroos-Hovinheimo, Carecode Oy, Clarifi Oy, DigiFinland Oy, Digi- ja väestötietovirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Espoon kaupunki, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, FiCom ry., Finlands svenska synföbund rf., Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Innovaatorahoituskeskus Business Finland, Itä-Suomen yliopisto, Joroisten kunta, Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän yliopisto, Kaakkois-Suomen elinvoimakeskus, Kyseinen kaikkien elinvoimakeskusten yhteisenä lausuntona, Kansaneläkelaitos, KEHA-keskus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Lupa- ja valvontavirasto, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, maametsätalousministeriö, oikeusministeriö, Opetushallitus, jonka lausuntoon sisältyi myös Kotimaisten kielten keskuksen (Kotus) lausunto, Palvelualojen työnantajat Palta ry., Patentti- ja rekisterihallitus, Pirkanmaan hyvinvointialue, Porvoon kaupunki, professori

Riikka Koulu, professori Tom Bäckström Trust-M -
hankkeen puolesta, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, SOSTE
Suomen sosiaali ja terveys ry., Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Suomen Kuntaliitto
ry, Suomen metsäkeskus, Suomen Yrittäjät ry., Svenska Finlands folkting, STTK
ry., Tapaturmavakuutuskeskus, Teknologiateollisuus ry., Terveiden ja hyvinvoinnin
laitos, Teuvan kunta, Tilastokeskus, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Turun ammattikorkeakoulu
Oy, Turun kaupunki, Turun yliopiston tekoölyakatemia, Turvallisuus- ja
kemikaalivirasto, University of Helsinki Legal Tech Lab, Valtiokonttori, valtioneuvoston
oikeuskansleri, Valtori, Vammaisfoorumi ry., vanhusasiavaltuutettu, Vastuullinen tekoöly
ry., Verohallinto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, ympäristöministeriö. Lisäksi saatiin yksi
yksityishenkilön antama lausunto.

Esityksen perusteluja ehdotettiin täydennettäväksi. Oikeusministeriö toivoi perusteluita
täydennettäväksi tilanteilla, joissa voi olla kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan
tarkoittamista yksittäispäätöksistä ja varmistettavaksi, että perustelut käsittelyn
oikeusperusteesta ovat riittävän täsmällisiä erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn
osalta. Myös sosiaali- ja terveysministeriö huomioi tarpeen selvittää viranomaisten oikeutta
käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja
neuvonnassa. Myös Suomen Kuntaliitto ry. huomioi rajanvedon tietosuoja-asetuksen 22
artiklan osalta. Lukuisia muitakin yksittäisiä perustelujen täydentämis- ja tarkentamistoiveita
esitettiin edellä mainittujen lisäksi muun muassa Aalto-
yliopiston, Amnestyn, apulaisoikeusasiamiehen, Innovaatorahoituskeskus Business
Finlandin, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Professori Riikka Koulun, sosiaali- ja
terveysministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, University of Helsinki Legal
Tech Labin, Valtiokonttorin, Vammaisfoorumi ry:n ja yhdenvertaisuusvaltuutetun
lausunnoissa.

Lausuntopalautteen johdosta hallituksen esityksen perusteluja on täydennetty. Nykytilan
kuvauksen osalta on jatkovalmistelussa kuvattu tarkemmin muun muassa yhdenvertaisuutta
koskevaa lainsäädäntöä, viranomaisia velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, yleisen
tietosuoja-asetuksen 22 artiklan merkitystä sekä tekoölyasetuksen kansallista täytäntöönpanoa.
Lisäksi automaattisessa neuvonnassa käytettäviä eri teknologioita sekä suuriin kielimalleihin
liittyvää hallusinaatioilmiötä on kuvattu laajemmin.

Vaikutustenarviointeja ehdotettiin täydennettäväksi. Erityisesti Ammattiliitto Pro, Amnesty
International Suomen osasto, apulaisoikeusasiamies, oikeuskansleri, professori Riikka
Koulu, Finlands svenska synförbund rf, University of Helsinki Legal Tech Lab,
Vammaisliitto ja yhdenvertaisuusvaltuutettu huomioivat, että esityksessä tulisi arvioida
laajemmin erityisesti hallinnon asiakkaisiin ja kansalaisiin kohdistuvia riskejä ja negatiivisia
vaikutuksia. Ammattiliitto Pro kiinnitti huomiota siihen, ettei viranomaisten henkilöstön uusia
osaamis- ja koulutustarpeita ole huomioitu. Ammattiliitto Pron, apulaisoikeusasiamiehen,
Kotimaisten kielten keskuksen (Kotus) ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n mukaan tulee
varmistua siitä, että viranomainen antaa neuvontaa yhtäläisesti myös muulla tavalla neuvontaa
hakeville. Kotimaisten kielten keskus (Kotus) huomioi, että esitysluonnoksessa ei käsitellä
tekoölyn ympäristövaikutuksia. Oikeusministeriö kiinnitti vakavaa huomiota siihen, että
vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen tulisi huomioida
kattavammin. Oikeusministeriö korosti myös, että kielellisten oikeuksien toteutuminen tulisi
arvioida yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin yhteydessä. Valtiokonttori huomioi, että esitys
saattaa lisätä neuvontaan perustuvien vahingonkorvausvaatimusten
määrää. Vanhusasiavaltuutettu huomioi, ettei esityksessä ole arvioitu
ikävaikutuksia. Vaikutusten arvioinnin kohdalla vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin ja näiden
oikeuksien toteutumiseen, erityisesti kielellisten oikeuksien osalta, on täsmennetty.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota hallituksen tuoreeseen kertomukseen kielilainsäädännön soveltamisesta (Valtioneuvoston julkaisuja, 2026:2) ja siinä esille tuotuihin haasteisiin kielellisten oikeuksien toteutumisesta digitaalisessa palvelussa. Kertomuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston tulee arvioida, pitäisikö nimenomaista kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä sisällyttää sääntelyyn sähköisistä palveluista (PeVL 18/2026 vp, kappale 4). Koska arvioinnin tulisi koskea laajemmin digitaalisia palveluita eri toimialoilla eikä pelkästään automaattista neuvontaa, ei arviointia ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi tehtävän tämän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

Apulaisoikeusasiamies, Espoon kaupunki, Suomen Kuntaliitto ry., professori Riikka Koulu, oikeuskansleri, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, University of Helsinki Legal Tech Lab ja Vammaisfoorumi pitivät viranomaisille ehdotettuja laadun varmistamisen ja valvonnan sekä riskienhallinnan velvoitteita tai jotain niistä liian yleispiirteisinä, jolloin niiden perusteella viranomaisen konkreettiset toimintavelvoitteet jäävät epäselviksi. Näistä velvoitteista tulisi Amnesty International Suomen osaston ja oikeuskanslerin mukaan säätää tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin. Oikeusministeriö korosti velvoitteiden täsmällisyyden arvioimista hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Helsingin kaupunki ja Verohallinto taas pitivät velvoitteita sopivan yleistasoisina.

Virkavastuun kohdentamisen näkökulmasta sääntelyn kehittämistä ja arvioimista korostivat apulaisoikeusasiamies, oikeuskansleri ja oikeusministeriö. Aalto-yliopiston mukaan säännösehdotukset jättävät epäselväksi, mitkä kaikki työtehtävät voisivat olla julkisyhteisön työntekijän laajennetun virkavastuun piirissä. KEHA-keskus sekä Lupa- ja valvontavirasto huomauttivat, että lainsäädännössä tulisi selkeästi määritellä, miten vastuu jakautuu viranomaisten välillä. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnitti huomiota siihen, että kaikki digipalvelulain viranomaisen määritelmässä mainitut tahot eivät ole julkisyhteisöjä. Digi- ja väestötietovirasto ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy korostivat tarvetta sekä tarkentaa vastuuhenkilön tehtäviä ja velvollisuuksia että selkeyttää virkavastuun ulottuvuutta. Finlands svenska synförbund rf. edellytti, että ruotsinkielisen neuvonnan laadunvarmistus nimenomaisesti sisältyisi vastuuhenkilön tehtäviin. Sosiaali- ja terveysministeriö kannatti ehdotusta, mutta kehotti esityksessä konkretisoimaan virkavastuun jakautumista viranomaisessa. Turun ammattikorkeakoulu Oy totesi rikosoikeudellisen virkavastuun rajojen jäävän esityksessä epäselviksi. Turun kaupunki piti ehdotettua vastuuhenkilömallia ankarana ja katsoi, että järjestelmän toimittajalla tulisi olla osavastuu laadusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin, että palvelun käyttäjälle kerrottaisiin, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, ellei se ole muutoin ilmeistä. Amnesty International Suomen osaston, Finlands svenska synförbund rf:n, oikeuskansleri, oikeusministeriön, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n, Turun yliopiston tekoälyakatemia ja Vanhusasiavaltuutetun mukaan palveluautomaation käytöstä pitäisi selkeästi kertoa asiakkaalle aina. Myös apulaisoikeusasiamies korosti sen tärkeyttä, että asiakas saa selkeän tiedon siitä, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin, että pykälästä poistettaisiin säännös, jonka mukaan palveluautomaation viestien vaihdon yhteydessä ei voitaisi tuottaa viranomaisen ratkaisua. Amnesty lähtökohtaisesti kannattaa kohdan säilyttämistä laissa. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan säännökseen olisi perusteltua pikemminkin lisätä informatiivinen viittaus sen suhteesta tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ja hallintolain 8 b lukuun kuin poistaa nykyinen säännös. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n mukaan neuvonnan ja päätöksenteon välinen raja on

syytä pitää selkeänä. KEHA-keskus sekä sosiaali- ja terveysministeriö huomioivat viranomaisille aiheutuvan epävarmuuden siitä, milloin kyseessä on neuvontaa ja milloin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittama automatisoitu yksittäispäätös. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom mielestä olisi tarpeen selvittää neuvonnan ja automaattisen ratkaisun erotettavuutta asiakkaan näkökulmasta. Lupa- ja valvontavirasto pitää ehdotusta sääntelyä selkeyttävänä. Professori Riikka Koulu ja University of Helsinki Legal Tech Labin mukaan säännöksen poistaminen liudentaisi neuvonnan ja päätöksenteon välistä rajaa. Hallituksen esityksen perusteluissa on lausuntopalauteen johdosta kuvattu tarkemmin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan merkitystä. Ehdotetun sääntelyn ja automaattista ratkaisemista koskevan sääntelyn suhdetta selkeytettäisiin muuttamalla digipalvelulain soveltamisalaa koskevaa 3 §:ää.

Oikeuskansleri ehdotti palveluautomaation käsitteen määrittelemistä. Myös apulaisoikeusasiamies huomioi sekä palveluautomaation käsitteen määrittelemättömyyden että ”hallinnon asiakas” ja ”palvelun käyttäjä” -käsitteiden käytön nykyisessä pykälässä. Kotimaisten kielten keskus (Kotus) ehdotti, että termi ”luonnollinen henkilö” voitaisiin korvata yleiskielen sanalla ”ihminen”.

Lakiehdotusta on lausuntopalauteen perusteella muutettu yksityiskohtaisemmaksi ja tarkkarajaisemmaksi, ja käytettyjä käsitteitä on selkeytetty. ”Palveluautomaatio”-käsite korvattaisiin ”automaattisella neuvonnalla” ja ”luonnollinen henkilö” korvattaisiin ”ihmisellä”. Virkavastuun kohdentumisen varmistamiseksi varsinkin viranomaisen asiakkaan oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta turvaavia velvoitteita on tarkennettu ja laajennettu. Säännöskohtaisia perusteluja sekä arviota hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta on muutettu vastaavasti. Lausuntopalauteen johdosta avoimuusvelvoitetta ei myöskään ehdotettaisi muutettavaksi nykyisestä. Euroopan komission 11.5.2026 julkaiseman, tekoälyasetuksen 50 artiklan soveltamista koskevien suuntaviivojen luonnoksen valossa artiklan mukainen poikkeus avoimuusvelvoitteen noudattamisesta ei todennäköisesti tulisi edes viranomaisen neuvonnassa koskaan sovellettavaksi, joten avoimuusvelvoitteen pitäminen nykyisen kaltaisena olisi linjassa myös EU-sääntelyn vaatimusten kanssa.

Oikeusministeriö korosti voimaantulosäännöksen huolellista arvioimista. Oikeusministeriö ehdotti, että käytössä oleviin palveluautomaatioratkaisuihin sovellettaisiin kokonaisuudessaan voimassa olevaa lakia tai että riskienhallintavelvoitteen käyttöönotolle säädettäisiin riittävän pitkä siirtymäaika. Hallituksen esitystä on muutettu näiltä osin oikeusministeriön ehdotuksen mukaisesti. Helsingin kaupunki taas piti hyvänä, ettei riskienhallintavelvoitteita ulotettaisi koskemaan jo käytössä olevia palveluautomaatioratkaisuja. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan voimaantulosäännöksen perusteluihin olisi perusteltua tehdä rajaus, jonka mukaan vinoumia ja siten syrjintäriskiä aiheuttavia muutoksia ei voitaisi pitää vähäisinä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

3 §. Soveltamisala. Digipalvelulain soveltamisalaa koskevan 3 §:n 2 momenttia muutettaisiin digipalvelulain ja automaattista ratkaisemista koskevan lainsäädännön suhteen selkeyttämiseksi. Digipalvelulaki on 3 §:n 2 momentin mukaisesti erityislaki suhteessa hallinnon yleislakeihin (HE 60/2018 vp, s. 58). Lain 6 a §:stä ehdotetaan jäljempänä kuvatun mukaisesti poistettavaksi säännös, jonka mukaan viestien vaihdon yhteydessä ei voitaisi tuottaa viranomaisen ratkaisua. Informatiivisen säännöksen tarkoituksena on ollut alun perin tehdä selväksi se, että neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen. Informatiivinen säännös sisältyisi jatkossa digipalvelulain 2 luvun soveltamisalaa tarkentavaan 3 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan

automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa. Automatisoituja yksittäispäätöksiä olisi viranomaistoiminnassa mahdollista tehdä jatkossakin vain yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön puitteissa. Hallintoasiassa tehtävien ratkaisujen osalta automatisoidut yksittäispäätökset on sallittu hallintolain 8 b luvussa.

6 a §. *Automaattisen neuvonnan edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla digitaalisessa palvelussa voitaisiin antaa viranomaisen asiakkaalle neuvontaa automaattisesti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen mahdollisuudesta antaa asiakkaalleen neuvontaa, ohjausta ja opastusta, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon asiakkaan ja viranomaisen palvelun välillä. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin kahdesta neuvonnan automaattisesti antamisen edellytyksestä.

Sääntelyssä tähän asti käytetyn käsitteen ”palveluautomaatio” sijaan käytettäisiin käsitettä ”automaattinen neuvonta”, joka määriteltäisiin 1 momentissa. Kuten tähänkin asti, sääntelyn kohteena ei olisi tietojärjestelmä, vaan se osa digitaalista palvelua, joka varsinaisesti antaa neuvontaa automaattisesti. Käsite olisi teknisen sijaan toiminnallinen ja sen tarkoituksena on määrittellä ja kohdistaa viranomaisen velvollisuudet niin, että varsinaiset tekniset toimenpiteet voitaisiin kuitenkin tarvittaessa toteuttaa yksityisellä palveluntarjoajalla.

Nykyinen digipalvelulain 6 a § ei koske neuvontaa, jonka antaminen ei perustu laissa säädettyyn tehtävään tai velvollisuuteen (HE 145/2022 vp, s. 133). Viranomaisen yleisestä neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Neuvontavelvollisuus koostuu menettelyä koskevasta neuvonnasta, velvollisuudesta vastata tiedusteluihin ja kysymyksiin, sekä velvollisuudesta opastaa asiakas tarvittaessa asioimaan toimivaltaisen viranomaisen kanssa, jos viranomainen ei ole asiassa toimivaltainen. Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on myös annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuudesta voidaan säätää myös erityislainsäädännössä. Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen johdosta viranomaiset antavat kuitenkin myös neuvontavelvoitteitaan laajempaa ja yleisempää ohjausta ja opastusta, jotta asiointi viranomaisessa olisi sujuvaa. Jotta viranomaiset voisivat toteuttaa palveluperiaatetta entistä tehokkaammin ja monipuolisemmin, 6 a §:ää muutettaisiin niin, että automaattisesti voitaisiin antaa neuvonnan lisäksi myös ohjausta ja opastusta. Säännös sallisi automaattisen neuvonnan käytön siis lakisäateistä neuvontavelvoitetta laajemmin erilaisissa neuvonta- ja opastustilanteissa.

Viranomainen voi käyttää digitaalista palvelua neuvonnan lisäksi myös esimerkiksi tiedottamiseen ja viestintään. Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan. Digipalvelulain 5 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen velvoitteesta tiedottaa digitaalisissa palveluissaan selkeästi siitä, miten jokainen voi hoitaa asiansa viranomaisen kanssa sähköisesti. Kuntalain (410/2025) 29 §:n ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 34 §:n mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden on tiedotettava palveluistaan. Tällainen tai siihen rinnastettava tiedottaminen ja siihen liittyvät digitaalisen palvelun toiminnallisuudet, kuten hakujen tekeminen viranomaisen verkkosivuihin sisällytetyn tekoälyn avulla, eivät olisi ehdotetun sääntelyn soveltamisalassa, jos ja siltä osin kuin ne eivät perustu nimenomaiseen viestien vaihtoon yksittäisen viranomaisen asiakkaan kanssa, eikä hyvän hallinnon tai oikeusturvan varmistaminen edellytäkään niiden kohdalla erityisiä velvoitteita.

Pykälästä poistettaisiin säännös, jonka mukaan palveluautomaation viestien vaihdon yhteydessä ei voitaisi tuottaa viranomaisen ratkaisua (nykyinen 1 momentin 1 kohta). Säännöksen

tarkoituksena on ollut alun perin tehdä selväksi se, että neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen. Säännöksen tarkoituksena ei ole ollut kieltää neuvonnan ja hallintoasian päätöksenteon yhdistämistä samaan asiointitapahtumaan tai palveluketjuun. Nykyistä säännöstä on kuitenkin tulkittu tämän osalta vaihtelevasti, joten vastaavaa säännöstä ehdotetaan siirrettäväksi selkeämmässä muodossa lain 3 §:n 2 momenttiin.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin kahdesta neuvonnan automaattisesti antamisen edellytyksestä. Ensinnäkin asiakkaalle olisi kerrottava siitä, että hän on vuorovaikutuksessa ihmisen sijaan automaattisen neuvonnan kanssa. Säännös vastaisi nykyistä momentin 4 kohtaa, jota myös hallintovaliokunta on hallituksen esityksen HE 145/2022 vp yhteydessä korostanut (HaVM 39/2022 vp, s. 13). Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että viranomaisen asiakas ymmärtää, että hän ei keskustele viranomaisessa toimivan ihmisen kanssa. Jos asioinnin aikana viranomaisessa toimiva ihminen alkaa käydä keskustelua asiakkaan kanssa automaattisen neuvonnan sijaan esimerkiksi teknisen ongelman vuoksi tai koska automaattinen neuvonta ei pystykään antamaan sopivaa neuvontaa, olisi tästäkin kerrottava asiakkaalle.

Viranomaisen asiakkaalla tulisi myös olla mahdollisuus viestien vaihdon tallentamiseen. Säännös jättäisi varsinaisen tallentamisen toteuttamistavan osalta viranomaiselle laajan harkintavallan, koska viestien tallentamiseen voi liittyä erilaisia teknisiä ja käytännön seikkoja. Säännös vastaisi nykyistä momentin 6 kohtaa ja olisi tarpeen palvelun käyttäjän oikeusturvan takaamiseksi. Oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että virheelliset neuvot voivat muodostaa hallinnon asiakkaalle luottamuksensuojan (esimerkiksi KHO:2006:90). Veloitteen osalta merkitystä ei olisi sillä, käydäänkö viestien vaihto tekstinä, äänenä, tai jossain muussa muodossa.

Säännös ei koskisi sitä, miten viranomaisen tallentaa automaattisen neuvontapalvelun ja viranomaisen asiakkaan välillä käydyt viestinvaihdot omaan käyttöönsä. Tietojen tallentaminen voi kuitenkin olla perusteltua luottamuksensuojan sekä muiden lain mukaisten veloitteiden toteuttamiseksi. Näiltä osin tallentamiseen ja tallennettuihin tietoihin sekä niiden käsittelyyn, mukaan lukien henkilötietoihin, sovelletaan mitä muualla lainsäädännössä, kuten yleisessä tietosuojasetuksessa, tiedonhallintalaissa ja julkisuuslaissa säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen asiakkaalle olisi tarjottava mahdollisuus saada neuvontaa myös ihmiseltä. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa viranomaisen neuvontapalveluiden asianmukainen saatavuus myös muuten kuin automaattisesti, ja varmistaa että asiakas voi saada neuvontaa myös esimerkiksi silloin, kun automaattisesti annettava neuvonta ei ole riittävää, ymmärrettävää tai muuten asianmukaista. Verrattuna nykyiseen digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 5 kohtaan, velvoite olisi laajempi ja koskisi viranomaisen toimintaa kokonaisuutena eikä automaattisen neuvonnan yhteydessä tapahtuvaa ohjausta. Velvoite tukisi palveluperiaatteen toteutumista, viranomaisten asiakkaiden oikeusturvaa, sekä viranomaisen asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Viranomaisella ei olisi velvoitetta antaa välitöntä ja reaaliaikaista neuvontaa ihmisen toimesta digitaalisessa palvelussa, kuten ei tähänkään asti (ks. HE 145/2022 vp, s. 134). Automaattisen neuvonnan kanssa asioineet asiakkaat saisivat ihmisneuvontaa samoja menettelyjä käyttäen ja samoista kanavista kuin muutkin asiakkaat.

6 b §. *Automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistaminen ja valvonta.* Pykälän tarkoituksena olisi säätää nykyistä täsmällisemmin ja laajemmin viranomaisen veloitteista, jotka liittyvät automaattisesti annettavan neuvonnan käyttöönottoon ja käyttöön. Säätelyllä käytännössä korvattaisiin nykyisen 6 a §:n 1 momentin ennalta varmistamista koskevat veloitteet sekä 6 a §:n 2 momentissa säädetyt laadun valvontaa ja muun asianmukaisuuden

seuranta koskevat velvoitteet niin, että myös tekoälyjärjestelmien hyödyntäminen neuvonnan tarjoamisessa voitaisiin ottaa huomioon. Tarkoituksena on muodostaa kokonaisuus, jossa virkavastuu on mahdollista selkeästi ja täsmällisesti osoittaa niin, että automaattisen neuvonnan käyttöönottoon ja käytön valvontaan osallistuvien virkamiesten oikeusturva myös toteutuu. Velvoitteiden tarkoituksena on lisäksi varmistaa automaattisessa neuvonnassa asianmukaiset ihmiskontrollit sekä automaattista neuvontaa saavien viranomaisen asiakkaiden oikeuksien toteutuminen. Sääntely ei estäisi yksityisen tuottaman automaattisen neuvontapalvelun tai tietojärjestelmän hankkimista, automaattisen neuvonnan räätälöintiä yksityisen toimesta viranomaisen tarpeisiin tai yksityisten toimijoiden käyttämistä teknisissä toteuttamis- ja ylläpitotehtävissä. Velvoitteet koskisivat itse automaattista neuvontaa, eivät neuvonnan taustalla olevaa tai neuvontaa antavaa tietojärjestelmää.

Koska automaattinen neuvonta voisi jatkossa perustua viranomaisen sellaisenaan laatimien vastausten sijaan esimerkiksi tietoaaineistoon, jonka pohjalta tietojärjestelmä muodostaa vastaukset, voi neuvonnassa tapahtuvien virheiden luonne kuitenkin muuttua. Nykyisin käytössä oleva automaattinen neuvonta saattaa vastata asian vierestä, antaa selkeästi virheellisen vastauksen, tai jättää kokonaan vastaamatta asiakkaan kysymykseen. Jatkossa tekoälyä hyödyntävä automaattinen neuvonta voi antaa vastauksen, joka on kokonaan tai osittain virheellinen, mutta niin, että virheitä voi olla nykyistä vaikeampi tunnistaa. Virkavastuun kohdentaminen on ihmisen tekemän virheen kohdalla kuitenkin yleensä selvää, kun taas automaattisesti annettava neuvonta on useiden henkilöiden yhteistyön tulos. Tällöin virkavastuu on pystyttävä kohdentamaan henkilöihin, joilla on varsinainen vastuu neuvonnan lainmukaisuudesta ja sen valvonnasta. Näin myös huolehdittaisiin siitä, että viranomaisen vastaa edelleen kokonaisuudessaan neuvonnan antamisesta eikä voi luovuttaa sitä koskevia ydintehtäviään virkamieshallinnon ulkopuolelle.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin viranomaisen velvoitteista, jotka sen olisi toteutettava ennen kuin se ottaa käyttöön automaattista neuvontaa. Velvoitteet vahvistaisivat viranomaisen ennakkollista kontrollia automaattisesta neuvonnasta, viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta sekä viranomaisen asiakkaiden oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista.

Viranomaisen olisi varmistettava, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. On sinänsä selvää, että viranomaisen on toiminnassaan noudatettava lainsäädäntöä ja turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista niin kuin perustuslaki edellyttää. Lainsäädäntö ei edellytä viranomaisen toiminnalta täydellisyyttä, vaan virheet ovat mahdollisia ja niiden havaitsemiseen ja korjaamiseen on oltava asianmukaiset menettelyt. Säännöksen tarkoituksena olisi ennen kaikkea kohdistaa virkavastuuta neuvonnan lainmukaisuuden varmistamiseen, sekä kiinnittää viranomaisen huomiota siihen, että automaattisesti annettavan neuvonnan lainmukaisuus on keskeistä hyvän hallinnon ja perusoikeuksien toteutumiseksi. Jäljempänä kuvattujen momentin 1 ja 2 kohdan velvoitteiden tarkoituksena on myös osaltaan ohjata viranomaista luomaan riittävä tietopohja varmistamisvelvoitteen toteuttamiseksi.

Osana digitaalista palvelua automaattiseen neuvontaan kohdistuisi vaatimuksia sekä ehdotetuista 6 a ja 6 b §:stä että myös muualta digipalvelulaista. Viranomaisen digitaalisen palvelun on esimerkiksi noudatettava digipalvelulain 7 §:n mukaisia saavutettavuusvaatimuksia ja digipalvelulain 4 §:n mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvasuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolaisissa. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n johdosta viranomaisen olisi huolehdittava siitä, että automaattinen neuvonta edistää yhdenvertaisuutta osana viranomaisen toimintaa ja että automaattisen neuvonnan antamisessa on huomioitu viranomaisen yhdenvertaisuussuunnitelma. Tietosuojasääntelyn johdosta henkilötietojen käsittely on oltava lainmukaista. Kielilain perusteella yksityishenkilöiden

kieelliset oikeudet on turvattava ja viranomaisia veloitetaan edistämään kielellisiä oikeuksia. Kielellisistä oikeuksista säädetään myös esimerkiksi saamen kielilaissa ja viittomakielilaissa. Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten on otettava huomioon itsehallintolain 6 luvun kielisäännökset ja se, että maakunnassa valtion viranomaisten virkakieli on ruotsi. Lisäksi digitaalista palvelua ja neuvontaa koskevia vaatimuksia voi tulla muualta hallinnon yleislainsäädännöstä, toimialakohtaisesta erityislainsäädännöstä sekä EU-lainsäädännöstä, eikä niitä ole mahdollista kuvata tyhjentävästi tässä yhteydessä.

Lainmukaisuutta varmistavat toimenpiteet olisi suunniteltava ja mitoitettava viranomaisen momentin 1 ja 2 kohdan mukaisesti tekemän oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvien riskien arvion perusteella ja ne vaikuttaisivat myös jäljempänä kuvatun 2 momentin mukaisen valvonnan suunnitteluun. Toimenpiteet riippuisivat myös käytettävästä teknologiasta ja siitä, millaisia tietoja käsitellään ja millä tavalla, eikä niitä voi tässä yhteydessä kuvata tyhjentävästi. Tässä yhteydessä esimerkiksi suuriin kielimalleihin perustuvan automaattisen neuvonnan kohdalla olisi kiinnitettävä huomiota niin kutsutun hallusinoinnin riskiin. Toimenpiteiden määrittelyn ja toteuttamisen kannalta merkitystä on sillä, että viranomaisella on riittävä tietopohja ja osaaminen sekä asianmukaiset resurssit automaattisen neuvonnan käyttöönoton valmisteluun ja käytön valvontaan.

Momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen olisi arvioitava automaattisesti annetun virheellisen tiedon tai muun sisällöllisen virheen tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin. Automaattista neuvontaa saavalla viranomaisen asiakkaalla ei ole käytössään samankaltaisia oikeusturvan ja oikeussuojan keinoja kuin hallintoasian käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Viranomaisen olisikin tunnistettava suunnitellessaan automaattista neuvontaa ja sen käyttöönottoa millaiset virheet neuvonnassa ovat mahdollisia, miten todennäköisiä tällaiset virheet ovat ja kuinka vakavia näiden virheiden seuraukset voivat olla.

Oikeusturvaa ja perusoikeuksien toteutumista voidaan turvata esimerkiksi huolehtimalla siitä, että neuvonta on riittävän ymmärrettävää, siitä, että tietoaineisto, johon neuvonta perustuu, on asianmukaista, sekä siitä että neuvonta ei ole liian tulkinnanvaraista. Lisäksi viranomaisen on kerrottava asiakkailleen automaattisen neuvonnan käytöstään, sen toimintaperiaatteista ja sen rajoituksista. Viranomaisen voi myös huolehtia, että automaattista neuvontaa ei anneta muihin kuin sen aihepiiriin kysymyksiin, joita varten automaattisen neuvonnan taustalla olevaa tekoälyjärjestelmää on koulutettu ja testattu, ja että se ei anna vastausta, jos sen käytössä ei ole riittävästi tietoja täsmällisen vastauksen antamiseksi.

Momentin 2 kohdan mukaan viranomaisen olisi arvioitava automaattisen neuvonnan käytön mahdolliset syrjivät vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin ennen sen käyttöönottoa. Yhdenvertaisuuslakia täydentävästä syrjimättömyyden varmistamista koskevasta velvoitteesta olisi tässä yhteydessä tarpeen säätää riittävän ihmiskontrollin varmistamiseksi ja virkavastuun kohdentamiseksi. Automaattisen neuvonnan taustalla oleva tekoälyjärjestelmä voi tuottaa vinoumia tai sen toimintaan voi sisältyä vääristymiä, jotka voivat johtaa syrjintään jonkin kielletyn syrjintäperusteen perusteella. Tekoälyn syrjimättömyyteen ja syrjinnän riskiin onkin kiinnitetty runsaasti huomiota esimerkiksi erilaisissa suosituksissa, eettisissä ohjeistuksissa ja tieteellisessä tutkimuksessa. Viranomaisen olisi tunnistettava suunnitellessaan automaattisen neuvonnan käyttöönottoa, millaiset syrjivät vaikutukset neuvonnassa ovat mahdollisia, miten todennäköisiä tällaiset vaikutukset ovat, ja kuinka vakavia syrjivät vaikutukset voivat olla.

Viranomaisen voi varmistaa yhdenvertaisuuslaissa säädetyn syrjintäkiellon noudattamista esimerkiksi sillä, että tekoälyjärjestelmän kouluttamisessa käytetty aineisto on ollut tarpeeksi kattavaa ja edustavaa sekä käyttötarkoituksen kannalta oleellista, että tekoälyjärjestelmällä annettava neuvonta on selkeää ja ymmärrettävää asiointikielestä riippumatta, sekä

huolehtimalla siitä, että järjestelmä ei anna painoarvoa henkilöön liittyvälle syrjintäperusteelle. Viranomaisen voi soveltuvin osin huomioon hyödyntää myös erilaisia suosituksia ja työkaluja, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun antamat suositukset, tekoälyn yhdenvertaisuuden arviointikehikko (VNTEAS 2022:54), tekoälyasetuksen nojalla annetut ohjeet ja standardit, sekä Euroopan neuvoston tekoälyä koskeva riskienhallinta- ja vaikutustenarviointimalli HUDERIA.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvoitteista valvoa automaattista neuvontaa sen käytön aikana. Viranomaisen olisi automaattisen neuvonnan koko elinkaaren ajan valvottava, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Viranomaisen olisi myös viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos neuvonnassa havaitaan sen käytön aikana sisällöllinen virhe tai puute, joka voi vaarantaa viranomaisen asiakkaan oikeusturvan, tai jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia. Viranomaisen olisi korjattava havaittu sisällöllinen virhe tai puute tai estettävä syrjivät vaikutukset. Sisällöllinen puute voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että annettava neuvonta ei ole riittävän selkeää tai ymmärrettävää. Velvoite puuttua ei koskisi vähäisiä tai teknisluontoisia virheitä, joilla ei ole tosiasiallisesti vaikutusta hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen. Velvoitteiden tarkoituksena olisi kohdistaa virkavastuuta ja huolehtia siitä, että viranomaisen ottaa huomioon tarpeet sellaisille menettelyille ja ominaisuuksille, joilla neuvontaa on mahdollista valvoa riittävästi ja joilla voidaan viipymättä puuttua ongelmatilanteisiin. Ehdotettu velvoite ei vaikuttaisi viranomaisen yleiseen velvoitteeseen puuttua toiminnassaan havaittuihin virheisiin tai lainvastaiseen toimintaan, vaan se olisi sitä täydentävä.

Viranomaisen olisi varmistettava valvontaan asianmukaiset resurssit ja osaaminen. Automaattinen neuvonta olisikin otettava osaksi viranomaisen sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan käytäntöjä. Käytön aikana automaattista neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän toimintaa voidaan seurata erilaisin mittarein ja teknisin työkaluin sekä tekemällä pistokokeita. Viranomaisen voi myös saada asiakkailta palautetta tai viestejä, joiden perusteella voidaan selvittää, onko neuvonnassa ongelmia tai virheitä. Viranomaisen ei tarvitsisi itse toteuttaa teknisluontoisia laadunvarmistuksen ja valvonnan toimenpiteitä, mutta sen olisi esimerkiksi tutustuttava testauksen tuloksiin ja tehtävä niiden perusteella johtopäätökset.

Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen olisi dokumentoitava 6 a ja 6 b §:n mukaisten velvoitteidensa toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet sekä nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt. Säännös olisi tarpeellinen virkamiesten ja muiden tehtävävastuussa olevien henkilöiden oikeusturvan kannalta, koska virkavastuuta määriteltäessä ei voi jäädä epäselväksi, kenelle laissa säädetyt velvollisuudet kuuluvat ja keneltä edellytetään laissa säädetyistä johtuvia virkatoimia. Lisäksi sekä viranomaisen asiakkaan että viranomaisen määrittelemien vastuuhenkilöiden oikeusturvan kannalta on oleellista, että keskeiset velvoitteiden toteuttamiseksi tehdyt toimenpiteet on dokumentoitu.

Säännöksen mukaisia keskeisiä toimenpiteitä olisivat suoraan 6 a ja 6 b §:n mukaisten velvoittamisten toteuttamiseen välittömästi liittyvät toimenpiteet, joten niitä koskevaan dokumentaatioon sisältyisivät:

- kuvaus 6 a §:n mukaisia edellytyksiä toteuttavista toimenpiteistä, kuten miten mahdollisuus saada ihmiseltä neuvontaa on järjestetty sekä miten mahdollisuus tallentaa käyty viestien vaihto tarjotaan
- 6 b §:n 1 momentin mukaisten lain asettamien vaatimusten tunnistaminen esimerkiksi luettelon muodossa

- luettelo 6 b §:n 1 momentin mukaisista toimenpiteistä sekä suunnitelma niiden toteuttamiseksi
- 6 b §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaiset arvioinnit
- kuvaus 6 b §:n 2 momentin mukaisista valvonnan toimenpiteistä.

Keskeisiä toimenpiteitä eivät olisi velvoitteiden toteuttamisen suunnittelu- ja valmistelutehtävät tai erilaiset automaattisen neuvonnan taustalla olevan tietojärjestelmän kehittämisen toimenpiteet tai muut teknisluontoiset toimenpiteet. Dokumentointivelvollisuuden toteuttamisessa olisi mahdollista hyödyntää synergioita muualla lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden (esimerkiksi tekoälyasetuksen 27 artiklan mukainen perusoikeusvaikutusten arviointi suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tai yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi) toteuttamisen kanssa, ja ehdotettua säännöstä laajempi dokumentointi voikin olla tarpeen tällaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Dokumentaatiota voi sisältyä myös esimerkiksi digitaalisen palvelun käyttöönottoa koskevaan projektisuunnitelmaan tai organisaation laajuiseen tekoälyä koskevaan hallintamalliin.

Koska tietojärjestelmien kehittämisessä erilaiset vastuut eivät tyypillisesti ole selkeitä, olisi myös tarpeen säätää erikseen laissa, että vastuuhenkilöt nimetään riittävän yksiselitteisesti. Vastuuhenkilöt voidaan määrittellä esimerkiksi työjärjestyksissä, johtosäännöissä tai hallintosäännöissä, mutta vastuita voi olla myös kirjattuna tiedonhallintalaissa säädettyyn tiedonhallintamalliin sekä erilaisiin hanke- ja projektisuunnitelmiin. Laissa ei siten säädettäisi, missä asiakirjoissa vastuuhenkilöt määriteltäisiin ja kenen toimesta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista siten, että virkavastuun laajuus ei olisi riippuvaa siitä, minkälaisessa palvelussuhteessa henkilö suorittaa 6 a ja 6 b §:n mukaisia tehtäviä. Säännös olisi tarpeellinen, koska viranomaisissa automaation ja niiden taustalla olevien tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävissä voi toimia sekä virkasuhteisia että työsuhteisia henkilöitä. Rikoslain 40 luvun mukaisiin virkarikoksiin voi lain sanamuodon mukaan syyllistyä tietyin poikkeuksin vain virkamies tai luvun 12 §:n mukaan myös julkista valtaa käyttävä henkilö. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a alakohdassa tarkoitettun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Neuvonnan osalta se, missä määrin neuvontaan sisältyy julkista valtaa, on ollut tietyissä tilanteissa tulkinnanvaraista ainakin vahingonkorvauslakiin liittyvän oikeuskäytännön perusteella, vaikkakin vaikuttaa selvältä, että yleisesti neuvonnassa tai siihen liittyvissä valmistelevissa tehtävissä ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Jotta virkavastuu rikosvastuuna toteutuisi riittävästi, jotta vastuu olisi selkeästi ennakoitavissa eikä siinä olisi aukkoisuutta, ja jotta virkavastuun kohdistuminen ei olisi mielivaltaisesti riippuvaista tehtävää hoitavan työntekijän palvelussuhteen muodosta, olisi perusteltua säätää erikseen siitä, että ehdotetun sääntelyn mukaisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat kattavasti rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin siten kuin sitä sovelletaan virkamiehiin.

Voimaantulo. Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Koska ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää tekoälyn hyödyntämisen edellyttämiä muutoksia jo käytössä olevaan automaattiseen neuvontaan, jossa tekoälyä ei voida käyttää yhtä laajasti, ehdotetaan, että muutettua sääntelyä ei sovellettaisi lain voimaantulohetkellä käytössä olevaan

palveluautomaatioon, ellei tällaiseen palveluautomaatioon tehdä muita kuin vähäisiä muutoksia.

Muut kuin vähäiset muutokset tarkoittaisivat esimerkiksi muutoksia, jotka koskevat palveluautomaatiossa käytettävää teknologista toteuttamistapaa, palveluautomaation käyttötarkoitusta, tai jotka muuten olennaisesti vaikuttaisivat palveluautomaation toimintaan tai sen aiheuttamaan syrjinnän riskiin, kuten neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän vaihtaminen yhdestä järjestelmästä toiseen. Vähäisiä muutoksia olisivat esimerkiksi teknisten virheiden korjaaminen, tietojärjestelmän toimittajan vaihtaminen, tai palveluautomaatiossa käytetyn tietosisällön päivittäminen. Sitä mukaa kun käytössä olevia tietojärjestelmiä ja digitaalisia palveluita uusitaan ja päivitetään, jäisi nykyisen sääntelyn puitteissa toimiva palveluautomaatio siis pois käytöstä. Tällöin ehdotetun sääntelyn mukaiset vaatimukset voidaan luontevasti ja kustannustehokkaasti ottaa huomioon uusien palvelujen suunnittelussa ja käyttöönotossa.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2027 alkaen tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimeenpanoa ja toimivuutta seurataan valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valtiovarainministeriö on maaliskuussa 2025 julkaissut ohjeistuksen generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä julkisessa hallinnossa (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:9) ja ohjeistusta tulnaisiin päivittämään ehdotetun lakimuutoksen johdosta. Valtiovarainministeriö on asettanut lokakuussa 2024 generatiivisen tekoälyn hyödyntämisen yhteistyöryhmän, jonka toimikausi kuitenkin päättyy syyskuussa 2026. Jos vastaavaa toimintaa jatketaan myös vuonna 2027, voidaan sen yhteydessä tukea myös ehdotetun lain toimeenpanoa ja seurata sen toimivuutta.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

10.1 Yleistä

Ehdotetuilla säännösmuutoksilla on liittymiä useaan eri perusoikeuteen. Ehdotetut muutokset eivät velvoita viranomaisia tarjoamaan neuvontaa automaattisesti. Jos viranomainen kuitenkin päättää hyödyntää automaattista neuvontaa, on sen täytettävä muun viranomaistoiminnan tapaan yhdenvertaisuuden, oikeusturvan, hyvän hallinnon ja hallinnon lainalaisuuden vaatimukset. Käsiteltäessä henkilötietoja merkitystä on myös sääntelyn suhteella yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ja erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaiseen automatisoitujen yksittäispäätösten lähtökohtaiseen kieltoon.

Ehdotetulla säännösmuutoksilla on automaattista viranomaisneuvontaa toteutettaessa ja annettaessa merkitystä myös lainalaisuusperiaatteen ja virkavastuun toteutumisen kannalta. Niillä on liittymä myös perustuslain 124 §:ään, joka asettaa edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle.

10.2 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus turvataan perustuslain 6 §:ssä. Yhdenvertaisuutta turvataan myös useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 14 artiklassa sekä YK:n yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–43 ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti todettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 10/2024 vp, kohta 8), PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 21/2007 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s.2/I). Erottelut eivät tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 10/2024 vp, kappale 8, PeVL 57/2016 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2).

Perustuslain yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kiellettyjen syrjäntäperusteiden lista ei ole tyhjentävä, vaan kiellettyihin erotteluperusteisiin kuuluvat myös muut henkilöön liittyvät syyt, kuten esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 44). Säännöksessä kielletään myös välillinen syrjäntä eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Syrjinnän käsillä oloa on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2).

Viranomaisten tällä hetkellä käyttämät automaattioratkaisut perustuvat viranomaisissa toimivien luonnollisten henkilöiden etukäteen laatimiin vastauksiin. Nykyiset digipalvelulain 6 a §:n mukaiset ennalta varmistamisen velvoitteet viranomaisen automaattisesti annettavaan automaattiseen neuvontaan eivät sellaisinaan sovellu tekoälyjärjestelmällä annettavaan automaattiseen neuvontaan, minkä vuoksi niitä ehdotetaan poistettavaksi. Tekoälyjärjestelmää hyödynnettäessä automaattinen neuvonta voisi esimerkiksi luoda antamansa vastaukset hyödyntämänsä aineiston ja sen päättelyprosessien avulla. Tekoälyjärjestelmä voi kuitenkin tuottaa vinoumia tai sen toimintaan voi sisältyä syrjäntään johtavia vääristymiä sen antaessa automaattista neuvontaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä tekoälyn käytössä että sen sääntelyssä keskeisimpinä ongelmina erityisesti yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa sekä oikeusturvaa (PeVL 37/2021 vp, kohta 15).

Vinoumat ja vääristymät voivat johtua esimerkiksi tekoälyjärjestelmän hyödyntämisestä tietoaaineistosta tai sen päättelyprosesseista. Syrjivät vinoumat ja vääristymät syntyvät useimmiten tekoälyjärjestelmissä erilaisten vinoumien ja vääristymien yhteisvaikutuksesta, mutta merkitystä voi olla myös tekoälyjärjestelmän käyttöyhteydellä ja -tavalla. Tekoälyjärjestelmän mahdollisesti tuottamista vinoumistä ja vääristymistä seuraavia syrjinnän riskejä ei voitaisi hallita vastaavilla ennalta varmistamisen keinoilla, joita on tähän asti käytetty viranomaisten automaattioratkaisuissa, koska ennalta varmistamisen velvoite on kohdistunut vain neuvonnan tietosisältöön eikä neuvonnan tai automaation käytön varsinaisiin vaikutuksiin. Nykyinen digipalvelulain sääntely ei siis erityisesti pyrikään ehkäisemään automaattisen neuvonnan syrjiviä vaikutuksia.

Yhdenvertaisuuden kannalta on huomioitava myös erilaiset haavoittuvat ryhmät. Digitaalisten palvelujen kannalta haavoittuvuutta lisää erityisesti digitaidottomuus tai niin sanottu digitaalinen kuilu, sillä kaikilla ei ole mahdollista omistaa tai käyttää digitaalisia laitteita. Digisyrjäytymisen riski on huomioitu ehdotettavassa sääntelyssä. Digipalvelulain 6 a §:ään ehdotetaan säädettäväksi velvoite, jonka mukaan automaattista neuvontaa käyttävän viranomaisen on tarjottava asiakkailleen mahdollisuus saada myös ihmiseltä neuvontaa. Ehdotettava sääntely ei näin ollen mahdollista ihmisneuvonnan korvaamista automaatiolla, vaan automaatio olisi jatkossakin osa monikanavaista palvelurakennetta ihmisneuvonnan tukena. Näin ollen esimerkiksi digitaidottomat henkilöt saisivat jatkossakin palvelua ihmiseltä niin sanottuja perinteisiä palvelukanavia hyödyntämällä.

Tekoälyjärjestelmistä yhdenvertaisuudelle aiheutuvia riskejä on hallittu EU:n tekoälyasetuksessa muun muassa kieltämällä yhdenvertaisuuden kannalta erityisiä riskejä aiheuttavia tekoälykäytäntöjä. EU:n tekoälyasetuksessa on myös määritelty esimerkiksi henkilöiden perusoikeuksille merkittävän vahingon riskin aiheuttavia tekoälyjärjestelmiä suuririskisiksi. Tekoälyjärjestelmän tarjoajan on hallittava suuririskisen tekoälyjärjestelmän aiheuttamia riskejä riskinhallintajärjestelmällä, jolla tunnistetaan muun muassa perusoikeuksille aiheutuvat tunnetut ja kohtuudella ennakoitavissa olevat riskit. Suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöönottajana toimivan julkisoikeudellisen laitoksen ja julkisia palveluja tarjoavan yksityisen yhteisön on tietysin poikkeuksin tehtävä arviointi järjestelmän käytön mahdollisista perusoikeusvaikutuksista ennen järjestelmän käyttöönottoa.

Yhdenvertaisuuslain perusteella viranomaisen on tehtävä yhdenvertaisuuslain mukainen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tekoälyhankkeiden suunnitteluvaiheessa. Tekoälyjärjestelmän yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia on tehtävä ottaen huomioon tekoälyjärjestelmän käytön yhteiskunnallinen viitekehys ja tapauskohtaisuus. Arviointia ei näistä syistä voi tehdä vain teknologiatasolla. Arvioinnin tekemisessä voidaan hyödyntää olemassa olevia kansallisia ja ylikansallisia menetelmiä kuten tekoälyn yhdenvertaisuuden arviointikehikkoa (VNTEAS 2022:54).

Tekoälyasetuksen riskinhallintavelvoitteet kohdistuvat erityisesti suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin ja ovat lähinnä tekoälyjärjestelmän tarjoajan vastuulla, kun taas perustuslain mukaan virkatoimista vastaa viranomaisen itse eivätkä viranomaisten kaikki automaattisessa neuvonnassa käyttämät tekoälyjärjestelmät ole suuririskisiä tekoälyasetuksessa tarkoitettulla tavalla. Viranomaisen sinänsä voi olla sekä tekoälyjärjestelmän tarjoaja että käyttöönottaja, mutta tämän edellyttäminen pelkästään valtiosääntöoikeudellisten edellytysten täyttämiseksi ei olisi tarkoituksenmukaista, koska tarjoajan velvoitteet ja vastuut ovat laajoja ja niiden omaksumisen edellyttäminen voisi asettaa kynnyksen ottaa tekoälyä käyttöön viranomaisissa tarpeettoman korkealle. Tekoälyasetuksen velvoitteet eivät myöskään ota huomioon riittävästi tekoälyjärjestelmien eri käyttötilanteita ja vaikutuksia silloin, kun järjestelmää käytetään osana viranomaisen automaattista neuvontapalvelua.

Näistä syistä ehdotetaan, että viranomaisen olisi ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa arvioitava sen käytön mahdolliset syrjivät vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että viranomaisen on ennen käyttöönottoa varmistettava automaattisesti annettavan neuvonnan lainmukaisuus. Lainmukaisuuden varmistaminen kattaa esimerkiksi yhdenvertaisuuslain mukaiset velvoitteet kuten yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuuden. Viranomaisen on valvottava käytön aikana neuvonnan lainmukaisuutta ja ryhdyttävä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin, jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia. Täten ehdotetut vaatimuksenmukaisuuden varmistavat velvoitteet yhdessä muun olemassa olevan sääntelyn, kuten tekoälyasetuksen ja yhdenvertaisuuslain kanssa varmistaisivat perustuslain 6

§:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumisen myös silloin, kun viranomaisen antaa automaattista neuvontaa tekoälyjärjestelmän avulla.

10.3 Oikeusturva, hyvä hallinto ja lainalaisuus

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Hallintolaki konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Nämä hallintolain säännökset muodostavat keskeisen hyvää hallintoa koskevan sääntelyn neuvonnan osalta.

Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait, kuten julkisuuslaki ja kielilaki. Viranomaisen mahdollisuudesta antaa hallinnon asiakkaalle neuvontaa automaatiolla säädetään nyt muutettavaksi ehdotettavassa digipalvelulain 6 a §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä tekoälyn käytössä että sen sääntelyssä keskeisimpinä ongelmina erityisesti oikeusturvaa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon ohella (PeVL 37/2021 vp, kohta 15). Valiokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei viranomaisen massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp. s.2/I, PeVL 49/2017 vp. s. 5 ja PeVL 7/2019 vp.) Valiokunta on todennut, että myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen (PeVL 7/2019 vp. s. 9). Hyvän hallinnon periaatteiden on siis täytyttävä myös viranomaisen automatisoitavissa menettelyissä kuten automaattisessa neuvonnassa.

Koska automaattista neuvontaa saavalla viranomaisen asiakkaalla ei olisi käytössään vastaavia muutoksenhakekeinoja kuin hänellä on hallintoasian käsittelyn päättävään ratkaisuun, on oikeusturvan toteutuminen turvattava ensisijaisesti viranomaisen etukäteisillä toimenpiteillä. Viranomaisen olisi ehdotettavien muutosten mukaan arvioitava ennen käyttöönottoa automaattisella neuvonnalla annettavan virheellisen tai puutteellisen tiedon todennäköisyys ja vaikutukset samoin kuin arvioitava ja varmistuttava automaattisen neuvonnan lainmukaisuudesta.

Riittävästä etukäteisistä oikeusturvan toteutumista varmistavista toimenpiteistä huolimatta automaattisen neuvonnalla annettu tieto voi olla virheellistä tai puutteellista. Viranomaisen olisi tämän vuoksi valvottava automaattisen neuvonnan lainmukaisuutta sen käytön aikana ja tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteyttä ihmiseen neuvonnan saamiseksi.

Viranomaisen olisi myös ryhdyttävä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin, jos havaitaan asiakkaan oikeusturvan vaarantava virhe tai puute automaattisessa neuvonnassa.

Digitaalisten palvelukanavien lisääntyessä oikeusturvaa tulee tarkastella uudessa toimintaympäristössä. Ehdotettavilla velvoitteilla on tarkoitus ennen kaikkea kiinnittää viranomaisen huomiota viranomaisen asiakkaan oikeusturvan tärkeyteen automaattisen neuvonnan yhteydessä. Vaatimustenmukaisuuden varmistaminen etukäteen ja valvonta käytön aikana edellyttäisivät viranomaiselta kuitenkin myös toimia, jotka turvaisivat viranomaisen asiakkaan oikeuden asianmukaisesti hallinnon palveluihin. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon elementtien turvaaminen ja toteutuminen automaattisessa neuvonnassa tulee varmistaa asettamalla ihmisen antaman neuvonnalle rooli palvelurakenteessa. Digipalvelulain 6 a §:ään ehdotetaan ihmiskontaktin turvaavaa säännöstä, jonka mukaan viranomaisen on tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi. Säännös turvaa yhtäältä mahdollisuuden ihmiskontaktiin neuvonnassa yleisesti ja toisaalta mahdollisuuden saattaa automaattisen neuvonnan mahdollinen virhe tai muu puute ihmisen käsittelyyn. Säännöksen arvioidaan olevan erityisen aiheellinen perustuslaissa turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta, koska neuvonnassa varsinaisia jälkikäteisiä oikeusturvan varmistamiskeinoja ei tyypillisesti ole käytettävissä. Muutettavaksi ehdotetussa digipalvelulain 6 a §:ssa ehdotetaan säilytettäväksi viranomaiselle asetettu velvoite kertoa asiakkaalle, että hän on vuorovaikutuksessa ihmisen sijaan automaattisen neuvonnan kanssa. Jokaisen oikeus saada asiansa asianmukaisesti hoidetuksi ja siihen liittyvän palveluperiaatteen toteutuminen turvattaisiin osaltaan tällä velvoitteella. Automaattisesti annettavan viranomaisen neuvonnan olisi luonnollisesti täytettävä myös muuhun lainsäädäntöön perustuvat hyvän hallinnon vaatimukset kuten asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimuksen ja palveluiden tasapuolisuusvaatimuksen. Viranomaisella olisi edellä kuvatusti myös velvollisuus varmistua automaattisen neuvonnan lainmukaisuudesta.

Automaattista neuvontaa käyttävään viranomaiseen kohdistettavat digipalvelulakiin ehdotettavat velvoitteet muodostaisivat oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta kontroleja siten, että perustuslain 21 §:stä johtuvien vaatimusten toteutuminen varmistettaisiin automaattista neuvontaa suunniteltaessa, käyttöönottaessa ja käytettäessä. Perustuslain 21 §:n vaatimusten toteutumista tukisivat myös automaattiseen neuvontaan soveltuvat muut, erityisesti hallintolaista johtuvat velvollisuudet.

Automaattisen neuvonnan suunnitteluun, toteutukseen, käyttöönottoon ja käytön aikaiseen valvontaan osallistuvien virkamiesten ja muiden henkilöiden oikeusturvan kannalta keskeistä on virkavastuun kohdentuminen. Virkavastuun kohdentumista käsitellään tarkemmin jäljempänä. Virkavastuusta ehdotettavan säännöksen selkeyteen ja virkavastuun tarkoituksenmukaiseen kohdentumiseen on kuitenkin nimenomaisesti kiinnitetty huomiota virkamiesten ja muiden tehtävävastuussa olevien henkilöiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

10.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskeväksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (HE 309/1993 vp).

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on mainitun perustuslain säännöksen mukaan säädettävä

lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun ohella rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 51/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 11/2005 vp). Valiokunta on kuitenkin tarkistanut kantaansa yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta, ja sen mukaan lähtökohtaisesti on riittävää, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain nojalla (PeVL 14/2018 vp). Lisäksi valiokunnan mukaan kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata säätäminen vain välttämättömään (PeVL 14/2018 vp, s. 3–5). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös perustuu rekisterinpitäjään sovellettavan unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asian automaattista ratkaisemista sääntelevät hallintolain 8 b luvun ja automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa ja käyttöä sääntelevät tiedonhallintalain 6 a luvun säännökset mahdollistavat tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan liikkumavaran mukaisesti automatisoidun päätöksenteon.

Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n valmistelun yhteydessä pidettiin välttämättömänä selkeyttää automaattisen neuvonnan ja automaattisen päätöksenteon välistä rajaa. Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomaisen voi antaa automaattista neuvontaa vain, jos neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua. Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n perusteluissa todetaan, että on selvää, että kyse ei ole hallintolain 8 §:ssä tarkoitettusta neuvonnasta, mikäli neuvonnan aikana hallintoasia ratkaistaan. Neuvonnan ja ratkaisun suhdetta pyritään selkeyttämään ehdottamalla digipalvelulain 3 §:n 2 momenttia täydennettäväksi siten, että asian automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa. Nykyisen sääntelyn tarkoitusta ei siis muutettaisi. Muutoksella pyritään selkeyttämään mahdollisuutta ratkaista asia automaattisesti samassa asiointitapahtumassa tai palveluketjussa neuvonnan yhteydessä tai sen jälkeen. Ehdotettavat säännösmuutokset digipalvelulakiin eivät loisi tietosuoja-asetuksen 22 asetuksen 2 kohdan b alakohdan tarkoittamaa perustetta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseen.

10.5 Lainalaisuusperiaate ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Julkisen vallan käyttöön liittyvän lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseen vaikuttaa myös yksilötasolle kohdistettu virkavastuusäätely. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Perustuslain 118 §:n 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. Jotta virkamiestä voitaisiin pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena, tulee hänen esimerkiksi rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan virkaansa toimittaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Julkisyhteisön ja yksittäisen virkamiehen vahingonkorvausvastuusta ja niiden suhteista säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa.

Julkisen vallan käyttäjällä on perustuslain sääntelyn perusteella oltava toimintansa perusteeksi toimivaltasäännös. Yksilötasolla julkista valtaa käyttävä vastaa siitä, että hän noudattaa tehtävissään tarkoin lakia. Yksilötasoisien vastuun toteuttamiseksi virkamiehen julkisen vallan käytön täytyy perustua säännöksiin, joiden perusteella selviävät ne virkatoimet, joista hän vastaa. Viranomaisen antaman neuvonnan osalta on kuitenkin huomioitava, että neuvonta ei lähtökohtaisesti sisällä julkisen vallan käyttöä vahingonkorvauslaissa tarkoitettulla tavalla. Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty vaihtelevia näkemyksiä asiasta. Esimerkiksi neuvonnan yksityiskohtaisuuden ja ohjaavuuden taso voi vaikuttaa arvioon siitä, kytkettykö neuvontaan julkisen vallan käyttöä (Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä, VNTEAS 2022:14 s. 130 ja 140).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamiesshallinnon periaatetta (PeVL 19/1985 vp, s. 3/II ja PeVL 70/2018 vp, s. 4). Esimerkiksi julkista hallintotehtävää muun kuin viranomaisen tehtäväksi annettaessa perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II ja PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan automaattista päätöksentekoa kiinnittänyt huomiota hallinnon lainalaisuuteen ja virkavastuuseen (esimerkiksi PeVL 62/2018 vp, s. 8–9 ja PeVL 7/2019 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöehdotusta arvioidessaan tiedonhallintalakiin ehdotettua sääntelykokonaisuutta mm. virkavastuun toteutumisen kannalta merkittävänä ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteesta säädetyn kannalta merkityksellisenä (PeVL 81/2022 vp, s. 6–7).

Automaattisen päätöksenteon osalta perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta

koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Hyväksyttävänä ei ole voitu pitää sitä, että virkavastuun toteutuminen olisi näennäistä tai keinotekoista (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Ihmisen viimekätistä vastuuta myös automaattisten prosessien ja päätöksenteon yhteydessä on siis korostettu. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös katsonut, että virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa ei edellytä sääntelyä, joka on erittäin yksityiskohtaista tai teknistä (PeVL 81/2022 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta on korostanut huomion kiinnittämistä sääntelyn selkeyteen erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 70/2022 vp, kappale 12, PeVL 45/2016 vp, s. 3, ks. myös PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikeaselkoisuudella voi olla myös virkamiesten oikeusturvaa heikentävää merkitystä. Sääntelyn selkeydellä on merkitystä myös virkavastuun asianmukaisen kohdentumisen kannalta (PeVL 81/2022 vp, s. 7–8). Täsmällisen virkavastuun tehokkaaksi toteutumiseksi ja oikein kohdentumiseksi tarvitaan selkeää sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa siihen, miten virkavastuuseen liittyvät kysymykset automaattisen neuvonnan osalta olisi ratkaistava, joskin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemmin siihen, että automaattisessa neuvonnassa on perustuslain 118 §:n osalta arvioitavia seikkoja (PeVL 53/2025 vp). Automaattista päätöksentekoa koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja voidaan kuitenkin virkavastuun toteutumisen ja kohdistumisen osalta lähtökohtaisesti soveltaa myös viranomaisen automaattisesti annettavaan neuvontaan. Kuten automaattisessa päätöksenteossa, myös automaattisessa neuvonnassa virkamies ei tee yksittäistä virkatointia. Sen sijaan virkamiehet osallistuvat virkatointien taustalla olevan automaatiomenettelyn suunnitteluun, käyttöönottoon ja valvontaan. Näihin liittyvistä velvoitteista säädettäisiin ehdotettavassa digipalvelulain 6 a ja 6 b §:ssä. Niiden täyttämisen olisi viranomaisen vastuulla sen ottaessa automaattista neuvontaa käyttöön. Samoin säädettäisiin velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevista henkilöistä ja heidän välisestään tehtäväjaosta. Viranomaisen olisi 6 b §:n 3 momentin mukaan dokumentoitava 6 a ja 6 b §:n mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet sekä nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt. Digipalvelulain 6 b §:n 3 momentin säännöksellä varmistettaisiin viimekätisen vastuun säilyminen virkamieshallinnossa toimivilla virkamiehillä.

Ehdotettujen pykälien perusteella määräytyisivät perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla selkeästi ne velvoitteet ja niiden toteuttamiseksi tehdyt toimenpiteet, joista nimetty henkilö tai henkilöt olisivat dokumentoidun tehtäväjaon mukaisesti virkavastuussa. Lisäksi säännöksellä varmistettaisiin virkavastuun kohdentuminen henkilöihin, jotka tosiasiallisesti vastaavat automaattisten menettelyiden vaatimustenmukaisuuden varmistavista toimenpiteistä.

Toisin kuin automaattisen ratkaisumenettelyn kohdalla, virkavastuuta ei kohdennettaisi niin, että automaattisen neuvonnan olisi perustuttava virkamiesten dokumentoimisiin ja hyväksymiin käsittelysääntöihin. Tämä korostaa automaattisen neuvonnan ennakkolisten kontrollien ja käytön aikana tapahtuvan valvonnan merkitystä ja sitä, että viranomaisen on pantava toimeen automaattista neuvontaa varten asianmukaiset menettelytavat ja hallintamallit. Käsittelysäännöillä tarkoitetaan tiedonhallintalaissa ihmisen ennalta laatimia automaattisen tietojenkäsittelyn ohjaamiseen tarkoitettuja sääntöjä. Neuvonnassa on kyse hallintoasian ratkaisemisen sijaan tietojen välittämisestä viranomaiselta viranomaisen asiakkaalle tavalla, joka ottaa tarvittaessa myös huomioon asiakkaan antamat tiedot ja muut yksilölliset olosuhteet. Neuvonnassa välineenä onkin luonnollinen kieli ohjelmointikielen sijaan. Jotta neuvontaa voitaisiin automatisoida tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti, on automaattisen

tietojenkäsittelyn oltava luonteeltaan monimutkaisempaa kuin käsittelysääntöihin perustuvassa automaattisessa ratkaisumenettelyssä. Tämä on käytännöllistä toteuttaa teknologioilla, kuten generatiivinen tekoäly, joita ei voida ohjata pelkästään ihmisten laatimilla käsittelysäännöillä. Sen sijaan viranomaisen asiakkaalle annettava tieto perustuu esimerkiksi viranomaisen ennalta valitsemaan ja tarkistamaan tietoaaineistoon, mistä viranomaisen olisi huolehdittava osana digipalvelulaissa säädettyjä velvoitteitaan.

Rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan virkamiehen lisäksi luvun 12 §:n nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sekä tietyissä tapauksissa julkisyhteisön työntekijään. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi katsotaan se, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitetun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Neuvonnan yhteydessä se, missä määrin neuvonta voi sisältää julkisen vallan käyttöä, on ainakin vahingonkorvauslakia koskevan oikeuskäytännön perusteella epäselvää, joskin todennäköisesti harvinaista. Koska kysymykseen kuitenkin sisältyy epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta, rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti edellyttää, että digipalvelulaissa säädettäisiin rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta samassa laajuudessa julkisyhteisön työntekijöihin kuin virkamiehiin.

10.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja virkamieshallinnon periaate

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 28/2001 vp, s. 5—6).

Koska neuvonnassa on kyse hallintomenettelyn toteuttamisesta ja lainsäädännön soveltamisesta, on tarkoituksenmukaista turvata virkamieshallinnon toteutuminen automaattisessa neuvonnassa säätämällä viranomaiseen kohdistuvista velvoitteista, jotka koskevat automaattisen neuvonnan käyttöönottoa ja käyttöä.

Automaattisen neuvonnan toteuttamisessa käytetään erilaisia tietojärjestelmiä, joiden kehittäminen ja ylläpito voi tapahtua yksityisen palveluntarjoajan toimesta. Tietojärjestelmän kehitystyötä tekevän yksityisen ja tietojärjestelmää automaattisessa neuvonnassa hyödyntävän viranomaisen välinen työnjako voi joissain tapauksissa olla epäselvä. Tästä syystä, ja koska tietojärjestelmiä on erilaisia erilaisiin käyttötarkoituksiin ja koska tietoteknologia kehittyy jatkuvasti, ei valmistelussa ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi kohdistaa velvoitteita nimenomaan tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon. Virkamieshallinnon periaatteen toteutuminen ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen viranomaisen sisällä on pyritty varmistamaan ehdotuksessa ratkaisulla, jossa viranomaiselle asetettavat tehtävät eivät kytkeydy suoraan tietojärjestelmän tuottamiseen, vaan siihen, miten viranomainen hyödyntää ja valvoo automaattista neuvontaa. Automaattista neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen ei siis itsessään olisi julkinen hallintotehtävä. Perustuslakivaliokunta on automaattisen päätöksenteon kohdalla pitänyt samanlaista ratkaisua perustuslain 124 §:n kannalta hyväksyttävänä (PeVL 81/2022 vp, s. 9).

Erityislainsäädännössä voidaan säätää viranomaisen mahdollisuudesta antaa neuvontaan liittyviä tehtäviä yksityiselle. Viranomaisen ei kuitenkaan olisi mahdollista ehdotetun nojalla antaa automaattiseen neuvontaan liittyviä velvoitteita hoidettavaksi ulkopuoliselle, vaan tästä olisi säädettävä erikseen perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Tämä johtuu siitä, että ehdotetut pykälät on tarkoitettu yleisiksi automaattista neuvontaa koskeviksi säännöksiksi. Näiltä osin oikeustila ei myöskään muuttuisi suhteessa nykyiseen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa, johon sisältyy tekoälyn käyttöön julkisessa hallinnossa, lainalaisuusperiaatteeseen, sekä virkavastuun kohdentumiseen liittyviä tulkintakysymyksiä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 3 §:n 2 momentti ja 6 a §, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti laissa 212/2026 ja 6 a § laissa 489/2023, sekä *lisätään* lakiin uusi 6 b § seuraavasti:

3 §

Lain soveltamisala

Tämän lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ja muihin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisissa noudatettaviin menettelyihin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, asian automaattisesta ratkaisemisesta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Lain soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon digitaalisiin palveluihin säädetään erikseen.

2 luku

Viranomaisen digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

6 a §

Automaattisen neuvonnan edellytykset

Viranomainen voi antaa asiakkaalleen neuvontaa, ohjausta ja opastusta käyttämällä asiakkaan kanssa reaaliaikaisesti viestejä vaihtavaa palvelua (*automaattinen neuvonta*), jos asiakkaalle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä ihmisen sijaan automaattisen neuvonnan kanssa. Asiakkaalle on tarjottava mahdollisuus tallentaa automaattisen neuvonnan kanssa käyty viestien vaihto.

Viranomaisen on tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi.

6 b §

Automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistaminen ja valvonta

Viranomaisen on ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että automaattinen neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Lisäksi viranomaisen on arvioitava:

1) automaattisella neuvonnalla annettavan virheellisen tiedon tai muun sisällöllisen virheen tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin; ja

2) automaattisen neuvonnan käytön mahdolliset syrjivät vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin.

Viranomaisen on automaattisen neuvonnan käytön aikana valvottava, että se vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Viranomaisen on viipymättä ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin, jos neuvonnassa havaitaan sen käytön aikana sisällöllinen virhe tai puute, joka voi vaarantaa viranomaisen asiakkaan oikeusturvan, tai jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia.

Viranomaisen on dokumentoitava tämän pykälän ja 6 a §:n mukaisten velvoitteidensa toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet sekä nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt.

Viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen tässä pykälässä ja 6 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tämän lain voimaan tullessa käytössä olleeseen palveluautomaatioon sovelletaan kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa ollutta 6 a §:ää tämän lain 6 a ja 6 b §:n sijaan, kunnes siihen tehdään muita kuin vähäisiä muutoksia.

Helsingissä 4.6.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

Laki

digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 3 §:n 2 momentti ja 6 a §, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentti laissa 212/2026 ja 6 a § laissa 489/2023, sekä lisätään lakiin uusi 6 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Lain soveltamisala

Lain soveltamisala

Tämän lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ja muihin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisissa noudatettaviin menettelyihin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Lain soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon digitaalisiin palveluihin säädetään erikseen.

Tämän lain 2 luvun säännöksiä sovelletaan yleisölle tarjottaviin viranomaisen digitaalisiin palveluihin ja muihin sähköisiin tiedonsiirtomenetelmiin, jollei muualla laissa toisin säädetä. Viranomaisissa noudatettaviin menettelyihin sovelletaan muutoin, mitä asian vireillepanosta, *asian automaattisesta ratkaisemisesta*, päätöksen tiedoksiannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilötietojen käsittelystä, asiakirjojen arkistoinnista, asian käsittelyssä käytettävästä kielestä ja asian käsittelystä säädetään. Lain soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon digitaalisiin palveluihin säädetään erikseen.

2 luku

2 luku

Viranomaisen digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

Viranomaisen digitaalisten palvelujen järjestäminen yleisölle

6 a §

6 a §

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa

Automaattisen neuvonnan edellytykset

Viranomainen voi antaa hallinnon asiakkaalle neuvontaa käyttämällä digitaalisessa palvelussa palveluautomaatiota, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien

Viranomainen voi antaa asiakkaalleen neuvontaa, ohjausta ja opastusta käyttämällä asiakkaan kanssa reaaliaikaisesti viestejä vaihtavaa palvelua (automaattinen

vaihtoon palvelun käyttäjän ja viranomaisen palveluautomaation välillä, jos:

1)neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua;

2)viranomaisen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden;

3)viranomaisen on ennalta varmistanut, että palveluautomaatio täyttää hyvän kielenkäytön vaatimuksen;

4)käyttäjälle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa;

5)käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus ottaa yhteys viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön asioinnin jatkamiseksi;

6)käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestien vaihto.

Viranomaisen on seurattava palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatua ja muuta sen asianmukaisuutta. Viranomaisen on nimettävä seurannasta vastaava henkilö, jonka tehtävänä on myös huolehtia laaduntarkkailun toteuttamisesta.

neuvonta), jos asiakkaalle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä ihmisen sijaan automaattisen neuvonnan kanssa. Asiakkaalle on tarjottava mahdollisuus tallentaa automaattisen neuvonnan kanssa käyty viestien vaihto.

Viranomaisen on tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi.

6 b §

Automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistaminen ja valvonta

Viranomaisen on ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Lisäksi viranomaisen on arvioitava:

1) automaattisella neuvonnalla annettavan virheellisen tiedon tai muun sisällöllisen virheen tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin; ja

2) automaattisen neuvonnan käytön mahdolliset syrjivät vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin.

Viranomaisen on automaattisen neuvonnan käytön aikana valvottava, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja

vaatimuksia. Viranomaisen on viipymättä ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin, jos neuvonnassa havaitaan sen käytön aikana sisällöllinen virhe tai puute, joka voi vaarantaa viranomaisen asiakkaan oikeusturvan, tai jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia.

Viranomaisen on dokumentoitava tämän pykälän ja 6 a §:n mukaisten velvoitteidensa toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet sekä nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt.

Viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen tässä pykälässä ja 6 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tämän lain voimaan tullessa käytössä olleeseen palveluautomaatioon sovelletaan kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa ollutta 6 a §:ää tämän lain 6 a ja 6 b §:n sijaan, kunnes siihen tehdään muita kuin vähäisiä muutoksia.
