

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 106/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 106/2026 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

- (1) Hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Esityksen mukaan muutoksella parannettaisiin neuvonnan laatua, saatavuutta sekä tehostettaisiin viranomaisen toimintaa. *Hallituksen esityksen tavoitteista ja päämääristä huolimatta se ei sisällä varsinaisia ehdotuksia neuvonnan laadun tai saatavuuden parantamiseksi, koska viranomaisilla on jo nyt käytössä palveluautomaatiikkaa, joka tarjoaa kontrolloidusti neuvontaa. Esitys ei sisällä mitään uusia neuvonnan laatua ja saatavuutta parantavia toimenpiteitä, vaan on sisällöltään teknisluonteinen ja kontrollimekanismeiltaan muodollinen.*
- (2) Voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista varsinaisen tekoälyperusteisen automaation käyttöä neuvonnassa, koska sääntely edellyttää ennalta laadittuja viranomaisen kontrolloimia vastauksia ennakoituihin neuvontapyyntöihin.
- (3) Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) 2 luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista, jotka konkretisoivat lain tasolla hyvän hallinnon takeita. Näihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu hallintolain 8 §:ssä säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.
- (4) Hallituksen esitys kohdistuu siten viranomaisen toimintaan, joka on suorassa yhteydessä perusoikeuksien toteuttamiseen. Neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomaisen julkinen hallintotehtävä riippumatta siitä, sisältyykö siihen julkisen vallan käyttöä (PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp).
- (5) Neuvontavelvollisuuden toteuttamisessa on myös huomioitava hyvän hallinnon takeisiin kuuluva hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate sekä 9 §:ssä säädetty hyvän kielenkäytön vaatimus. Edelleen neuvonnassa on noudatettava hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita sekä erikseen säädettyjä yhdenvertaisuuteen ja kielellisiin oikeuksiin liittyviä vaatimuksia.
- (6) *Neuvontavelvollisuuden toteuttaminen viranomaisen tehtävänä merkitsee myös perustuslain 118 §:ssä tarkoitettujen virkatoimien suorittamista.* Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Viranomaisten toiminnan keskeisenä vastuujärjestelmänä toimii rikosoikeudellinen virkavastuu sekä vahingonkorvausvastuu. *Tämä vastuu voi muodostua siten, että virkamiehelle lain tai asetuksen tasoisista säännöksistä tai niitä alemman tasoisista määräyksistä johtuvia riittävän selkeitä virkavelvollisuuksia on rikottu joko jättämällä virkavelvollisuudesta johtuva virkatoimi suorittamatta tai toimimalla muutoin virkavelvollisuuden vastaisesti.* Tästä syystä virkavastuuta osoittavan sääntelyn tulee olla riittävän kattavaa ja selkeää niin hallinnon asiakkaan kuin virkamiehenkin oikeusturvan varmistamiseksi (PeVL 89/2022 ja 4/2021).
- (7) Perustuslain 118 §:n 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.

- (8) Perustuslain 21 §:n ja 118 §:n 3 momentin perusteella yksilöllä täytyy olla riittävän tehokkaat oikeussuojakeinot saada viranomaisen virheellisestä toiminnasta aiheutuneesta vahingosta korvaus tai muu oikeussuoja menetettyjen oikeuksien palauttamiseksi.

2. Tekoälypohjaiseen neuvonnan järjestämiseen sovellettava lainsäädäntö ja vaatimustenmukaisuus

- (9) Hallituksen esityksessä käsitellään ehdotetun digipalvelulain muutoksen suhdetta hallintolakiin ja EU:n tekoälyasetukseen. Kuitenkaan lakiehdotuksen ja sen perustelujen perusteella ei ole selvää, onko ehdotettu sääntely osin rinnakkaista EU:n tekoälyasetuksen sääntelyn kanssa ja miltä osin sääntely tulee sovellettavaksi ilman tekoälyasetuksen säätämiä erityisiä suojakeinoja.
- (10) *EU:n tekoälyasetusta 2 (3) artiklan mukaan asetusta ei sovelleta aloihin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Kansallisesti ei ole säädetty siitä, että tekoälyasetusta sovellettaisiin laajemmin kansallisen oikeuden piiriin kuuluviin toimintoihin/aloihin.* Hallituksen esityksen (s. 7) mukaan ”automaattista neuvontaa antava tekoälyjärjestelmä voi olla myös suuririskinen tekoälyjärjestelmä”. Tekoälyasetuksessa on säädetty vaatimuksia tällaisille tekoälyjärjestelmille, mutta näitä vaatimuksia ei sovelleta, jos automaattinen neuvonta ei kuulu unionin oikeuden piiriin. Koska nyt lausuttava lakiehdotus nojaa osin tekoälyasetuksen sääntelyyn, mutta se on selvästikin soveltamisalaltaan laajempi, jää oikeudellisesti epäselväksi, miten tekoälyasetukseen säädetyt yksilön suojaamiseksi, ja osin myös virkavastuun toteuttamiseksi, säädetyt vaatimukset ja suojatoimet tulevat sovellettavaksi kansallisen oikeuden piiriin kuuluvassa tekoälyjärjestelmien käytössä. *Ehdotetun sääntelyn suhdetta tulisi selkeyttää suhteessa tekoälyasetukseen niin soveltamisalan kuin samaan aikaan sovellettavaksi tulevan sääntelynsikin suhteen.*
- (11) Lakiehdotuksen 6 b §:n 1 momentin mukaan ”Viranomaisen on ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia”. Säännöstä voisi luonnehtia velvoittavuudeltaan *blankosäännöksi, koska lakiehdotus ei sisällä juurikaan neuvonnan sisältöön liittyviä vaatimuksia, vaan niitä löytyy hajanaisesti eri laeista. Lakiehdotus on vaatimuksiltaan muodollinen ja osin vähäisiin teknisiin yksityiskohtiin kiinnittyvä.* Vastaava velvollisuus viranomaisella on hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden kautta millä tavalla tahansa järjestettävässä neuvonnassa. *Siten ehdotettu säännös ei tuo nykytilaan mitään lisävelvoittavuutta tai lisää oikeusturvaa.*
- (12) Muodollisia vaatimuksia oikeusturvan kannalta on myös 6 b §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa säädetyt arviointivelvollisuudet. Säännökset velvoittavat viranomaista arvioimaan virheiden todennäköisyyksiä ja vaikutuksia sekä syrjinnän. *Sääntely ei kuitenkaan sisällä mitään velvoitteita, pidäkkeitä tai muutakaan sääntelyä siitä, mihin toimenpiteisiin viranomaisen on tämän arvioinnin perusteella ryhdyttävä. Sääntelyehdotuksessa ei ole säädetty esimerkiksi siitä, millaisia riskejä viranomaisen voi ottaa neuvonnan eri todennäköisyydellä tapahtuvista virheistä sekä mikä voidaan katsoa sallituksi tai kielletyksi riskiksi hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta katsottuna. Nähdäkseni sääntelyn tarkentaminen ei olisi sääntelyn saattamista kasnistiseksi, vaan sääntelyllä osoitettaisiin viranomaiselle, missä kulkee hyväksyttävän hallinnon asiakkaan oikeusturvaan liittyvän riskinoton rajat sekä millaisia toimintavelvollisuuksia riskien minimointi edellyttää.*
- (13) Merkitystä on myös sillä, ettei ehdotus millään tavalla rajaa sitä, minkälaisessa neuvonnassa tekoälyä voidaan käyttää. Erityisesti hallintolain 8 §:ssä tarkoitettu menettelyllinen neuvonta voi sisältää hallinnon asiakkaan oikeuksien kannalta merkityksellistä neuvontaa tai jopa tosiasiasa viranomaisen ohjaus, jossa hallinnon asiakas päätyy olemaan hakematta etuutta tai oikeutta saamansa neuvonnan perusteella. Kysymys on tällöin viranomaisen tosiasiallisesta ratkaisusta ilman varsinaista hallintopäätöksen tekemistä. Oikeusturvan kannalta merkityksellistä neuvontaa ovat myös toimivaltaiseen viranomaiseen, määräaikoihin, vireillepanon edellytyksiin sekä tarvittaviin selvityksiin liittyvä neuvonta. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa hallinnon asiakkaan on suoritettava jokin toimi viranomaiselle, kuten ilmoituksen toimittaminen, voi sisältää

myöhästymistilanteissa myös rangaistusluonteisen seuraamuksen tai oikeuden menetyksen. *Nämä tilanteet ovat esimerkinomaisesti sellaisia, joissa korostuu myös huolellisuuteen, neuvonnan sisällön laatuun ja virbeettömyyteen liittyvät vaatimukset, jotka kohdistuvat nykyisessä sääntelyssä nimenomaan virkamieheen eikä automaatioon. Nähdäkseni esitetyn sääntelyn yleisyys edellyttäisi perustuslain 21 §:stä säädetystä hyvän hallinnon takeiden lakitasoisuusvaatimuksesta johtuen joko neuvonnan laajuutta koskevasta rajoituksesta tai automaattiselle neuvonnalle erityisistä vaatimuksista säätämistä, jotta ne olisivat suoraan laista todennettavissa eikä siten, että ne välillisesti kohdistuu virkamiehiin ja johdetun tulkinnan kautta automaatioon.*

- (14) *Soveltamisalan ja sääntelyn selkeydellä on merkitystä perusoikeuksien toteuttamiselle ja virkavastuusääntelyn selkeydelle.* Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esimerkiksi PeVL 60/2014). Perustuslakivaliokunta onkin eri yhteyksissä korostanut sääntelyn selkeyden merkitystä perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (esimerkiksi PeVL 51/2016, PeVL 45/2016). Sääntelyn vaikeaselkoisuuteen liittyvillä ongelmilla on myös vaikutuksensa sääntelyä soveltavien virkamiesten ja työntekijöiden oikeusturvaan (esimerkiksi PeVL 89/2022 vp ja PeVL 4/2021 vp).

3. Virkavastuu, vahingonkorvausvastuu ja oikeusturva

- (15) Perustuslakivaliokunta on todennut automaattisen päätöksenteon sääntelyehdotuksia arvioidessaan, että automaatiota käytettäessä virkavastuu ei saa jäädä näennäiseksi ja keinotekoiseksi (PeVL 7/2019 vp).
- (16) Virkavastuujärjestelmän muodostumisen peruselementtejä ovat säännöksistä tai määräyksistä ilmenevät tai niistä johdetut virkavelvollisuudet, niiden kuuluminen virkamiehen virkatehtäviin sekä virkavelvollisuuksien toteuttaminen perustuslain 118 §:n 1 momentissa tarkoitettuina virkatoimina. Velvollisuudet eivät voi muodostua ohjeiden, suositusten tai oikeuskirjallisuuden perusteella. Myöskään lakien esityöt eivät yksin muodosta tällaisia velvollisuuksia.
- (17) *Virkavastuujärjestelmän selkeys on korostetussa asemassa tekoälyjärjestelmiä käytettäessä, koska tekoälyjärjestelmien valvontaa koskevan hallinnollisen seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle on jätetty viranomaisten toiminta. Tätä rajausta on yleisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 32/2026 vp, PeVL 40/2026 vp) perusteltu muun muassa virkavastuujärjestelmällä, joka kiinnittyy perustuslain 118 §:n sääntelyyn.*
- (18) Lakiehdotuksen 6 b §:n 3 momentti näyttää rakentuvan malliin, jossa viranomaisen nimeämät henkilöt ovat vastuussa 6 a §:n ja 6 b §:n velvoitteiden toteuttamisesta. Mainitut säännökset sisältävät velvollisuuden informoida käyttäjää automaattisesta neuvonnasta sekä tarjota mahdollisuus tallentaa käyty viestien vaihto. Lisäksi velvollisuutena on tarjota mahdollisuutta ottaa yhteyttä ihmiseen neuvonnan saamiseksi. Edelleen velvollisuuksiin kuuluu blankomainen velvollisuus määritellä ja toteuttaa toimenpiteet, joilla varmistetaan, että automaattinen neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Velvollisuuksiin kuuluu myös epämääräiseksi jäävä arviointivelvollisuus. Neuvonnan jälkikäteisiä velvollisuuksia on valvonta ja virheiden korjaaminen. *On kuitenkin syytä korostaa, ettei virkavastuu muodostu siitä, että tietty henkilö nimetään vastuuhenkilöksi johonkin tiettyyn toimintoon. Vastuu ilmenee virkavelvollisuuksien täyttämisenä siltä osin kuin niitä liittyy kyseisen henkilön tehtäviin.*
- (19) Lakiehdotuksen 6 b §:n 3 momentissa viranomaisen velvoitetaan *dokumentoimaan velvoitteiden toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet. Tämä dokumentointivelvollisuus jää kuitenkin sisällöllisesti epämääräiseksi siten, ettei siitä ilmene, mikä tarkoitus dokumentointivelvollisuudella on ja mitä dokumentoinnin on varsinaisesti sisällettävä ”keskeisistä” toimenpiteistä* (ks. tästä vastaavasti PeVL 81/2022 vp, kohta 31). Vastaavassa tilanteessa perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena määritellä dokumentoinnin perussisältö.

- (20) *Merkille pantavaa sääntelyehdotuksessa on se, ettei varsinaisesti neuvonnan sisältöön liittyvistä ennakkolisista vastuista ole ehdotettu säädettäväksi mitään. Tekoälyjärjestelmät toimivat sen tiedon varassa, jota sille annetaan käytettäväksi esimerkiksi neuvonnassa vastausten muodostamiseen. Sääntelyehdotus ei sisällä mitään velvollisuuksia viranomaiselle huolehtia siitä, että tekoälyjärjestelmä käyttää neuvonnassa virheettömiä ja ajantasaisia tietoaaineistoja, jotka luovat käytännössä pohjan onnistuneelle virheettömälle neuvonnalle.*
- (21) *Toisaalta viranomaiselle ei ole säädetty mitään velvollisuuksia suhteessa hallinnon asiakkaisiin, jos valvonnasta vastuussa oleva henkilö havaitsee neuvonnan sisällössä virheitä. Nämäkin velvollisuudet tulisi johtaa jostakin säännöksestä tai määräyksestä, jotta virkavastuu totentuisi tosiasiallisesti. Sääntelyvaatimuksella on myös merkitystä perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon takeita koskevan sääntelyä edellyttävän vaatimuksen suhteen.*
- (22) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 32) todetaan mm., että ”viranomaisen olisi kuitenkin ehdotetun sääntelyn johdosta huolehdittava siitä, että neuvonta on lainmukaista ja että hallusinaatiot minimoidaan, koska hallusinaatiot voivat myös olla hienovaraisempia ja siten hallinnon asiakkaan ei kohtuudella voisi odottaa tietävän, että kyse on lainvastaisesta neuvonnasta”. *Tällaisia velvollisuuksia ei kuitenkaan ilmene ehdotetusta lakiehdotuksesta.*
- (23) Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, että virheellistä neuvontaa on eri yhteyksissä arvioitu toisinaan julkisen vallan käyttönä, jolloin virheellinen neuvonta on johtanut viranomaisen vahingonkorvausvastuuseen (KKO 1989:50 ja KKO 2022:21) ja puolestaan toisinaan neuvontaa ei ole pidetty kyseisissä yhteyksissä julkisen vallan käyttönä (KKO 2009:24 ja KKO 1999:32). Nämä oikeustapaukset kuitenkin osoittavat, että korvattavan virheen ja korvauksen ulkopuolelle jäävän virheen raja on häilyvä ja osin jopa sattumanvarainen. Hallituksen esityksestä (s. 44) ilmenee ennakkoidusti, että virheellinen neuvonta voi lisääntyä tekoälyä käytettäessä automaattisessa neuvonnassa ja erilaiset nk. hallusinaatiovastaukset voivat johtaa siihen, ettei hallinnon asiakas voi havaita lainvastaista neuvontaa. *Näitä tilanteita varten ei ole kuitenkaan ehdotettu mitään uusia tekoälyn käyttöön liittyviä hallinnon asiakkaan oikeussuojakeinoja, vaan sääntelyssä on pitäydytty voimassa olevassa tulkinnanvaraisessa sääntelyssä, joka kiinnittyy viranomaisen vahingonkorvausvastuuseen tietyissä tilanteissa sekä hallintolain 6 §:ssä lähinnä todettuun luottamuksen suojan periaatteeseen ilman konkreettista velvoittavaa tai oikeutta luovaa sisältöä.*
- (24) Hallituksen esityksen (s. 20) mukaan ”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.”
- (25) Hallituksen esitys ei sisällä asiallisia perusteita sille, miksi ehdotukseen ei ole sisällytetty perustuslain 118 §:n 3 momentin ja 21 §:n sääntelyn turvaamiseksi erityistä vahingonkorvausta koskevaa säännöstä, kun otetaan huomioon epäselvä oikeustila sekä ennakkoidut virhetilanteet. Toisaalta oikeusministeriön työryhmäkin on nähnyt tarpeellisena muuttaa virheellisestä tiedosta aiheutuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta. *Se, että yleissääntelyä ei ole pystytty ajantasaistamaan tai siinä ratkaisemaan horisontaalisia sääntelyongelmia, ei voi toimia valtiosääntöisesti perusteena sille, ettei lakiehdotukseen ole sisällytetty asianmukaisia oikeussuojan takaavia säännöksiä.* Tällä hetkelläkin viranomaisen vahingonkorvausvastuusta on säädetty myös erillisessä lainsäädännössä, kuten tietosuojalainsäädännössä.
- (26) Jossain määrin merkitystä on myös sillä, että perustuslain 124 §:n sääntelyvaatimusten yhteydessä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt virkavastuu- ja vahingonkorvausvastuun sisällyttämistä myös sääntelyyn, joka on koskenut neuvontaa, jossa ei käytetä julkista valtaa (PeVL 11/2006 vp).

- (27) Nähdäkseni lakiehdotus on ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna, koska siinä hallinnon asiakkaan oikeussuojasta ei ole säädetty erityisesti mitään. Olemassa oleva oikeussuojajärjestelmä perustuu sille periaatteelle, että ihminen suorittaa erilaisia virkatoimia, ihminen kontrolloi viranomaisia toimintaa ja ihminen myös kantaa siitä vastuun. Nyt ehdotus jää hallinnon asiakkaan vahingonkorvausoikeuden osalta sen sattumanvaraisen neuvonnan sisältöön liittyvän varaan, sisältykö siihen julkisen vallan käyttöä.
- (28) Niin ikään oikeussuoja jää luottamuksen suojan osalta hallintolain 6 §:ssä loppujen lopuksi epämääräisen ilmaisen varaan ”Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”, joka ei ole konkreettinen säännös, vaan periaateluonteinen ilmaus. Vaikka luottamuksen suojan muodostumiselle neuvonnan yhteydessä on olemassa yksittäistä oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntöä, ei sitä voida pitää yleisenä periaatteena varsinaisena oikeussuojaa antavana säännöksenä käytettäessä tekoälyä neuvonnan sisällön tuottamiseen.
- (29) *Nähdäkseni perustuslain 21 §:stä ja osin perustuslain 118 §:n 3 momentista johtuvista syistä luottamuksen suojan muodostumista ja vahingonkorvausoikeuden selkeyttämistä tulisi pitää säätämisyjärjestämissä.*

8.9.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti