

Olli Mäenpää

8.9.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa viranomaisen asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Viranomaisen olisi ehdotettujen säännösten mukaan 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.

Säättämisyjärjestysperustelujen mukaan säännösehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa, johon sisältyy tekoälyn käyttöön julkisessa hallinnossa, lainalaisuusperiaatteeseen, sekä virkavastuun kohdentumiseen liittyviä tulkintakysymyksiä.

Hallituksen esityksessä muutettavaksi ja täydennettäväksi ehdotettu digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (digipalvelulaki) on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Valiokunnalla ei ollut huomauttamista automaattista neuvontaa sääntelevää digipalvelulain 6 a §:ää koskevaan ehdotukseen, joka sisältyi julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä koskevaan hallituksen esitykseen (PeVL 81/2022 vp).

Ehdotettua automaattisen neuvonnan sääntelyä on paikallaan arvioida etenkin perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden sekä 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Myös sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus perustuslain 2 §:ssä säädetyn lainalaisuusperiaatteen kannalta on tässä yhteydessä tärkeää. Ehdotukseen liittyy lisäksi perustuslain 124 §:n soveltamisalaa koskevia periaatteellisia linjauksia, jotka perustuvat erityisesti tekoälyn käytön erityispiirteisiin. Lakiehdotuksen voimaantuloa koskevaa sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää perustuslain 79 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden sääntely lailla

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintotoiminnan automatisointi ja erityisesti tekoälyn lisääntyvä käyttö määrittelevät täysin uudenlaisia vaatimuksia hyvän

hallinnon takeiden turvaamiselle. Toistaiseksi näihin vaatimuksiin on pyritty vastaamaan rajatuilla sääntelyillä, jotka ovat kohdistuneet lähinnä viranomaisen ratkaisutoiminnan automatisointiin (PeVL 7/2019 vp) ja hallintopäätösten sähköiseen tiedoksiantomenettelyyn (PeVL 59/2025 vp).

On kuitenkin ilmeistä, että hyvän hallinnon takeiden turvaaminen automatisoituvassa hallinnossa edellyttäisi ensisijaisesti perinteistä – ensisijaisesti kirjallista ja pääosin ihmisen toimintaan perustuvaa – hallintomenettelyä sääntelevän lainsäädännön perusteiden kattavaa uudelleen arviointia. Tämä koskee muun muassa hallintoasian vireillepanoa, selvittämistä ja käsittelyä koskevaa menettelysääntelyä, joka sisältyy hyvän hallinnon vähimmäistakeet peruslakina (PeVL 88/2022 vp) määrittelevään hallintolakiin.

Tältä kannalta voidaan pitää epäjohdonmukaisena, että viranomaisen automaattista neuvontaa koskeva sääntely ehdotetaan nyt sijoitettavaksi digipalvelulakiin. Selkeämpää ja sääntelyn yhdenmukaisuuden kannalta olisi perustellumpaa, että myös automaattista neuvontaa koskeva erityissääntely eli ehdotetut 6 a ja 6 b § sijoitettaisiin hallintolakiin, jossa säädetään viranomaisen neuvontavelvollisuuden perusteet ja jossa on jo viranomaisen automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely. Tällainen lainsäädäntöratkaisu selventäisi myös hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden noudattamista automaattisessa neuvonnassa ja neuvonnan kytkeytymistä kaikkiin hallintoasian käsittelyn menettelyvaiheisiin. Vaikka ehdotetulle sääntelyn sijoittelulle ei ole perustuslaista johtuvaa estettä, hallinnon automaatiota koskevan sääntelyn yhdenmukaisuuteen ja selkeyteen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

Viranomaisen automaattinen neuvonta

Automaattisen neuvonnan laintasoinen sääntely

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös korostaa yleisesti myös viranomaisen toimivaltaa ja toimintaa sääntelevän lain täsmällisyyttä ja ennakoitavuutta. Sääntelyn selkeydellä on merkitystä erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 70/2022 vp, kappale 12, PeVL 45/2016 vp, s. 3). Viranomaisen antamaa neuvontaa voidaan pitää tällaisena toimintana.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 81/2022 vp; PeVL 7/2019 vp, s. 8-9; ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2). Vastaavia yleisiä lähtökohdia voidaan soveltaa myös viranomaisen automaattista neuvontaa koskevaa lainsäädäntöä arvioitaessa.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut sinänsä huomauttamista viranomaisen päätöksenteon automatisoinnilla tavoiteltuihin päämääriin (PeVL 7/2019 vp, s. 9). Laki ehdotuksen tarkoittamaa viranomaisen automaattista neuvontaa ja tekoälyn hyödyntämistä siinä voidaan niin ikään perusteltuna ja viranomaistoiminnan kehittämisen kannalta aiheellisena.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet ovat siten merkittäviä myös neuvonnan toteuttamisessa. Valiokunta onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että automaattista neuvontaa koskevassa sääntelyssä on erityisesti huomioitava hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja virkavastuun kohdentamisen varmistaminen sekä tietosuojaan liittyvät kysymykset (PeVL 53/2025 vp, kappale 6). Voimassa olevaa hallinnon yleislakien sisältämää sääntelyä ei voida näiltä osin pitää riittävänä, vaan sitä on välttämätöntä täydentää laintasoisella sääntelyllä. Tältä osin merkitystä on myös sillä, että perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Automaattisen neuvonnan edellytykset (6 a §)

Hyvän hallinnon takeiden kannalta keskeinen on ensinnäkin ehdotettu 6 a §, joka määrittelee automaattisen neuvonnan yleisiä edellytyksiä. Niiden mukaan asiakkaalle on kerrottava, että hän vaihtaa viestejä ihmisen sijaan automaattisen neuvonnan kanssa ja tarjottava hänelle mahdollisuus tallentaa automaattisen neuvonnan kanssa käyty viestien vaihto. Tärkeänä voidaan pitää myös viranomaisen velvollisuutta tarjota asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi. Näihin yleisiin edellytyksiin ei ole huomauttamista hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Vaikka neuvonnalla, joka ei voi sisältää sitovaa viranomaisen ratkaisua, ei ole samanlaisia oikeusvaikutuksia kuin viranomaisen päätöksenteolla, neuvonnan tosiasiallinen merkitys ja ohjaava vaikutus hallinnon asiakkaan kannalta voi olla merkittävä. Se voi myös perustaa asiakkaalle perusteltuja odotuksia suhteessa viranomaisen toimintaan.

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta voidaan etenkin neuvonnan erityispiirteiden kannalta pitää varsin ongelmallisena ehdotusta kumota lain 6 a §:n säännös, jonka mukaan neuvonnassa ei voida tuottaa viranomaisen ratkaisua. Tämän voimassa olevaan lakiin sisältyvän säännöksen tarkoituksena on tehdä selväksi se, että neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen ja joita ei voida oikeusvaikutuksiltaan rinnastaa toisiinsa. Tällaista voimassa olevaan lakiin sisältyvää erityissäännöstä voidaan edelleen pitää asiallisesti välttämättömänä selvyyden vuoksi mutta myös siksi, että neuvontaan voi käytännössä sisältää erilaista ohjaavaa ja suuntaavaa informaatiota, joka voidaan ymmärtää tulevaa päätöksentekoa ennakoivaksi.

Etenkin neuvonnan saajan oikeusturvan ja viranomaisen toiminnan lainalaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta on siksi tärkeää, että sitomattoman neuvonnan ja

oikeusvaikutuksellisen päätöksenteon ero on selvä myös tässä sääntely-yhteydessä. Eron tekeminen on aiheellista myös siksi, että menettelyä niiden toteuttamisessa säädetään olennaisesti eri tavalla ja tarkkuudella sekä lisäksi ehdotuksen mukaan eri laeissa.

Voimassa olevan lain 6 a §:n selventävä säännös ehdotetaan korvattavaksi 3 §:n 2 momenttiin lisättävällä viittaussäännöksellä, jonka mukaan automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa. Tällainen viittaussäännös voi sinänsä olla aiheellinen. Edellä selostetuista syistä sillä ei kuitenkaan voida korvata neuvonnan ja päätöksenteon eroa selventävää laintasoista sääntelyä.

Automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistaminen ja valvonta (6 b §)

Uusi 6 b § määritteli viranomaisen velvollisuuksia automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi ja valvonnan järjestämiseksi. Viranomaisen olisi ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia.

Viranomaisen olisi myös neuvonnan käytön aikana valvottava, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Tällaisia sisällöllisesti keskeisiä vaatimuksia sisältyy erityisesti hallintolain 2 lukuun, joka edellyttää etenkin hallinnon oikeusperiaatteiden, palveluperiaatteen ja hyvän kielenkäytön vaatimusten noudattamista myös neuvonnassa. Jossain määrin tällaisia velvoitteita sisältyy myös digipalvelulakiin, julkisuuslakiin, kielilakiin ja tietosuojalainsäädäntöön. Viranomaisen velvoitteiden lakisäateistä määrittelyä voidaan näiltä osin pitää tärkeänä hyvän hallinnon ja asiakkaan oikeusturvan kannalta, minkä lisäksi sillä selvennetään virkavastuun perusteita ja kohdentumista.

Neuvonnalta voidaan epäilemättä edellyttää lainmukaisuutta, vaikka sitä ei erikseen laissa edellytettäisikään. Erikseen säädettäväksi ehdotettua laillisuusvaatimusta voidaan silti pitää tässä yhteydessä perusteltuna myös virkavastuun kannalta. Tosin tekoälyn käytössä korostuvat erilaiset tiedollisten vinoumien, vääristymien ja hallusinoinnin mahdollisuus. Siksi automaattisessa neuvonnassa erityisen keskeisiä ovat ainakin neuvonnan totuudenmukaisuuden, paikkansapitävyyden ja sisällöllisen virheettömyyden vaatimukset, joita ei ole nimenomaisesti määriteltä hallintolaissa tai muussakaan laissa.

Tältä kannalta on hyvin vaikea ymmärtää ehdotusta kumota voimassaolevan digipalvelulain 6 a §:n sisältämä vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on ennalta varmistettava palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus. Säännöksen kumoaminen heikentäisi neuvonnan tietosisältöön kohdistuvia, tekoälyn käytön kannalta erittäin keskeistä vaatimusta ja vaarantaisi samalla hyvän hallinnon keskeisen takeen toteutumisen. Vastaavansisältöinen säännös olisi perusteltua lisätä lakiin esimerkiksi täydentämällä 6 b §:n 1. virkettä: Viranomaisen on ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että neuvonta vastaa laissa sille

asetettuja vaatimuksia *ja on tietosisällöltään asianmukainen*. Samoin 6 b §:n 2 momenttiin voisi olla paikallaan kohdentaa viranomaisen valvonta myös siihen, että neuvonta *on tietosisällöltään asianmukainen*.

Eesityksessä ehdotetaan lisäksi kumottavaksi voimassa olevan lain sisältämä velvoite varmistaa, että palveluautomaatio täyttää hyvän kielenkäytön vaatimuksen. Hyvän kielenkäytön vaatimus tosin sisältyy hallintolain 9 §:ään, mutta velvoite on säännöksessä kohdistettu viranomaisen omaan kielenkäyttöön. Palveluautomaatiolla tuotetun neuvonnan tuottamisen erityispiirteet huomioon ottaen olisi perusteltua säilyttää laissa myös nimenomaan palveluautomaatioon kohdistettava hyvän kielenkäytön vaatimus.

Joka tapauksessa on perusteltua, että viranomaisella olisi 6 b §:n 2 momentin mukaan velvollisuus viipymättä ryhtyä 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. Myös hyvän hallinnon turvaamiseksi on välttämätöntä varautua siihen, että tällainen viranomaisen valvonta- ja korjausvelvollisuuden kohteena oleva sisällöllinen virhe tai puute voi käytännössä aiheutua myös tekoälyn tuottaman informaation vinoumasta, vääristymästä ja hallusinoinnista tai muusta tietosisällön epäasianmukaisuudesta.

Virkavastuu

Arvioidessaan ehdotusta viranomaisen automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunta korosti, että päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta määrittelevät perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että virkavastuun toteutuminen olisi näennäistä tai keinotekoista (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Valiokunta on myös edellyttänyt, että automaattista neuvontaa koskevassa sääntelyssä huomioidaan erityisesti myös virkavastuun kohdentamisen varmistaminen (PeVL 53/2025 vp, kappale 6).

Virkavastuun perusteiden kannalta keskeisinä voidaan pitää ehdotetun 6 b §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä, joissa määritellään viranomaisen velvollisuuksia. Niiden laintasoista sääntelyä voitaneen virkavastuun perusteiden kannalta pitää lähtökohtaisesti riittävän täsmällisenä. Tosin pelkän valvontavelvollisuuden määrittelyn ohella 2 momentissa olisi perusteltua säätää viranomaiselle myös huolehtimisvelvollisuus.

Virkavastuun kohdentumisen kannalta on keskeinen 6 b §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan viranomaisen olisi dokumentoitava näiden velvoitteidensa toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet sekä nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt. Ehdotettua sääntelyä voidaan tässä yhteydessä pitää välttämättömänä ja asianmukaisena.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Viranomaisen lakisääteisenä tehtävänä olevaa neuvontaa (PeVL 11/2006 vp) ja tietopalvelua (PeVL 1/2025 vp) on perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tällainen neuvonta ei kuitenkaan sisällä julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käyttöä.

Lakiehdotuksen perusteella viranomaiset voivat automaattisen neuvonnan toteuttamisessa käyttää erilaisia tietojärjestelmiä, joita tuottavat, kehittävät, ylläpitävät ja tarjoavat pääasiassa yksityiset toimijat. Perustuslain 124 §:n kannalta merkittävä periaatteellinen rajanveto koskee viranomaisen käyttämien tietojärjestelmien ja erityisesti tekoälyn merkitystä säännöksen soveltamisalan laajuuden kannalta. Tällaisen tietojärjestelmän tuottamista, kehittämistä ja ylläpitämistä ei ole perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Myöskään yksityisen tuottaman tietojärjestelmän ja tekoälyn käyttämisen viranomaisen neuvontatoiminnassa ei voida katsoa merkitsevän julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Tekoälyn nopea kehittyminen ja esimerkiksi jonkinasteisen itsenäisen tietoisuuden saavuttaminen voi kuitenkin edellyttää tässä suhteessa nopeastikin uutta arviota. Se ei kuitenkaan rajoittuisi pelkästään automaattisen neuvonnan käyttämiseen, vaan koskisi myös muita hyvän hallinnon ja oikeusturvan keskeisiä takeita.

Digipalvelulain 2 §:n määritelmäsäännöksen perusteella automaattista neuvontaa koskevia lain säännöksiä sovelletaan myös muuhun toimijaan siltä osin kuin se hoitaa julkista hallintotehtävää. Koska julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on noudatettava muun muassa neuvontavelvollisuuden perustavaa hallintolakia, automaattista neuvontaa koskevat säännökset tulevat noudatettaviksi myös muun kuin viranomaisen hoitaessa julkista hallintotehtävää ja antaessa sen toteuttamiseen liittyvää neuvontaa. Tätä soveltamisvelvollisuutta määrittelevää säännöstä voidaan siten pitää luonteeltaan ensisijaisesti informatiivisena, mutta samalla aiheellisena perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset huomioon ottaen.

Kuten perusteluissa asianmukaisesti todetaan, viranomaisen ei ole mahdollista ehdotetun lainsäädännön nojalla antaa automaattiseen neuvontaan liittyviä tehtäviä hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle. Koska hallintolaissa viranomaisen velvollisuudeksi säädetty neuvonta on julkinen hallintotehtävä, tällaisesta neuvontatehtävän antamisesta on säädettävä erikseen lailla perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla.

Lain voimaantulo

Voimaantulosäännöksen mukaan lain voimaan tullessa käytössä olleeseen palveluautomaatioon alettaisiin soveltaa lakiehdotuksen 6 a ja 6 b §:ää vasta, kun siihen eli palveluautomaatioon tehdään muita kuin vähäisiä muutoksia. Perustelujen mukaan sitä mukaa kun käytössä olevia tietojärjestelmiä ja digitaalisia palveluita uusitaan ja päivitetään, jäisi nykyisen sääntelyn puitteissa toimiva palveluautomaatio siis pois käytöstä. Tätä voidaan sinänsä pitää ymmärrettävänä yksinomaan hallinnon näkökulmasta. Samalla se merkitsisi, että hyvän hallinnon ja oikeusturvan ta-keiden sekä virkavastuun edellyttämän lainsäädännön voimaantulo olisi viime kädessä riippuvainen viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta ja siitä, miten tulkitaan hyvin välttää ilmaisua ”muuta kuin vähäisiä muutoksia”.

Ehdotettu voimaantulosäätely ei ehdotetulla tavalla muotoiltuna kuitenkaan näyttäisi täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Voimaantulosäännöstä voidaan sen väljyyden ja soveltamisen harkinnanvaraisuuden vuoksi pitää myös periaatteellisesti ongelmallisena sekä sääntelyn perusoikeusvaikutukset huomioon ottaen että lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan suhteen kannalta.