

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 106/2026 vp)

Aluksi

Asiassa on kyse siitä, että tekoälyn käyttö mahdollistettaisiin viranomaisneuvonnassa. Tämä tarkoittaisi digipalvelulain muuttamista. Tekoälypohjaista neuvontaa on jo osin käytössä valtakunnallisessa osaamistietovarannossa (ns. Opintopolku). Valmisteilla on myös hallituksen esitys tekoälyneuvonnan sallimisesta terveydenhuollossa (ks. hallituksen esitysluonnos laiksi terveydenhuoltolain 51 §:n muuttamisesta (digitaalinen hoidon tarpeen arvio)).

Opintopolkua koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta painotti tekoälyneuvontaa koskevan yleislainsäädännön välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä (PeVL 53/2025 vp). Samoin valiokunta korosti, että valmistelussa olisi erityisesti huomioitava hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja virkavastuun kohdentamisen varmistaminen sekä tietosuojaan liittyvät kysymykset. Nyt ehdotetussa lakimuutoksesta olisi kyse tällaisesta yleislainsäädännöstä. Minulla ei ole huomautettavaa esityksen tavoitteisiin.

Asia on ajankohtainen ja siinä on kiinnekohtia moneen eri oikeudelliseen kysymyksenasetteluun. Näitä ovat mm. oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon sekä hallintolain 8 §:ssä säädetty neuvontavelvollisuus, laillisuusperiaate, henkilötietojen suoja, automaattinen päätöksenteko ja sen rajat, virkavastuu, EU:n tekoälyasetuksen vaatimukset sekä julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Seuraavassa tarkastelen lakiehdotusta joidenkin siinä valittujen perusratkaisujen näkökulmista.

Automaattisen neuvonnan käsitteestä

Muutettavaksi ehdotetussa 6a §:ssä introdusoitaisiin uusi käsite, automaattinen neuvonta. Käsitteellä korvattaisiin voimassa olevassa laissa käytetty palveluautomaatio-käsite. Ehdotetulla käsittemuutoksella on nähdäkseni sekä hyviä että huonoja puolia.

Hyvä puoli on se, että automaattisen neuvonnan käsite kertoo palveluautomaatio-käsitettä täsmällisemmin, mistä on kyse: neuvonnasta, jota antaa kone eikä ihminen. Palvelu taas on neuvontaa huomattavasti laajempi käsite ja voi sisältää muutakin palvelua kuin neuvontaa. Täten palveluautomaatio-käsitteestä ei voi suoraan päätellä, että se rajautuu neuvontaan. Tässä suhteessa nyt esitetty kielenkäyttö on täsmällisempää.

Huono puoli sen sijaan on, että vaikka perusteluissa korostetaan sitä, että kyse olisi tekoälyn käytön mahdollistamisesta neuvonnassa, tämä ei näy itse säännöksen sanamuodossa. Itse asiassa säännöksen sanamuodosta on vaikea päätellä, mikä oikeastaan muuttuisi sisällöllisesti lakimuutoksen myötä; säännöstä lukemalla syntyy vaikutelma, että muutos olisi vain terminologinen.

Pelkästään terminologista muutosta ei liene tarkoitettu: pelkkä ”palveluautomaation” muuttaminen ”automaattiseksi neuvonnaksi” tuskin olisi riittävä perustelu lakimuutokselle. Mahdollisesti valitulla sanamuodolla on pyritty teknologianeutraaliin ilmaisuun; automaattinen neuvonta voi olla joko sääntöperusteista tai tekoälyperusteista. Toisaalta voidaan kysyä, onko sanamuodolla nimenomaan tarkoitus häivyttää aiottua teknologista muutosta – tekoälyn sallimista neuvonnassa – ja onko tällainen häivyttäminen oikeutettua.

Nähdäkseni olisi informatiivisuuden vuoksi toivottavaa, että lakimuutoksen keskeinen sisältö kävisi selvemmin ilmi itse säännöksen sanamuodosta. Koska tekoälyjärjestelmä määritellään EU:n tekoälyasetuksessa, Suomella ei voi olla kansallisessa lainsäädännössä siitä poikkeavaa määritelmää. Niinpä pitäisin perusteltuna viitata tekoälyasetuksen määritelmään.

Lisäksi on huomattava, että automaattisen neuvonnan käsite on omiaan hämärtämään sen oikeudellista merkitystä ja suhdetta useisiin, oikeudellisesti merkittäviin lähikäsitteisiin. Tällaisia ovat etenkin hallintolain 8 §:ssä tarkoitettu menettelyä koskeva neuvonta, hallintolain 53e §:ssä tarkoitettu asian automaattinen ratkaiseminen sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettu automatisoitu yksittäispäätös.

Kyse ei ole vähäpätöisestä seikasta. Vaikka käsitteet voitaisiin erottaa toisistaan pelkästään kielen perusteella (esim. vetoamalla siihen, että neuvonta ei ole päätös), käsitteillä viitattujen menettelyjen oikeudelliset alat liukuvat osin päällekkäin ja voivat myös muuttua toisikseen. Käsittelen tätä tematiikkaa eri näkökulmista seuraavissa jaksoissa.

Automaattinen neuvonta ja hallintolain neuvontavelvollisuus (HL 8 §)

Mitä tulee hallintolain 8 §:ssä tarkoitettuun neuvontaan, sitä leimaavat tietyt erityispiirteet. Säännöksen mukaan:

”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvonta on maksutonta.”

Eli keskeistä neuvontavelvollisuuden ulottuvuuden määrittämisessä hallintolaissa on, että viranomaisen neuvoo 1) toimivaltansa rajoissa 2) tarpeen mukaan 3) hallintoasian hoitamiseen liittyvissä asioissa 4) ja vastaa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Nyt ehdotetussa säännöksessä sen sijaan mainitaan ”neuvonta, ohjaus ja opastus”. ”Ohjaus” ja ”opastus” olisivat uusia käsitteitä, jotka eivät sisälly voimassa olevaan digipalvelulain 6a §:ään. Ei ole liioin selvää, missä määrin neuvonta ensinnäkään voisi ja toiseksi olisi tarkoitettu rajautumaan ainoastaan viranomaisen toimivaltaan liittyviin seikkoihin. Tulisiko automaattisen neuvonnan ylittää ne toimivaltarajat, joihin HL 8 § nimenomaisesti rajautuu? Se, mitä ohjaus ja opastus tarkoittavat hallinto-oikeudellisen doktriinin näkökulmasta, jää epäselväksi.

Ehdotetussa säännöksessä ei myöskään täsmennetä, onko neuvonta yleisesti hallintoasian hoitamiseen liittyvää HL 8 §:ssä säädetyllä tavoin vai annettaisiinko automaattisella neuvonnalla yksilöllisempiä ja kohdennetumpia neuvoja siitä, mitä juuri kyseisen hallinnon asiakkaan kannattaisi tehdä. Toisin sanoen kyse on siitä, mahdollistettaisiinko säännöksellä ns. asianajollinen neuvonta, joka hallintolain säännöksessä on suljettu ulkopuolelle (ks. HE 72/2002 vp, s. 63). Tällainen neuvonta olisi nähdäkseni ongelmallista hallinto-oikeudellisen puolueettomuusperiaatteen ja luottamuksensuojan ja näin edelleen perusoikeuden hyvään hallintoon näkökulmasta (vrt. PeVL 53/2025 vp).

On ylipäättään valitettavaa, että automaattista neuvontaa koskeva säännös olisi digipalvelulaissa. Mielestäni olisi selvempää, että automaattisesta neuvonnasta säädettäisiin hallintolaissa. Syitä tähän on kaksi.

Ensinnäkin sijoitus hallintolaissa myös korostaisi asiakasnäkökulmaa ja automaattisen neuvonnan yhteyttä hallinnon palveluperiaatteen toteuttamiseen ja yleisemminkin perusoikeuteen hyvään hallintoon. Päinvastoin nyt ehdotetussa muodossa korostuvat viranomaisnäkökulma ja viranomaisen toimivalta käyttää automaattista neuvontaa. Muutoinkin hallituksen esityksessä hallinnon asiakkaan näkökulma jää ohueksi.

Toiseksi jouduttaisiin ottamaan selvempi kanta siihen, millaisesta neuvonnasta automaattisessa neuvonnassa olisi kyse, ja miten ohjaus ja opastus poikkeavat yleisestä hallintoasian hoitamiseen liittyvästä neuvonnasta. Kysymys on tärkeä, sillä kuten sekä HE:ssä että sitä edeltäneessä lausuntopalautteessa tuodaan esiin, saatetaan neuvonta joissain tapauksissa katsoa myös julkisen vallan käytöksi.

Sikäli kun neuvonta katsottaisiin julkisen vallan käytöksi, erityistä huomiota on kiinnitettävä PL 2.3 §:ssä tarkoitettuun laillisuusperiaatteeseen sekä PL 124 §:ssä tarkoitettuun julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Hallintolain 53e §:n

yleislainsäädännön valossa olisi ongelmallista, että tekoäly käyttäisi julkista valtaa. Palaan kysymyksenasetteluun lähemmin lausunnon julkista hallintotehtävää koskevassa jaksossa.

Laillisuusperiaate

Huomautan myös, että on nähdäkseni ylipäättään ongelmallista, että laillisuusperiaatteen tarkastelu puuttuu HE:ssä käytännössä kokonaan. Laillisuusperiaate on kuitenkin yksi keskeisimpiä kysymyksenasetteluja, kun käytetään tekoälyä julkishallinnossa. Vaikka säätämisyjärjestysperusteluissa onkin jakso 10.3 Oikeusturva, hyvä hallinto ja lainalaisuus, jaksossa ei käytännössä lainkaan arvioida automaattisen neuvonnan suhdetta lakiperusteisuuteen tai lain noudattamisen vaatimukseen. Pidän tätä vakavana puutteena. Laillisuusperiaatetta käsitellään virkavastuun yhteydessä, mutta ei siitä näkökulmasta, miten varmistetaan, että tekoäly noudattaa tarkoin lakia neuvoessaan hallinnon asiakkaita.

Automaattinen neuvonta ja automaattiset yksittäispäätökset (HL 8b luku ja GDPR 22 artikla)

Mitä tulee automaattisen neuvonnan suhteeseen automaattiseen päätöksentekoon, raja päätöksenteon ja ei-päätöksenteon välillä on viime vuosina liudentunut. Syynä tähän on ennen kaikkea EUTI:n Schufa-päätös (Schufa Holding C-634/21), jossa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR:n) 22 artiklassa tarkoitettu automatisoitu yksittäispäätös laajennettiin tarkoittamaan myös muuta toimintaa, joka keskeisesti vaikuttaa päätöksen sisältöön.

Suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa doktriinissa hallintopäätöksellä on kuitenkin täsmällisempi merkitys, mikä on omiaan tekemään automaatiosta ja siinä tehtävistä päätöksistä (tai muusta merkittävästä) toiminnasta oikeudellisesti vaikeahahmotteista. Täten automaattinen toiminta saattaa olla automatisoitu yksittäispäätös GDPR:n 22 artiklan näkökulmasta ja ei-päätös (ei hallintoasian automaattista ratkaisemista) hallintolain näkökulmasta. Asiaa on avattu myös Helsingin yliopiston Legal Tech Labin VM:lle 9.4.2026 antamassa lausunnossa.

Niinpä tässä oikeudellisessa viitekehyksessä jää jossain määrin epäselväksi, voisiko automaattinen neuvonta suoraan tai epäsuorasti johtaa automaattiseen yksittäispäätökseen GDPR 22 artiklassa tarkoitettulla tavalla, vaikka hallintolaissa tarkoitettua automaattista päätöstä ei syntyisikään. On huomattava, että GDPR 22 artiklan säännös on teknologianeutraali, kun taas hallintolaissa nimenomaisesti kielletään tekoälyn käyttö. Myös ehdotettu digipalvelulain 6a § vaikuttaa edellä mainitusti ilmaisunsa puolesta teknologianeutraalilta.

Niinpä automaattisella neuvonnalla ei nähdäkseni saa ratkaista asiaa automaattisesti HL:n tarkoittamalla tavalla, vaikka tämä ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella jääkin

epäselväksi. Asia ei ratkea lainvalintasäännöilläkään, sillä ehdotettua digipalvelulain säännöstä ei voida pitää erityislainsäädäntönä suhteessa hallintolaissa säädettyyn, koska lakiehdotuksessa kyse olisi nimenomaisesti yleislainsäädännöstä. Niinpä nähdäkseni sekä hallintolain että digipalvelulain säännökset olisivat rinnakkaista yleislainsäädäntöä, joiden välille ei pitäisi syntyä jännitettä.

Säännöskohtaiset perustelut (s. 42–43) ovat niukat:

”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.”

Se, että maininta automaattisesta ratkaisemisesta olisi siirretty ehdotettuun 3.2 §:ään ei selkeytä asiaa. Se ei kerro, voiko neuvonnassa syntyä automaattista yksittäispäätöstä GDPR 22 artiklan mielessä. Viittaussäännös kertoo vain, missä asian automaattisesta ratkaisemisesta ilman tekoälyteknologiaa on säädetty. Näin muutos ei selkeytä vaan päinvastoin hankaloittaa asian ymmärtämistä.

HE:n sivulla 14 automaattisista yksittäispäätöksistä todetaan seuraavaa:

”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.**” (Korostus IK.)

Katkelman valossa vaikuttaa siltä, että automaattinen yksittäispäätös voi syntyä. Pidän valittua sääntelyratkaisua ongelmallisena.

HE:ssä todetaan (s. 15), että:

”Jos automaattinen neuvonta täyttää tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyt tunnusmerkit, mutta kysymys ei ole hallintolain 8 b luvussa tarkoitettusta asian automaattisesta ratkaisemisesta, ei viranomainen voi ottaa käyttöön tällaista rekisteröidylle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia aiheuttavaa automaattista neuvontaa muuten kuin erikseen siitä säädetyn perusteella.”

Tämä muotoilu on nähdäkseni liian epämääräinen ja viranomaista vastuuttava (ks. myös HE s. 20). Kieltoa ei liioin ole itse säännöksessä vaan vain perusteluissa, mikä on ongelmallista laillisuusperiaatteen ja virkavastuun näkökulmista.

Niinpä näyttääkin siis siltä, että säännöksellä epäsuorasti sallittaisiin tekoälypohjainen automaattinen päätöksenteko ilman, että säädettäisiin GDPR:n 22 artiklan ja johdanto-osan 71 kappaleen mukaisista suojoitoimista. Asetuksen 71 johdantokappaleen mukaan [suojoitoimiin] ”olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös.”

Oudoksun sitä, että artiklan 22 mukaisen automaattisen yksittäispäätöksen syntymistä pidetään mahdollisena, mutta hallituksen esityksessä nimenomaisesti mainitaan, että suojoitoimista ei säädettäisi eikä tällaisia päätöksiä saisi syntyä. Voidaan jopa kysyä, ehdotetaanko näin muodoin GDPR:n vastaista sääntelyä. Näin kyse voisi olla suorastaan säätämisyjärjestyskysymyksestä, jos laajennetaan GDPR:n valtiosääntöistä merkitystä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 vp ilmaistujen linjausten välityksin (vrt. myös PeVL 37/2021 vp).

Mielestäni tekoälyperusteinen automaattinen päätöksenteko tulisi arvioida nimenomaisesti ja huolellisesti sekä EU-oikeudellisten vaatimusten että kansallisten valtiosääntö- ja hallinto-oikeudellisten näkökohtien valossa, eikä vain tulla epäsuorasti sallineeksi se automaattisen neuvonnan muodossa ilman suojoitoimista säätämistä, ikään kuin takaportin kautta, ja siirtää vastuu viranomaisille ilman riittävää lainsäädännön tukea.

Asetelma nimittäin pistää viranomaisen hankalaan asemaan: automaattisia päätöksiä voi syntyä, mutta niitä ei saisi syntyä. Toisin sanoen viranomaisen olisi hallituksen esityksen mukaan pystyttävä varmistamaan, ettei automaattisia päätöksiä GDPR:n 22 artiklan muodossa syntyisi, mutta samalla väitetään, ettei automaattinen neuvonta olisi julkisen vallan käyttöä, vaikka se voisi olla sitä GDPR 22 artiklan kautta. Viranomaisia joutuisivat virkavastuulla varmistamaan, ettei tällaisia päätöksiä tapahtuisi ilman GDPR:n edellyttämiä suojoitoimia.

Vaikuttaa siltä, että tekoälypohjaisen päätöksenteon ongelmat halutaan hallituksen esityksessä häivyttää. Voimassa olevassa säännöksessä on edellytys siitä, että ratkaisua ei

synny: ”[palveluautomaatiota voidaan käyttää] jos: 1) neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua.” Nyt ehdotetussa säännöksessä maininta olisi poistettu. Koska tällaista edellytystä ei enää olisi, voitaisiin päätyä vastakohtaispäätelmään, jonka neuvonta voisikin nyt johtaa viranomaisen ratkaisuun. Oli näin tarkoitettu tai ei, olisi suotavaa ilmaista suoraan, voiko päätös syntyä.

Automaattinen neuvonta, profilointi ja tekoälyasetus

On myös huomattava, että jotkin automaattista neuvontaa antavat tekoälyjärjestelmät voivat olla suuririskisiä tekoälyasetuksen riskikategorisoinnissa, mutta eivät välttämättä kaikki. Asia ratkennee asetuksen liitteessä III määritellyn käyttötarkoituksen mukaan; asetus ei sisällä julkisen hallinnon toiminnan yleistä kategorisoimista suuririskiseksi. Asia kuitenkin mutkistuu, mikäli kyseessä on profilointi (AIA 6(3)). Profilointi tekee tekoälyjärjestelmästä aina suuririskisen.

Profilointi – josta siis säädetään sekä GDPR:ssä 22 artiklassa (oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi) että tekoälyasetuksessa (tekoälyjärjestelmän suuririskisyyden kriteeri) – on keskeinen seikka neuvonnan kohdentamisen näkökulmasta. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan käsitellä automaattiseen neuvontaan mahdollisesti sisältyvää profilointia, mitä pidän vakavana puutteena. Vaikka kyse on EU-oikeuden säännöksestä, profilointi niveltää AIA:n säännöksen GDPR:n sallimaan kansalliseen liikkumavaraan ja sen sisältämään velvollisuuteen ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tehnee profiloinnista myös perustuslakivaliokunnan huolenaiheen.

Perustuslakivaliokunta on nimittäin tulkintakäytännössään painottanut, että siinä määrin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 33/2025 vp, PeVL 37/2021 vp, PeVL 25/2005 vp, ks. myös PeVL 7/2019 vp, PeVL 49/2017 vp).

Niinpä yleislainsäädäntö automaattisesta neuvonnasta ei sinänsä kerro sitä, mitä viranomaisen tulee tehdä, jos se haluaa käyttää tekoälyä antaakseen automaattista neuvontaa. Vaatimukset vaihtelevat sen mukaan, mihin julkisen hallinnon toimintaan neuvonta kohdistuisi, käytettäisiinkö siinä profilointia ja tehtäisiinkö automaattisia yksittäispäätöksiä.

Vaikka automaattinen neuvonta perustuisi yleiskäyttöiseen tekoälymalliin (generatiiviseen tekoälyyn/ suureen kielimalliin), ei nähdäkseni ole poissuljettua, että se käyttötarkoituksensa vuoksi luokiteltaisiin suuririskiseksi. Jos käyttöönottaja muuttaa tekoälyjärjestelmän käyttötarkoitusta (tässä: yleiskäyttöisestä neuvontajärjestelmäksi),

saattaa viranomaisen muuttua tarjoajaksi ja täten olla tekoälyasetuksessa tarkoitettujen tarjoajan velvollisuuksien subjekti (ks. AIA 25(1)c).

Merkittävä on tekoälyasetuksen III liitteen 5.a-kohta, jonka mukaan [suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä ovat seuraavilla aloilla luetellut tekoälyjärjestelmät]: ”Tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, kuten terveydenhuollon palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen”.

Automaattista neuvontaa voidaan nähdäkseni käyttää sen arviointiin, ovatko hallinnon asiakkaat oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin. Ehdotettu yleissäännös ei sulje ulos mitään tiettyä hallinnonala, joten voi olla, että tietyn viranomaisen antama automaattinen neuvonta osuu säännöksen alaan. Näin ei kuitenkaan automaattisesti ole, ellei kyse sitten ole profiloinnista. Automaattinen neuvonta saattaa siten olla suuririskistä, jos se osuu liitteen III 5.a-kohdan alaan ja/tai sisältää profilointia.

Suurin osa suuririskisten tekoälyjärjestelmin käyttöönottajien ja tarjoajien velvollisuuksista kohdistuu kuitenkin aikaan ennen järjestelmän käyttöönottoa; tekoälyasetuksessa on vain vähän sääntelyä velvollisuuksista käytön aikana (näitä ovat kuitenkin esim. tekoälylukutaidon ja ihmisvalvonnan vaatimukset). Sen sijaan viranomaisen saattaa joutua tekemään myös ennalta AIA 27 artiklan mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien vaikutusarvioinnin.

Asia on tunnistettu HE:n sivuilla 8–9. Hallituksen esityksessä on kuitenkin arvioitu vain niukasti sitä, miten tekoälyasetuksen vaatimukset mm. riskienhallintajärjestelmän perustamisesta suhteutuvat nyt ehdotettuun sääntelyyn sisältyvistä riskienhallintatoimista ja niihin kiinnittyvistä virkavastuukysymyksistä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Jos ehdotetun sääntelyn perusteella sallitaan tekoälypohjainen viranomaispäättösenteko, asiaa on tarkasteltava myös PL 124 §:n kannalta. Annettaisiinko koneelle toimivalta käyttää merkittävää julkista valtaa? Tämän ohella – kuten mainittua – pelkkä neuvontakin voi joissain olosuhteissa täyttää julkisen vallan käytön kriteerit, vaikkei päätöstä tehtäisikään.

Hallituksen esityksen (1/1998 vp, s. 179) mukaan:

”[julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien

toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”.

Julkisen vallan käytön piiriin luetaan puolestaan esityksen (s. 74) mukaan:

”[e]nsinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin”.

Merkittävä julkisen vallan käyttöä luonnehtivat seuraavat kriteerit (s. 179):

”Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.”

Jos siis automaattisessa neuvonnassa tultaisiin antaneeksi automaattinen yksittäispäätös, kyse ei ole vain siitä, olisiko se asian automaattista ratkaisemista hallintolaissa tarkoitetulla tavalla, eikä pelkästään siitäkään, olisiko kyse GDPR 22 artiklassa tarkoitetusta automaattisesta yksittäispäätöksestä. Kyse olisi myös siitä, olisiko automaattisen neuvonnan muodossa annettu päätös merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei saa antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tai vähintäänkin julkisen vallan käyttöä, jota siirrettäessä tiettyjen kriteerien on täytyttävä.

Tämä tarkoittaa sen arvioimista, onko tekoälyjärjestelmä ”muu kuin viranomainen” ja mikä merkitys on tekoälyjärjestelmän tarjoajalla julkisen hallintotehtävän hoitajana. HE:n säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 56) automaattista neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen ei itsessään olisi julkinen hallintotehtävä (vrt. PeVL 81/2022 vp).

On kuitenkin vaikea sanoa, että onko ”muu kuin viranomainen” muu, jos se on ei-ihminen, mutta viranomaisen näennäisessä – joskaan ei välttämättä tosiasiallisessa – kontrollissa, joka tekee itsenäisesti asioita ja jonka on mahdollisesti valmistanut muu kuin viranomainen.

Ei liioin ole selvää, että vaikka PL 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytys ehkä täytyisikin, olisiko varmaa, etteivät hallinnon asiakkaiden perusoikeudet vaarantuisi. Oletukseen vaarantumattomuudesta on syytä suhtautua epäilevästi. Tekoälypäätöksentekoon sisältyy nimittäin merkittäviä riskejä mm. syrjinnästä, jolla voi olla oikeudellisia tai muuten merkittäviä vaikutuksia yksilön asemalle (tekoälyn käytöstä ja syrjinnästä ks. PeVL 37/2021 vp). Täten on mahdollista, että perusoikeudet saattaisivat PL 124 §:ssä kielletyllä tavalla vaarantua.

Tekoälyjärjestelmän luonteeseen osana viranomaista / muuna kuin viranomaisena perustuslakivaliokunta ei ole ottanut suoraan kantaa automaattista päätöksentekoa koskevassa lausunnossaan PeVL 81/2022 vp. Pidän kuitenkin mahdollisena, että

tekoälyjärjestelmää voitaisiin pitää muuna kuin viranomaisena, jos viranomaisen realistiset keinot kontrolloida tekoälyn toimintaa ovat rajalliset. Tähän tarvittaisiin perustuslakivaliokunnan kanta.

Niinpä jos tekoälyjärjestelmä tuottaisi automaattisen neuvonnan muodossa yksittäispäätöksen – vaikka vain GDPR:n 22 mielessä, jos ei hallintolain mielessä – voisi olla kyse peräti merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei saa antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi.

Luottamuksensuoja (HL 6 §)

Neuvonnalla on myös yhteys hyvän hallinnon periaatteisiin laajemminkin ja täten hallinnon nauttimaan legitimizeettiin. Erityisen merkityksellinen on ns. luottamuksensuojaperiaate, jossa suojellaan hallinnon asiakkaan vilpittömyyttä mieltä ja oikeutettuja odotuksia suhteessa hallinnon toiminnan oikeellisuuteen. Luottamuksensuojasta säädetään hallintolain 6 §:ssä ja se on osa perusoikeutta hyvään hallintoon.

On tunnettua, että tekoälyjärjestelmät voivat ns. hallusoida eli antaa väärää tietoa ja täten myös virheellisiä neuvoja. Kenties viranomaisen chatbot voisi jopa suoraan sanoa, ettei sen antamiin neuvoihin voi luottaa, mikä asettaisi koko automaattisen neuvonnan merkityksen kyseenalaiseksi. Tästä syystä on kysyttävä, voiko automaattinen neuvonta perustellusti nauttia luottamuksensuojaa.

Kysymyksenasettelu on tunnistettu HE:ssä (s. 32), mutta asian käsittely jää pintapuoliseksi ja ratkaisut vähäisiksi.

HE:ssä todetaan (s. 32), että:

”Selkeästi oikeusjärjestyksen vastaiset hallusoidut neuvot eivät myöskään muodostaisi luottamuksensuojaa. Viranomaisen olisi kuitenkin ehdotetun sääntelyn johdosta huolehdittava siitä, että neuvonta on lainmukaista ja että hallusinaatiot minimoidaan, koska hallusinaatiot voivat myös olla hienovaraampia ja siten hallinnon asiakkaan ei kohtuudella voisi odottaa tietävän, että kyse on lainvastaisesta neuvonnasta.”

Kyse on siis ensinnäkin siitä, miten voidaan varmuudella tunnistaa ”selkeästi oikeusjärjestyksen vastaiset hallusoidut neuvot”; tällainen selkeys on vaikeaa määritellä abstraktisti ja edellyttää sen määrittämistä, missä määrin keskimääräisen ihmisen tulisi hahmottaa oikeusjärjestyksen sisältöä. Toiseksi jää avoimeksi, millä konkreettisilla keinoilla viranomaisen voi olettaa pystyvän huolehtimaan siitä, ettei hienovaraista hallusointia tapahdu. Tällainen huolehtiminen käsittääkseni tarkoittaisi sitä, että viranomainen pystyisi

valvomaan kaikkea annettua automaattista neuvontaa ja itsekin kykenisi nopeasti sekä tunnistamaan hallusinoinnin että reagoimaan siihen.

Virkavastuu (PL 118 §)

Ehdotettu kontrollivelvollisuus niveltyy vastuukysymyksiin. Pohdin ehdotetussa 6b.1 §:ssä säädetyn arviointivelvollisuuden ulottuvuutta ja sen suhdetta perustuslain 118 §:n virkavastuusäätelyyn ja tekoälyasetuksen riskienhallintaa koskeviin vaatimuksiin. Säännöksen mukaan:

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

Säännös velvoittaa viranomaisen toimintaan, mutta jättää toiminnan tarkemman sisällön avoimeksi. On epäselvää, mitä konkreettisia toimia säännös edellyttää ja mitä niiden laiminlyönnistä voi seurata. Täsmällisyys olisi erityisen tärkeää siksi, että pykälän 4 momentissa mainitaan rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisuus. Tällöin tulisi olla selvää millaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä virkavastuu voi seurata.

Kyse on myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta keskeisestä kysymyksestä (PL 8 §). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyväksyttävänä sitä, että virkavastuun toteutuminen olisi näennäistä tai keinotekoisia (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Lausunnossaan PeVL 53/2025 vp valiokunta puolestaan totesi pitävänsä selvänä, että erityisesti esitykseen liittyvät tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä.

Nähdäkseni digipalvelulakiin ehdotetut vastuut viranomaiselle ovat sekä epämääräisiä että vaikeita toteuttaa käytännössä. Tämä pätee sekä tulee hallusinoinnin valvontaan että edellä eritellysti sen valvontaan, ettei GDPR:n 22 artiklan mukaisia automaattisia yksittäispäätöksiä synny. 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).

Niinpä pidän ehdotettuja velvollisuuksia liian epämääräisinä, jotta niihin voitaisiin kiinnittää rikosoikeudellinen virkavastuu. Sääntelyä on täsmennettävä.

Lopuksi

Hallituksen esityksessä on käsitykseni mukaan useita ongelmia. Suurin ongelma on nähdäkseni epämääräisyys siitä, missä määrin automaattisesta neuvonnasta voi seurata

automatisoitu yksittäispäätös, josta olisi GDPR 22 artiklan mukaan säädettävä lailla ja joissa olisi varmistettava suojatoimet. Suojatoimia ei ehdoteta säädettäväksi, mitä pidän ongelmallisena. Samoin automaattisen neuvonnan suhde on epämääräinen suhteessa profilointiin, hallintolain neuvontavelvollisuuteen, laillisuusperiaatteeseen, tekoälyasetuksen vaatimukseen ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Pidän viranomaisille säädettyjä velvollisuuksia liian epämääräisinä, jotta niihin voitaisiin liittää rikosoikeudellinen virkavastuu.

Oslossa 7.9.2026

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori