

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:ää. Muutoksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Näin voidaan parantaa neuvonnan laatua sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

Esityksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa sekä valvottava neuvonnan laatua palveluautomaation käytön aikana. Viranomaisen olisi lisäksi hallittava palveluautomaation käytöstään hallinnon asiakkaiden oikeusturvalle ja syrjimättömyydelle aiheutuvia riskejä.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027 tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Digipalvelulaki.....	5
2.1.1 Palveluautomaatiolla annettavaa neuvontaa koskeva sääntely	6
2.1.2 Muu merkityksellinen digipalvelulain sääntely	7
2.2 Tekoälyasetus.....	7
2.2.1 Eräiden tekoälyjärjestelmien avoimuutta koskevat velvoitteet	8
2.2.2 Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat velvoitteet	8
2.2.3 Tekoälyasetuksen arviointia.....	9
2.2.4 Kansallinen liikkumavara suhteessa tekoälyasetukseen	10
2.3 Yleinen tietosuoja-asetus	11
2.3.1 Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus neuvonnassa	11
2.3.2 Rekisterinpitäjän velvoitteet.....	11
2.3.3 Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot	12
2.3.4 Automatisoitujen yksittäispäätösten kieltä	12
2.4 Tiedonhallintaa ja valtion tieto- ja viestintätekniikan palveluiden tuotantoa koskeva sääntely.....	14
2.5 Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet	14
2.6 Virkavastuu	15
2.7 Vahingonkorvausoikeudellinen sääntely	16
2.8 Julkisessa hallinnossa käytössä oleva palveluautomaatio	17
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	19
4.2.1 Vaikutukset julkisen hallinnon organisaatioihin	19
4.2.1.1 Vaikutukset viranomaisten automaattisen neuvontaan ja sen kehittämiseen.....	19
4.2.1.2 Vaikutukset nykyisiin palveluautomaatioratkaisuihin	20
4.2.1.3 Vaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallintaan	21
4.3 Vaikutukset julkiseen talouteen	22
4.4 Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin	23
4.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	24
4.5.1 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen	24
4.5.2 Vaikutukset oikeusturvaan	25
4.5.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan	26
4.5.4 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin.....	27
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	27
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	27
5.1.1 Sääntelyn soveltamisala	27
5.1.2 Automatisoidut yksittäispäätökset	27

5.1.3 Nykyisten velvoitteiden kumoaminen.....	28
5.1.4 Riskienhallintaa koskeva velvoite.....	28
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	28
6 Lausuntopalaute.....	32
7 Säännöskohtaiset perustelut	32
8 Voimaantulo	36
9 Toimeenpano ja seuranta	36
10 Suhde muihin esityksiin.....	37
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	37
11.1 Yleistä	37
11.2 Yhdenvertaisuus.....	37
11.3 Oikeusturva, hyvä hallinto ja lainalaisuus.....	39
11.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja.....	40
11.5 Lainalaisuusperiaate ja virkavastuu	41
11.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja virkamieshallinnon periaate	44
LAKIEHDOTUS	44
digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta	45
LIITE	46
RINNAKKAISTEKSTI.....	46
digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta	46

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

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

1.2 Valmistelu

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

Hanke koostuu useista työpaketeista, joista yhtenä työpakettina on ollut automaation lisääminen viranomaisten neuvonnassa. Työpakettia on käsitellyt alatyöryhmä, jossa ovat olleet

edustettuina valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Alatyöryhmä arvioi tässä yhteydessä, että uusien teknologioiden täysimääräisellä hyödyntämisellä voitaisiin täydentää viranomaisten neuvontapalveluita ja pyrkiä säilyttämään nykyinen palvelutaso henkilöresurssien vähentämisestä huolimatta, mutta että tämä edellyttää digipalvelulain muuttamista. Hankkeen väliraportti, johon kyseinen arvio sisältyy, julkaistiin tammikuussa 2025.

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2025 työryhmän, jonka tehtävänä on ollut laatia ehdotus niistä lainsäädäntötoimenpiteistä, joilla tehdään mahdolliseksi autonomisten teknologioiden hyödyntäminen viranomaisneuvonnan palveluautomaatiossa. Työryhmässä ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö, Tampereen kaupunki, Kuntaliitto, Liikenne- ja viestintävirasto, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Verohallinto ja Kansaneläkelaitos. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoja **xx.xx.-xx.xx.2026** Lausuntopalvelu.fi:ssä.

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

[Esitys on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa. Esitys on ollut oikeuskanslerin ennakkotarkastuksessa.]

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Digipalvelulaki

Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019, digipalvelulaki) on tullut voimaan huhtikuussa 2019. Lain tarkoituksena on edistää digitaalisten palvelujen saatavuutta, laatua, tietoturvallisuutta sekä sisällön saavutettavuutta ja siten parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Lisäksi sen tarkoituksena on ollut panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta (EU) 2016/2102 (saavutettavuusdirektiivi) sekä säätää viranomaisten sekä muiden julkista hallintotehtävää hoitavien velvollisuudesta tarjota digitaalisia palveluja hallinnon asiakkaille sekä tähän liittyvistä velvollisuuksista.

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

Digipalvelulain 2 lukua, johon palveluautomaatiota koskeva 6 a § sisältyy, sovelletaan lain 2 §:n 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten digitaalisiin palveluihin. Lain 2 lukua ei sovelleta poliisitutkinnan ja esitutkinnan toimittamiseen. Sisällöllisesti 6 a § koskee kuitenkin vain viranomaisen hallinnon asiakkaalle antamaa neuvontaa, mikä käytännössä rajaa säännöksen soveltamisalan vain viranomaisiin. Viranomaisella tarkoitetaan digipalvelulain 2 §:n 5 kohdan mukaan valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia, kunnallisia viranomaisia, eduskunnan virastoja,

tasavallan presidentin kansliaa, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa. Lisäksi mitä digipalvelulaissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös ortodoksiseen kirkkoon sekä sen seurakuntiin, korkeakouluihin sekä muihin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

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

Digipalvelulakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, joka on pannut saavutettavuusdirektiivin täytäntöön erikseen (Landskapslag (2019:7) om tillgängliga digitala tjänster).

2.1.1 Palveluautomaatiolla annettavaa neuvontaa koskeva sääntely

Digipalvelulain 6 a § asettaa reunaehdot sille, miten viranomainen voi antaa neuvontaa palveluautomaation avulla. Säännöksessä on kyse neuvonnasta, joka tapahtuu viestien vaihtona automaattisen neuvontapalvelun ja digitaalista palvelua käyttävän hallinnon asiakkaan välillä ja joka perustuu laissa säädettyyn tehtävään tai velvollisuuteen. Säännöksen kannalta merkitystä ei ole sillä, ovatko viestien sisällöt kirjallisissa tai muussa muodossa, kuten äänenä. Säännös ei luo viranomaiselle velvoitetta antaa neuvontaa nimenomaan palveluautomaatiolla eikä perustetta antaa neuvontaa koskevaa julkista hallintotehtävää yksityiselle, jonka on perustuttava muualla laissa säädettyyn perustuslain 124 §:n mukaisesti. Säännös ei koske viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuja digitaalisia työvälineitä.

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

Hallituksen esityksen HE 145/2022 vp mukaan erityisesti digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan tavoitteena on ollut varmistaa, että automaattisessa neuvonnassa käytettävä teknologia on luonteeltaan sellaista, että siihen ei sisälly riskejä virkavastuun kohdentumisen hämärtymisestä. Tässä yhteydessä on erityisesti viitattu tekoälyyn, ja sääntelyn tavoitteena on myös ollut välttää mahdolliset ristiriidat ja päällekkäisyydet valmistella olleen EU:n tekoälysääntelyn kanssa. EU:n tekoälyasetus on tullut voimaan elokuussa 2024, joten sen sisältöä ja liikkumavaraa on nyt mahdollista tarkemmin arvioida. Lisäksi tekoälyteknologiat itsessään ovat kehittyneet merkittävästi viime vuosien aikana. Näin ollen digipalvelulain 6 a §:ää on tarvetta muuttaa, jotta viranomaiset voisivat parantaa neuvontapalveluitaan ja tehostaa toimintaansa uuden teknologian avulla.

2.1.2 Muu merkityksellinen digipalvelulain sääntely

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

Lisäksi digipalvelulain 6 §:ssä säädetään digitaalisen palvelun käyttäjän tunnistamisesta ja digitaalisessa palvelussa nähtävissä tai käytettävissä olevista tiedoista. Viranomaisen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi. Jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi, palvelun käyttäjä on tunnistettava hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua luonnollisen henkilön tunnistuspalvelua, vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista tai painavasta perustellusta syystä muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttämällä. Viranomaisen on otettava nämä vaatimukset huomioon myös silloin, kun digitaalisessa palvelussa annetaan automaattista neuvontaa, esimerkiksi silloin kun neuvonta perustuu viranomaisen tietoaan talletettuun asiakasta tai asiaa koskevaan tietoon, joka tulee ilmi neuvonnan yhteydessä.

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

2.2 Tekoälyasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälyasetus) tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa vahvistamalla yhtenäinen oikeudellinen kehys erityisesti unionin arvojen mukaiselle tekoälyjärjestelmien kehittämiselle, markkinoille saattamiselle, käyttöönnotolle ja käytölle unionissa. Tekoälyasetuksen tarkoituksena on myös varmistaa terveyden, turvallisuuden ja perusoikeuksien suojelun korkea taso. Asetuksessa säädetään erilaisista tekoälyjärjestelmiin, niiden tarjoajiin (so. valmistajiin), niiden käyttöönottajiin ja muihin toimijoihin kohdistuvista vaatimuksista ja velvoitteista. Tekoälyasetusta ei sovelleta aloihin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

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

[Päivitetään lausuntokierroksen jälkeen sen osalta, missä tekoälyasetusta koskevan omnibusaloitteen kanssa mennään ja miten se mahdollisesti vaikuttaa.]

2.2.1 Eräiden tekoälyjärjestelmien avoimuutta koskevat velvoitteet

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

Velvoitetta ei sovelleta silloin, kun suhteellisen valistuneen, tarkkaavaisen ja huolellisen henkilön näkökulmasta on ilmeistä, että hän on vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös olosuhteet ja käytön asiayhteys. Velvoitetta ei myöskään sovelleta tekoälyjärjestelmiin, joita on lain mukaan sallittua käyttää rikosten paljastamiseen, estämiseen, tutkimiseen tai niistä syyttämiseen. Tekoälyasetuksen 50 artiklan 5 kohdan mukaan muun muassa 1 kohdan mukaiset tiedot on annettava selkeällä ja selkeästi erottuvalla tavalla viimeistään vuorovaikutuksen tai altistumisen yhteydessä. Lisäksi tietojen on oltava sovellettavien esteettömyysvaatimusten mukaisia.

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

2.2.2 Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat velvoitteet

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

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

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

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

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

Suuririskisten tekoälyjärjestelmän käyttöönottajana, joka on julkisoikeudellinen laitos tai julkisia palveluita tarjoaja yksityinen yhteisö, on tekoälyasetuksen 27 artiklan mukaan arvioitava järjestelmän käytön mahdolliset perusoikeusvaikutukset ennen järjestelmän käyttöönottoa siltä osin kuin kyse on liitteen III mukaisilla aloilla, lukuun ottamatta liitteen III 2 kohdan mukaisia aloja. Arvioinnin yhteydessä tulee esimerkiksi tunnistaa henkilöt ja henkilöryhmät, joihin järjestelmän käyttö todennäköisesti vaikuttaa, sekä näihin henkilöihin ja henkilöryhmiin kohdistuvat riskit. Arvioinnin yhteydessä on kuvattava mitä toimenpiteitä tehdään näiden riskien toteutuessa. Käyttöönottajana on myös kuvattava se, miten järjestelmän ihmisvalvonta aiotaan toteuttaa. Tekoälyasetuksessa julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan viranomaisia, itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai muita yleisen edun tarpeita tyydyttämään perustettuja oikeushenkilöitä, jotka toimivat viranomaisten ohjauksessa tai valvonnassa ja joilla ei ole taloudellista tai kaupallista luonnetta.

2.2.3 Tekoälyasetuksen arviointia

Tekoälyasetuksen tarkoituksena on varmistaa, että sisämarkkinoille voidaan saattaa tekoälyjärjestelmiä yhtenäisen eurooppalaisen lainsäädäntökehyksen puitteissa sen sijaan, että joka jäsenvaltiolla olisi omaa tekoälyjärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöään. Asetus rakentuu olemassa olevalle markkinavalvonta- ja tuoteturvallisuussäätelylle.

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

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

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

Neuvonnassa käytettävää tekoälyjärjestelmää ei olisi lähtökohtaisesti katsottava suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, kun sitä ei käytetä jossain tekoälyasetuksen liitteessä I tai III luetelluilla aloilla. Lisäksi tekoälyasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan liitteen III mukaisilla aloilla käytetty järjestelmä ei ole suuririskinen, jos se ei aiheuta merkittävää vahingon riskiä luonnollisten henkilöiden terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille, mukaan lukien se, että se ei vaikuta olennaisesti päätöksenteon tulokseen. Säännöksen mukaan tämä voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun järjestelmällä suoritetaan valmisteleva tai suppea menettelyllinen tehtävä, jollaiseksi neuvonta voidaan ainakin jossain tapauksissa katsoa. Automaattisen neuvonnan kohdalla merkittävän vahingon riski voi riippua esimerkiksi siitä, millaisissa asioissa ja miten yksityiskohtaisella tasolla neuvontaa annetaan, millaisia tietoja neuvonnan yhteydessä tallennetaan ja miten viranomaisen näitä tietoja myöhemmin käyttää. Lisäksi tekoälyasetuksen mukaan luonnollisten henkilöiden profilointia liitteen III mukaisessa tarkoituksessa tekevä tekoälyjärjestelmä on aina suuririskinen.

Tekoälyasetus ei aseta erityisiä velvoitteita kaikkien tekoälyjärjestelmien käyttöönottajille. Tämä on myös yhdenmukaista muun tuoteturvallisuussäätelyn kanssa, jossa vastuu tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta on lähtökohtaisesti niiden valmistajalla tai tarjoajalla. Tekoälyasetus asettaa sen sijaan erityisiä velvoitteita nimenomaan suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttöönottajille, joiden on huolehdittava järjestelmän riittävästä valvonnasta ja seurannasta (26 artiklan 1–2 kohta). Nämä velvoitteet eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti rajoita jäsenvaltion liikkumavaraa säätää muistakin velvoitteista (26 artiklan 3 kohta), kunhan ne eivät liity syöttötietojen valvontaan (4 kohta), käyttöönottajien rooliin osana markkinaevalvontajärjestelmää (5–9 ja 12 kohta), tai henkilötietojen käsittelyyn (10–11 kohta).

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

2.2.4 Kansallinen liikkumavara suhteessa tekoälyasetukseen

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

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

Tekoälyasetus ei aseta mitään erityisiä vaatimuksia suurimmalle osalle tekoälyjärjestelmistä tai suurimman osan tekoälyjärjestelmistä käytölle, koska asetuksella säännellään järjestelmiä riskiperustaisesti. Sen sijaan perustuslain vaatimukset koskevat kaikkea julkista toimintaa ja koko julkista hallintoa, joten niitä ei voida kattaa pelkästään tekoälyasetuksen vaatimuksilla. Siltä osin kuin ne voivat tulla tiettyyn julkisessa hallinnossa käytettävään tekoälyjärjestelmään tai sen käyttöön sovellettavaksi, eivät vaatimukset myöskään ole luonteeltaan tai tarkkuudeltaan sellaisia, että pelkästään niillä voitaisiin turvata hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja virkavastuun toteutuminen.

Siltä osin kuin viranomaisen tarjoaa neuvontaa palveluautomaatiolla, johon sisältyy yksi tai useampi tekoälyjärjestelmä, voi viranomaiseen ja palveluautomaatioon kohdistua velvoitteita sekä tekoälyasetuksesta että muusta lainsäädännöstä, kuten yleisestä tietosuoja-asetuksesta, hallintolaista, digipalvelulaista, julkisuuslaista ja tiedonhallintalaista. Viranomaisen on kuitenkin mahdollista hyödyntää erilaisia synergioita velvoitteita täyttäessään.

2.3 Yleinen tietosuoja-asetus

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

2.3.1 Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus neuvonnassa

Henkilötietojen käsittelylle on oltava jokin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen peruste. Viranomaisen toiminnassa kyse voi olla pääasiassa 6 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, jonka mukaan tietojen käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai käsittely voi olla 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla, kun se on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

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

2.3.2 Rekisterinpitäjän velvoitteet

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän on henkilötietojen käsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi tehtävä asianmukaisia organisatorisia ja teknisiä toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi henkilötietojen pseudonymisointi sekä kyky taata henkilötietoja käsittelevän järjestelmän luottamuksellisuus, eheys, käytettävyyys ja vikasietoisuus. Rekisterinpitäjän on myös tehtävä tietosuoja koskeva vaikutusarviointi ennen kuin henkilötietoja aletaan käsitellä tavalla, joka todennäköisesti aiheuttaa henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin. Tämä koskee erityisesti uuden teknologian käyttämistä henkilötietojen käsittelyyn.

2.3.3 Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot

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

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

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

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

2.3.4 Automatisoitujen yksittäispäätösten kielto

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

Euroopan unionin tuomioistuimien on 7.12.2023 antamassaan tuomiossa asiassa C-634/21 SCHUFA Holding ym. tarkentanut tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan sovellettavuutta. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päätös voi tuomion mukaan käsittää useita toimia, jotka voivat vaikuttaa rekisteröityyn eri tavoilla. Tuomiossa varsinaista luottopäätöstä edeltänyt automaattisesti muodostettu henkilön luottokelpoisuuden laskennan tulos oli tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päätös, vaikka itse luottopäätöksen teki

myöhemmin kolmas osapuoli eli pankki. Luottokelpoisuuden laskennan tuloksena automaattisesti muodostuva todennäköisyysarvo johti miltei kaikissa tapauksissa siihen, että pankki kieltäytyi myöntämästä haettua lainaa. Automatisoitu luottokelpoisuuden laskennan tulos vaikutti siten rekisteröityyn merkittävästi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tuomiossa sanotaan myös suoraan, että automatisoidun päätöksenteon laillisuutta koskevat tiukemmat vaatimukset selittyvät tavoitteella suojata henkilöitä niiltä erityisiltä vaaroilta, joita henkilötietojen automatisoitu käsittely aiheuttaa heidän oikeuksilleen ja vapauksilleen.

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

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

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

Viranomaisen on noudatettava tomissaan yleistä tietosuoja-asetusta. Viranomaisen on siis automaattista neuvontaa käyttöön ottaessaan ja käyttäessään tunnistettava, voiko neuvonnan yhteydessä tapahtua yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia automatisoituja yksittäispäätöksiä, ja varmistettava, että automaattinen neuvonta toteutetaan tavalla, joka ei riko 22 artiklassa säädettyä kieltoa. Tämä sisältyisi neuvonnan lainmukaisuuden varmistamiseen, joka viranomaisen on tehtävä osana digipalvelulain 6 a §:ään ehdotettua laadunvalvonnan ja -varmistamisen velvoitetta.

Siltä osin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen automatisoitu yksittäispäätös tapahtuu hallintoasian käsittelyn päättävänä ratkaisuna ja asia on mahdollista käsitellä automaattisesti hallintolain 8 b luvun mukaisesti, se voidaan tehdä osana samaa asiointitapahtumaa kuin automaattinen neuvonta. Jos automaattinen neuvonta täyttää tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyt tunnusmerkit ja kysymys ei ole hallintolain 8 b luvussa tarkoitettua asian automaattisesta ratkaisemisesta, ei viranomainen voi ottaa käyttöön tällaista neuvontaa tuottavaa

rekisteröidylle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia tuottavaa palveluautomaatiota muuten kuin erikseen siitä säädetyn perusteella.

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

Julkisen hallinnon tietojärjestelmien käytöstä ja kehittämisestä säädetään yleislainsäädännön tasolla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki). Koska neuvontaa tuottava palveluautomaatio toimii lähtökohtaisesti viranomaisen tietojärjestelmässä tai sellaisen osana tai viranomaisen tietoaaineistoja hyödyntäen, on tämä sääntely merkityksellistä myös automaattisen neuvonnan kannalta.

Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava esimerkiksi siitä, että tiedonhallintayksikössä on asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi ja että tiedonhallinnan toteuttamisen vastuut on määriteltä. Tiedonhallintalain 4 luvussa säädetään tiedonhallintayksiköiden tietoaaineistojen ja tietojärjestelmien asianmukaisesta käytöstä ja tietoturvallisuudesta, ja 4 a luvussa säädetään tiedonhallintayksiköiden kyberturvallisuutta koskevista velvollisuuksista. Lisäksi esimerkiksi tiedonhallintalain 25 §:n mukaan tiedonhallintayksikön on ylläpidettävä viranomaisen käsittelyssä olevista ja olleista asioista asiarekisteriä, johon rekisteröidään asiaa, asiankäsittelyä ja asiakirjoja koskevat tiedot.

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

2.5 Hallintolaki ja hyvän hallinnon perusteet

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

Hallintolaki konkretisoi perustuslain 21 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta hyvään hallintoon. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuuden periaate) ja käytettävä toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (tarkoitussidonnaisuuden periaate). Lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden (objektiviteettiperiaate ja suhteellisuusperiaate), ja toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojan periaate).

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi

suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen on myös pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Hallintolain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Nämä hallintolain säännökset muodostavat keskeisen hyvää hallintoa koskevan sääntelyn neuvonnan osalta.

Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait, kuten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) ja kielilaki (423/2003).

2.6 Virkavastuu

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

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

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa toimistaan ovat virkamies, julkisyhteisön työntekijä, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja muu julkista valtaa käyttävä henkilö. Virkarikokseksi on rikoslain 40 luvun mukaan säädetty muun muassa lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa.

Hallinnon automaation kohdalla perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa ei edellytä sääntelyä, joka on erittäin yksityiskohtaista tai teknistä (PeVL 81/2022 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta ei automaattisen päätöksenteon yhteydessä erikseen arvioinut neuvontaan liittyviä kysymyksiä. Hiljattain perustuslakivaliokunta on kuitenkin ottanut esiin perustuslain 118 §:n merkityksen myös tekoälyn käytön neuvonnassa yhteydessä (PeVL 53/2025 vp, s. 2).

Koska neuvonnassa on kyse virkamiehen virkatoimesta ja julkisen hallintotehtävän toteuttamisesta, tulee virkavastuun ulottua lähtökohtaisesti myös neuvontaan. Automaattisessa neuvonnassa virkamies ei anna hallinnon asiakkaalle neuvontaa, mutta palveluautomaation

suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon voi osallistua eri tavoin ja eri tasoilla virkamiehiä. Nykyisin digipalvelulain 6 a §:ssä on säädetty erilaisia tehtävistä, jotka koskevat digitaalisessa palvelussa automaattisesti annettavan neuvonnan laadunvalvontaa ja -tarkkailua. Tätä sääntelyä on kuvattu tarkemmin edellä jaksossa 2.1.1. Tällaiset laissa säädetyt velvollisuudet ovat tarpeen, jotta perustuslain 118 § toteutuisi automaattisessa neuvonnassa.

2.7 Vahingonkorvausoikeudellinen sääntely

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

Julkisyhteisön korvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä on säädetty vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos tehtävän laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia on noudatettu (ns. standardisäännös). Vahingonkorvauslain esitöiden (HE 187/1974 s. 17-18) mukaan standardisäännös merkitsee sitä, ettei mikä tahansa poikkeama vaadittavasta täysin moitteettomasta menettelystä perusta julkisyhteisölle korvausvelvollisuutta, vaikka kyseessä olisikin virhe. Esitöiden mukaan kyseinen korvausvelvollisuuden rajoitus on erityisen tärkeä julkisen vallan harjoittaman tarkastus- ja neuvontatoiminnan osalta.

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

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

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

Digipalvelulain 6 a §:n säätämisen yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi tehdä muutoksia vahingonkorvauslakiin tai vahingonkorvaussääntelyyn (HE 145/2022 vp, s. 22), eikä sitä katsota

tässäkään yhteydessä välttämättömäksi. Jos neuvonnan jossain tilanteessa katsotaan sisältäneen julkisen vallan käyttöä, jolloin vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukainen tilanne voi olla käsillä, on myös todennäköistä, että kyse on yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklassa kielletystä automatisoidusta yksittäispäätöksestä (ks. jakso 2.3.4), joita viranomaisen ei tulisi automaattisessa neuvonnassa tehdä muutenkaan kuin hallintolain 8 b luvun puitteissa.

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.

2.8 Julkisessa hallinnossa käytössä oleva palveluautomaatio

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

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

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

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

Kolmanneksi kysyttiin, mitä hyötyjä palveluautomaation käytöstä on ollut. Tyypillisenä hyötynä vastauksissa ilmoitettiin palvelun saatavuuden parantuminen eli esimerkiksi mahdollisuus saada palveluautomaatiolla neuvontaa milloin tahansa eli myös silloin, kun organisaation henkilökunta ei anna neuvontaa. Palveluautomaatioratkaisut ovat myös vähentäneet kysyntää muissa asiakaspalvelukanavissa ja vähentäneet täten virkailijatyötä. Nämä hyödyt ovat

mahdollistaneet asiakaspalvelijoiden keskittymisen rutiinikysymysten sijaan monimutkaisempiin kysymyksiin. Moni vastaaja ilmoitti myös häiriö- ja ruuhkatilanteiden hallinnassa ja viestimisessä palveluautomaation olevan hyödyksi. Yksittäisissä vastauksissa tuotiin hyötyinä esiin myös palvelun monikielisyyden mahdollistaminen ja yhdenvertaisen palvelun takaaminen. Yksittäisissä vastauksissa nostettiin vielä esiin asiakkaiden tarpeiden tunnistaminen ja palveluiden kehittämiseen saatavat syötteet hyötyinä.

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

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

3 Tavoitteet

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

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

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 6 a §:ää. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen veloitteesta varmistaa palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen sen käyttöönottoa sekä valvoa laatua käyttöönoton jälkeen. Lisäksi viranomaisen olisi hallittava palveluautomaation käytöstään hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuudella ja oikeusturvalle mahdollisesti aiheutuvia riskejä. Viranomaisen olisi myös nimettävä laadun varmistamisesta ja valvonnasta sekä riskienhallinnasta vastuussa oleva henkilö tai henkilöt.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkisen hallinnon organisaatioihin

4.2.1.1 Vaikutukset viranomaisten automaattisen neuvontaan ja sen kehittämiseen

Ehdotetuilla muutoksilla digipalvelulain 6 a §:ään tehtäisiin mahdolliseksi nykyistä laajemmin tekoälyteknologioiden hyödyntäminen automaattisessa neuvonnassa. Viranomaisten olisi siten mahdollista antaa neuvontaa palveluautomaation avulla aiempaa joustavammin ja laajemmin erilaisissa asiointitilanteissa, ja palveluautomaatio voisi vastata täsmällisemmin sille esitettyihin kysymyksiin.

Tähän asti palveluautomaatio on voinut vastata kysymyksiin vain valmiiksi laadituilla vastauksilla, joiden tietosisällön asianmukaisuuden ja hyvän kielenkäytön viranomainen on itse tarkistanut. Vain yleisimpiin kysymyksiin on ollut käytännöllistä vastata palveluautomaation avulla ja vain yleisellä tasolla. Lisäksi nykyisen sääntelyn sallimat palveluautomaatioratkaisut eivät välttämättä aina tunnista asiakkaan kysymystä ja saattavat tästä syystä antaa epätasällisen tai puutteellisen vastauksen. Muuttamalla digipalvelulain 6 a §:ää ehdotetun mukaisesti, voisivat viranomaiset käyttää palveluautomaatiota esimerkiksi niin, että tekoälyä käyttävä tietojärjestelmä muodostaa vastauksen kysymykseen reaaliajassa tietojärjestelmän kouluttamisessa käytetyn tietoaineiston, hallinnon asiakkaan antamien tietojen ja viranomaisen tietojen pohjalta.

Mahdollisuus hyödyntää tekoälyä vastausten tuottamisessa voisi vähentää joiltakin osin palveluautomaation kehittämiseen vaadittavaa työtä viranomaisessa, koska vastauksia ei tarvitsisi enää laatia ja tarkastaa ennalta. Toisaalta laadunvalvontaa ja -varmistusta sekä riskienhallintaa koskevat velvoitteet edellyttävät viranomaiselta riittävää asiantuntemusta ja resursointia. Tekoälyjärjestelmien käyttöönottoaminen tehokkaasti ja tuloksellisesti itsessään vaatii investointeja, ja myös tekoälyjärjestelmien ylläpito aiheuttaa kustannuksia. Investointeja ja lisähenkilöstöä tarvitaan erityisesti alkuvaiheessa, ennen kuin automatisoinnin hyötyjä voidaan ulosmitata, mikä voi julkisen talouden vaikean tilanteen takia hidastaa tekoälyn käyttöönottamista.

Valtiovarainministeriö ja Sitra ovat hallituksen esityksen valmistelun aikana kuitenkin käynnistäneet tekoälyyn liittyviä investointiohjelmiä. Tekoälypohjaisia palveluautomaatioratkaisuja voi olla myös mahdollista kehittää viranomaisten yhteistyössä ja siten monistaa sama ratkaisu useaan eri viranomaisen käyttöön (esim. vireillä oleva Liikenne- ja viestintäviraston hanke asiakaspalvelun tekoälyratkaisuksi), mikä voi tuoda mittakaavaetuja.

Muutoksen merkitys korostuisi viranomaisissa, joiden tehtäväkenttä on laaja ja jotka antavat neuvontaa useissa erilaisissa tilanteissa ja kysymyksissä, sekä viranomaisissa, joilla ei ole ollut voimavaroja laatia vastauksia etukäteen. Erityisesti kunnissa, jotka tarjoavat paljon erilaisia palveluita asukkailleen, palveluautomaatiolla voitaisiin muutosten myötä tarjota tehokkaammin neuvontaa yli organisaatorajojen.

Ehdotuksen mukaan viranomaisten, jotka haluavat käyttää palveluautomaatiota neuvonnassa, olisi jatkossa hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjiin kohdistuvia oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen liittyviä riskejä. Riskienhallintaa koskevan velvoitteen tarkoituksena on varmistaa, että tekoälyteknologioille ominaiset riskit otetaan huomioon. Viranomainen hallitsisi riskejä käytännössä tunnistamalla käyttöön otettavan järjestelmän mahdolliset syrjivät vaikutukset tai heikentävät vaikutukset oikeusturvaan, sekä näiden riskien todennäköisyydet ja vakavuudet. Viranomaisten olisi puututtava näihin riskeihin alentamalla niiden toteutumisen todennäköisyyttä tai lieventämällä riskin realisoitumisen seurauksia palvelun käyttäjälle. Riskienhallinnassa voitaisiin ehdotetun sääntelyn puitteissa hyödyntää erilaisia menetelmiä ja

käytäntöjä, ja viranomaisen olisi tärkeää seurata teknologian ja riskienhallinnan tuoreinta kehitystä. Riskienhallinnan tulisi olla järjestelmällistä ja suunnitelmallista, ja riskienhallinnan keskeiset toimenpiteet olisi dokumentoitava asianmukaisesti. Myös käytettävän teknologian valinta voi itsessään olla riskienhallintaa. Jos palveluautomaatio toteutetaan teknologialla, johon ei viranomaisen arvion mukaan sisälly oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta koskevia riskejä, on se jo itsessään asianmukainen riskienhallinnan toimenpide.

Lisäksi viranomaisten olisi varmistettava ja valvottava neuvonnan laatua, esimerkiksi testaamalla tai testauttamalla palveluautomaation taustalla olevia tietojärjestelmiä. Laadun varmistamisella ja valvonnalla huolehdittaisiin osaltaan myös siitä, että riskienhallinnan toimenpiteet on toteutettu asianmukaisesti. Myös laadunvarmistuksen ja -valvonnan tulisi olla järjestelmällistä ja suunnitelmallista, ja toteutetut toimenpiteet olisi dokumentoitava.

Laadunvalvontaa ja -varmistamista sekä riskienhallintaa koskevat velvoitteet on valmistelussa katsottu välttämättömiksi tavoiksi varmistaa automaattisen neuvonnan riittävät ihmiskontrollit sekä viranomaisen toimintaan kohdistuvien valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten toteutuminen. Vaikka näiden velvoitteiden noudattaminen ja toteuttaminen siis sinänsä tekee palveluautomaation käyttöön ottamisesta työläämpää, ei palveluautomaation laajempi käyttö, erityisesti tekoälyä hyödyntämällä, olisi ilman niitä mahdollista.

Valtiovarainministeriön lokakuussa 2025 viranomaisille tekemän kyselyn vastausten perusteella ainakin osa viranomaisista tunnistaa, että ehdotetun kaltaiset muutokset digipalvelulain 6 a §:ään voivat edistää palveluautomaation kehittämistä ja tuoda uusia mahdollisuuksia neuvonnan automatisointiin. Kyselyä kuvataan tarkemmin jaksossa 4.2.1.2. Kyselyn lisäksi hallituksen esityksen valmistelussa on hyödynnetty myös valmisteluun työryhmässä osallistuneiden viranomaisten tietoja ja näkemyksiä, sekä Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hankkeen yhteydessä kerättyjä tietoja.

4.2.1.2 Vaikutukset nykyisiin palveluautomaatioratkaisuihin

Digipalvelulain 6 a §:ää ehdotetaan hallituksen esityksessä muutettavaksi niin, että palveluautomaation neuvonnan laatua olisi valvottava ja varmistettava yleisemmällä tasolla sen sijaan, että palveluautomaation kontrollit perustuisivat ennalta laadittuihin vastauksiin, jotka annetaan palvelun käyttäjälle sellaisenaan. Koska velvoitteet olisivat ylätasoisempia kuin digipalvelulain nykyisen 6 a §:n mukaiset laadun seurantaa ja valvontaa koskevat velvoitteet, on valmistelussa arvioitu, että nykyisin käytössä olevat, nykyisen lainsäädännön mukaan toimivat palveluautomaatioratkaisut olisivat yhteensopivia myös uusien vaatimusten kanssa eivätkä muutokset digipalvelulain 6 a §:ään näin ollen edellyttäisi muutoksia niihin.

Arvion tekemisen tueksi valtiovarainministeriö tiedusteli 10.10.2025 päivätyllä pyynnöllään valtion viranomaisilta, yliopistoilta, hyvinvointialueilta ja kunnilta digipalvelulain 6 a §:n mahdollisten muutosten vaikutuksia palveluautomaatiolla annettavaan neuvontaan. Organisaatioita pyydettiin useamman kysymyksen avulla arvioimaan, mitä vaikutuksia ja seurauksia muutoksilla olisi nykyisin käytössä olevan palveluautomaation kannalta, ja mitä vaikutuksia muutoksella olisi palveluautomaation käyttöön ottamiselle tulevaisuudessa. Tietopyyntö kohdennettiin todennäköisimmille palveluautomaation hyödyntäjille ja tavoitteena oli saada käytössä olevasta palveluautomaatiosta edustava otanta. Tietopyyntö lähetettiin yhteensä 65 organisaatiolle, joista yliopistoja oli viisi ja kuntia kymmenen. Kokonaislukuun sisältyvät myös kaikki hyvinvointialueet. Vastauksia saatiin yhteensä 20, joista varsinaisia sisällöllisiä vastauksia oli 16.

Ensimmäiseksi kysyttiin digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan kumoamisen vaikutuksista tilanteesta, jossa niiden sijaan 2 momentissa säädettäisiin yleisestä velvoitteesta

varmistaa palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen sen käyttöönottoa. Digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaan viranomaisen on ennalta varmistettava palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan sisällön asianmukaisuus ja hyvän kielenkäytön täyttämisen vaatimus voidakseen antaa neuvontaa palveluautomaatiossa. Useimmat vastaajat arvioivat kysymyksen mukaisten muutosten vaikutusten nykyisiin palveluautomaatioratkaisuihin olevan vähäisiä tai jopa olemattomia. Joissakin vastauksissa arveltiin työmäärän lisääntyvän jonkin verran dokumentointivelvoitteen ja laadunvarmistamisen muuhun toteuttamiseen tarvittavan työn takia. Yhdessä vastauksessa muutoksen ennakoitiin kuitenkin aiheuttavan kohtuuttoman työmäärän ja resursointivaatimuksen. Muutamassa vastauksessa ennakoitiin muutoksen johtavan nykyisistä ratkaisuihin luopumiseen.

Toiseksi kysyttiin digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdan kumoamisen vaikutuksista. Digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan palveluautomaation käyttäjälle on kerrottava, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa ja 5 kohdan mukaan käyttäjälle on tarjottava mahdollisuus ottaa yhteys viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön asioinnin jatkamiseksi. Kysymystä oli tarkennettu työryhmän käsityksellä siitä, että muun lainsäädännön, kuten hallintolain, johdosta viranomaisella olisi edelleen velvoite olla läpinäkyvä ja avoin palveluautomaation käytöstä sekä tarjota asiakkailleen mahdollisuutta asioida muissa kanavissa, kuten puhelimitse. Useimmat vastaajat arvioivat vaikutusten sekä nykyisiin että käyttöön otettaviin palveluautomaatioratkaisuihin olevan vähäisiä tai jopa olemattomia. Yhdessä vastauksessa arveltiin, että näiden velvoitteiden poistaminen säännöksestä voisi aiheuttaa velvoitteiden täsmällisen sisällön käymisen epäselvemmäksi. Yksittäisissä vastauksissa arveltiin muutoksen hiukan helpottavan uusien ratkaisujen käyttöönottoa.

Kolmanneksi kysyttiin vaikutuksista, jos säädettäisiin viranomaisen velvoitteesta hallita palveluautomaation käyttöön liittyviä riskejä samaan tapaan kuin säädetään tiedonhallintalain 28 c §:n 1 momentissa automaattisesta ratkaisumenettelystä. Useimmat vastaajat arvioivat vaikutusten nykyisiin palveluautomaatioratkaisuihin olevan vähäisiä tai jopa olemattomia. Yksittäisissä vastauksissa nähtiin kuitenkin uhkia nykyistä laajemman dokumentointi- ja raportointivelvoitteen aiheuttamasta lisääntyvästä työmäärästä. Yksi vastaaja korosti tärkeyttä selvittää lisävelvoitteiden suhde nykyisiin riskinarviointivelvoitteisiin. Toinen vastaaja korosti, että on tärkeää varmistaa viranomaisen riittävä liikkumavara valita riittävät ja asianmukaiset toimet. Uusien palveluautomaatioratkaisuiden käyttöönottoon muutoksella ei myöskään useimmissa vastauksissa nähty olevan vaikutuksia. Yhdessä vastauksessa epäiltiin kuitenkin muutoksen aiheuttavan työläyttä ja pahimmillaan merkittävää työmäärää. Yksittäisissä vastauksissa ennakoitiin nimenomaisesti muutoksen edesauttavan tekoälypohjaisten palveluautomaatioratkaisuiden käyttöönottamista tulevaisuudessa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kyselyn vastaukset pääosin tukevat valmistelun aikana tehtyä oletusta siitä, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia olemassa oleviin palveluautomaatioratkaisuihin, ja että muutokset eivät edellyttäisi muutoksia esimerkiksi niiden taustalla oleviin tietojärjestelmiin. Tämän varmistamiseksi ehdotetun digipalvelulain 6 a §:n 2 momentin riskienhallintaa koskevaa velvoitetta ei kuitenkaan sovellettaisi palveluautomaatioon, joka on otettu käyttöön ennen lakimuutoksen voimaantuloa, niin kauan kuin siihen ei tehdä vähäisiä suurempia muutoksia. Voimassa olevan sääntelyn mukaisesti toteutetussa palveluautomaatiossa ei olisi samanlaisia riskejä, koska siinä vastaukset on laadittu ennalta valmiiksi, joten niihin ei olisi tarvetta ulottaa riskienhallintaa koskevaa velvoitetta.

4.2.1.3 Vaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallintaan

Ehdotettava sääntely ei muuttaisi tiedonhallintalaissa säädettyjä tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten välisiä tehtäviä ja vastuita. Ehdotukset lähinnä tarkentaisivat vaatimuksia, joita

viranomaisten olisi otettava huomioon, kun ne ottavat käyttöön ja käyttävät automaattista neuvontaa. Viranomaiselle muodostuisi asiakirjoja osana ehdotettujen vaatimusten ja velvoitteiden toteuttamista esimerkiksi riskienhallintasuunnitelmien sekä laadun varmistusta ja valvontaa koskevan dokumentaation muodossa. Asiakirjojen julkisuus ja säilytys ratkaistaisiin muualla laissa säädetyn perusteella.

Ehdotettu digipalvelulain 6 a §:n 2 momentti edellyttäisi tiedonhallintayksiköitä huolehtimaan tiedonhallintalain 4 §:n mukaisesti, että laissa säädettyt vastuut on määritelty tavalla, joka ei jättäisi epäselväksi, kenelle laissa säädettyt velvollisuudet kuuluvat, ja keneltä edellytetään laissa säädettyjä virkatoimia.

4.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotus ei sellaisenaan vaikuttaisi valtion talousarvioon. Ehdotuksen ei arvioida muodostavan sellaisia uusia vaatimuksia, jotka edellyttäisivät muutoksia käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Kuten edellä jaksossa 4.2.1.2 on todettu, ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutuksia olemassa oleviin palveluautomaattioratkaisuihin. Siltä osin kuin käytössä olevaan palveluautomaatioon tehtäisiin lakimuutoksen voimaantulon jälkeen muita kuin vähäisiä muutoksia, olisi digipalvelulain 6 a §:n 2 momentin riskienhallintaa koskevat vaatimukset otettava näiden muutosten suunnittelussa huomioon.

Ehdotuksella voi olla julkisen talouden kannalta positiivisia vaikutuksia. Pelkästään valtion viranomaiset vastaanottavat vuositasolla miljoonia puheluita ja muita yhteydenottoja, joiden käsittely vaatii ihmistyötä. Nykyiset verkkopalveluissa käytössä olevat palveluautomaattioratkaisut eivät kykene monissa tilanteissa vastaamaan asiakkaan kysymykseen, jolloin asiakaskysyntää ohjautuu muihin palvelukanaviin, kuten puhelinasiointiin ja käyntiasiointiin. Neuvontaa automatisoimalla ja jo automatisoidun neuvonnan laatua parantamalla viranomaiset voivat tehostaa toimintaansa. Viranomaiset voivat pyrkiä turvaamaan nykyisen asiakaspalvelun tason tai ainakin vähentää tason heikkenemistä jo tehtyjen julkisen talouden sopeutusten johdosta, tai siirtää asiakaspalvelutyötä tekeviä muihin tehtäviin. Palveluautomaation käyttöön ottaminen edellyttää viranomaisilta kuitenkin investointeja, ja myös palveluautomaation ylläpito aiheuttaa kustannuksia. Lisäksi erityisesti tekoälyjärjestelmien ja -mallien hyödyntämisen jatkuviin kustannuksiin liittyy tekoälyn ja siihen liittyvän liiketoiminnan vielä kehittyessä epävarmuutta. Epävarmuustekijöiden, investointitarpeiden ja tietojärjestelmähankkeiden tyypillisen keston vuoksi hyötyjen realisoituminen voi lain voimaantulon jälkeen viranomaisesta ja tapauksesta riippuen kestää jopa vuosia.

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

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

kehittyminen sekä se, miten paljon palveluautomaation kehittämiseen ja ylläpitoon voidaan osoittaa resursseja.

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

4.4 Vaikutukset hallinnon asiakkaisiin

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

Tekoälyä hyödyntävä palveluautomaatio pystyy joustavammin tunnistamaan sille esitetyt kysymykset ja luomaan niihin vastauksia. Tällaisen palveluautomaation on myös mahdollista käydä keskustelua palvelua käyttävän hallinnon asiakkaan kanssa niin, että edelliset kysymykset ja vastaukset toimivat seuraavien vastausten pohjana, kuten luonnollisten henkilöiden välisessä keskustelussa. Tekoälyä hyödyntävä palveluautomaatio pystyisi vastaamaan samassa asiointitilanteessa eri aihepiirejä koskeviin kysymyksiin, siinä missä asiakaspalvelussa työskentelevät luonnolliset henkilöt voivat olla erikoistuneita vain yksittäiseen tai muutamaa aihepiiriin. Tekoälyä hyödynnettäessä neuvontaa voitaisiin myös tarjota aiempaa laajemmalla kielivalikolla.

Käyttäjäystävälliset ja luontevat keskustelut palveluautomaation kanssa madaltavat kynnystä asioida palveluautomaation kanssa ja parantavat asiointikokemusta. Erilaisten tekoälypalveluiden ja -välineiden yleistyminen yhteiskunnassa lisää hallinnon asiakkaiden valmiuksia käyttää viranomaisten tarjoamia tekoälyyn perustuvia neuvontapalveluita.

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

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

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

4.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

Esityksen vaikutukset kohdistuisivat välittömästi vain niihin henkilöihin, jotka hyödyntäisivät palveluautomaatiolla annettavaa viranomaisen neuvontaa verkkosivustolla tai mobiilisovelluksella.

4.5.1 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

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

Nykyisen lainsäädännön mukaiset viranomaisten palveluautomaattioratkaisut vaativat merkittävää ja jatkuvaa henkilöresurssia erityisesti vastausten laatimisessa, vastausten hyödynnettävyyden arvioinnissa sekä vastausten parantamisessa. Merkittävästä henkilöresurssipanostuksesta huolimatta asiakaskokemus jää monesti vajavaiseksi eikä hallinnon asiakas saa välttämättä palveluautomaatiolta vastausta kysymykseensä. (ks. jakso 2.8 Julkisessa hallinnossa käytössä oleva automaatio). Tällöin hallinnon asiakas jää ilman tarvitsemaansa tietoa tai päätyy asioimaan jonkin toisen kanavan kautta, mikä entisestään heikentää neuvonnan saatavuutta.

Tekoälyn hyödyntäminen viranomaisten palveluautomaattioratkaisuissa mahdollistaisi viranomaisneuvonnan laajentamisen nykyistä useampaan ja nykyistä pienivolyymisempaan palveluun sekä nykyistä kohdennetumman neuvonnan. Etukäteen laadittujen vastausten sijaan viranomaisen voisi keskittyä palveluautomaation hyödyntämään tietoaaineistoon kuten viranomaisohjeisiin ja sen mukauttamiseen palveluautomaatiota varten. On siis odotettavissa, että viranomaiset tarjoaisivat automaattista neuvontaa nykyistä useammassa palvelukokonaisuudessa ja että automaattinen neuvonta pystyisi antamaan vastauksia nykyisiä ratkaisuja monipuolisemmin.

Lisäksi neuvontaa olisi mahdollista tarjota matalammalla kynnyksellä vierailla kielillä, mikä edistäisi yhdenvertaisuutta. Neuvonnan laadun valvonnassa ja varmistamisessa olisi kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että automaattinen neuvonta täyttää lainsäädännön vaatimukset kaikilla kielillä, joilla sitä tarjotaan.

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

Neuvonnan palveluautomaation toteutusvaihtoehtojen laajentuminen tekoälyyn perustuviin rat- kaisuihin johtaisi nykyistä laajempien palveluautomaattioratkaisujen konkretisoituessa myös palveluiden saavutettavuuden parantumiseen Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten henki- löiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26–27/2016, jäljempänä vammaisyleissopi- mus) 9 artiklan ja yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Digipalvelulain teknisen saavutettavuuden vaatimukset koskisivat soveltamisalallaan viranomaisten palveluautomaattioratkaisuja. Näillä vaatimuksilla pyritään siihen, että mahdollisimman moni voisi käyttää digitaalisia palveluita itsenäisesti. Saavutettavien digitaalisten neuvontapalveluiden laajentuminen olisi omiaan pa- rantamaan aisteihin liittyviä vammoja omaavien henkilöiden pääsyä viranomaisten neuvonta- palveluihin ja siten kehittämään yhdenvertaisuutta.

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

4.5.2 Vaikutukset oikeusturvaan

Viranomaisten neuvontapalveluille on jatkuva tarve. Samaan aikaan viranomaisten määrärahoja ei lähtökohtaisesti voida julkisen talouden sopeuttamistarpeesta johtuen kasvattaa niissäkään tilanteissa, joissa viranomaisen toiminta on ruuhkautunut. Viranomainen voi myös talouden so- peuttamisvaatimukseen vastatessaan joutua vähentämään neuvontaan käytettävissä olevaa hen- kilöresurssimääräänsä kohdentaakseen resurssejaan viranomaisen muuhun ydintoimintaan. Pit- kät odotusajat ja muut viiveet neuvonnan saatavuudessa heikentävät hyvän hallinnon periaattei- siin kuuluvien asian käsittelyn asianmukaisesti ja ilman viivytystä toteutumista ja voivat aiheut- taä myös oikeusturvariskejä.

Mahdollisuus hyödyntää tekoälyä palveluautomaatioissa edistäisi neuvonnan automatisointia vi- ranomaisissa. Tällöin viranomaisen neuvontaa olisi nykyistä useammin saatavilla myös nor- maalien palveluaikojen ulkopuolella ja ilman ruuhkista johtuvia viiveitä. Tekoälyn

hyödyntäminen voi johtaa myös palveluautomaation antamien vastausten monipuolistumiseen. Tällöin palvelun käyttäjä saisi aikaisempaa todennäköisemmin tarvitsemaansa neuvontaa palveluautomaatiota käyttämällä. Palveluautomaattioratkaisujen yleistymisellä olisi siis myönteisiä vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen.

Tekoälyn hyödyntäminen ja etukäteen laadituista vastauksista luopuminen voivat johtaa kuitenkin myös siihen, että palveluautomaation antamissa vastauksissa on aiempaa enemmän virheitä, tai että vastauksissa olevat virheet ovat vaikeampia havaita. Myös aiempaa suuremmat määrät asiakkaita voivat altistua virheille, kun neuvonta on automatisoitua ja palveluautomaatiossa oleva virhe voi välittyä kaikille sitä käyttäville asiakkaille. Virheellisillä vastauksilla voisi pahimmillaan olla siis myös kielteisiä vaikutuksia digitaalista palvelua käyttävän henkilön oikeusturvaan. Tätä on kuitenkin punnittava suhteessa siihen, että myös luonnollisten henkilöiden antamassa neuvonnassa esiintyy virheitä. Nykyisen sääntelyn sallimat palveluautomaattioratkaisut tekevät myös virheitä, koska ne eivät aina osaa tunnistaa kysymystä tai sen asiayhteyttä oikein. Luonnollisten henkilöiden antaman neuvonnan laadun valvonnasta ja heidän tekemiensä virheiden korjaamisesta on kuitenkin ainakin toistaiseksi enemmän kokemusta, minkä lisäksi viranomaisilla on näitä varten vakiintuneet menettelyt ja käytännöt. Näistä syistä ehdotukseen sisältyy nimenomainen velvoite viranomaiselle hallita palvelun käyttäjien oikeusturvaan kohdistuvia riskejä, joita voi syntyä siitä, että viranomainen käyttää palveluautomaatiota neuvonnassa. Lisäksi viranomaisen olisi varmistettava osana neuvonnan laadunvarmistamista, että neuvonta ei vaikuta hallinnon asiakkaaseen niin, että kyse olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetusta automatisoidusta yksittäispäätöksestä, mikä myös osaltaan lieventää mahdollisten virheiden vaikutusta.

4.5.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan

Ehdotetuilla muutoksilla ei säädettäisi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen edellytyksen täyttämiseksi. Käsittely viranomaisessa sen antaessa neuvontaa voi perustua esimerkiksi 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Viranomaisen henkilötietojen käsittelyn perustana olevasta velvollisuudesta tai tehtävästä säädettäisiin muualla lainsäädännössä, kuten viranomaista tai sen tehtävää koskevassa erityislainsäädännössä. Ehdotuksessa ei myöskään säädettäisi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisten automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisen perusteista. Tästä säädetään jo hallintoasian ratkaisemisen osalta hallintolaissa. Muiden kuin hallintoasian ratkaisun muodossa olevista automatisoiduista yksittäispäätöksistä ei myöskään säädettäisi tässä yhteydessä.

Ehdotuksella olisi kuitenkin vaikutuksia hallinnon asiakkaiden tietosuojaan sen vuoksi, että ehdotuksen tarkoituksena on tehdä mahdolliseksi uudenlaisen teknologian hyödyntäminen viranomaisen automaattisessa neuvonnassa. Uuden teknologian avulla viranomaisten voi olla esimerkiksi mahdollista käyttää aiempaa enemmän henkilötietoja hallinnon asiakkaalle annettavien vastausten räätälöinnissä pelkän yleistasoisen neuvonnan sijaan. Rekisterinpitäjinä viranomaisten olisi huolehdittava palveluautomaation ja sitä toteuttavien tietojärjestelmien kohdalla yleisten tietosuojaperiaatteiden noudattamisesta, rekisteröidyn informoinnista, sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan varmistamisesta sekä muista rekisterinpitäjän velvoitteista. Näihin sisältyy myös etenkin uutta teknologiaa käytettäessä, jos se aiheuttaa luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi.

Viranomaisen neuvontaa automatisoidessa ja tekoälyä käytettäessä riskejä voi aiheutua esimerkiksi neuvonnan tietopohjana käytettävissä henkilötiedoissa olevista virheistä tai puutteista, neuvontatapahuman perusteella viranomaisen rekisteriin talletettavissa henkilötiedoissa olevista virheistä, puutteista palveluautomaation taustalla olevan viranomaisen tietoaaineiston

tietoturvassa, palveluautomaation häiriötilanteista, tai henkilötietojen luovuttamisesta ulkopuoliselle, kun palvelun käyttäjää ei ole tunnistettu tai tämä on tunnistettu väärin tai virheellisesti. Lisäksi, koska viranomaisella ei voi aina olla etukäteistä kontrollia siihen, millaisia tietoja palvelun käyttäjä digitaaliseen palveluun syöttää, voi syötettyihin tietoihin sisältyä myös asiaan kuulumattomia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita viranomaisella ei olekaan oikeutta käsitellä. Riskien vakavuus ja todennäköisyys ovat viime kädessä tapauskohtaisia, ja viranomaisten on hallittava tietosuojaan liittyvät riskit asianmukaisin toimenpitein.

4.5.4 Vaikutukset kielellisiin oikeuksiin

Kielellisten oikeuksien toteuttamisessa on säädetty erikseen kielilainsäädännössä, joten ehdotettava lakimuutos ei vaikuttaisi kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Ehdotetun 6 a §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen olisi kuitenkin varmistuttava siitä, että kielilainsäädännön velvoitteet ja vaatimukset toteutuvat myös automaattisessa neuvonnassa. Viranomaisten olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että automaattisesti annettava neuvonta täyttää lainsäädännön vaatimukset, mukaan lukien hallintolain 9 §:n vaatimuksen asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen käytöstä, sekä suomeksi että ruotsiksi, ja että kielelliset oikeudet toteutuvat ja turvataan myös automaattisessa neuvonnassa niin kuin kielilaki, erityisesti sen 2 ja 5 luku, edellyttää.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Sääntelyn soveltamisala

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

Oikeusministeriö on joulukuussa 2025 käynnistänyt hankkeen, jossa on tarkoitus selvittää missä vaiheissa hallintoasioiden käsittelyä tekoälystä voisi olla apua, sekä arvioida, mitä lakimuutoksia tekoälyn käyttö tällöin edellyttäisi.

5.1.2 Automatisoidut yksittäispäätökset

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

neuvonnan yhteydessä olla yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan tarkoittamalla tavalla asianmukaisia ja riittäviä, kuitenkin niin, että automaattisen neuvonnan hyödyt voidaan saavuttaa.

5.1.3 Nykyisten velvoitteiden kumoaminen

Valmistelussa on arvioitu sitä, olisiko nykyisen digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 4 ja 5 kohtiin sisältyvät velvoitteet kumottava, koska yleislainsäädännöstä, erityisesti julkisuuslaista ja hallintolaista, seuraa jo erilaisia avoimuuteen ja palveluperiaatteeseen liittyviä velvoitteita. Koska näiden säännösten poistamisella ei samasta syystä olisi mainittavia vaikutuksiaan, valmistelun aikana on katsottu parhaaksi keskittyä tekemään täsmälliset ja rajatut muutokset, jotka ovat keskeisiä nimenomaan tekoälyn hyödyntämisen näkökulmasta, sekä selkeyttämään nykyisiä velvoitteita tietyin osin.

5.1.4 Riskienhallintaa koskeva velvoite

Valmistelussa on arvioitu sitä, missä määrin riskienhallintaa koskeva velvoite on tarpeellinen erityisesti syrjinnän riskin osalta, ottaen huomioon yhdenvertaisuuslaissa säädetyt viranomaista koskevat velvoitteet sekä tekoälyasetuksessa ja tietosuoja-asetuksessa säädetyt riskienhallintaa koskevat velvoitteet. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että nämä muualla lainsäädännössä säädetyt velvoitteet eivät ole riittävän selviä, yksiselitteisiä ja automaattiseen neuvontaan kytkeytyjä niin, että niiden perusteella voitaisiin varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden riittävä toteutuminen tai kohdistaa virkavastuuta tarkoituksenmukaisesti ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Valmistelussa on myös arvioitu mahdollisuutta säätää yleisemmästä riskienhallintavelvoitteesta, joka edellyttäisi viranomaista tunnistamaan kaikki palveluautomaation käytöstään aiheutuvat riskit ja hallitsemaan niitä. Tällainen velvoite ei kuitenkaan olisi riittävän täsmällinen, minkä lisäksi muualla lainsäädännössä on jo säädetty edellä mainittujen riskienhallintavelvoitteiden lisäksi esimerkiksi tietoturvallisuuteen ja tietojärjestelmien häiriönsietokykyyn liittyvien riskien hallinnasta riittävällä tasolla (ks. esim. tiedonhallintalain 4 ja 4 a luvut). Tällaiset muut mahdolliset riskit eivät myöskään korostu erityisesti viranomaisen neuvonnan asiayhteydessä suhteessa muuhun viranomaisen toimintaan tai tekoälyn hyödyntämiseen, joten yleislainsäädännön voi katsoa olevan näiltä osin riittävä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Valmistelun aikana on selvitetty muille EU-jäsenvaltioille toimitetun kyselyn avulla, onko jäsenvaltiossa voimassa kansallista sääntelyä, joka koskee erityisesti automaation tai tekoälyjärjestelmien käyttöä julkishallinnossa luonnollisten henkilöiden kanssa asioitaessa. Lisäksi tiedusteltiin, onko jäsenvaltiossa tehty tai harkittu tehtäväksi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdan perusteella. Jäsenvaltioista Espanja, Tanska, Slovakia, Ranska, Bulgaria, Slovenia, Irlanti, Tšekki, Puola, Portugali, Belgia, Ruotsi vastasivat kieltevästi molempiin kysymyksiin. Osa edellä mainituista jäsenvaltioista nosti kuitenkin esiin, että jäsenvaltio on julkaissut ohjeet vastuullisesta tekoälyn käytöstä julkisissa palveluissa. Lisäksi Belgia nosti esiin 40 liittovaltion organisaation allekirjoittaman peruskirjan tekoälyn vastuullisesta käytöstä julkisissa palveluissa yksilöille, yrityksille ja organisaatioille tarjottavien palvelujen yhteydessä.

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

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

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

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

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

Ruotsin valtionhallinnon kehittämisviraston (Statskontoret) vuonna 2024 tekemän selvityksen perusteella valtion viranomaiset ovat hyvin eri vaiheissa tekoälyn käytön suhteen ja käyttävät tekoälyä vaihteleviin tarkoituksiin (saatavilla osoitteessa https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2024/oos_51---utskriftsversion.pdf). Selvityksen mukaan tekoälyä hyödynnetään esimerkiksi viranomaisten ja yleisön välisessä viestinnässä. Selvityksen mukaan esimerkiksi veroviranomaisella (Skatteverket), maanmittausviranomaisella (Lantmäteriet) ja eläkeviranomaisella (Pensionsmyndigheten) on käytössään chatbotteja, jotka vastaavat yleisön kysymyksiin. Kaikkien edellä mainittujen viranomaisten verkkosivuilla todetaan, että chatbotin avulla on mahdollista saada ainoastaan yleistä neuvontaa eikä keskusteluun tule syöttää mitään henkilökohtaisia tietoja.

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

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

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

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

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

ennallaan. Yleisesti voidaankin todeta, että Norjassa voimassa olevaan tai uuteen hyväksyttyyn hallintoviranomaisia koskevaan sääntelyyn ei sisälly erityisiä säännöksiä automaation tai tekoälyn avulla annettavasta viranomaisneuvonnasta.

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

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

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

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

Parlamentille annettu esitys raukesi lopulta vaalikauden päättymisen vuoksi. Uutta vastaavaa laista esitystä ei ole toistaiseksi annettu. Automaattisen hallintomenettelyn laajentaminen on kuitenkin merkitty Viron hallitusohjelmaan, ja joulukuussa 2025 Viron oikeus- ja digiministeriö (Justiits- ja Digiministerium) lähetti lausuntokierrokselle lakiluonnoksen, jonka tarkoituksena olisi muuttaa hallintomenettelylakia siten, että automaattiselle hallintomenettelylle luotaisiin selkeä ja teknologiariippumaton oikeudellinen kehys. Lakiluonnos tai sen perustelut eivät

sisällä mainintoja keskusteluroboteista tai automaation avulla annettavasta viranomaisneuvonnasta. Automaattisella hallintomenettelyllä tarkoitetaan lakiluonnoksen mukaan kuitenkin hallintopäätöksen tai muun asiakirjan antamisen lisäksi myös toimenpiteen tai menettelytoimen suorittamista automaattisesti tietojärjestelmän välityksellä ilman, että hallintoviranomaisen puolesta toimiva henkilö puuttuu asiaan välittömästi. Epäselväksi jää, miltä osin automaation avulla annettava viranomaisneuvonta olisi tämän sääntelyn piirissä.

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

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

6 a §. *Palveluautomaation käyttö neuvonnassa.* Pykälässä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla digitaalisessa palvelussa voitaisiin käyttää palvelun käyttäjän ja palveluautomaation reaaliaikaisen viestien vaihdon välityksellä tapahtuvaa hallinnon asiakkaan neuvontaa ja opastusta. Palveluautomaatiolla sääntelyn kohteena tarkoitettaisiin menettelyä tai kokonaisuutta, jossa neuvontaa annetaan automaattisesti, ja jota voidaan toteuttaa yhdellä tai useammalla tietojärjestelmällä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin tarkemmin edellytyksistä, joiden täytyessä viranomainen voisi antaa hallinnon asiakkaalle digitaalisessa palvelussa neuvontaa reaaliaikaiseen viestinvaihtoon perustuvaa palveluautomaatiota käyttämällä. Momentin johdantokappaletta muutettaisiin hieman sen selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

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, ja koska säännöksen tarkoitus on ollut informatiivinen, sitä ehdotetaan poistettavaksi. Automatisoituja yksittäispäätöksiä olisi viranomaistoiminnassa mahdollista tehdä jatkossakin vain yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön puitteissa, eikä digipalvelulain 6 a §:ssä olisi kyse b alakohdassa tarkoitetusta sääntelystä. Hallintoasiassa tehtävien ratkaisujen osalta automatisoidut yksittäispäätökset on sallittu hallintolain 8 b luvussa.

Momentin *1 kohdan* mukaan palvelun käyttäjälle olisi kerrottava siitä, että hän on vuorovaikutuksessa palveluautomaation kanssa. Säännös vastaisi nykyistä momentin 4 kohtaa, jota myös hallintovaliokunta on hallituksen esityksen HE 145/2022 vp yhteydessä korostanut (HaVM

39/2022 vp, s. 13). Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että palvelun käyttäjä ymmärtää, että hän ei keskustele viranomaisessa toimivan luonnollisen henkilön kanssa. Jos asiointiin aikana viranomaisessa toimiva luonnollinen henkilö alkaa käydä keskustelua palvelun käyttäjän kanssa palveluautomaation sijaan esimerkiksi teknisen ongelman vuoksi tai koska palveluautomaatio ei pystykään antamaan sopivaa neuvontaa, olisi tästäkin kerrottava palvelun käyttäjälle. Säännöstä muutettaisiin kuitenkin niin, että palveluautomaation käytöstä ei olisi tarpeen kertoa palvelun käyttäjälle, jos se on muutoin ilmeistä. Näin velvoite olisi samansuuntainen tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdan kanssa, jolloin siltä osin kuin tulevaisuudessa palveluautomaatioissa käytettäisiin tekoälyjärjestelmiä, jotka täyttävät kyseisen tekoälyasetuksen vaatimuksen, ei tekoälyjärjestelmiin olisi tarvetta tehdä muutoksia 1 kohdan velvoitteen täyttämiseksi. Muutoksella ei olisi vaikutusta säännöksen tarkoituksen toteutumiselle.

Momentin 2 kohdan mukaan palvelun käyttäjälle olisi kerrottava, miten hän voi ottaa yhteyttä viranomaiseen asiointiin jatkamiseksi luonnollisen henkilön kanssa. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että palvelun käyttäjälle kerrotaan asiointiin yhteydessä, miten hän voi saada neuvontaa esimerkiksi silloin, kun palveluautomaation neuvonta ei ole riittävää. Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin sen selkeyttämiseksi, että viranomaisella ei ole velvoitetta tarjota välitöntä ja reaaliaikaista pääsyä keskustelemaan luonnollisen henkilön kanssa, mikä on ollut myös säännöksen alkuperäinen tarkoitus (HE 145/2022 vp, s. 134). Viranomaisen harkinnan mukaan, resurssien ja virka-ajan salliessa sääntely ei estäisi tarjoamasta viranomaisessa toimivan luonnollisen henkilön neuvontaa palvelun käyttäjälle katkeamattomana asiointitapahtumana.

Momentin 3 kohdan mukaan palvelun käyttäjällä tulisi olla mahdollisuus viestien vaihdon tallentamiseen. Säännös jättäisi varsinaisen tallentamisen toteuttamistavan osalta viranomaiselle laajan harkintavallan, koska viestien tallentamiseen voi liittyä erilaisia teknisiä ja käytännön seikkoja. Säännös vastaisi nykyistä momentin 6 kohtaa ja olisi tarpeen palvelun käyttäjän oikeusturvan takaamiseksi. Oikeuskäytännössä ja laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että virheelliset neuvot voivat muodostaa hallinnon asiakkaalle luottamuksensuojan (esimerkiksi KHO:2006:90).

Säännös ei koskisi sitä, miten viranomaisen tallentaa palveluautomaation ja palvelun käyttäjien välillä käydyt viestienvaihdot omaan käyttöön. Tietojen tallentaminen voi olla perusteltua luottamuksensuojan sekä muiden 6 a §:n mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi. Näiltä osin tallentamiseen ja tallennettuihin tietoihin sekä niiden käsittelyyn, mukaan lukien henkilötietoihin, sovelletaan mitä muualla lainsäädännössä, kuten yleisessä tietosuojasetuksessa, tiedonhallintalaissa ja julkisuuslaissa säädetään.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että neuvonnan laadun ja muun asianmukaisuuden seurantaan koskevan velvoitteen sijaan säädettäisiin neuvonnan laadun varmistamista ja valvontaa koskevista velvoitteista. Lisäksi säädettäisiin palveluautomaation käytöstä palvelun käyttäjälle aiheutuvien riskien hallintaa koskevasta velvoitteesta. Säännöksen tarkoituksena olisi nykyisen 2 momentin tavoin vahvistaa palveluautomaation ihmiskontrollia sekä ennen sen käyttöönottoa että sen käytön aikana. Laadun varmistamisen ja valvonnan tulisi olla sisäänrakennettu toimintaperiaate, jota viranomaisen noudattaa ottaessaan käyttöön ja käyttäessään automaattista neuvontaa. Näin turvataan viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Laadun seurantaa käytön aikana koskeva nykyinen velvoite sisältyisi sellaisenaan laadun valvontaa käytön aikana koskevaan velvoitteeseen, eli kyse olisi sen osalta vain säännöksen sanamuodon selkeyttämisestä. Laadun varmistamiseen ja valvontaan sekä riskienhallintaan kiinnitettäisiin nykyisen pykälän tavoin toimintavelvollisuus, johon liittyisi myös virkavastuu.

Säännös ei estäisi yksityisen tuottaman palveluautomaation tai tietojärjestelmän hankkimista, palveluautomaation räätälöintiä yksityisen toimesta viranomaisen tarpeisiin tai yksityisten toimijoiden käyttämistä palveluautomaation teknisissä toteuttamis- ja ylläpitotehtävissä. Laadun varmistaminen ja valvonta koskisi itse neuvontaa, ei sitä tietojärjestelmää tai tietojärjestelmiä, joilla neuvontaa tuotetaan palveluautomaatiassa.

Virheet ovat sinänsä tavanomaisia, oli kyse luonnollisen henkilön tai palveluautomaation antamasta neuvonnasta, ja sekä luonnollisen henkilön että palveluautomaation antamaa neuvontaa on valvottava virheiden varalta. Koska automaattinen neuvonta voisi jatkossa perustua viranomaisen sellaisenaan laatimien vastausten sijaan esimerkiksi tietoaaineistoon, jonka pohjalta palveluautomaation taustalla oleva tietojärjestelmä muodostaa vastaukset, voi neuvonnassa tapahtuvien virheiden luonne kuitenkin muuttua. Sen sijaan, että palveluautomaatio vastaa kokonaan asian vierestä, voi se esimerkiksi antaa vastauksen, joka on osittain oikea ja osittain virheellinen. Tällöin virheitä voi olla vaikeampi tunnistaa. Virkavastuun kohdentaminen on luonnollisen henkilön antaman neuvonnan kohdalla kuitenkin yleensä selvää, kun taas palveluautomaation tuottama neuvonta on useiden henkilöiden yhteistyön tulos. Tällöin virkavastuu on pystyttävä kohdentamaan henkilöihin, joilla on varsinainen vastuu neuvonnan laadusta ja sen valvonnasta sekä palveluautomaation käyttämisen riskienhallinnasta. Näin myös huolehdittaisiin siitä, että viranomaisen vastaa edelleen kokonaisuudessaan neuvonnan antamisesta eikä voi luovuttaa sitä koskevia velvoitteitaan virkamieshallinnon ulkopuolelle, esimerkiksi palveluautomaation taustalla olevan tietojärjestelmän toimittaneeseen yksityiseen.

Laadun varmistamisella ja valvonnalla tarkoitettaisiin 2 momentissa erilaisia toimenpiteitä ja menettelyjä, joilla viranomaisen varmistuu siitä, että palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu on riittävää ja asianmukaista. Palveluautomaation kohdalla kyse voi olla esimerkiksi ennen käyttöönottoa tehtävästä testauksesta, jonka viranomaisen voi suorittaa itse tai jonka suorittaminen voi olla osa palveluautomaation hankintaa tai muita järjestelyjä. Kyse voisi myös olla aineiston, jota tekoälyjärjestelmä käyttää vastausten muodostamiseen, valinnasta, tarkastamisesta ja ylläpitämisestä. Käytön aikana laatua voidaan valvoa esimerkiksi seuraamalla palveluautomaation tai sitä tuottavan tietojärjestelmän toimintaa erilaisin mittarein ja teknisin työkaluin sekä tekemällä pistokokeita. Viranomaisen voi myös saada asiakkailta palautetta tai viestejä, joiden perusteella voidaan selvittää, onko neuvonnassa ongelmia tai virheitä. Viranomaisen ei tarvitsisi itse toteuttaa kaikkia teknisluontoisia laadunvarmistuksen ja valvonnan toimenpiteitä, mutta sen olisi esimerkiksi tutustuttava testauksen tuloksiin ja arvioitava niiden avulla neuvonnan laatua.

Laadulla tarkoitettaisiin 2 momentissa samaa kuin nykyisessäkin säännöksessä, eli sitä, että automaattinen neuvonta vastaa sisällöllisesti ja aineellisesti viranomaisen ja lainsäädännön sille asettamia vaatimuksia. Näitä vaatimuksia voi tulla sekä yleis- että erityislainsäädännöstä. Yleislainsäädännön osalta keskeisimpiä ovat hallintolain sekä kielilain vaatimukset. Vaatimuksia asettaessaan viranomaisella olisi harkinnanvaraa muiden kuin suoraan lainsäädännöstä johtuvien vaatimusten osalta. Viranomaisen ja lainsäädännön asettamat vaatimukset käsittäisivät myös sen, että neuvonnan pohjana käytettävä aineisto on asianmukaista, selkeää ja kattavaa, ja että itse neuvonta on tämän aineiston mukaista. Kuten nykyisessäkin säännöksessä, neuvonnan laadulla ei tarkoitettaisi itse tietojärjestelmän, jolla neuvontaa tuotetaan, laatua. Neuvonnan laadun varmistaminen ja valvonta voivat kuitenkin edellyttää teknisiä, tietojärjestelmään tai -järjestelmiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös palveluautomaation käyttöön liittyvien riskien hallintaa koskevasta velvoitteesta. Palveluautomaatiota käyttävän viranomaisen olisi arvioitava ja hallittava ne riskit, jotka aiheutuvat viranomaisen palveluautomaation käytöstä ja kohdistuvat palvelun käyttäjien oikeusturvaan sekä syrjimättömyyteen. Velvoitteen tarkoituksena olisi

turvata palvelun käyttäjien oikeuksia ja varmistaa, että automaattinen neuvonta ja viranomaisen menettely täyttäisivät niihin kohdistuvat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset. Viranomaisen ei olisi tarpeen toteuttaa riskienhallintaan mahdollisesti sisältyviä teknisiä toimenpiteitä itse, mutta se olisi vastuussa riittävien riskienhallinnan toimenpiteiden suunnittelusta ja toteuttamisesta tai teettämisestä. Viranomaisen olisi pystyttävä tarvittaessa osoittamaan esimerkiksi dokumentaation avulla, miten se on arvioinut riskejä sekä millaisia toimenpiteitä se on tehnyt riskejä hallitakseen.

Automaattista neuvontaa saavalla palvelun käyttäjällä ei ole käytössään viranomaisen neuvonnan kohdalla samankaltaisia oikeusturvan ja oikeussuojan keinoja kuin hallintoasian käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Digitaalisen palvelun käyttäjä ei voi esimerkiksi vaatia oikaisua hänelle annettuun neuvon, jos hän uskoo saamansa neuvon olevan virheellinen. Viranomaisen olisi tunnistettava suunnitellessaan automaattista neuvontaa ja sen käyttöönottoa millaiset virheet neuvonnassa, varsinkin sen tietosisällössä, ovat mahdollisia, miten todennäköisiä tällaiset virheet ovat, kuinka vakavia näiden virheiden seuraukset voivat olla, miten virheiden todennäköisyyttä ja vakavuutta voidaan lieventää, ja miten virheisiin olisi reagoitava. Riskienhallinnan toimenpiteet suunniteltaisiin ja mitoitettaisiin tämän arvion perusteella. Toimenpiteet riippuisivat myös palveluautomaatiossa käytettävästä teknologiasta ja siitä, millaisia tietoja palveluautomaatio käsittelee ja millä tavalla. Riskejä voidaan hallita 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 viranomainen voi hallita riskejä varmistamalla, että palveluautomaatio ei vastaa muihin kuin sen aihepiiriin kysymyksiin, joita varten sitä on koulutettu ja testattu, ja että palveluautomaatio ei anna vastausta, jos sen käytössä ei ole riittävästi tietoja täsmällisen vastauksen antamiseksi.

Oikeusturvan lisäksi myös palvelun käyttäjien yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjimättömyyteen kohdistuu erityisiä riskejä tekoälyteknologiaa käytettäessä. Viranomaisen olisi aina noudatettava palveluautomaation käytössä yhdenvertaisuuslain velvoitteita, mutta syrjinnän riskienhallintaa koskevasta velvoitteesta olisi tässä yhteydessä tarpeen säätää riittävän ihmiskontrollin varmistamiseksi ja virkavastuun kohdentamiseksi. Tekoälyjärjestelmä voi tuottaa vinoumia tai sen toimintaan voi sisältyä vääristymiä, jotka voivat johtaa syrjintään jonkin kielletyn syrjintäperusteen perusteella. Tekoälyn syrjimättömyyteen ja syrjinnän riskiin onkin kiinnitetty runsaasti huomiota esimerkiksi tekoälyä koskevissa eettisissä ohjeistuksissa ja tieteellisessä tutkimuksessa. Viranomaisen olisi tunnistettava suunnitellessaan automaattisen neuvonnan käyttöönottoa, millaiset syrjivät vaikutukset neuvonnassa ovat mahdollisia, miten todennäköisiä tällaiset vaikutukset ovat, ja kuinka vakavia syrjivät vaikutukset voivat olla. Viranomainen voi hallita syrjinnän riskejä esimerkiksi varmistamalla, että tekoälyjärjestelmän kouluttamisessa käytetty aineisto on ollut tarpeeksi kattavaa ja edustavaa sekä käyttötarkoituksen kannalta oleellista, että tekoälyjärjestelmän antama neuvonta on selkeää ja ymmärrettävää asiointikielestä riippumatta, sekä huolehtimalla siitä, että järjestelmä ei anna painoarvoa henkilöön liittyvälle syrjintäperusteelle. Viranomainen voi myös dokumentoida palveluautomaation kehittämisen yhteydessä tehdyt oletukset palvelua käyttävien henkilöiden ominaisuuksista ja kyvykkyyksistä ja varmistaa, ettei näillä oletuksilla ole ollut syrjiviä vaikutuksia.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin viranomaisen velvoitteesta nimetä 2 momentin velvoitteista vastuussa oleva henkilö. Vastuussa olevia henkilöitä voisi olla myös useita, esimerkiksi laadun valvonnasta ja varmistamisesta vastaava henkilö ja riskienhallinnasta vastaava henkilö. Säännös vastaisi sisällöllisesti nykyisen 6 a §:n 2 momentin viimeistä virkettä.

Lisäksi ehdotetaan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista siten, että virkavastuun laajuus ei olisi riippuvaa siitä, minkälaisessa palvelussuhteessa henkilö suorittaa 6 a §:n mukaisia tehtäviä. Säännös olisi tarpeellinen, koska viranomaisissa

palveluautomaation ja niiden taustalla olevien tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävissä voi toimia sekä virkasuhteisia että työsuhteisia henkilöitä. Rikoslain 40 luvun mukaisesti virkarikoksiin voi lain sanamuodon mukaan syyllistyä tietyin poikkeuksin vain virkamies tai luvun 12 §:n mukaan myös julkista valtaa käyttävä henkilö. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a alakohdassa tarkoitettujen päätösten valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Neuvonnan osalta se, missä määrin neuvontaan sisältyy julkista valtaa, on ollut tietyissä tilanteissa tulkinnanvaraista ainakin vahingonkorvauslakiin liittyvän oikeuskäytännön perusteella (ks. jakso 2.7), vaikkakin vaikuttaa selvältä, että yleisesti neuvonnassa tai siihen liittyvissä valmistelevissa tehtävissä ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Jotta virkavastuu rikosvastuuna toteutuisi riittävästi, jotta vastuu olisi selkeästi ennakoitavissa eikä siinä olisi aukkoisuutta, ja jotta virkavastuun kohdistuminen ei olisi mielivaltaisesti riippuvaista tehtävää hoitavan työntekijän palvelussuhteen muodosta, olisi perusteltua säätää erikseen siitä, että ehdotetun 6 a §:n mukaisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat kattavasti rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin siten kuin sitä sovelletaan virkamiehiin.

Voimaantulo. Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan sellaisia, että nykyisen 6 a §:n vaatimuksia noudattavat palveluautomaatioratkaisut täyttäsivät jatkossa myös uudet 6 a §:n vaatimukset, lukuun ottamatta 2 momentin toisen virkkeen riskienhallintaa koskevaa velvoitetta. Koska muutoksen tarkoituksena on sallia tekoälyn laajempi käyttäminen automaattisessa neuvonnassa, ja riskienhallintaa koskeva velvoite on välttämätön erityisesti tekoälyn käytöstä aiheutuvien riskien johdosta, ehdotetaan, että 2 momentin toista virkettä ei sovellettaisi lain voimaantulohetkellä käytössä olevaan palveluautomaatioon, ellei tällaiseen palveluautomaatioon tehdä muita kuin vähäisiä muutoksia. Jo käytössä olevien palveluautomaatioratkaisujen osalta viranomaisille ei siis syntyisi voimaantulohetkellä 2 momentin toisen virkkeen mukaista velvoitetta hallita niiden käytöstä aiheutuvia riskejä eikä velvoitetta nimetä riskienhallinnasta vastuussa olevaa henkilöä. Muut kuin vähäiset muutokset tarkoittaisivat esimerkiksi muutoksia, jotka koskevat palveluautomaatiossa käytettävää teknologista toteuttamistapaa, palveluautomaation käyttötarkoitusta, tai jotka muuten olennaisesti vaikuttaisivat palveluautomaation toimintaan, kuten neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän vaihtaminen yhdestä järjestelmästä toiseen. Vähäisiä muutoksia olisivat esimerkiksi teknisten virheiden korjaaminen, tietojärjestelmän toimittajan vaihtaminen, tai palveluautomaatiossa käytetyn tietosisällön päivittäminen.

8 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimeenpanoa ja toimivuutta seurataan valtiovarainministeriössä virkatyönä.

Koska hallituksen esityksessä ei ehdoteta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ja automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä, on mahdollista, että joidenkin toimialojen tai käyttötapauksien osalta on arvioitava muutoksia lainsäädäntöön, erityisesti toimialakohtaiseen erityislainsäädäntöön, jotta automaattista neuvontaa voitaisiin hyödyntää laajemmin.

Oikeusministeriö on hallituksen esityksen valmistelun aikana käynnistänyt esiselvityksen, jossa tutkitaan, millä lainsäädännön edellytyksin tekoälyä voitaisiin käyttää viranomaisten

päätöksenteossa. Hankkeen tarkoituksena on selvittää, missä vaiheissa hallintoasioiden käsittelyä tekoälystä voisi olla apua ja arvioida, mitä lakimuutoksia tekoälyn käyttö tällöin edellyttäisi. Hankkeen toimikausi jatkuu vuoden 2027 loppuun.

10 Suhde muihin esityksiin

[Täydennetään tarvittaessa jatkovalmistelussa]

11 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys

11.1 Yleistä

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

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

11.2 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus turvataan perustuslain 6 §:ssä. Yhdenvertaisuutta turvataan myös useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 14 artiklassa sekä YK:n yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–43 ja esim. PeVL 55/2016 vp, s. 2).

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

Perustuslain yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kiellettyjen syrjintäperusteiden lista ei ole tyhjentävä, vaan kiellettyihin erotteluperusteisiin kuuluvat myös muut henkilöön liittyvät syyt, kuten esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 44). Säännöksessä kielletään myös välillinen syrjintä eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset

tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp). Syrjinnän käsillä oloa on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2).

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

Vinoumat ja vääristymät voivat johtua esimerkiksi tekoälyjärjestelmän hyödyntämästä tietoa-ineistosta tai sen päättelyprosesseista. Syrjivät vinoumat ja vääristymät syntyvät useimmiten tekoälyjärjestelmissä erilaisten vinoumien ja vääristymien yhteisvaikutuksesta, mutta merkitystä voi olla myös tekoälyjärjestelmän käyttöyhteydellä ja -tavalla. Tekoälyjärjestelmän mahdollisesti tuottamista vinoumista ja vääristymistä seuraavia syrjinnän riskejä ei voitaisi hallita vastaavilla ennalta varmistamisen ja dokumentoinnin keinoilla, joita on tähän asti käytetty viranomaisten palveluautomaattioratkaisuihin, koska ennalta varmistamisen velvoite on kohdistunut vain neuvonnan tietosisältöön eikä neuvonnan tai automaation käytön varsinaisiin vaikutuksiin. Nykyisen palveluautomaatiota koskevan sääntelyn mahdollinen syrjinnän riskiä hallitseva vaikutus on voinut syntyä lähinnä siitä, että sääntelyllä on nimenomaan pyritty rajaamaan tekoäly toteuttamistapana pois.

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

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

Tekoälyasetuksen riskinhallintavelvoitteet kohdistuvat puolestaan erityisesti suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin ja ovat lähinnä tekoälyjärjestelmän tarjoajan vastuulla, kun taas perustuslain mukaan virkatöimistä vastaa viranomainen itse eivätkä viranomaisten kaikki palveluautomaatiossa käyttämä tekoälyjärjestelmät ole suuririskisiä tekoälyasetuksessa tarkoitettulla tavalla.

Viranomaisen sinänsä voi olla tekoälyjärjestelmän tarjoaja ja käyttöönottaja, mutta tämän edellyttäminen pelkästään valtiosääntöoikeudellisten edellytysten täyttämiseksi ei olisi tarkoituksenmukaista, koska tarjoajan velvoitteet ja vastuut ovat laajoja ja niiden omaksumisen edellyttäminen voisi asettaa kynnyksen ottaa tekoälyä käyttöön viranomaisissa tarpeettoman korkealle. Tekoälyasetuksen velvoitteet eivät myöskään ota huomioon riittävästi tekoälyjärjestelmien eri käyttötilanteita ja vaikutuksia silloin, kun järjestelmää käytetään osana viranomaisen neuvontaa tuottavaa palveluautomaatiota.

Digipalvelulain 6 a §:ään ehdotetaan tästä syystä nimenomaista palveluautomaatiota neuvonnassaan hyödyntävään viranomaiseen kohdistuvaa velvoitetta palveluautomaation käyttäjiin kohdistuvan syrjinnän riskin hallitsemiseksi. Digipalvelulain 6 a §:n muutoksen mukaiset velvoitteet yhdessä muun olemassa olevan sääntelyn, kuten tekoälyasetuksen ja yhdenvertaisuuslain kanssa varmistaisivat perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumisen myös silloin, kun viranomaisen antaa automaattista neuvontaa tekoälyjärjestelmää hyödyntävällä palveluautomaatiolla.

11.3 Oikeusturva, hyvä hallinto ja lainalaisuus

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

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

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

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä tekoälyn käytössä että sen sääntelyssä keskeisimpinä ongelmina erityisesti oikeusturvaa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon ohella (PeVL 37/2021 vp, kohta 15). Valiokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei viranomaisen massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisten oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp. s.2/I, PeVL 49/2017 vp. s. 5 ja PeVL 7/2019 vp.) Valiokunta on todennut, että myös hallintolain 1 §:n tarkoitussäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen (PeVL 7/2019 vp. s. 9). Hyvän hallinnon periaatteiden on siis täyttyttävä myös viranomaisen automatisoitavissa menettelyissä kuten palveluautomaatiolla annettavassa neuvonnassa. Viranomaisen olisi digipalvelulain 6 a §:ään ehdotettavan muutoksen mukaan arvioitava ja hallittava ne riskit, jotka aiheutuvat viranomaisen palveluautomaation

käytöstä ja kohdistuvat palvelun käyttäjien oikeusturvaan sekä syrjimättömyyteen. Koska palveluautomaatiota käyttävällä ei ole käytössään vastaavia muutoksenhakukeinoja kuin hänellä olisi hallintoasian käsittelyn päättävään ratkaisuun, on palvelun käyttäjän oikeuksien toteutuminen esimerkiksi neuvonnan virheellisyystilanteessa turvattava viranomaisen etukäteisillä ja erityisesti oikeusturvariskien hallintaan kohdistuvilla toimenpiteillä. Viranomaisen velvollisuutena olisi siten etukäteen arvioida esimerkiksi virheiden todennäköisyyttä ja vakavuutta ja minkä tyyppisissä asioissa palveluautomaatio ylipäätään voisi antaa neuvontaa.

Digipalvelulain 6 a §:ään ehdotettavat neuvonnan laadusta varmistuminen ennen käyttöönottoa ja neuvonnan laadun valvominen käytön aikana toimisivat palveluautomaatiota neuvonnassaan hyödyntävää viranomaista velvoittavina sisäänrakennettuina toimintaperiaatteina. Sekä etukäteen laadun varmistaminen että käytön aikaisen laadun valvonta edellyttäisivät viranomaiselta toimia, jotka turvaisivat hallinnon asiakkaan oikeuden asianmukaisesti hallinnon palveluihin. Laadun varmistaminen ja valvonta kohdistuisivat esimerkiksi palveluautomaation tuottaman neuvonnan sisällön asianmukaisuuteen ja kielenkäytön asiallisuuteen, selkeyteen ja ymmärrettävyyteen.

Digipalvelulain 6 a §:n nykyisillä ja voimaan jäävillä velvollisuuksilla turvattaisiin myös oikeutta hyvään hallintoon. Jokaisen oikeus saada asiansa asianmukaisesti hoidetuksi ja siihen liittyvän palveluperiaatteen toteutuminen turvattaisiin osaltaan velvoitteilla kertoa, että palvelun käyttäjä vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa ja että hän voi ottaa yhteyttä viranomaiseen asioiden jatkamiseksi luonnollisen henkilön kanssa. Palveluautomaatiolla annettavan viranomaisen neuvonnan olisi täytettävä myös pykälästä ilmenemättömät muuhun lainsäädäntöön perustuvat hyvän hallinnon vaatimukset kuten asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimuksen ja palveluiden tasapuolisuusvaatimuksen.

Palveluautomaatiota neuvonnassaan hyödyntävään viranomaiseen kohdistuvat ja digipalvelulain 6 a §:ään ehdotettavat velvollisuudet varmistaa ja valvoa neuvonnan laatua ja hallita käytöstä aiheutuvia riskejä muodostaisivat oikeusturvan ja hyvän hallinnon kannalta kontrolleja siten, että perustuslain 21 §:stä johtuvien vaatimusten toteutuminen varmistettaisiin neuvonnan palveluautomaatiota kehitettäessä, käyttöönotettaessa ja käytettäessä. Perustuslain 21 §:n vaatimusten toteutumista tukisivat myös digipalvelulain 6 a §:n nykyiset ja voimaan jäävät velvoitteet sekä palveluautomaatiolla toteutettavaan viranomaiseen neuvontaan soveltuvat muut, erityisesti hallintolaista johtuvat velvollisuudet.

11.4 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

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

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on mainitun perustuslain säännöksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3).

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

Automaattisen neuvonnan suhde automatisoituihin yksittäispäätöksiin

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

Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n valmistelun yhteydessä pidettiin välttämättömänä selkeyttää automaattisen neuvonnan ja automaattisen päätöksenteon välistä rajaa. Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa automaattista neuvontaa vain, jos neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua. Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n perusteluissa todetaan, että on selvää, että kyse ei ole hallintolain 8 §:ssä tarkoitetusta neuvonnasta, mikäli neuvonnan aikana hallintoasia ratkaistaan. Vaikka digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan säännös ehdotetaan poistettavaksi, ei nykyisen sääntelyn tarkoitusta muutettaisi. Säännösmuutoksella pyritään selkeyttämään mahdollisuutta ratkaista asia automaattisesti samassa asiointitilanteessa neuvonnan yhteydessä tai sen jälkeen. Automaattisesta päätöksenteosta säädetään edelleen erikseen muualla. Ehdotettavat säännösmuutokset digipalvelulain 6 a §:ään eivät myöskään loisi tietosuoja-asetuksen 22 asetuksen 2 kohdan b alakohdan tarkoittamaa perustetta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseen.

11.5 Lainalaisuusperiaate ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja

velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Julkisen vallan käyttöön liittyvän lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseen vaikuttaa myös yksilötasolle kohdistettu virkavastuusääntely. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Jotta virkamiestä voitaisiin pitää rikosoikeudellisesti vastuullisena, tulee hänen esimerkiksi rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaan virkaansa toimittaessaan tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa virkatoiminnassa noudatettavan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Julkisyhteisön ja yksittäisen virkamiehen vahingonkorvausvastuusta ja niiden suhteista säädetään vahingonkorvauslain 4 luvussa.

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

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

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

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

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa siihen, miten virkavastuuseen liittyvät kysymykset automaattisen neuvonnan osalta olisi ratkaistava, joskin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemmin siihen, että automaattisessa neuvonnassa on perustuslain 118 §:n osalta arvioitavia seikkoja (PeVL 53/2025 vp). Automaattista päätöksentekoa koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja voidaan kuitenkin virkavastuun toteutumisen ja kohdistumisen osalta lähtökohtaisesti soveltaa myös viranomaisen automaattisesti annettavaan neuvontaan. Kuten automaattisessa päätöksenteossa, myös automaattisessa neuvonnassa virkamies ei tee yksittäistä virkatointia. Sen sijaan virkamiehet osallistuvat virkatointien taustalla olevan automaatiomenettelyn suunnitteluun, käyttöönottoon ja valvontaan. Näihin liittyvistä velvoitteista säädettäisiin ehdotettavassa digipalvelulain 6 a §:n 2 momentissa. Viranomaisen olisi myös mainitun pykälän 3 momentin mukaan nimettävä 2 momentin mukaisten velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa oleva henkilö. Ehdotetun sääntelyn perusteella määräytyisivät ne tehtävät ja niihin sisältyvät velvollisuudet, joiden toteuttamisesta nimetty henkilö olisi virkavastuussa. Keskeisin velvoite lainalaisuusperiaatteen kannalta koskisi automaattisen neuvonnan laadun varmistamista ja valvontaa, koska neuvonnan laatuun sisältyisi neuvonnan lainmukaisuus, eli se, että neuvonnassa noudatetaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Lisäksi virkavastuu kohdistuisi niihin, jotka vastaavat riskienhallintaa koskevien, oikeusturvaa ja syrjimättömyyttä turvaavien velvoitteiden toteuttamisesta.

Digipalvelulain 6 a §:ssä säädettäisiin täten velvoitteista, joiden täyttäminen olisi viranomaisen vastuulla sen ottaessa neuvonnan palveluautomaattioratkaisua käyttöön. Samoin 6 a §:ssä säädettäisiin erityisestä velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevasta asemasta, joka olisi viranomaisessa kohdennettava nimettyyn henkilöön. Nimeäminen ja nimetty henkilö olisi jälkikäteen voitava todentaa. Ehdotetun pykälän perusteella määräytyisivät perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla selkeästi ne tehtävät ja niiden mukaiset velvollisuudet, joiden toteuttamisesta nimetty henkilö olisi virkavastuussa. Ehdotuksessa on kuitenkin pyritty välttämään liiallista yksityiskohtaisuutta.

Rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan virkamiehen lisäksi luvun 12 §:n nojalla julkista valtaa käyttävään henkilöön sekä tietyissä tapauksissa julkisyhteisön työntekijään. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan b alakohdan mukaan julkista valtaa käyttäväksi henkilöksi katsotaan se, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitettujen päätösten valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla. Neuvonnan yhteydessä se, missä määrin neuvonta voi sisältää julkisen vallan käyttöä, on ainakin vahingonkorvauslakia koskevan oikeuskäytännön perusteella epäselvää, joskin todennäköisesti harvinaista. Koska kysymykseen kuitenkin sisältyy epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta, rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti edellyttää, että digipalvelulain 6 a §:n 3 momentissa säädettäisiin rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta samassa laajuudessa julkisyhteisön työntekijöihin kuin virkamiehiin.

11.6 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja virkamieshallinnon periaate

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

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

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

Erityislainsäädännössä voidaan säätää viranomaisen mahdollisuudesta antaa neuvontaan liittyviä tehtäviä yksityiselle. Automaattisen neuvonnan yhteydessä viranomaisen ei kuitenkaan olisi mahdollista ehdotetun digipalvelulain 6 a §:n nojalla antaa automaattiseen neuvontaan liittyviä valvonta- ja riskinhallintatehtäviä ulkopuoliselle, vaan tästä olisi säädettävä erikseen perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Tämä johtuu siitä, että ehdotettu 6 a § on tarkoitettu yleiseksi automaattista neuvontaa koskevaksi säännökseksi. Näiltä osin oikeustila ei myöskään muuttuisi suhteessa nykyiseen.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 a § seuraavasti:

6 a §

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa

Viranomaisen voi antaa hallinnon asiakkaalle digitaalisessa palvelussa neuvontaa, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon palvelun käyttäjän ja palveluautomaation välillä, jos palvelun käyttäjälle:

- 1) kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, ellei se ole muutoin ilmeistä;
- 2) kerrotaan, miten hän voi ottaa yhteyttä viranomaiseen asioinnin jatkamiseksi luonnollisen henkilön kanssa; ja
- 3) tarjotaan mahdollisuus tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestien vaihto.

Viranomaisen on varmistettava neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa ja valvottava neuvonnan laatua käytön aikana. Viranomaisen on hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä.

Viranomaisen on nimettävä 2 momentin mukaisten velvoitteidensa toteuttamisesta vastuussa oleva henkilö. Viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa

Viranomaisen voi antaa hallinnon asiakkaalle neuvontaa käyttämällä digitaalisessa palvelussa palveluautomaatiota, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon palvelun käyttäjän ja palveluautomaation välillä, jos:

- 1) *neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua;*
- 2) *viranomaisen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden;*
- 3) *viranomaisen on ennalta varmistanut, että palveluautomaatio täyttää hyvän kielenkäytön vaatimuksen;*
- 4) käyttäjälle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa;
- 5) käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus ottaa yhteys viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön asiointin jatkamiseksi; ja
- 6) käyttäjälle tarjotaan mahdollisuus tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestien vaihto.

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

6 a §

Palveluautomaation käyttö neuvonnassa

Viranomaisen voi antaa hallinnon asiakkaalle digitaalisessa palvelussa neuvontaa, joka perustuu reaaliaikaiseen viestien vaihtoon palvelun käyttäjän ja palveluautomaation välillä, jos *palvelun käyttäjälle*:

- 1) kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, *ellei se ole muutoin ilmeistä;*
- 2) kerrotaan, *miten hän voi ottaa yhteyttä* viranomaiseen asiointin jatkamiseksi luonnollisen henkilön kanssa; ja
- 3) tarjotaan mahdollisuus tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestien vaihto.

Viranomaisen on varmistettava neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa ja valvottava neuvonnan laatua käytön aikana. Viranomaisen on hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Viranomaisen on nimettävä 2 momentin mukaisten velvoitteidensa toteuttamisesta vastuussa oleva henkilö. Viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta.