Olli Mäenpää
2.10.2026

Hallintovaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ja täydennettäväksi viranomaisen antamaa automaattista neuvontaa määrittelevän digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (digipalvelulaki) 6 a §:n sisältämää sääntelyä. Esityksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa viranomaisen asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa.

Viranomaisen olisi ehdotettujen säännösten mukaan varmistettava automaattisesti annettavan neuvonnan lainmukaisuus ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa sekä valvottava neuvonnan lainmukaisuutta käytön aikana. Viranomaisen olisi huolehdittava asiakkaidensa mahdollisuudesta saada neuvontaa myös ihmiseltä. Viranomaisen olisi lisäksi arvioitava automaattisen neuvonnan käytön vaikutuksia asiakkaidensa oikeusturvalle ja syrjimättömyydelle, ja huolehdittava asiakkaidensa oikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämisestä myös automaattista neuvontaa käyttäessään.

Lakiehdotuksen tarkoittamaa viranomaisen automaattista neuvontaa ja tekoälyn hyödyntämistä siinä voidaan pitää perusteltuna ja viranomaistoiminnan kehittämisen kannalta aiheellisena. Samoin voidaan arvioida ehdotettua automaattisen neuvonnan laajentamista ja nykyistä tarkempaa sääntelyä. Neuvonnan automatisoinnilla voidaan tehostaa hallinnon asiakkaiden tarvitsemaa neuvontaa ja laajentaa sen tietopohjaa. Etenkin tekoälyn käyttämiseen liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia ja riskejä, joihin ehdotetussa sääntelyssä ei ole riittävästi varauduttu. Niihin kiinnitetään huomiota myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallintovaliokunnalle (PeVL 56/2026 vp).

Viranomaisen antamaa neuvontaa koskeva sääntely

Viranomaisen antaman neuvonnan perusteista säädetään hallintoasian käsittelyä yleislakina sääntelevässä hallintolaissa, jota sovelletaan kaikissa viranomaisissa. Tältä kannalta voidaan pitää epäjohdonmukaisena, että viranomaisen automaattista neuvontaa koskeva sääntely ehdotetaan nyt sijoitettavaksi digipalvelulakiin, joka on soveltamisalaltaan suppea erityislaki. Selkeämpää ja sääntelyn yhdenmukaisuuden kannalta olisi perustellumpaa, että myös automaattista neuvontaa koskeva erityissääntely eli ehdotetut 6 a ja 6 b § sijoitettaisiin hallintolakiin, jossa jo säädetään viranomaisen neuvontavelvollisuuden perusteet ja jossa on viranomaisen automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely. Tällainen lainsäädäntöratkaisu selventäisi myös hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden noudattamista automaattisessa neuvonnassa ja neuvonnan kytkeytymistä kaikkiin hallintoasian käsittelyn menettelyvaiheisiin.

Myös perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että nyt ehdotettavan kaltaisen sääntelyn olisi perustelua olla hyvän hallinnon perusteita sekä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevässä hallintolaissa. Asian sääntely hallintolaissa korostaisi asiakasnäkökulmaa ja automaattisen neuvonnan yhteyttä hallinnon palveluperiaatteen toteuttamiseen ja yleisemminkin perusoikeuteen hyvään hallintoon. Lisäksi sääntelyn suhde hallintolain sääntelyyn olisi helpommin hahmotettavissa.

Vaikka sääntelyn sijoittumiselle digipalvelulakiin ei perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ole valtiosääntöistä estettä, lainsäädännön selkeyden ja yhdenmukaisuuden kannalta olisi perusteltua sijoittaa ehdotetut 6 a ja 6 b § hallintolakiin esimerkiksi uusiksi 8 a ja 8 b §:ksi. Tällainen sijoittaminen ei edellyttäisi muita muutoksia hallintolakiin tai digipalvelulakiin.

Viranomaisen automaattinen neuvonta

Automaattisen neuvonnan edellytykset (6 a §)

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

Neuvonnan suhde päätöksentekoon (6 a §)

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

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

Etenkin neuvonnan saajan oikeusturvan ja viranomaisen toiminnan lainalaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta on siksi tärkeää, että sitomattoman neuvonnan ja oikeusvaikutuksellisen päätöksenteon ero on selvä myös tässä sääntely-yhteydessä. Eron tekeminen on aiheellista myös siksi, että menettelyä niiden toteuttamisessa säädetään olennaisesti eri tavalla ja tarkkuudella sekä lisäksi ehdotuksen mukaan eri laeissa. Yleisen tietosuoja-asetuksen automaattista ratkaisutoimintaa koskevan sääntelyn voidaan osaltaan edellyttää neuvonnan ja ratkaisutoiminnan selvää erottamista.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntelyratkaisu ei edellä esitettyjen syiden vuoksi ole onnistunut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Selventävää säännöstä voidaan tältä osin edelleen pitää perusteltuna vastakohtaispäätelmien välttämiseksi. Tällaisen säännöksen mukaan neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen ja joita ei voida oikeusvaikutuksiltaan rinnastaa toisiinsa. Tällainen voimassa olevaan 6 a §:n 1 momentin 1 kohtaan sisältyvä selventävä säännös voitaisiin lisätä esimerkiksi ehdotettuun 6 a §:ään. Se voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti: *Automaattisessa neuvonnassa ei voida tuottaa viranomaisen ratkaisua.*

Voimassa olevan lain 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan selventävä säännös ehdotetaan korvattavaksi digipalvelulain 3 §:n 2 momenttiin lisättävällä viittaussäännöksellä, jonka mukaan automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa. Tällainen viittaussäännös voi sinänsä olla aiheellinen. Edellä selostetuista syistä pelkästään sillä ei kuitenkaan voida korvata neuvonnan ja päätöksenteon erottamiseksi välttämätöntä, selventävää laintasoista sääntelyä.

Automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistaminen ja valvonta (6 b §)

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

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

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

Tältä kannalta on hyvin ongelmallinen ehdotus kumota voimassaolevan digipalvelulain 6 a §:n sisältämä vaatimus, jonka mukaan viranomaisen on ennalta varmistettava palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus. Säännöksen kumoaminen heikentäisi neuvonnan tietosisältöön kohdistuvia, tekoälyn käytön kannalta erittäin keskeistä vaatimusta ja vaarantaisi samalla hyvän hallinnon keskeisen takeen toteutumisen. Tältä kannalta on olennaista, että sisällöllinen virhe tai puute neuvonnassa voi käytännössä aiheutua juuri tekoälyn käyttämän tai tuottaman informaation vinoumasta, vääristymästä tai muusta tietosisällön epäasianmukaisuudesta ja tekoälylle ominaisesta hallusinoinnista.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että tekoälyjärjestelmät toimivat sen tiedon varassa, jota sille annetaan käytettäväksi esimerkiksi neuvonnassa vastausten muodostamiseen. Laissa ei ehdoteta säädettäväksi viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että tekoälyjärjestelmä käyttää neuvonnassa virheettömiä ja ajantasaisia tietoaineistoja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tästä on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä säädettävä laissa. Samoista syistä sääntelyä tulee täsmentää niin, että siitä käy ilmi viranomaisen velvollisuutena olevan huolehtia siitä, että neuvonta on tietosisällöltään asianmukaista. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestysperusteella edellyttämä täsmentävä sääntely olisi mahdollista lisätä lakiin esimerkiksi täydentämällä 6 b §:n 1. virkettä: Viranomaisen on ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia, *perustuu virheettömiin ja ajantasaisiin tietoaineistoihin ja on muutenkin tietosisällöltään asianmukainen*. Samoin 6 b §:n 2 momenttiin voisi olla paikallaan kohdentaa viranomaisen valvonta myös siihen, että viranomaisen antama neuvonta *perustuu virheettömiin ja ajantasaisiin tietoaineistoihin ja on muutenkin tietosisällöltään asianmukainen*.

Joka tapauksessa on perusteltua, että viranomaisella olisi 6 b §:n 2 momentin mukaan velvollisuus viipymättä ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin, jos neuvonnassa havaitaan sen käytön aikana sisällöllinen virhe tai puute, joka voi vaarantaa viranomaisen asiakkaan oikeusturvan, tai jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia. Myös hyvän hallinnon turvaamiseksi on välttämätöntä varautua siihen, että tällainen viranomaisen valvonta- ja korjausvelvollisuuden kohteena

oleva neuvonta voi perustua myös virheellisiin tai muuten epäasianmukaisiin tietoihin.

Virkavastuu

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

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