VEROHALLINTO
Jani Juva
1.10.2026

Eduskunnan hallintovaliokunta

Kirjallisena lausuntona hallintovaliokunnassa käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä HE 106/2026 vp eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Verohallinto kannattaa ehdotettua muutosta ja pitää kykyä hyödyntää tekoälyä yleisesti viranomaismenettelyissä kriittisen tärkeänä palvelukyvyn ja toiminnan turvaamisen kannalta valtiontalouden säästöpaineessa. Neuvonnassa, josta tässä esityksessä on kyse, laadusta ja asiakkaiden oikeusturvasta on huolehdittava, mutta vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa neuvonnan luonteeseen ja oikeusvaikutuksiin.

Lausunnossa keskitytään erityisesti perustuslakivaliokunnan edellyttämiin täsmennyksiin, koska niiden toteuttamistapa ratkaisee pitkälti lakimuutoksen käytännön toimivuuden. Täsmennykset tulee toteuttaa selkeästi ja siten, että viranomaiset voivat soveltaa niitä käytännössä. Viranomaisille tulee jättää mahdollisuus valita käyttötarkoitukseen ja riskeihin soveltuvat laadunvarmistus-, seuranta- ja korjaamismenettelyt.

Jos sääntelyn sisältö jää epäselväksi tai se rajoittaa tekoälyn käyttöä laajemmin kuin asiakkaiden oikeusturva edellyttää, viranomaiset eivät käytännössä voi ottaa tekoälyratkaisuja käyttöön. Tällöin palvelutaso ja palvelujen saatavuus heikentyvät, eivätkä tavoitellut tehostamis-, tuottavuus- ja säästöhyödyt toteudu.

Esitys on yksi ensimmäisistä kansallisista lainsäädäntömuutoksista, joilla avataan laajempi mahdollisuus generatiivisen tekoälyn hyödyntämiseen viranomaistoiminnassa. Vaikka nyt ehdotettava sääntely koskee rajatusti viranomaisneuvontaa, valittavilla sanamuodoilla voi olla laajempaa merkitystä viranomaisten tulevalle tekoälyn käytölle. Tietoaineistojen virheettömyyttä koskeva vaatimus tulee toteuttaa viranomaisen huolehtimis- ja laadunvarmistusvelvollisuutena, ei ehdottomana takuuna siitä, ettei tietoaineistossa voisi koskaan esiintyä yksittäistä virhettä. Velvollisuuden tulee kohdistua asianmukaisiin toimenpiteisiin virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi.

Tietoaineistojen ja neuvonnan laadun varmistaminen

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että tekoälyjärjestelmä käyttää neuvonnassa virheettömiä ja ajantasaisia tietoaineistoja. Lisäksi laista tulee käydä ilmi viranomaisen velvollisuus huolehtia siitä, että neuvonta on tietosisällöltään asianmukaista. Molemmat muutokset ovat edellytyksiä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 56/2026 vp, kappaleet 9 ja 10 sekä päätösesitys).

Käytännössä vaatimukset vastaavat pitkälti niitä laadunhallinta- ja valvontatoimia, joita Verohallinto toteuttaisi jo hyvää hallintoa, neuvontavelvollisuutta ja muuta yleissääntelyä soveltaessaan. Perustuslakivaliokunnan edellyttämät täsmennykset tulisi kuitenkin toteuttaa. Niiden sisältö tulisi rajata siihen, mikä on asiakkaiden oikeusturvan turvaamiseksi tarpeen. Vaatimusten yksityiskohtaista toteuttamistapaa ei ole tarpeen säännellä laissa, vaan viranomaiselle tulee jättää mahdollisuus toteuttaa velvollisuudet käyttötarkoitukseen ja riskeihin

nähden asianmukaisilla laadunvarmistus- ja valvontamenettelyillä. Käytännössä vaatimuksia voidaan toteuttaa erityisesti seuraavin toimenpitein:

- neuvonnassa käytettävien tietolähteiden määrittely ja hyväksyminen
- aineistojen omistajuuden, voimassaolon ja versioiden hallinta
- järjestelmän testaaminen ennen käyttöönottoa ja olennaisten muutosten jälkeen
- neuvonnan laadun jatkuva seuranta ja havaittujen virheiden korjaaminen
- epävarmojen tai riskialttiiden kysymysten ohjaaminen ihmisen antamaan neuvontaan
- palvelun rajaaminen tai keskeyttäminen, jos neuvonnan asianmukaisuutta ei voida riittävästi turvata.

Automaattisen neuvonnan toteutustapa tulee voida valita käyttötarkoituksen ja riskien perusteella käyttäen tilanteen mukaan ennalta määriteltyjä vastauksia tai hyväksyttyyn tietopohjaan perustuvaa generatiivista tekoälyä.

Ehdotus sääntelyn täsmentämiseksi

Perustuslakivaliokunnan edellyttämän lakitasoisen täsmennyksen toteuttamiseksi Verohallinto ehdottaa, että 6 b §:ään lisätään seuraava tai sitä sisällöllisesti vastaava säännös:

Viranomaisen on huolehdittava asianmukaisin laadunvarmistamistoimenpitein automaattisessa neuvonnassa käytettävien tietoaineistojen sisällöllisestä oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta sekä neuvonnan tietosisällön asianmukaisuudesta.

Tietoaineistojen sisällöllistä oikeellisuutta koskevalla vaatimuksella toteutettaisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämä tietoaineistojen virheettömyyden vaatimus. Muotoilu kiinnittäisi velvollisuuden viranomaisen tosiasiallisiin

vaikutusmahdollisuuksiin eli tietoaineistojen valintaan, hyväksymiseen, tarkastamiseen ja päivittämiseen sekä virheiden ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen.

Säännöksen perusteluissa tulisi selventää, että velvollisuus edellyttää automaattisen neuvonnan käyttötarkoitukseen ja riskeihin nähden asianmukaisia ja dokumentoituja laadunvarmistamismenettelyjä. Perusteluissa tulisi lisäksi todeta, ettei velvollisuus edellytä viranomaiselta yleiskäyttöisen tekoälymallin koko koulutusaineiston tuntemista, tarkastamista tai sen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden varmistamista. Tällainen vaatimus ei olisi käytännössä toteutettavissa, koska viranomaisella ei yleensä ole täydellistä pääsyä mallin koulutusaineistoon tai mahdollisuutta vaikuttaa siihen. Viranomaisen tulee kuitenkin arvioida mallin soveltuvuus käyttötarkoitukseen, hallita sen ominaisuuksiin liittyviä riskejä ja ankkuroida neuvonnan asiasisältö valitsemiinsa ja hallitsemiinsa tietolähteisiin. Yksittäisen virheen jälkikäteinen havaitseminen ei sellaisenaan osoittaisi huolehtimisvelvollisuuden laiminlyöntiä. Sääntelyn selkeys ja käytännön toteuttamiskelpoisuus ovat edellytyksiä sille, että viranomaiset voivat hallitusti kehittää ja ottaa käyttöön tekoälyyn perustuvia neuvontaratkaisuja. Jos huolehtimisvelvollisuuden sisältö jää epäselväksi tai sääntely rajoittaa tekoälyn käyttöä laajemmin kuin asiakkaiden oikeusturvan turvaamiseksi on tarpeen, viranomaisten kynnys ottaa tällaisia ratkaisuja käyttöön muodostuu käytännössä korkeaksi ja tekoälypohjaisten ratkaisujen käyttöönotto estyy.

Tietoaineistojen sisällöllinen oikeellisuus ja neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus ovat eri asioita. Oikeakin lähdeaineisto voi johtaa virheelliseen vastaukseen, jos järjestelmä esimerkiksi yhdistelee tietoja väärin tai jättää olennaisen poikkeuksen mainitsematta. Neuvonnan asianmukaisuus on tämän vuoksi varmistettava erikseen testaamisella, käytönaikaisella valvonnalla ja havaittujen puutteiden korjaamisella.

Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, ettei neuvonnan tietosisällön asianmukaisuudesta huolehtiminen merkitse velvollisuutta nojautua etukäteen laadittuihin ja viranomaisen tarkastamiin vastauksiin (PeVL 56/2026 vp, kappale 10). Velvollisuutta ei siten tulisi tulkita jokaisen yksittäisen tekoälyllä muodostetun vastauksen ehdottomaksi virheettömyystakuuksi.

Asiakkaan valinnanvapauden ja sujuvan asiointiprosessin turvaaminen

Asiakkaalla tulee olla mahdollisuus valita, käyttääkö hän automaattista neuvontaa vai siirtyykö hän neuvonnasta tietojen antamiseen, asian vireillepanoon tai muuhun varsinaiseen asiointiprosessiin. Neuvonnan ja hallintoasian ratkaisemisen oikeudellinen erillisyys ei edellytä niiden toteuttamista toisistaan irrallisissa palveluissa tai asiointikanavissa. Asiakkaalle tulee kuitenkin ilmaista selkeästi, milloin neuvonnasta siirrytään asian käsittelyyn. Sääntely, joka estäisi sujuvan siirtymisen saman asiointitapahtuman tai palveluketjun sisällä, vaikeuttaisi asiakkaan asiointia ilman, että se olisi oikeusturvan kannalta tarpeen.

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan edellyttämät täsmennykset tulee toteuttaa selkeästi, oikeasuhtaisesti ja viranomaisille käytännössä toteuttamiskelpoisesti. Vaatimukset vastaavat olennaisilta osin niitä toimia, joita Verohallinto toteuttaisi jo yleissääntelyn ja hyvän hallinnon vaatimusten perusteella.

Verohallinto pitää tärkeänä, että:

- tietoaineistojen virheettömyyttä koskeva vaatimus ilmaistaan tietoaineistojen sisällöllistä oikeellisuutta ja ajantasaisuutta koskevana laadunvarmistusvelvollisuutena
- viranomaiselle jää mahdollisuus valita käyttötarkoitukseen ja riskeihin nähden tehokkaat laadunvarmistus-, seuranta- ja korjaamismenettelyt
- neuvonnan ja päätöksenteon oikeudellinen erillisyys ei estä asiakkaan mahdollisuutta siirtyä sujuvasti neuvonnasta tietojen antamiseen tai varsinaiseen asiointiprosessiin.

Jos velvollisuuksien sisältö jää epäselväksi tai niiden täyttäminen edellyttää käytännössä yksittäisten vastausten virheettömyyden ennakollista varmistamista, sääntely muodostuu tosiasialliseksi esteeksi generatiivisen tekoälyn hyödyntämiselle viranomaisneuvonnassa. Kun kyse on neuvonnasta eikä hallintoasian ratkaisemisesta, sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista neuvonnan luonteeseen ja oikeusvaikutuksiin nähden.

Selkeä ja käytännössä toteuttamiskelpoinen sääntely mahdollistaa automaattisen neuvonnan kehittämisen, toiminnan tehostamisen ja resurssien kohdentamisen niihin tilanteisiin, joissa tarvitaan ihmisen antamaa palvelua.

Jani Juva

johtava asiantuntija