

Tuomas Pöysti

e-mail: tuomas.poysti@ulapland.fi,

Yliopistollinen tutkimusprofiili

<https://researchportal.helsinki.fi/en/persons/tuomas-henrik-p%C3%B6ysti>

X: [@thpoysti](#)

LinkedIn: www.linkedin.com/in/tuomas-pöysti-142105310

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta, [HE 106/2026 vp](#)

I. Hallituksen esitys ja sen valtiosääntöisen arvioinnin näkökulmat

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisista palveluista annetun lain (306/2019), jäljempänä digipalvelulain, 6 a §:ää ja lakiin lisättäväksi uusi 6 b §. Lain 6 a §:ssä säädettäisiin automaattisen neuvonnan käytön yleisistä edellytyksistä. Viranomaisen olisi lisäksi 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 sekä kiinnitettävä erityistä huomiota asiakkaidensa oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen. Tämän lisäksi lain 3 §:n 2 momenttiin lisättäisiin informatiivinen viittaussäännös, jonka mukaan automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa.
2. Automatisoituja yksittäispäätöksiä olisi viranomaistoiminnassa mahdollista tehdä jatkossakin vain yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön puitteissa. Hallintoasiassa tehtävien ratkaisujen osalta automatisoidut yksittäispäätökset perustuen sääntöpohjaiseen automaatioon on sallittu hallintolain (434/2003) 8 b luvussa. Säännöksellä tältä osin pyritään pitämään automaattinen neuvonta erillään automaattisesta päätöksenteosta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan tältä osin edelleen, että jos automaattinen neuvonta täyttää tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädetyt tunnusmerkit, mutta kysymys ei ole hallintolain 8 b luvussa tarkoitetusta asian automaattisesta ratkaisemisesta, ei viranomainen voi ottaa käyttöön tällaista rekisteröidylle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia aiheuttavaa automaattista neuvontaa muuten kuin erikseen siitä säädetyn perusteella. Nyt käsillä olevan lain ei ole tarkoitettu antavan miltään osin oikeudellisia perusteita tietosuojalain 22 artiklan tarkoittamalle automaattiselle päätöksenteolle yksittäistapauksessa.

3. Muutosehdotukset kohdistuvat yksinomaan digipalvelulain yksittäisiin säännöksiin eikä hallituksen esityksellä pyritäkään muuttamaan hallinnossa automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä. Tästä rajauksesta huolimatta hallituksen esitys on periaatteellisesti merkittävä valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden sekä teknologiasääntelyn näkökulmista. Lakiesitys asettaisi tosiasiallisesti myös yleislainsäädännöksi luettavat mutta soveltamisalaltaan tiettyihin palvelutapoihin rajatut yleiset säännöt julkisen hallinnon kokonaan automatisoidulle neuvonnalle.
4. Esitys myös toisi uudenlaisen ja periaatteellisesti merkittävän muutoksen siihen, miten ihmisen kontrollin vaatimus toteutetaan automatisoidussa neuvonnassa. Laki mahdollistaa kokonaan automatisoidun eli EU:n tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 soveltamisalaan kuuluvan autonomisen tekoälyjärjestelmän hyödyntämisen neuvonnassa.¹ Tällöin neuvonta ei perustu viranomaisen ja virkamiehen ennalta hyväksymiin vastauksiin ja päättelysääntöihin.
5. Esityksessä ehdotetun automatisoidun neuvonnan soveltamisalaksi tulee sama kuin yleensäkin digipalvelulain soveltamisala. Säännökset koskevat automaattista neuvontaa yksinomaan viranomaisen verkkosivuilla tai mobiilisovelluksessa. Tältä osin lain soveltamisala on hallintolain 8 §:n mukaista neuvontavelvollisuutta suppeampi. Hallituksen esityksessä tarkoitettu automatisoitu neuvonta ei rajoitu yksinomaan menettelylliseen neuvontaan samalla tavoin kuin hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus. Hallituksen esityksen suhde hallintolakiin on siten edelleen jonkin verran vaikea hahmottaa, koska neuvonta voi digipalvelulaissa olla laajempaa kuin mitä hallintolaissa säädetään mutta samalla digipalvelulain säännökset koskevat vain verkkosivujen ja mobiilisovelluksen avulla annettavaa neuvontaa.
6. Hallituksen esityksellä pyritään vastaamaan perustuslakivaliokunnankin toteamaan automatisoidun neuvonnan yleiseen sääntelytarpeeseen ja tarpeeseen säätää siitä yleislainsäädännössä (PeVL 53/2025 vp, kohta 6). Perustuslakivaliokunta on automaattisen päätöksenteon ja hallinnon automaation yhteydessä pitkään korostanut yleislainsäädännön ensisijaisuutta suhteessa sektorilainsäädäntöön (PeVL 62/2018 vp, PeVL 7/2019 vp). Yleislainsäädännön ensisijaisuus on selkeästi todettu lakia osaamistietovarantoa koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 53/2025 vp, kappaleet 7 ja 8). Hallituksen esityksessä ehdotetun lainsäädännön tavoitteet ovat perusoikeuksien ja hyvän hallinnon näkökulmasta hyväksyttäviä ja sääntely tarpeellista.
7. Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon takeiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Tämän lisäksi esitys on merkityksellinen PL 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 21 §:n kannalta merkitystä on myös sillä, minkälainen on hallituksen esityksen suhde hallintolakiin

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös), EUVL L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

ja erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ovat keskeinen osa perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita ja koskevat siten valtiosääntöoikeudellisina vaatimuksina julkisen hallinnon toimintaa.

8. Hallituksen esityksen perusteluissa on sinänsä asiallisella ja kiintoisalla tavalla mutta kuitenkin suppeasti käsitelty vaikutusarvioinnin yhteydessä automatisoidun neuvonnan suhdetta luottamuksensuojaan (ks. HE 106/2026 vp, hallituksen esityksen perustelut, alaluku 4.2.8 vaikutukset oikeusturvaan ja hyvään hallintoon, s. 31-32). Kysymys on hallituksen esityksessä kuvattua monitahoisempi. Automaation käytössä julkisen viranomaisen neuvonnassa on perusteltua jo perustuslain 21 §:ään kiinnittyvistä syistä lähteä sitä, että viranomaisen antamiin palveluihin, vaikka ne ovat tekoälyllä tuotettuja, täytyy liittyä korostetun luotettavuuden vaatimus. Tämä on perusteltua pyrkiä säädösperusteisesti turvaamaan lainsäädännössä.

II Hallinnon automaation valtiosääntöisen arvioinnin kriteerit

9. Perustuslakivaliokunnan käytäntö automatisoitujen menettelyiden arvioinnissa on suhteellisen vakiintunut. Valiokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei viranomaisen massaluonteisessakaan 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, s. 8-9, PeVL 81/2022 vp, kohta 5). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tekoälyperusteista neuvontaa lakia osaamistietovarannosta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 53/2025 vp) ja siinä toistanut automaatiota koskevat aikaisemmat arviointikriteerinsä. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys sisältää aikaisempaan nähden jonkin verran periaatteellisesti merkittävää uutta sääntelyä automatisoidusta neuvonnasta, jossa hyödynnetään generatiivista tekoälyä ja jossa vastaukset eivät ole viranomaisen etukäteen laatimia ja hyväksymiä.
10. Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti lähtökohtaisesti on riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 4).² Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain nojalla (PeVL 14/2018 vp). Kansallisen erityislainsäädännön säätämistä tulisi välttää sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus), EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). Kansallisen sääntelytarpeen arviointi on tarpeen tehdä tietosuoja-asetuksen omaksuman riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti niin, että mitä korkeampi riski tietojenkäsittelystä seuraa 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). Tekoälyn käytön yhteydessä on huomattava, että EU:n tekoälyasetus samoin perustuu riskiperusteiseen lähestymistapaan mutta tekoälyasetuksen säännökset pääosin soveltuvat vasta suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin. Näiden osalta lähtökohtana on perusteltua pitää sitä, että EU:n tekoälyasetuksen säännökset asianmukaisesti tulkittuina myös turvaavat perustuslaista johtuvan riskiperusteisen sääntelyn vaatimukset.

III Tietosuoja-asetuksen 22 artikla

11. Henkilötietojen suojaan liittyvän sääntelytarpeen kannalta olennaisia kysymyksiä ovat neuvonnassa käsiteltävien henkilötietojen käsittelyperusteet ja rajapinta tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun automaattiseen päätöksentekoon yksittäistapauksessa. Tältä osin arvioinnissa merkityksellinen on Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa Schufa, C-634/21 antama ennakkoratkaisu.³ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion mukaan automaattisen yksittäispäätöksen arvioinnissa ei tule rajoittua vain muodollisiin hallintopäätöksiin tai vastaaviin muodollisiin päätöksiin. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan sovellettavuus kuitenkin edellyttää, että päätöksellä tai toimella rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia” tai se vaikuttaa häneen ”vastaavalla tavalla merkittävästi”. Tuomiossa oli kysymys luottotietopalvelusta ja luottotietopalvelun antamat pisteet asiallisesti määrittivät luoton myöntämisen, vaikka sinänsä luotosta tehtiin erillinen päätös. Lisäksi asiassa oli kysymys siitä, minkälaisia tietoja rekisteröidylle annettiin luottotietojen pisteytyksestä. Tässä kontekstissa Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että luottotietopalveluja tarjoavan yrityksen toteuttamaa sellaisen todennäköisyysarvon, joka perustuu henkilön kykyä täyttää maksusitoumukset tulevaisuudessa koskeviin kyseisen henkilön henkilötietoihin, automatisoitua määrittämistä on pidettävä tässä säännöksessä tarkoitettuna automatisoituna yksittäispäätöksenä silloin, kun kyseisestä todennäköisyysarvosta riippuu olennaisesti se, perustaako, täyttääkö tai päättääkö tämän todennäköisyysarvon tiedoksi saanut kolmas osapuoli sopimussuhteen tämän henkilön kanssa.
12. Nykyistä Euroopan tietosuojaneuvostoa edeltänyt, henkilötietodirektiivin artiklan 29 mukainen tietosuojatyöryhmä on antanut suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä

³ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.12.2023, OQ vastaan Land Hessen, käsittelyyn osallistuu SCHUFA Holding AG, C-634/21, EU:C:2023:957.

ja profiloinnista.⁴ Suuntaviivoissa todetaan, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan sanamuodosta käy selvästi ilmi, että vain vakavat vaikutukset kuuluvat 22 artiklan soveltamisalaan. Vaikutusten on oltava riittävän suuria tai huomattavia ollakseen huomionarvoisia tässä arvioinnissa. Suomessa apulaistietosuojavaalutettu on arvioinut myös apulaistietosuojavaalutettu ennakokokuulemispyyntöihin antamissaan ratkaisuisa 6482/186/2020 ja 3895/83/2022, joissa oli kyse potilastietojen käsittelystä ennaltaehkäisyn ja ennakkoinnin tarkoituksessa. Ennakokokuulemispyynnön kohteena olleissa palveluissa terveydenhuollon ammattihenkilö olisi voinut arvioida tarvetta ohjata asiakas hoidon piiriin tietoteknistä työkalua käyttäen. Apulaistietosuojavaalutettu 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.

13. Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on ratkaisevaa, minkälaiset tulkinnat merkittävälle vaikutukselle yksilön asemaan otetaan. On sinänsä mahdollista, että neuvonnassa annetaan ohjausta, joka olisi tietosuoja-asetuksessa tarkoitettulla tavalla merkittäviä vaikutuksia omaavaa, etenkin jos neuvonta ohjaa oikeudellisesti merkittävällä tavalla tietynlaiseen käsittelyyn tai jos neuvonta toimii tosiasiallisena portinvartijana. Yleisluonteinen neuvonta ja neuvonta, joka rajautuu hallintolain 8 §:n mukaiseen neuvontaan prosessista eikä tosiasiallisestikaan luo esteitä asianosaiselle laittaa asiaansa vireille taas ei nähdäkseni täytä merkittävien tai vakavien vaikutusten kriteeriä.
14. Tulkinta on tapauskohtaista ja on vaikeaa digipalvelulain kaltaisessa yleisesti hyvinkin erilaisiin neuvontatilanteisiin sovellettavassa lainsäädännössä luokitella kaikkia tilanteita tietosuoja-asetuksen 22 artiklan kannalta. Tietosuoja-asetusta olisi perusteltua soveltaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja tuomioistuimen korostaman tulkinnan asiayhteyden huomioivan oikeuskäytännön valossa. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole perusteltua pyrkiä tulkitsemaan automaattiseksi päätöksenteoksi rinnastuvien toimien alaa laajemmin kuin miten se on määritelty Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja tietosuojaatyöryhmän suuntaviivoissa.
15. Hallituksen esityksen sääntelyä pidän tässä suhteessa lähtökohtaisesti asianmukaisena. Mikäli viranomainen päätyy ennakkolisessa arvioinnissaan siihen, että kyseessä olisikin vaikutuksiltaan automaattiseen päätöksentekoon rinnastuva toiminta, ei nähdäkseni esitetty digipalvelulain sääntely anna tälle jo ehdotetun 3 §:n 2 momentin muutoksen perusteella riittäviä oikeudellisia perusteita.

⁴ Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi. Annettu 3. lokakuuta 2017, viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 6. helmikuuta 2018, 251rev01.

IV Virkavastuun toteutuminen

16. Perustuslakivaliokunta on hallinnon automaation yhteydessä painottanut toistuvasti virkavastuun säilyminen asiallisesti merkityksellisenä ja selkeään, oikeusturvan vaatimukset täyttävään kohdennettavuuteen henkilötasolla (PeVL 7/2019 vp, PeVL 81/2022 vp, kohdat 30 -32, ja PeVL 53/2025 vp, kohta 4). Sääntelyratkaisun tulee olla sellainen, ettei virkavastuu muodostu näennäiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotettavat digipalvelulain 6a ja 6 b §:n säännökset asettavat viranomaiselle konkreettisia velvoitteita seikoista, jotka viranomaisen on selvitettävä ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa. Yleislainsäädännön tiiviin kirjoitustyylin mukaisesti ja hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön yhteydessä omaksutun perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti laissa ei säädetä erityisestä esittelymenettelystä vai vastaavasta (vrt. PeVL 81/2022 vp). Digipalvelulain 6a ja 6b §:iä ei pidä lukea oikeudellisessa tyhjiössä vaan yhteydessä myös digipalvelulain 4 §:n yleisempiin ja samoin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) säännösten, erityisesti 4 §:n 2 momentin ja 5 §:n kanssa. Viranomaista koskevan hallintolain ja -asetuksen sekä sisäisen työjärjestyksen perusteella on siten voitava nimetä, kuka vastaa digipalvelulaissa säädettyjen viranomaisten tehtävien ja velvoitteiden hoitamisesta. Virkavastuu kohdentuu tällöin näihin virkamiehiin. Kohdentuminen ei ole kuitenkaan täysin yksiselitteisesti luettavissa hallituksen esityksen säännöksistä.
17. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös virkavastuun näkökulmasta sääntelyn selkeyteen 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). Vaikeaselkoisuudella voi olla myös virkamiesten oikeusturvaa heikentävää merkitystä (ks. myös PeVL 4/2021 vp, kappale 13). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn selkeydellä on merkitystä myös perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun asianmukaisen kohdentumisen kannalta (PeVL 81/2022 vp, kohdat 30 ja 31). Nyt ehdotettu sääntely on yleispiirteistä. Varsinkin 6 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään merkittävästikin sitä, mitä lainkohta tarkoittaa. 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 säännöskohtaisten perusteluiden mukaan turvata esimerkiksi huolehtimalla siitä, että neuvonta on riittävän ymmärrettävää, siitä, että tietoaaineisto, 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. Viranomainen 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. Nopeasti kehittyvän teknologian ja laajasti erilaisia neuvontatilanteita koskevan soveltamisalan johdosta pidän kuitenkin sääntelyä virkavastuun kannalta riittävän täsmällisenä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 §:n 2 momentin asianmukainen soveltaminen ja riittävän selkeä organisaatiolainsäädäntö täydentävät merkittävästi sääntelyä virkavastuun kohdentumisesta.

V Yhdenvertaisuus ja tekoälyn vinoumariski

18. Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat asianmukaiset yleisesti ja yhdenvertaisuuden osalta. Yhdenvertaisuuden merkitys ja siihen kohdistuvat riskit on kuvattu lähtökohtaisesti asianmukaisesti, joskin jonkin verran suppeasti. EU:n tekoälyasetuksella on tarkoitus osaltaan torjua tekoälyyn liittyvien vinoumien aiheuttamia riskejä yhdenvertaisuudelle ja tekoälyasetuksen sääntely todetaan säätämisyjärjestysperusteluissa. Perustuslain näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna sitä, että yhdenvertaisuuden toteutuminen tekoälyn käytössä turvataan ensisijaisesti EU:n tekoälyasetuksen asianmukaisella soveltamisella etenkin suuririskisissä tekoälyjärjestelmissä sekä lisäksi kunkin käyttöyhteyden perusteella kansallisessa laissa täydennetyille säännöksillä silloin kun unionin oikeus sallii tai suorastaan edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. Tekoälyasetuksen asianmukainen soveltaminen tarkoittaa myös, että viranomainen selvittää ja arvioi komission tekoälyasetuksen perusteella antamien ohjeiden vaikutukset ja soveltumisen kulloinkin käsillä olevaan käyttötapaukseen.
19. Esityksessä ehdotetaan 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.
20. Generatiivisen tekoälyn käytössä tekoälyjärjestelmä voi kehittää vinoumia myös käytön aikana. Näin yhdenvertaisuuden vaatimusta ei voida täysin turvata pelkästään ennen käyttöönottoa tehtävillä toimenpiteillä. Viranomaisen olisi tarpeen seurata koko ajan tekoälyyn perustuvan neuvontajärjestelmän toimintaa. Hallituksen esityksessä esitetään digipalvelulain 6 b §:än 2 momenttiin säännöstä, jonka mukaan 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.
21. Ehdotetut säännökset yhdessä lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain sekä EU:n tietosuoja-asetuksen ja tekoälyasetuksen samoin kuin yhdenvertaisuuslain soveltamisen kanssa antaa sinänsä riittävät säädösperusteet myös jatkuvaan autonomisen neuvonnan toimivuuden varmistamiseen. Toinen kysymys on, kuinka hyvät mahdollisuudet

viranomaisella on havaita ja puuttua generatiivisen tekoälyn antaman neuvonnan virheisiin ja puutteisiin. Tämä riippuu olennaisessa määrin käytettävissä olevasta tekoälyratkaisusta ja käytettävissä olevasta data, jonka pohjalta järjestelmä antaa vastauksia. Neuvonnan luotettavuuden kannalta esimerkiksi kielimalleihin perustuvissa ratkaisuissa on olennaisen tärkeää, että neuvonnan perusteena oleva data on riittävän laadukasta ja käytettävissä oleva aineisto on kontrolloitua ja valikoitua niin, että järjestelmä ei esimerkiksi vapaasti pääse tekemään internet -hakuja ja lisäksi, että järjestelmän arkkitehtuuriin kuuluu neuvontaa tarkastavat agentit.

22. Yhdenvertaisuudenkin kannalta kielellisten oikeuksien toteutuminen on merkityksellistä. Viranomaisen on automaattista neuvontaa järjestettäessä myöskin huolehdittava ruotsin ja saamenkielisten oikeuksien riittävästä toteutumisesta mukaan lukien riittävästä tietoaineistoista, joilla neuvontaa annetaan. Hallituksen esityksessä tämä tarve on tunnistettu yleisellä tasolla. Säännökset oikein sovellettuna antavat tälle perustan. Kielellisten oikeuksien näkökulma on kuitenkin suhteellisen suppeasti ja yleisellä tasolla käsitelty. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kielellisten oikeuksien turvaamiseen digitalisaation yhteydessä (PeVM 5/2022 vp, PeVL 18/2026 vp).

VI Oikeusturvan toteutuminen

23. Oikeus oikeusturvaan jälkikäteisesti ja viranomaisten jatkuva valvonta ja varmistaminen tulevat automaatioissa aikaisempaan sääntöpohjaiseen ja viranomaisen valmiiksi laatimiin vastauksiin perustuvaan automatisoituun neuvontaan nähden. Virheitä voi tulla ja tietyillä todennäköisyyksillä tuleeikin automatisoidussa neuvonnassa. Virheitä toki tapahtuu myös ihmisen antamassa neuvonnassa ja sääntöperäiseen automaation perustuvissa, nykyisissä ratkaisuissa. Tekoälyn käyttöön liittyy selkeästi riskejä mutta ei ole perusteltua myöskään liikaa korostaa niitä suhteessa muihin neuvonnan toteuttamistapoihin, joissa samoin tapahtuu virheitä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on esimerkkejä tilanteista, joissa tietojärjestelmiin ennakkoon rakennettu, määrämuotoinen asiointi tai neuvonta johtaa rajoitteidensa johdosta väärinymmärryksiin sekä virheellisiin oletuksiin tai vastaamiseen asian vierestä.⁵
24. Hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia vahingonkorvausoikeudelliseen sääntelyyn eikä muutenkaan jälkikäteiseen oikeussuojaan. Digipalvelulain 6 a §:ään ehdotetaan kuitenkin ihmiskontaktin turvaavaa säännöstä, jonka mukaan viranomaisen on tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi. Tämän voidaan arvioida toteuttavan tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta ja tekoälyä koskevista periaatteista mahdollisuudesta saattaa asia ihmisen arvioitavaksi.

⁵ Tämä oli taustalla olevana juurisyyinä esimerkiksi aikaisempaa työvoimahallinnon sähköistä asiointipalvelua koskeneessa kantelussa, josta apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen OKV/1418/10/2020, <https://oikeuskansleri.fi/-/te-toimiston-tyovoimapolitiittiset-lausunnot-ja-sahkoinen-asiointipalvelu>. Valmiisiin vaihtoehtoihin perustuvassa verkkopalvelussa on mahdollisuus myös väärinymmärryksiin.

Tämä ei kuitenkaan täysin kata oikeusturvan vaatimuksia, vaikka sinänsä onkin tärkeä säännös. Digipalvelulain 6a §:n säännökset viranomaisen velvoitteista ennen käyttöönottoa toteuttavat ennakollista oikeussuojaa. Digipalvelulain 6 b §:n 2 momenttiin esitetään järjestelmän käytön aikaisen jatkuvan seurannan vaatimusta. 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. Kun neuvonnassa ei ole kysymyksessä hallinnollinen päätöksenteko hallinto-oikeudellisessa merkityksessä silloinkaan, kun vaikutuksiltaan neuvonnassa tehtävä toiminta rinnastuu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamalla tavalla automaattiseen päätöksentekoon, ei hallinto-oikeudellinen valitus ole käytettävissä oikeussuojakeinona. Jälkikäteisenä oikeussuojakeinona on näin kantelut ylimmille laillisuusvalvoille ja tietosuojan ja siihen liittyvän tekoälyn osalta tietosuojavaltuutetulle sekä vahingonkorvausvastuu.

25. Automaattisesti, ilman ihmisen etukäteen hyväksymiä päätelystäntöjä toimivan tekoälyn tullessa käyttöön myös julkisessa hallinnossa on lähitulevaisuudessa tarpeen arvioida myös jälkikäteisten oikeussuojakeinojen riittävyttä ha toimivuutta kokonaisuutena. Virheriskien johdosta on tarpeen, että jälkikäteistä oikeussuojaa myös vahvistetaan. Tämän osalta on huomattava, että tekoälyasetuksen ja tietosuoja-asetuksen säännösten johdosta tältäkin osin ei toimita oikeudellisessa tyhjiössä. Ylimpien laillisuusvalvojien rooli, ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtäväjaosta annetun lain (330/2022) 2 §:n 1 kohdan perusteella varsinkin valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittamalla laillisuusvalvonnalla on jälkikäteisessä valvonnassa ja oikeussuojassa myös oma merkittävä rooliinsa.

VII Kokonaisarvio

26. Nyt ehdotettu lainsäädäntö muodostaa periaatteellisesta merkityksestään huolimatta suhteellisen kapea-alaisen kokonaisuuden ja EU:n tietosuoja-asetuksen ja tekoälyasetuksen valossa erityisesti suuririskisestä ja erityisiä henkilötietojen ryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyyn perustuvasta automaattisesta neuvonnasta on tarpeen ja EU-oikeudellisista syistä usein välttämätöntäkin säätää erikseen, vaikka perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti kasuistinen sääntely ei ole tarpeen ja sellaista on pyrittävä välttämään (PeVL 81/2022 vp, kohta 33). Sääntelytarve johtuu jo tietosuoja-asetuksen asettamasta riittävän tarkkarajaisesta ja täsmällisestä sekä kyseiseen kontekstiin liittyvät erityiset suojatoimet sisältävästä ja kontekstin piirteet asianmukaisesti huomioon ottavan punninnan vaatimuksesta ja valtiosääntöoikeudellisesta tarkkarajaisen ja täsmällisen sääntelyn vaatimuksista. Perustuslakivaliokunnan hyvin vakiintuneen kannan mukaan valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja

tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen sallimissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 53/2025 vp, kohta 10 ja PeVL 4/2021 vp).

27. Kokonaisuutena arvioin, että lakiesityksessä säädetään riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti automaatioon perustuvasta neuvonnasta, kun sääntelyä sovelletaan asianmukaisesti yhdessä EU:n tekoälyasetuksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Säättämisyjärjestysperustelut ovat asianmukaiset. Lakiehdotus on käsiteltävissä tavallisessa säättämisyjärjestyksessä.

Rovaniemellä, 7. syyskuuta 2026

Tuomas Pöysti

Hallinto-oikeuden dosentti, OTT