

Hallinto-oikeudellinen oikeusturva tekoälyavusteisessa selvitysvaiheessa

Tekoäly on vain apuväline

Oikeustieteet / Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma

Severi Lehto

Kevät 2026
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Hallinto-oikeudellinen oikeusturva tekoälyavusteisessa selvitysvaiheessa

Tekijä/-t: Severi Eera Matias Lehto

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallinto-Oikeus

Ohjaaja: professori Kirsi Kuusikko

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: Sivuja 67, Kuvioita 3

Vuosi: 2026

Tiivistelmä: Tutkielma käsittelee hallinto-oikeudellista oikeusturvaa tilanteissa, joissa tekoälyjärjestelmä osallistuu hallintoasian selvitysvaiheeseen ennen asiankäsittelyn päättävää muodollista päätöksentekoa. Tutkimuskohteena on jännite, joka syntyy hallintolain automaattista ratkaisemista koskevan erityissääntelyn, hallintolain yleisten menettelytakeiden ja sääntelemättömän tekoälyavusteisen selvitysvaiheen välille. Tutkimuskysymys koskee sitä, miten preventiivisen oikeusturvan takeet kohdistuvat menettelyyn, jossa asian selvitys tuotetaan osin tekoälyjärjestelmän avulla.

Metodi on lainopillinen. Tutkielma systematisoi voimassa olevaa hallintomenettelyä, automaattista ratkaisemista ja tekoälyjärjestelmiä koskevaa sääntelyä sekä arvioi näiden soveltuvuutta tekoälyavusteiseen selvitysvaiheeseen. Tarkastelussa hyödynnetään yksittäisiä oikeusvertailevia havaintoja analogisina vertailupisteinä Ranskan, Saksan, Espanjan ja Kanadan sääntelyratkaisuista. Tutkielma hyödyntää havainnollistuksena viranomaisten edustajien ajankohtaisia julkisia lausumia tekoälyn käytöstä.

Tutkielman keskeinen havainto on, että hallinto-oikeudellinen apuvälinekvalifiointi kykenee säilyttämään oikeusturvan muodollisen eheyden silloinkin, kun päätöksen aineellinen perusta muodostuu tekoälyavusteisesti sellaisessa selvitysvaiheessa, johon preventiiviset oikeusturvatakeet eivät tosiasiallisesti ulotu. Tutkielma nimeää ilmiön kohdistumisongelmaksi ja jäsentää sen muodollisen ja aineellisen kohdistumisen erottelun kautta. Lisäksi esitetään triadinen kehys (tunnistettavuus, arvioitavuus ja riitautettavuus), jossa tunnistettavuus saa tekoälyvälitteisessä selvityksessä funktionaalisen vastineen jäljitettävyydestä.

De lege ferenda -tarkastelussa ehdotetaan hallintolain 8 b luvun rakenteen analogista laajentamista selvitysvaiheeseen ja muihin käsittelyn vaiheisiin. Sääntelyehdotus pyrkii nimenomaan tämän nimeämiseen. Sääntelyehdotuksen ydinelementtejä ovat käyttöalan rajausta, käyttöönnottoedellytykset, asianosaisen ilmoitusvelvollisuus sekä funktionaaliseksi rakennettu oikeus saada selvitys järjestelmän vaikutuksesta päätöksen valmisteluun. Sääntelytarve on tunnistettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, mutta jatkovalmistelua ei ole toteutettu.

Avainsanat: hallinto-oikeus, tekoäly, automaattinen päätöksenteko, oikeusturva

Sisällys

Lähteet	V
Kirjallisuuslähteet	V
Viranomaislähteet	VII
Oikeuskäytäntö	VIII
Esityöt	IX
Tutkimukset	X
Verkkolähteet	XI
Lyhenteet	XIII
Kuviot	XV
1 Johdanto	1
1.1 Tekoälyn tulo viranomaistoimintaan	2
1.2 Tutkimustehtävä, rajaus ja metodi	3
1.3 Tutkielman sijoittumisesta	5
2 Tekoälyllistynyt hallintomenettely tutkimuskohteena	7
2.1 Terminologis-filosofisista valinnoista	7
2.2 Apuvälinekvalifioinnin käsite	9
3 Hallinto-oikeudellinen oikeusturva	10
3.1 Hallinto-oikeusturvan valtiosääntöinen perusta	10
3.2 Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan perinteinen painopiste	12
3.3 HL 8 b: Oikeusturvamallin muutos	13
3.4 Perustuslakivaliokunta: harkintavalta ja oikeusturva	14
3.5 Lainsäätäjän jännitetietoisuus ja selvitysvaiheen avoimeksi jääminen	16
4 Sääntely tekoälystä viranomaistoiminnassa	19
4.1 Tietosuoja-asetus	19
4.2 Tekoälyasetus	21
4.3 Kansallinen sääntelytilanne	23
4.4 Kansainvälisten vertailukohtien sääntelytilanne	24
4.5 Hallintomenettelyllisen kitkakohdan täsmentyminen	26
5 Päätöksen muodostuminen päätöstä ennen	28

5.1	Käyttötilanteista konkreettisesti	28
5.2	Funktionaalisesti rinnastettava arkkitehtuuri	29
5.3	Opasiteetista ja epäluotettavuudesta	31
5.4	Selvityksellisen tuotoksen oikeudellinen kvalifointi	34
5.4.1	Merkityksellinen tuotos	34
5.4.2	Apuvälinekvalifioinnin raja	35
6	Jännitteet	37
6.1	Kolme rakennetta hahmottamassa oikeusturvan kohdentumisongelmaa	37
6.2	Hallinto-oikeudellisten takeiden kohdistumisongelma	40
6.2.1	Yleiset laatuvaatimukset	41
6.2.2	Vaiheittaiset menettelytakeet	42
6.2.3	Oikeusturvakeinot	44
6.2.4	Vastuurakenteet	45
6.3	Hallinnon arkea koskevien legitimointien arviointi	46
6.3.1	Funktionaalinen rinnastus muihin selvityskeinoihin	46
6.3.2	Ihmiskontrolli ja virkavastuu menettelytakeena	47
6.3.3	Hallintolain takeiden kattavuus	48
6.3.4	Unionioikeudellinen sääntelykehys	49
6.3.5	Tehokkuus- ja resurssiperustelu	50
6.4	Synteesi	51
7	Johtopäätökset	54
7.1	Tutkimuskysymyksistä	55
8	Mitä lain tulisi olla	58
8.1	De lege lata	58
8.2	De lege ferenda	59
9	Jatkotutkimus ja loppusanat	64
9.1	Jatkotutkimuksen mahdollisia suuntia	64
9.2	Loppusanat	66

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

- Langdell, C. C., and Samuel Williston. *A Selection of Cases on the Law of Contracts: with a Summary of the Topics Covered by the Cases*. 2d ed, Little, Brown, and Co., 1879.
- Grey, Thomas C. *Langdell's Orthodoxy*. *University of Pittsburgh Law Review* 45 (1983): 1–53.
- Holmes, Oliver Wendell, Jr. *The Common Law*. Boston: Little, Brown, and Company, 1881.
- Brownsword, Roger. *Law, Technology and Society: Re-Imagining the Regulatory Environment*. Abingdon: Routledge, 2019.
- Bennett Moses, Lyria. *Recurring Dilemmas: The Law's Race to Keep Up With Technological Change*. *Journal of Law, Technology & Policy* (2007): 239–285.
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Ida Koivisto, Riikka Koulu, ja Suvi Sankari. *Tekoälyn Säätely*. Helsinki: Alma Insights, 2025.
- Mäenpää, Olli. *Hallinto-oikeus*. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy, 2023.
- Niemivuo, Matti, Marietta Keravuori, Kirsi Kuusikko, ja Talentum. *Hallintolaki*. 2. uud. laitos. Helsinki: Talentum, 2010.
- Siltala, Raimo. *Oikeustieteen Tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.
- Saarenpää, Ahti, Juhana Riekkinen, Oikeustieteiden tiedekunta, ja Faculty of Law. *Oikeusinformatiikan Perusteet*. Lapin yliopisto, 2023.
- Tuori, Kaarlo. Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? *Oikeus* 3/2003, s. 234–249. Asian-
tuntija-artikkeli. 1.10.2003.
- Halila, Leena. Onko hallintoprosessilla tulevaisuutta? *Lakimies* 2/2016 s. 291–296. Lyhy-
empi kirjoitus. 15.4.2016.

- Kuopus, Jorma. Kansalaiset ja hallinnon sähköinen asiointi. *Hallinnon tutkimus* Vol 19 Nro 1 (2000) s. 86–100. Katsauksia. 1.1.2000.
- Humphreys, P. The philosophical novelty of computer simulation methods. *Synthese* **169**, 615–626 (2009).
<https://doi.org/10.1007/s11229-008-9435-2>
- Pasquale, Frank. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press, 2015.
<http://www.jstor.org/stable/j.ctt13x0hch>. Tarkistettu 21.5.2026.
- Burrell, Jenna. *How the machine 'thinks': Understanding opacity in machine learning algorithms*. *Big Data & Society*. 3. 2016. 10.1177/2053951715622512.
- Feenberg, Andrew. *Critical Theory of Technology*. New York: Oxford University Press, 1991.
- Marchant, Gary E. *The Growing Gap Between Emerging Technologies and the Law*. In *The Growing Gap Between Emerging Technologies and Legal Ethical Oversight: The Pacing Problem*, edited by Gary E. Marchant, Braden R. Allenby, and Joseph R. Herkert, 19–32. Dordrecht: Springer, 2011.
- Yeung, Karen. *Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation*. *Regulation & Governance* 12, no. 4 (2018): 505–523.
- Hildebrandt, Mireille. *Smart Technologies and the End(s) of Law: Novel Entanglements of Law and Technology*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.
- Wachter, Sandra, Brent Mittelstadt, and Luciano Floridi. “Why a Right to Explanation of Auto-mated Decision-Making Does Not Exist in the General Data Protection Regulation.” *International Data Privacy Law* 7, no. 2 (2017): 76–99.
- Koulu, R., & Koivisto, I. (2020). Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle. *Lakimies*, 118(6), 798–821.
<https://journal.fi/lakimies/article/view/94664>. Tarkistettu 21.5.2026.

Viranomaislähteet

- AI-HLEG: Independent High-Level Expert Group on Artificial Intelligence. Set up by the European Commission. *ETHICS GUIDELINES FOR TRUSTWORTHY AI*. 8 April 2019.
- European Added Value Assessment (EAVA). Marraskuu 2012. *European added value of an EU measure on information and consultation of workers, anticipation and management of restructuring processes*. PE 494.459 EAVA 2/2012.
- European Commission. COM(2020) 65 final. *White Paper on Artificial Intelligence –A European approach to excellence and trust*. Brussels, 19.2.2020.
- European Commission. Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679 (wp251rev.01). 22/08/2018.
- Law of Administrative Procedure of the European Union. European Added Value Assessment. PE 494.457 EAVA004/2012. Lokakuu 2012.
- Liikenne- ja viestintäministeriön, valtioneuvoston viestintäosaston tiedotus: 10.4.2026: *Hallitus vauhdittaa tekoälyn hyödyntämistä julkisessa hallinnossa*.
<https://lvm.fi/-/194055633/hallitus-vauhdittaa-tekoalyn-hyodyntamista-julkisessa-hallinnossa>. Tarkistettu 21.5.2026.
- Lupa- ja valvontavirasto: Uutinen: 24.3.2026. *Lupa- ja valvontavirasto valvoo tekoälyn käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa*.
- Oikeusministeriö 10.12.2025. Tiedote: *Tekoälyn käyttöä viranomaisasioissa selvitetään*.
- Sitra maaliskuu 2022: Sitran selvityksiä 206: *TEKOÄLYN KÄYTTÖMAHDOLLISUUDET JULKISELLA SEKTORILLA*.
- Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluhanke: *Hallituksen esitys terveydenhuoltolain ja asiakastietolain muuttamisesta*. STM020:00/2024. VN/4655/2024.
- Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluhanke: *Lainsäädäntöhanke ennakoivan sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollistamiseksi (ennakoiva sote 2)*. STM011:00/2026: VN/2774/2026.

- Suomi.fi kehittäjille. *Tekoälyn vastuullinen hyödyntäminen*.
<https://kehittajille.suomi.fi/oppaat/vastuullinen-tekoaly/dataetiikka/huomioi-lait-ja-suositukset>. Tarkistettu 21.5.2026.
- Työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmisteluhanke: *Hallituksen esitys eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi muiksi laeiksi (tekoälyasetuksen II vaiheen täytäntöönpano)*. TEM091:00/2024. VN/31658/2024.
- Valtiovarainministeriö 26.2.2025: *Ohjeistus generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa*. VN/6190/2025.
- Valtiovarainministeriö 29.8.2025. Tiedote: *Tekoäly tuo viranomaisneuvontaan 24/7-palvelun ja henkilökohtaisemmat vastaukset*.
- Valtiovarainministeriö kehittämishanke: *Digiesteiden purkaminen. Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hanke*. VM097:00/2024. VN/15093/2024.
- Valtiovarainministeriö. Julkisen hallinnon ICT. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:9. *Ohjeistus generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa*.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/3124e4e6-8388-446b-87c0-e8a067215407/content>. Tarkistettu 21.5.2026.
- Valtiovarainministeriön tiedote: 1.4.2026: *Ministryryhmä linjasi Suomen digitalisatiokehitystä ohjaavan digikompassin lähettämistä lausuntokierrokselle – tekoäly aiempaa vahvemmin esiin*.

Oikeuskäytäntö

- EIT, Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, 8.11.2016, 18030/11.
- EUT, tuomio T-732/14 *Sberbank of Russia v. neuvosto*.
- EUT, yhdistetyt asiat C-758/24 ja C-759/24, *ALACE ja CANPEL*.
- EUT, tuomio C-634/21 *SCHUFA Holding*.
- KHO 2019:128 4326/3/19.

Esityöt

Hallituksen esitykset

- HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 52/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen johdosta.
- HE 224/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 298/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 145/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 159/2025 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot ja mietinnöt

- PeVM 25/1994 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVL 46/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 33/2004 vp Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi. Hallituksen esitys sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.

- PeVL 35/2005 vp Hallituksen esitys eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.
- PeVL 26/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 49/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 70/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 78/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen johdosta.
- PeVL 7/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 81/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 88/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

Tutkimukset

- Ahola, Inka. *Automaattinen päätöksenteko Kansaneläkelaitoksessa. Oikeusinformatiikan maisteritutkielma*. Lapin Yliopisto. Syksy 2021.
- Suomalainen, Emma. *Oikeus saada perusteltu päätös hallinnon automaattisessa ratkaisumenettelyssä*. OTM-tutkielma. Itä-Suomen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Oikeustieteiden laitos. Marraskuu 2024.
- Koskinen, Jonna. *Viranomaisen perusteluvollisuus hallinnon päätöksenteon automatisoituessa*. Pro gradu -tutkielma. Oikeustiede, OTM-tutkinto. Turun yliopisto. Syksy 2021.

- Bommasani, Rishi, et al. "The foundation model transparency index." *arXiv preprint arXiv:2310.12941* (2023).
- Bommasani, Rishi, et al. "The 2024 foundation model transparency index." *arXiv preprint arXiv:2407.12929* (2024).
- Wan, Alexander, et al. "The 2025 foundation model transparency index." *arXiv preprint arXiv:2512.10169* (2025).
- Hurskainen, Aimo. HALLINTOPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMISESTA. JOENSUUN YLIOPISTON YHTEISKUNTATIEETEELLISIÄ JULKAISUJA UNIVERSITY OF JOENSUU PUBLICATIONS IN SOCIAL SCIENCES. N:o 63. Joensuun yliopisto. Joensuu 2003.
- Xu, Ziwei, Sanjay Jain, and Mohan Kankanhalli. "Hallucination is inevitable: An innate limitation of large language models." *arXiv preprint arXiv:2401.11817* (2024).
- Xi, Wang, et al. "Hallucination as a Computational Boundary: A Hierarchy of Inevitability and the Oracle Escape." *arXiv preprint arXiv:2508.07334* (2025).

Verkkolähteet

- Tieteen termipankki (Jokela, Antti) 21.5.2026: Oikeustiede:oikeusturva (prosessioikeus).
Tarkka osoite: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva> Tarkistettu 21.5.2026.
 - o Oikeustiede:oikeusturva (prosessioikeus: laajempi kuvaus).
Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_\(prosessioikeus\)/laajempi_kuvaus](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_(prosessioikeus)/laajempi_kuvaus). Tarkistettu 21.5.2026.
- Tieteen termipankki (Mäenpää, Olli) 21.5.2026: Oikeustiede:oikeusturva (hallinto-oikeus).
Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_\(hallinto-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusturva_(hallinto-oikeus)). Tarkistettu 21.5.2026.
- Tieteen termipankki (Kuusikko, Kirsi) 21.5.2026: Oikeustiede:hyvä hallinto (valtiosääntö-oikeus).
Tarkka osoite: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hyvä%20hallinto_\(valtiosääntö-oikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hyvä%20hallinto_(valtiosääntö-oikeus)). Tarkistettu 21.5.2026.

- *Tieteen termipankki (Saraviita, Ilkka) 21.5.2026: Oikeustiede:perustuslaillinen toimeksianto.*
Tarkka osoite: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:perustuslaillinen_toimeksianto. Tarkistettu 21.5.2026.
- *Tieteen termipankki (Kulla, Heikki) 21.5.2026: Oikeustiede:hallinto-oikeudelliset periaatteet.*
Tarkka osoite: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:hallinto-oikeudelliset_periaatteet. Tarkistettu 21.5.2026.
- *Yle 26.1.2026: Hyvinvointialueet käyttävät tekoälyä vanhustaluuissa – omainen hämmästyí AI-merkinnästä päätöksessä*
- *Yle 10.3.2026: Oma Häme hyväksyi ensimmäisen tekoälypolitiikkansa – osa päättäjäistä vaatii rohkeampaa otetta*
- *Yle 19.10.2023: Migri kokeilee automaattista päätöksentekoa*
- *Yle 24.12.2022: Migri opens 'fast lane' for managers moving to Finland*
- *Yle 27.11.2024: Maahanmuuttovirasto saattaa perua lähes 500 ulkomaalaisen opiskelijan oleskeluluvan*
- *Yle 7.4.2026: Tekoäly voi päättää pian hoitoon pääsystä, jos lakimuutos menee läpi*
- *Yle 21.4.2026: Julkinen Suomi kokeilee nyt urakalla tekoälyä*

Lyhenteet

HL	Hallintolaki 434/2003
HL 8 b	Hallintolain 8 b -luku 487/2023
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
JulkL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
RL	Rikoslaki 39/1889
VahL	Vahingonkorvauslaki 412/1974
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
vp	Valtiopäivät
KHO	Korkein hallinto-oikeus
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
SCHUFA	EUT tuomio C-634/21 <i>SCHUFA Holding</i>
ALACE ja CANPEL	EUT yhdistetyt asiat C-758/24 ja C-759/24
EU	Euroopan unioni
SEU	Sopimus Euroopan unionista (konsolidoitu toisinto, EUVL C 202/1)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 202/1)
Perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 326/391)
GDPR	General Data Protection Regulation; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä (yleinen tietosuoja-asetus, tietosuoja-asetus)
AIA (AI-Act)	Artificial Intelligence Act; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälyasetus)
GPAI	General-Purpose AI; tekoälyasetuksen 3(63) artiklan mukainen yleiskäyttöinen tekoälymalli
COM	Euroopan komission asiakirja (esim. <i>COM(2020) 65 final</i>)

HLEG	High-Level Expert Group (Euroopan komission asiantuntijaryhmä)
EAVA	European Added Value Assessment
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Saksan hallintomenettelylaki)
LVV	Lupa- ja valvontavirasto (käytetty hankenumeroissa)
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö (käytetty hankenumeroissa)
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö (käytetty hankenumeroissa)
VM	Valtiovarainministeriö (käytetty hankenumeroissa)
AI	Artificial Intelligence (tekoäly)
LLM	Large Language Model(s); suuri kielimalli (käyt. ”tekoäly”)
FMTI	Foundation Model Transparency Index; Stanfordin yliopiston (CRFM) ylläpitämä perustamallien läpinäkyvyysindeksi
FMF	Foundation Model Forum -yritykset; suurimpien kaupallisten kielimallien kehittäjät (FMTI:n seurantakohde)
RAI	Resident Assessment Instrument; hyvinvointialueiden vanhuspalveluissa käyttämä palvelutarpeen arviointijärjestelmä
LPbD	Legal Protection by Design (oikeudellinen suoja arkkitehtuuriin upotettuna; Hildebrandt 2015)

Kuviot

Kuvio 1: Hallintomenettelyn rakenteet ja tekoälyllistyneen hallinto-oikeuden ala.

Kuvio 2. Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kokonaisala suhteessa suppeampiin oikeusturvamenettelykeskeisiin oikeusturvakäsitteeseen (oikeusturvamenettelyyn).

Kuvio 3. Kolme tutkimuksessa tunnistettua päätöksentekotyyppiä rinnakkain erilaisina päätöksenteon malleina. Perinteinen hallintomenettely, eli *vanha malli*, automaattinen ratkaiseminen, eli *suljettu malli* ja tekoälyavusteinen selvitysvaihe, eli *uusi malli*.

1 Johdanto

Oikeuden ja teknologian välisestä suhteesta käytävässä keskustelussa toistuu rituaalinomainen *refrengi: lainsäädäntö ja oikeus jää nyt teknologisen muutoksen jälkeen*. Sama väite aktivoituu erilaisissa oikeus- ja teknologishistoriallisissa tilanteissa riittämättömytenä: oikeus on joko liian hidas, jäykkä tai epätarkka suhteessa silloiseen ilmiöön.¹ Oikeus ei väitetystä vanhenemisestään huolimatta ole kuitenkaan varsinaisesti kadonnut koskaan; järjestäytyen ennemmin uudelleen muuttuneissa olosuhteissa. Oikeuden kuolemana itsevarmasti esitetty *assonanssi* osoittautuu lopulta muodonmuutokseksi. Tämänkin tutkielman lähtökohta paikantuu tähän muutokseen.²

Teknologisen muutoksen ja oikeuden välinen jännite ei kuitenkaan ilmene kaikilla oikeudenaloilla samalla tavalla. Hallinto-oikeudessa kysymys tiivistyy erityisesti siihen, missä vaiheessa julkisen vallan käytön katsotaan oikeudellisesti muodostuvan ja mihin kohtaan oikeusturvan takeet tämän vuoksi kohdistuvat. Tekoälyjärjestelmien yleistyminen hallinnollisessa toiminnassa tekee näkyväksi juuri tämän rakenteellisen kysymyksen: pysyykö oikeudellinen tarkastelu edelleen kiinnittyneenä muodolliseen päätökseen vai ulottuuko se myös niihin selvityksellisiin prosesseihin, joissa ratkaisun aineellinen perusta tosiasiallisesti rakentuu.

Hallintopäätöksenteon oikeudellinen arviointi kohdistuu usein vasta muodolliseen päätökseen, vaikka sen oikeudellinen ja tosiasiallinen perusta muodostuu jo sitä edeltävässä menettelyssä. Tekoälyjärjestelmien viranomaiskäyttö apuvälinekvalifioidussa selvitysvaiheessa voi horjuttaa tätä asetelmaa, koska järjestelmät voivat osallistua ratkaisun aineellisen perustan muodostumiseen jo ennen muodollista päätöstä. Tämä asetelma muodostaa lähtökohdan tarkastelulle, joka kohdistuu tekoälyavusteisen selvitysvaiheen oikeudelliseen merkitykseen.

¹ Kuriositeettina: oikeuden ja teknologian välisen jännitteen takana aktualisoituu vanha oikeustieteellinen kiista oikeuden luonteesta. Christopher Columbus Langdell esitti 1800-luvun lopulla näkemyksen oikeudesta tieteenä: "*Law, considered as a science, consists of certain principles or doctrines*", ja että näiden hallinta perustuu niiden systemaattiseen soveltamiseen (Langdell 1871, esipuhe). T. C. Grey kuvasi myöhemmin Langdellin oikeudellista korpusta euklidiseksi (Grey 1987, s. 7). Oliver Wendell Holmes vastusti Langdellin aksiomaattista käsitystä *The Common Law* -teoksensa avauslauseessa: "*The life of the law has not been logic: it has been experience. The law – cannot be dealt with as if it contained only the axioms and corollaries of a book of mathematics*" (Holmes 1881, s. 1).

² Oikeuden ja teknologian suhteen jäsentelystä esim. Brownsword 2019, erit. luvut 1–2; refrengin pitkäkestoisuudesta yleisluonteisesti Bennett Moses 2007, s. 239–243.

1.1 Tekoälyn tulo viranomaistoimintaan

Viranomaiset etsivät nyt tekoälystä ratkaisua muun muassa käsittelyaikojen lyhentämiseen, resurssipaineisiin, palvelutarpeen ennakkointiin, asiakirjojen jäsentämiseen ja hallinnollisen työn tehostamiseen.³ Oikeudellinen huomio on kuitenkin kohdistunut pääasiassa *hallintoasian automaattisen ratkaisemisen tilanteisiin* eli tilanteisiin, joissa *hallintoasian käsittelyn päättävä ratkaisu tehdään automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman ihmisen tapauskohtaista tarkastusta ja hyväksyntää*.⁴ Hallinto-oikeudellinen selvitysvaihe, jossa tekoälyjärjestelmät voivat vaikuttaa ratkaisun perusteena olevan aineiston muodostumiseen ennen muodollista päätöstä on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan näkökulmasta tämä vaihe on keskeinen. Hallintopäätös ei synny vasta päätöksenantohetkellä, vaan sitä edeltää selvitysvaihe, jossa relevantti aineisto muodostuu, eli se hankitaan, valikoidaan, jäsennetään ja arvioidaan. Selvittämisen-, kuulemisen- ja perusteluvollisuus rakentuvat tämän menettelyrakenteen varaan.⁵ Jos tekoälyjärjestelmä käytännössä osallistuu selvityksen tuottamiseen, valikointiin tai painottamiseen, sen käyttöä ei välttämättä voida arvioida pelkistetysti teknisenä työvälinekysymyksenä.

Tutkielman lähtökohtana on tämä havainto. Voimassa oleva sääntely tunnistaa automaattisen ratkaisemisen erityisenä oikeudellisena ilmiönä, mutta tekoälyavusteinen selvitysvaihe sijoittuu sen ja tavanomaisen virkamiestyön väliin. Tutkimusongelma paikantuu tähän välialueeseen: tilanteisiin, joissa muodollinen ratkaisuvälä säilyy ihmisellä, mutta päätöksen kannalta merkityksellinen selvitys tai sen painotus voi muodostua tekoälyavusteisesti.

³ Ks. valtiovarainministeriö, *Ohjeistus generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa 2025*, jossa generatiivinen tekoäly asemoidaan julkisen hallinnon työn tueksi ja apuvälineeksi; oikeusministeriö, *Tekoälyn käyttöä viranomaisasioissa selvitetään*, tiedote 10.12.2025, jossa tekoälyn käyttöä tarkastellaan hallintoasioiden käsittelyn eri vaiheissa; valtiovarainministeriö, *Tekoäly tuo viranomaisneuvontaan 24/7-palvelun ja henkilökohtaisemmat vastaukset*, tiedote 29.8.2025, jossa tavoitteiksi mainitaan muun muassa elämäntilanteiden parempi tunnistaminen, asiointin vaivan vähentäminen ja työajan vapauttaminen vaativampiin tehtäviin; Sitra, *Tekoälyn käyttömahdollisuudet julkisella sektorilla 2022*, jossa tekoälyn hyödyntämistä tarkastellaan julkisen sektorin prosessien tukena ja tehokkuuden mahdollistajana.

⁴ Automaattisen ratkaisemisen oikeudellinen rajaaminen ja sen taustasta ks. hallintolain 8 b luku (487/2023), HE 145/2022 vp ja PeVL 81/2022 vp.; yleisemmin: Lindroos-Hovinheimo, ym. 2025, s. 320–323.

⁵ Vaiheittaisesta rakenteesta ja selvitysvaiheen merkityksestä ks. Hallintolaki (434/2003, jäljempänä HL) 31, 34 ja 45 §; systemaattisesti ks. Mäenpää 2023, s. 303–307; oikeusturvafunktiosta: Niemivuo, ym. 2010, s. 416.

1.2 Tutkimustehtävä, rajaus ja metodi

Tutkielman pääkysymys on, syntyykö hallinto-oikeudellisten menettelytakeiden, automaattisen ratkaisemisen erityissäätelyn ja tekoälyavusteisen selvitysvaiheen välille jokin oikeudellisesti merkityksellinen jännite, ja jos syntyy, millaiseksi se muodostuu. Pääkysymystä tarkennetaan kolmella alakysymyksellä. Ensinnäkin; milloin tekoälyjärjestelmän tuotos on oikeudellisesti merkityksellinen osa asian selvittämistä. Toiseksi; mitä selvittämiselvöllisyys, kuuleminen ja perusteluvelvollisuus käytännössä edellyttävät tilanteessa, jossa tekoälyjärjestelmä on merkittäväällä tavalla osallistunut selvityksen muodostumiseen. Kolmanneksi; mitä perinteistä hallintopäätöksentekoa ja automaattista ratkaisemista koskeva sääntely kertoo selvitysvaiheen oikeusturva-vaatimuksista.

Tutkielma rajautuu tekoälyavusteiseen selvitysvaiheeseen. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät hallintolain mukaiset automaattiset ratkaisut sellaisinaan, koska niillä on oma erityissäätely. Niitä käytetään kuitenkin analogisena vertailukohtana, koska tuo sääntely osoittaa, millaisia oikeusturvarakenteita lainsäätäjä on edellyttänyt tilanteessa, jossa päätöksen muodostuminen poikkeaa perinteisestä ihmisharkintaan perustuvasta menettelystä. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan myös tekoälyn sellainen käyttö, jolla ei ole vaikutusta asian ratkaisuperustana olevan aineiston muodostumiseen. Rajaus on funktionaalinen eikä tyypillinen: se ei kohdistu järjestelmän kategoriaan vaan sen käyttötapaan yksittäisessä hallintoasiassa. Sama järjestelmä voi yhdessä käyttötilanteessa toimia puhtaasti teknisenä apuvälineenä ja toisessa tilanteessa osallistua selvityksen aineelliseen jäsentämiseen, kuten hakemusaineiston tiivistämiseen, riskiluokitteluun tai lisäselvitystarpeiden tunnistamiseen. Vain jälkimmäinen kuuluu tutkielman tutkimuskohteeseen.

Tutkielma määrittelee tekoälyn konepohjaiseksi järjestelmäksi, joka toimii vaihtelevilla autonomian tasoilla, voi mukautua käyttöönoton jälkeen ja päättelee syötteiden perusteella, miten tuottaa esimerkiksi ennusteita, suosituksia, sisältöä tai päätöksiä, joilla on vaikutuksia fyysisiin tai virtuaalisiin ympäristöihin. Määritelmä kattaa myös yleiskäyttöiset tekoälymallit, jotka on koulutettu laajoilla aineistoilla suorittamaan monenlaisia tehtäviä ja integroitumaan erilaisiin sovelluksiin, mutta ei tutkimus-, kehitys- tai prototyypivaiheessa olevia malleja. Termejä tekoäly ja tekoälyjärjestelmä käytetään tarkoittamaan samaa koneoppivan järjestelmän konseptia.⁶

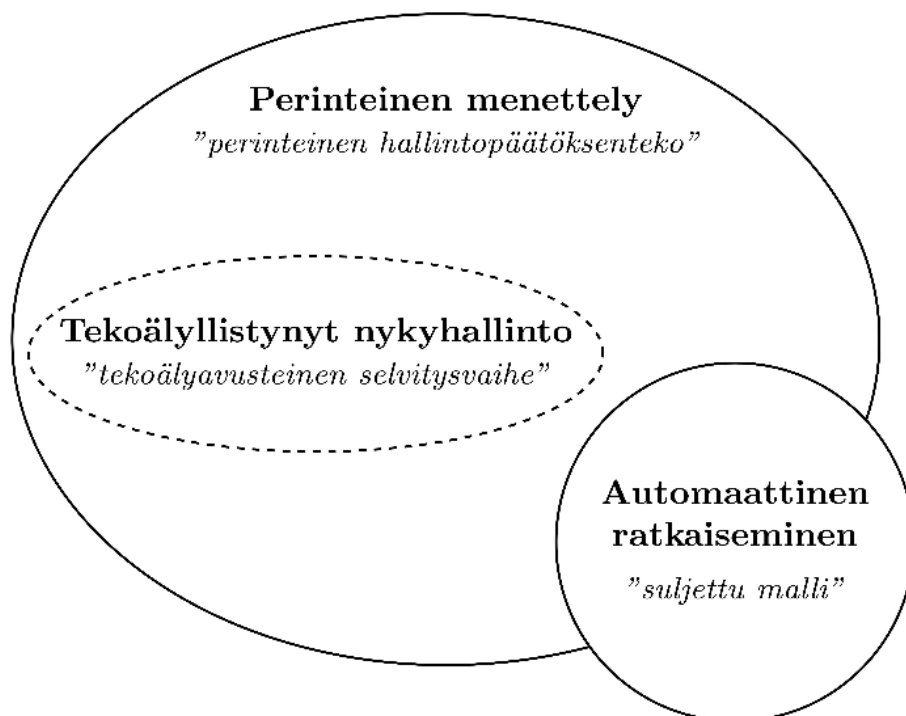
⁶ Vrt. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (jäljempänä tekoälyasetus tai AIA) art. 3(1). Erityishuomio kohdistuu yleiskäyttöisiin malleihin (GPAI; AIA art. 3(63)).

Metodisesti tutkielma on ensisijaisesti lainopillinen. Se systematisoi oikeusdogmaattisesti voimassa olevaa hallintomenettelyä, automaattista ratkaisemista ja tekoälyjärjestelmiä koskevaa sääntelyä sekä arvioi, miten nämä sääntelykerrokset soveltuvat tekoälyavusteisen selvitysvaiheen tilanteisiin.⁷ Keskeisiä oikeuslähteitä ovat kansallinen hallintomenettelyä koskeva sääntely, automaattista ratkaisemista koskeva erityissääntely ja kunkin esityöt sekä unionin tasoinen henkilötietojen käsittelyä ja tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely. Oikeusvertailevaa aineistoa käytetään tutkielmassa heuristisena ja systematisoivana välineenä hallinto-oikeudellisten kontrollirakenteiden jäsentämiseksi.

Tutkielmassa korostuvat selvittämisvelvollisuus, kuuleminen ja perusteluvelvollisuus, koska niiden katsotaan muodostavan hallintomenettelyn keskeisen oikeudellisen kontrolliketjun, jossa päätöksen perusteena oleva aineisto tulee näkyväksi ja oikeudellisesti arvioitavaksi. Tekoälyn käyttö viranomaistoiminnassa ei ensisijaisesti muuta hallintopäätöksen muodollista rakenteita, vaan sen kautta välittyvän ja jäsentyvän tiedon muodostumista ennen ratkaisua. Näin nämä menettelytakeet toimivat analyysin kiintopisteinä, koska niiden kautta voidaan arvioida, missä määrin päätöksen tosiasiallinen peruste säilyy hallinto-oikeudellisesti kontrolloitavissa.

⁷ Lainopin metodologiasta ks. Siltala 2003, s. 783–795; oikeudesta yhteiskunnallisena tosiasiana erit. s. 739.

1.3 Tutkielman sijoittumisesta



Kuvio 1. Hallintomenettelyn rakenteet ja tekoälyllistyneen hallinto-oikeuden ala.

Tutkielma sijoittuu hallinto-oikeuden ja oikeusinformatiikan rajapintaan.⁸ Sen normatiivinen arviointikohde on hallinto-oikeudellinen oikeusturva, vaikka varsinainen tutkimuskohde onkin teknologisesti välittynyt, koska perimmäinen kysymys koskee hallintoasian selvitysvaihetta, joka voi rakentua osittain tekoälyjärjestelmän tuotosten varaan. Tutkimuskysymys edellyttää tämän vuoksi hallinto-oikeudellisen lainopin rinnalle käsitteellisiä välineitä, joilla jäsentää hallinnon tietojärjestelmiä, teknologista välittyneisyyttä ja sääntelyn kohdentumista.

Oikeusinformatiikan merkitys korostuu tällaisessa rajapinnassa, jossa oikeudellista menettelyä ei voida arvioida erillään sen teknologisesta toteuttamistavasta.⁹ Tekoälyavusteinen hallinto on juuri tällainen kohde. Sen oikeudellinen merkitys palautuu kuitenkin siihen, miten järjestelmän tuotos osallistuu hallintopäätöksentekoon ja mikä tämän vaikutus on, jolloin tutkimuskysymys sijoittuu lopulta hallinto-oikeudellisen menettelyn ja hallinnon tietojärjestelmiä käsittelevän oikeusinformatiikan väliin. Sen avulla valotetaan sitä teknis-organisatorista ilmiötä, jossa hallinto-oikeudelliset oikeusturvan takeet voivat kohdistua tai jäädä kohdistumatta.

⁸ Perinteinen hallinto-oikeus menettelyä ja sääntelyä tutkivana oikeudenalana ja oikeusinformatiikka hallinnon tietojärjestelmien oikeudellisen suunnittelun painopistealueena ennen tekoälyn hyödyntämisen aikakautta: Saarenpää & Riekkinen 2023, s. 10–11.

⁹ *ibid.*

Oikeusinformatiikan ja teknologian sääntelyteorian käsitteistöä käytetään vastaavalla tavalla rajatussa merkityksessä tutkimuskohteen täsmentämiseen.¹⁰ Niiden avulla arvioidaan, milloin tekoälyavusteinen selvitysvaihe muodostaa oikeudellisesti merkityksellisen tarkastelukohteen. Tutkielman varsinainen arviointi muilta osin tapahtuu hallinto-oikeudellisin kriteerein, koska kysymys on siitä, miten oikeusturvan menettelylliset takeet kohdistuvat aineellisesti.

¹⁰ Teknologisen muutoksen oikeudellisesta arvioinnista yleisesti sekä sääntelyn ja sen teknologisen kontekstin erottamattomuudesta erityisesti Brownsword 2019, luvut 1–3.

2 Tekoälyllistynyt hallintomenettely tutkimuskohteena

Tekoälyllistynyt hallintomenettely ja tekoälyavusteinen selvitysvaihe viittaavat kumpikin siihen käytännön tilanteeseen, jossa *tekoälyjärjestelmä osallistuu hallintoasian käsittelyyn*. Kumpikin viittaa yleisesti tekoälyn käyttöön hallinnossa ja siellä vallitsevaan kulttuuriin. Termit *päätöksen muodostuminen päätöstä ennen* ja *selvityksellinen vaikutus* viittaavat tilanteeseen, jossa tekoälyjärjestelmällä *on jokin oikeudellisesti merkityksellinen osa asian selvittämisessä*.¹¹ Kaikki termit kuvaavat hallinto-oikeudellisen selvitysvaiheen muutosta: millä tavoin ja missä määrin lopullinen päätös saattaa muodostua ratkaisumenettelyä tai muodollista ratkaisua ennen.

2.1 Terminologis-filosofisista valinnoista

Tällainen tutkimuskohde ei avaudu yksin perinteisesti päätöskeskeisen hallinto-oikeudellisen tarkastelun avulla, koska kysymys on siitä, onko voimassa oleva sääntely rakentunut sellaisen menettelyrakenteen varaan, jonka *teknologinen välittyneisyys* on muuttunut.¹² *Sääntely-ympäristön* käsite auttaa jäsentämään sitä, miten teknologia voi siirtää esimerkiksi hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kannalta ratkaisevan vaikutuksen sellaiseen käsittelyn vaiheeseen, jota sääntely ei ole nimenomaisesti ottanut kohteekseen.¹³ Hallinnolliseen päätöksentekoon kohdistuva erityinen oikeusturva voi siis muodollisesti säilyä ennallaan, mutta sen kohdistuminen on muuttunut teknologisessa muutoksessa.

Algoritminen opasiteetti puolestaan selittää, miksi tällaisella kvalifioinnilla voi olla erityistä oikeudellista merkitystä. Tekoälyllistyneessä hallinnossa ongelma realisoituu, kun tällainen läpinäkyvä mättömyys peittää teknologian vaikutusta suhteessa päätöksen muodostumiseen. Erityisesti generatiivisten tekoälyjärjestelmien tuotanto ei tästä syystä välttämättä palaudu yksittäisiin lähteisiin tai eksplisiittisiin päättelyaskeliin, minkä vuoksi sen vaikutusta voi olla vaikea yksilöidä asianosaiselle, päätöksen perusteluihin tai muutoksenhaun kohteeksi. Koko teknologian vaikutuksellinen selitettävyyden on kyseenalaisessa asemassa.¹⁴

¹¹ Käytännössä jos järjestelmä tuottaa ratkaisumenettelyyn kohdistuu sisältöä, jolla **voi olla vaikutusta ratkaisun perustan muodostumiseen, ilman muodollista ratkaisuvallan siirtoa**.

¹² Päätöskeskeisen perinteen uudistamistarpeesta: esim. Tuori 2003, s. 234–239, Halila 2016, s. 291–296 tai Kuopus 2000, s. 86–100; tuoreimman teknologisen muutoksen aikaansaamasta uudistamistarpeesta konkreettisia esityksiä: esim. Ahola 2021, Koskinen 2021 tai Suomalainen 2024.

¹³ Sääntely-ympäristön käsitteestä Brownsword 2019, erit. luku 2; sääntely-ympäristöstä ja sen merkityksestä tekoälyn sääntelyssä ks. myös Lindroos-Hovinheimo ym. 2025, luku 17.

¹⁴ Humphreys 2008, §3.1 (*periaatteellisesti läpikuulumaton*); Koneoppimisesta ”*mustana laatikkona*”, eli *algoritmista läpäisemättömyydestä*: Ks. Pasquale 2015, s. 2; opasiteetin luokittelusta: Ks. Burrell 2016;

Sosioteknistä murrosta käsittelevä tutkimuskirjallisuus pyrkii jäsentämään vastaavia toistuvia sääntelydilemmeja tyypittelyjen avulla.¹⁵ *Typologioiden* merkitys on käytännössä rajallinen: ne auttavat paikantamaan ongelmatyyppin. Tällöin tekoälyllistyneessä hallinnossa ei välttämättä ole vain kysymys siitä, etteikö voimassa oleva sääntely lainkaan kattaisi ilmiötä. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että sääntely kattaa ilmiön muodollisesti mutta ei aineellisesti: sääntely jää sovellettavaksi, mutta sen oikeusturvaava vaikutus ei kohdistu siihen vaiheeseen, jossa ratkaisun peruste tosiasiallisesti muotoutuu. Tutkielman tutkimuskohde paikantuu siten muodollisen sovellettavuuden ja aineellisen kohdistumattomuuden väliin.¹⁶

Sosioteknisen muutoksen tutkimuksessa tunnistetaan myös ilmiö, jossa vakiintunut teknologian ratkaisu *sulkeutuu* niin, että sen valintaperusteet katoavat näkyvistä ja se alkaa näyttäytyä puhtaasti teknisenä, jopa väistämättömänä.¹⁷ Apuvälinekvalifiointi on hallinto-oikeudellinen ilmenemismuoto tästä sulkeumasta: kun järjestelmän käyttö institutionalisoituu organisaatiota-son ohjeistuksena, sen menettelyllinen merkitys kapenee teknisen toiminnan kategoriaan ja sen oikeusvaikutus katoaa näkyvistä.

Tämän paikannuksen vahvistamiseksi on syytä vielä erottaa toisistaan kaksi sääntelyteoreettista tilannetta. Ensimmäisessä, rytmitysongelmassa (engl. *pacing problem*), sääntely ei ole vielä ehtinyt mukaan teknologiseen muutokseen, jolloin oikeussuoja jää aukolliseksi.¹⁸ Toisessa, Hallinnon riittämättömyydessä (engl. *regime inadequacy*), sääntely on olemassa ja muodollisesti sovellettavissa, mutta sen rakenne ei kohdistu oikeudellista vaikutusta siihen toimintaan, jossa oikeudenloukkauksen riski on tosiasiallisesti syntynyt.¹⁹

generatiivisten järjestelmien tuotosten oikeudellisen jäljitettävyyden rakenteellisista rajoista ks. tarkemmin jakso 5.3 (opasiteetin kolme tasoa) ja jakso 5.4 (selvityksellisen vaikutuksen oikeudellinen merkitys)

¹⁵ Sääntelydilemmojen typologioista Bennett Moses 2007, s. 239–243.

¹⁶ Sääntelyn muodollisen sovellettavuuden ja aineellisen kohdistumattomuuden välisestä rakenteellisesta jännitteestä yleisesti Ks. EAVA 2012, Executive Summary (s. 4): “the current legal framework is fragmented, patchy and uneven and the detailed provisions needed to enforce this right are lacking”.

¹⁷ Feenberg 1999, luku 1: “once the black box is closed, its social origins are quickly forgotten. Looking back from that later standpoint, the artifact appears purely technical, even inevitable.” Käsitteen hallinto-oikeudellinen merkitys avautuu juuri apuvälinekvalifioinnin yhteydessä: kvalifioinnista tulee organisatorinen vakiintuma, jonka oikeudellinen valintaluonne ei enää aktualisoidu kussakin yksittäistapauksessa. Ks. tästä luku 5.

¹⁸ Käsitteestä Marchant ym. 2011, luku 13, s. 199–205: “existing regulatory systems and ethical frameworks are inadequate to provide effective, meaningful and timely oversight of the current and future generations of emerging technologies.”; Pacing problemin alkuperäisestä jäsenyyksestä ks. Bennet Moses 2007, s. 239–252.

¹⁹ Regime inadequacy -tyyppisestä sääntelytilanteesta erotuksena pacing problemista ks. Brownsword 2019, s. 63–89; Yeung 2018, s. 505–509; Tekoälyavusteinen selvitysvaihe ei rakennu pacing-tyyppiselle aukolle, koska hallintolain, tiedonhallintalain ja tekoälyasetuksen säännöt soveltuvat siihen. Kysymys on toisesta tilanteesta: sääntely soveltuu, mutta sen oikeusturvavaikutus kohdistuu eri vaiheeseen kuin se, jossa päätöksen aineellinen peruste muodostuu. Ks. tästä luku 4.5.

Oikeudellisen kvalifioinnin itsenäinen merkitys on myös korostunut, koska tekoälyjärjestelmän käytön luokittelu ei välttämättä ole pelkkä teknisen tosiseikan kuvaus.²⁰ Sama lopputulos voi samanaikaisesti näyttää joko viranomaisen sisäiseen valmisteluun kuuluvalta työvälineeltä tai asian selvittämiseen vaikuttavalta aineistolta. Luokittelu on ratkaiseva, koska se voi määrittää, aktivoituvatko oikeusturvarakenteet suhteessa järjestelmän tuottamaan sisältöön.

2.2 Apuvälinekvalifioinnin käsite

Tutkielman analyttinen ydinkäsite on *apuvälinekvalifiointi*. Sillä tarkoitetaan sitä oikeudellista operaatiota, jolla tekoälyjärjestelmän tuotos luokitellaan viranomaisen sisäiseen valmisteluun kuuluvaksi apuvälineeksi sen sijaan, että se luettaisiin asian selvitykseen kuuluvaksi aineistoksi. Kvalifioinnin lähtökohtana on, että myös virkamies olisi voinut itse tiivistää, jäsentää tai järjestää aineiston, jolloin tekoälyjärjestelmä asetetaan rinnakkain perinteisten valmistelun välineiden kanssa. Tämä rinnastus mahdollistaa järjestelmän kvalifioimisen oikeudellisesti merkityksettömäksi suhteessa hallintoasian selvitysrakenteeseen.²¹

Kvalifioinnin oikeudellinen kantavuus vaihtelee sen tosiasiallisen kontrollin mukaan, jota virkamies tuotokseen kohdistaa. Tutkielma erottaa tästä syystä kolme apuvälinekvalifioinnin muotoa: *perustellun apuvälinekvalifioinnin*, jossa virkamies tarkastaa järjestelmän tuotoksen alkuperäisaineistoa vasten ja tekee oman ratkaisunsa virkavastuullisessa harkinnassa; *muodollisen apuvälinekvalifioinnin*, jossa tarkastus säilyy nimellisenä ilman vastaavaa sisällöllistä kontrollia; sekä *kumileimasinroolin*, jossa virkamiehen tehtävä kaventuu järjestelmän tuotoksen hyväksymiseen sellaisenaan.²²

²⁰ Oikeudellisten luokittelujen itsenäisestä normatiivisesta merkityksestä teknologisen muutoksen kontekstissa ks. Brownsword 2019, luku 8

²¹ Käsitteen lähtökohta on oikeudellisten luokittelujen itsenäisessä normatiivisessa merkityksessä teknologisen muutoksen kontekstissa; vrt. Brownsword 2019, luku 8. Funktionaalisen rinnastuksen oikeudellinen rakenne avataan tarkemmin jaksossa 5.2.

²² Erottelu kehitetään jaksossa 5.4.2 ja sitä käytetään luvun 6 jännitteiden tarkastelussa.

3 Hallinto-oikeudellinen oikeusturva

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan laajempi kokonaisuus eroaa muusta oikeusturvasta. Suppeassa merkityksessä oikeusturvalla tarkoitetaan tätä jokaiselle kuuluvaa oikeusturva-perusoikeutta *saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi*.²³ Oikeusturva tarkoittaa siis *oikeusjärjestyksen luonnollisille henkilöille ja heidän oikeuksilleen antamaa suojaa oikeudenloukkauksia vastaan*. Se yhdistyy jälkikäteiseen ja kontraktoriseen menettelyyn, jolla pyritään tapauskohtaisesti *palauttamaan tai saamaan aikaan asioiden todellista olotilaa vastaava ja lainsäädännön mukainen ratkaisu*.²⁴

Hallinnossa asianomainen puolestaan kohtaa viranomaisen, joka vastaa asian selvittämisestä, harkinnasta ja ratkaisemisesta, jolloin menettely ei perustu vastavuoroiseen asetelmaan. Eikä selvittämisvelvollisuus, kuuleminen tai perustelovelvollisuus tällöin ole hallinnon laadullinen menettelymuoto tai asianosaiselle uskottu mukavuus. Hallinto-oikeusturva tarkoittaa kaikkia sellaisia *keinoja ja menettelyjä, joiden tarkoituksena on turvata oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen*.²⁵ Sen voidaan katsota ilmentävän hallintomenettelyyn sisältyvää *rakenteellista epäluottamusta yksipuolista vallankäyttöä kohtaan*. Sillä taataan, ettei viranomaisen asema asian selvittäjänä, harkitsijana ja ratkaisijana jää oikeusturvan kannalta kontrolloimattomaksi.

3.1 Hallinto-oikeusturvan valtiosääntöinen perusta

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta on perustuslain 21 §. Sen toinen momentti velvoittaa lailla turvaamaan käsittelyn julkisuuden sekä oikeuden tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.²⁶ Perustuslaillisen oikeusturvan valossa hallinto-oikeusturvan keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia elementtejä ovat: asian asianmukainen käsittely toimivaltaisessa viranomaisessa, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.²⁷

²³ Perustuslaki (731/1999, jäljempänä PeL) 21 § 1 mom.

²⁴ Ks. Tieteen termipankki (Jokela) 2026, *Oikeustiede:oikeusturva (prosessioikeus)*.

²⁵ Ks. Tieteen termipankki (Mäenpää) 2026, *Oikeustiede:oikeusturva (hallinto-oikeus)*.

²⁶ PeL 21 § 2 mom.

²⁷ Menettelyllinen oikeusturva-oikeus yksityiselle suhteessa julkishallintoon ilmentää *valtiosääntöoikeudellista hyvän hallinnon sateenvarjokäsitettä*: Tieteen termipankki (Kuusikko) 2026, *Oikeustiede:hyvä hallinto (valtiosääntöoikeus)*. 2 mom. luettelee hyvän hallinnon keskeisiä osia.

Perustuslain avoin viittaus muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin jättää tietoisesti tilaa hallinto-oikeudellisen oikeusturvan sisällön konkretisoitumiselle tavallisessa lainsäädännössä perustuslaillisella toimeksiannolla. Tällaisessa lakivarauksessa tai laki-viittauksessa osoitetaan liikkumavara: voidaanko säätää tavallisella lailla sekä millaisia rajoituksia ei voi säätää.²⁸ Hallintolaki konkretisoi *hyvän hallinnon liikkumavaraa* muun muassa hallinnon oikeusperiaatteiden, palveluperiaatteen, asianmukaisuuden, neuvonnan ja hyvän kielenkäytön vaatimusten muodossa.²⁹ Selvittämis-, kuulemis- ja perusteluvaiheista on myös säädetty hallintolaissa.³⁰ Tämän lisäksi hallintolaissa säädelään käsittelyn julkisuudesta.³¹

Perustuslailliset menettelytakeet eivät esiinny tyhjiössä; ne kytkeytyvät avoimessa hallinnossa rakenteellisesti myös perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Perusoikeusudistuksen esitöissä julkisuus muotoillaan menettelyllisen oikeusturvan välttämättömäksi edellytykseksi: *riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vallankäytön ja viranomaistoiminnan valvonnan edellytys*.³² Tämä sitoo hallintomenettelyn takeet rakenteeseen, jossa päätöksen perustana olevan aineiston *löydettävyyden ja jäljitettävyyden* ovat osa oikeusturvan toteutumisen aineellista edellytystä, eivätkä ainoastaan jälkikäiteisen tiedonsaannin kysymyksiä. Tiedonsaanti on tunnistettu esimerkiksi sananvapausoikeuden aineelliseksi edellytykseksi myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä.³³ Hallintoasiassa tämä konkretisoituu vaatimuksena siitä, että asianosaisen ja muutoksenhakuelimen tulee voida paikantaa selvityksen muodostumispiste.³⁴

Tällä tavoin ymmärrettynä hallinto-oikeudellinen oikeusturva ei voi rajoittua vain jälkikäiteiseen muutoksenhakuun. Sen on määrä toteutua myös hallintomenettelyssä. Perustuslain 21 § antaa oikeusturvan valtiosääntöisen kehityksen, ja hallintolain menettelylliset säännökset määrittävät sen konkreettisen toteutumistavan. Hallinto-oikeusturvan painopiste on tämän vuoksi vahvasti

²⁸ Ks. Tieteen termipankki (*Saraviita*) 2026, *Oikeustiede:perustuslaillinen toimeksianto*.

²⁹ HL 6 §, 7§, 8§ ja 9§.

³⁰ *ibid.* 31 §, 34 § ja 45 §.

³¹ *ibid.* 24 §, tarkempi sääntely laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki). Periaatteen lähtökohta on sekin valtiosääntöinen: PeL 12 § 2 mom. (sananvapaus ja julkisuus).

³² HE 309/1993 vp, s. 58. Lainaus koskee nykyisen PeL 12 §:n perusteluja; julkisuusperiaatteen ja menettelytakeiden välinen rakenteellinen riippuvuus on vakiintunut tulkinta. ks. Mäenpää 2023, s. 71–78.

³³ Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, EIT 8.11.2016, 18030/11, kohdat 156–170: tiedonsaanti viranomaiselta on osa sananvapauden ydintä, kun pyydetty tieto on välttämätön julkisen vallan käytön valvonnan. Hallintokontekstissa tukee tulkintaa, jolla *selvityksen jäljitettävyyden on osa oikeusturvan aineellista ulottuvuutta*.

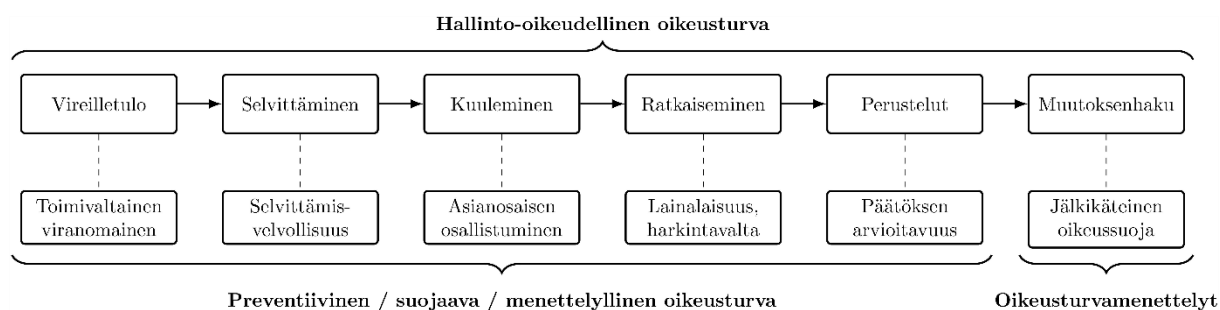
³⁴ Tekoälyavusteinen selvitysvaihe asettaa tämän edellytyksen koetukselle, koska tuotoksen *menettelyllinen löydettävyyden* ei seuraa enää automaattisesti aineiston dokumentoinnista.

preventiivinen. Hyvä hallinto tähtää siihen, että päätös syntyy oikeudellisesti hyväksyttävässä menettelyssä ja aineellisesti oikein, eikä vasta jälkikäteisen korjaamisen kautta.

3.2 Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan perinteinen painopiste

Hallinto-oikeudelliset menettelylliset perusolettamat rakentuvat ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan tasojen yhteisvaikutukseen. Ennakolliset takeet pyrkivät varmistamaan, että kukin päätöksistä olisi aineellisesti oikea jo syntyessään. Tällä vähennetään oikeudenloukkausten ja huolimattomuuden todennäköisyyttä. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot puolestaan on tarkoitettu korjaamaan virheitä, joita ennakkollisen oikeusturvan takeista huolimatta pääsee syntymään.³⁵

Jälkikäteisen oikeussuojan tehokkuus rakentuu kuitenkin hallintomenettelyn preventiivisten oikeusturvatakeiden varaan. Jälkikäteisen oikeussuojan käyttäminen edellyttää, että päätöksen perusteena oleva selvitys ja päättely ovat riittävässä määrin tunnistettavissa. Selvittäminen, kuuleminen ja perusteleminen muodostavat tällä tavoin hallinto-oikeudellisen kontrolliketjun, jossa päätöksen perusteena oleva aineisto tulee asianosaisen sekä myöhemmän oikeudellisen arvioinnin kannalta tunnistettavaksi. Eli, tehokas oikeussuoja edellyttää, että päätöksen peruste ei jää asianosaisen tai tuomioistuimen tavoittamattomiin, koska muutoksenhaun tosiasiallinen käyttö ja ratkaisun lainmukaisuuden kontrolli heikkenevät muutoin.³⁶



Kuvio 2. Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kokonaisala suhteessa suppeampiin oikeusturvamenettelykeskeiseen oikeusturvakäsitteeseen.

³⁵ Mäenpää 2023, s. 303–307

³⁶ Menettelyllisten oikeusturvatakeiden ja jälkikäteisen oikeussuojan yhteydestä tehokkaan oikeussuojan vaatimuksen ja kontradiktorisen menettelyn kautta ks. EUT, tuomio T-732/14 *Sberbank of Russia v. neuvosto*, erit. kohta 112 (“*must be able to ascertain the reasons upon which the decision taken in relation to him is based*”); sekä EUT, yhdistetyt asiat C-758/24 ja C-759/24, *ALACE ja CANPEL*, erit. kohta 80 (“*not only knowledge of the reasons, but also access to the sources of information on which the decision basis rests*”). Tutkimusaiheen kannalta merkityksellisestä perusteluvollisuuden jännitteestä, *by-design* -ajattelusta ja teknologianeutraaliudesta: Hildebrandt 2015, erit. s. 214–226.

Hallintolain esitöissä lain menettelyllisten vaatimusten on korostettu vaikuttavan yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnon päätöksenteossa sekä edistävän asian ratkaisemista aineellisesti oikein.³⁷ Erityisesti asianosaisten kuuleminen ja päätöksen perustelevuus on luokiteltu ennakkollisiksi oikeusturvatakeiksi, joista poikkeaminen edellyttää yksityiskohtaisesti määriteltyä perustetta.³⁸ Ennakollinen ei ole vaihtoehto korjaavalle, vaan toimintaedellytys. Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan tulee ensisijaisesti toteutua jo ennen päätöstä.

3.3 HL 8 b: Oikeusturvamallin muutos

Hallintolakiin lisätty 8 b luku mahdollistaa *asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö*. Sääntelyn soveltamisala on sidottu tapauskohtaisen harkinnan puuttumiseen: viranomainen voi ratkaista asian automaattisesti vain, jos asiaan ei sisälly tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä seikkoja tai jos tällaiset seikat on arvioitu. Ratkaisemisen on lisäksi perustuttava ennalta laadittuihin käsittelysääntöihin eikä oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta voida ratkaista automaattisesti.³⁹

Automaattisen ratkaisemisen poikkeaa oikeusturvamalliltaan olennaisella tavalla *perinteisestä hallintomenettelystä*. Perinteisessä menettelyssä preventiiviset takeet pääsevät toteutumaan tapauskohtaisesti ennen ratkaisua: viranomainen selvittää asian, kuulee asianosaista ja perustelee päätöksensä yksilöllisesti. Ratkaisuvaihe tapahtuu kokonaisuudessaan automaattisessa tietojenkäsittelyssä, ja menettely perustuu ennalta määriteltyihin tietolähteisiin ja käsittelysääntöihin. Hallintolain selvittämistä, kuulemistä ja perustelevuudesta koskevat säännökset säilyvät sovellettavina, mutta automaattinen menettely muuttaa niiden toteutumistapaa.⁴⁰

Keskeinen on automaattisen ratkaisemisen erityinen oikeussuojaedellytys, eli jälkikäteinen ihmiskontrolli. Edellytyksenä automaattiselle ratkaisemiselle on, että luonnollinen henkilö voi vaatia siihen oikaisua maksutta oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa.⁴¹ Mekanismi takaa mahdollisuuden saattaa asia aina luonnollisen henkilön arvioitavaksi myös tilanteessa, jossa tapauskohtainen ihmisharkinta ei ollut ratkaisuvaiheessa läsnä samalla tavalla kuin perinteisessä menettelyssä.

³⁷ HE 72/2002 vp, s. 47–48 (1 §:n perustelut).

³⁸ HE 72/2002 vp, s. 58 (5 §:n perustelut).

³⁹ HL 53 e §.

⁴⁰ HE 145/2022 vp, s. 18: ”Hallintolain menettelysäännöksiä on noudatettava myös asian automaattisessa käsittelyssä ja ratkaisemisessa”.

⁴¹ HL 53 f §. Oikaisuvaatimuksella voidaan ”palauttaa” menettely preventiivisten takeiden piiriin.

Sääntelyyn sisältyy läpinäkyvyysvaatimus, jossa hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti, ja asianosaiselle on annettava tieto automaattisen ratkaisemisen perusteena olevista tiedoista viimeistään asian käsittelyn päättyessä, jos asiassa ei muun lain perusteella anneta hallintopäätöstä.⁴² Ilmoitusvelvollisuus mahdollistaa sen, että asianosainen tunnistaa automaattisen ratkaisemisen ja voi arvioida oikaisuvaatimuksen tarvetta.

Automaattista ratkaisemista koskevan lainsäädäntöhankkeen esitöissä sääntelylle harkittiin laajempaa soveltamisalaa, joka olisi ulottunut myös hallintoasian valmisteluun. Tästä luovuttiin lausuntopalautteen perusteella, koska rajaus katsottiin tulkinnanvaraiseksi ja sen vaikutukset ennakoimattomiksi.⁴³ Sääntely rajattiin siten *muodolliseen päätösvaiheeseen*. Selvitysvaihe, jossa asiaa valmistellaan ja ratkaisun kannalta keskeistä aineistoa muodostetaan, jäi siten automaattista ratkaisemista koskevan erityissääntelyn ulkopuolelle.

Automaattinen ratkaiseminen edustaa selkeää normatiivista ääritapausta. Siinä on kyse eksplisiittisesti säännellystä menettelystä, jossa oikeusturvan painopistettä on osittain järjestetty uudelleen käyttöalan rajauksen, käsittelysääntöjen, jälkikäteisen ihmiskontrollin ja läpinäkyvyysvaatimusten keinoin. Nämä vaatimukset muodostavat erillisen *suljetun mallin*⁴⁴ automatisoitua ratkaisemista varten.

3.4 Perustuslakivaliokunta: harkintavalta ja oikeusturva

Automaattisen ratkaisemisen erityisen oikeusturvamallin taustalla ja sitä kautta koko hallinto-oikeudellisen automaattioratkaisun pohjalla on perustuslakivaliokunnan pitkä lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt sääntelytarkkuudeltaan riittävinä rajoituksia siitä, millaisia päätöksiä voitaisiin tehdä automaattisesti ainakin neljässä erilaisessa automaattisissa yksittäispäätöksissä mahdollistavassa lakiehdotuksessa.⁴⁵

Valiokunta kiinnitti näissä huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon sisältyy *useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä*.⁴⁶ Korostaen, ettei

⁴² HL 53 g §.

⁴³ HE 145/2022 vp, s. 83–85.

⁴⁴ Tutkielman analyttinen jäsenitys; ks. jakso 6.1.

⁴⁵ HE 145/2022 vp, ”Tausta” (HE 224/2018 vp, HE 298/2018 vp, HE 52/2018 vp ja HE 18/2019 vp).

⁴⁶ PeVL 62/2018 vp HE 224/2018 vp, s. 6–9.

päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä.⁴⁷ Eikä massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa.⁴⁸

Valiokunnan linjassa keskeisellä asemalla on ollut tietosuoja-asetuksen riittämättömyys hallinto-oikeudelliseksi oikeusturvaperustaksi.⁴⁹ Tämä linjaus käytännössä edellytti sitä, että automaattista päätöksentekoa varten tulisi säätää kansallinen lainsäädäntö, jolla turvattaisiin takeet *itsenäisesti suhteessa EU:n tietosuojasääntelyyn*. Automaattiseen päätöksentekoon liittyi siis niin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön osalta, että niitä tuli arvioida *kansallisen yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta*.

Lausuntokäytännön ytimessä on *harkintavallan ja oikeusturvan välinen yhteys*. Automatisoidun päätöksenteon katsottiin suoraan olevan soveltumaton hallinnolliseen päätöksentekoon, joka *edellyttää laajaa harkintavaltaa*.⁵⁰ Oikaisuvaatimuksen käsittelyä koskevassa yhteydessä valiokunta on eksplikoanut kiinteän yhteyden: jos asian käsittely edellyttää tapauskohtaista harkintaa, automatisointi ei voi muodostaa hyväksyttävää ratkaisumallia.⁵¹ Automaattisen ratkaisemisen käyttöalan rajausta perustuu tähän. Kun tapauskohtaista harkintaa ei jätetä automaattisesti ratkaistavaksi, oikeusturvan painopistettä voidaan tietyin edellytyksin järjestää jälkikäteisen ihmiskontrollin ja järjestelmätason edellytysten varaan.

Valiokunta on lisäksi korostanut automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisen merkitystä. Pelkästään jälkikäteinen informointi ei ole riittävää, vaan EU:n tietosuoja-asetuksenkin mukaan rekisteröityä on informoitava helposti havaittavalla ja helposti ymmärrettävällä tavalla sekä selkeällä ja yksinkertaisella kielellä tiedonkeruun alkamishetkellä. Tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden vuoksi etukäteisestä informoinnista ei ollut tarpeen säätää kansallisestikin. Hallintovaltiokuntaa kehoitettiin kuitenkin harkitsemaan epäselvän oikeustilan selvittämiseksi informatiivista säädösviittausta.⁵² Läpinäkyvydessä on suoraan kyse menettelyn ennakkolisista oikeusturvarakenteista.

⁴⁷ PeVL 70/2018 vp HE 298/2018 vp, s. 3–4 (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

⁴⁸ PeVL 78/2018 vp HE 52/2018 vp, kohdassa ”Automatisoitu päätöksenteko” (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/I).

⁴⁹ PeVL 81/2022 vp HE 145/2022, s. 3–4.

⁵⁰ *ibid.*, s. 5 (PeVL 7/2019 vp, s. 9).

⁵¹ PeVL 88/2022 vp HE 224/2022 vp, kohdat 16–17.

⁵² PeVL 81/2022 vp HE 145/2022 vp, kohdassa ”Automaattisesta ratkaisusta ilmoittaminen” (kohdat 21–23).

Perustuslakivaliokunta hyväksyi automaattista ratkaisemista koskevan sääntelyn lähtökohdan siltä osin kuin siinä ei poiketa hallintomenettelyä koskevista säännöksistä. *Automatisoidussa toimintaprosessissa tehty ratkaisu perustuu viranomaisessa ennakkoon virkavalmisteluna määriteltyihin käsittelysääntöihin eikä automatisoitu toimintaprosessi toimi itsenäisesti ratkaisuja tuottaessaan.*⁵³ Käytännössä esimerkiksi selvittämistä, kuulemista ja perustelemista koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi myös automaattisessa ratkaisemisessa: sääntelyä ei ole tarkoitettu hallintomenettelystä poikkeavaksi.⁵⁴ Valiokunnan käsityksen mukaan muissa käsittelyvaiheissa, kuten asian selvittämisessä ja asianosaisen kuulemisessa, *viranomainen voi edelleen järjestää toimet soveltuviksi harkitsemillaan toimintatavoilla ja että näillä osa-alueilla käytetään jo automaatiota.*⁵⁵ Valiokunta piti tarpeellisena arvioida erikseen, tulisiko myös muihin hallintoasian käsittelyvaiheisiin kohdistaa yleistä sääntelyä.⁵⁶

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö osoittaa, että automaattinen ratkaiseminen on hyväksytty vain erityisten oikeusturvaedellytysten varassa. Näihin kuuluvat käyttöalan rajausta, harkintavallan rajoittaminen, jälkikäteinen ihmiskontrolli, läpinäkyvyys ja virkavastuu. Se ei muodostu yleistä mallia kaikkeen automatisoituun hallintoasian käsittelyyn, vaan se kiinnittyy ennen kaikkea säännönmukaiseen automaattiseen ratkaisemiseen ja sen edellytyksiin.⁵⁷

3.5 Lainsäätäjän jännitetietoisuus ja selvitysvaiheen avoimeksi jääminen

Hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaiksi lainsäädännöksi kiinnitettiin yhteiskunnallisessa vaikutusarvioinnissa huomiota erityisesti *oikeusvaltioperiaatteeseen, hallinnon lainalaisuuteen, hyvään hallintoon, ja hallinnon asiakkaisiin.*⁵⁸ Vaikutusarvioinnin kohteet osoittavat, että lainsäätäjä tunnisti automaattisen päätöksenteon vaikutukset suhteessa perinteisen hallintomenettelyn oikeusturvarakenteeseen. Samalla ne paljastavat, että sääntelyssä annettu oikeudellinen vastaus kohdistui ennen kaikkea muodolliseen ratkaisuvaiheeseen ja automaattisen ratkaisemisen edellytyksiin.

⁵³ *ibid.* kohta 1.

⁵⁴ *ibid.* kohta 14.

⁵⁵ *ibid.* kohta 15.

⁵⁶ *ibid.* kohta 16.

⁵⁷ Ks. HL 53 e § (Asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset); HE 145/2022 vp (lainsäätäjän systematisointi); PeVL 62/2018 vp (valtiosääntöinen hyväksyttävyyys). Automaattinen ratkaiseminen tuli lopulta hyväksytyksi nimenomaan erityisen oikeusturva-arkkitehtuurin vuoksi, ei siksi että automatisointi sinänsä olisi ongelmatonta.

⁵⁸ HE 145/2022 vp, s. 76–78.

Esitöissä todetaan, ettei ehdotus sisällä poikkeuksia hallintolain mukaan asioiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Viranomaisen on järjestettävä asiankäsittelyprosessinsa siten, että selvittämistä, kuulemista ja perustelemista koskevat preventiivisen oikeusturvan takeet toteutuvat asianmukaisesti myös automaattisessa päätöksenteossa. Lähtökohta on hallinto-oikeudellisesti johdonmukainen: ehdotus sisältää viranomaisiin kohdistuvia velvoitteita, joiden arvioidaan toteuttavan hyvää hallintoa automaattisessa päätöksenteossa.⁵⁹

Esityöt tunnistavat kuitenkin, että takeiden toteutumistapa muuttuu. Kuulemisvelvoitteesta huolehtiminen voi edellyttää esimerkiksi sitä, että automaattisessa prosessissa tehty hakemus ohjataan ihmisen käsiteltäväksi, jos hakija on sisällyttänyt hakemukseen vapaamuotoista lisäselvitystä.⁶⁰ Tämä osoittaa, että preventiivisten takeiden toteutuminen automaattisessa menettelyssä rakentuu osittain järjestelmätason ohjauksen varaan. Jos asia sisältää seikkoja, jotka edellyttävät tapauskohtaista arviota tai kuulemisen huomioon ottamista, automaattinen käsittely väistyy ja asia palautuu ihmiskäsittelyyn. Yksittäistapauksellinen ihmiskontrolli ei ole automaattisessa menettelyssä enää perinteisen ratkaisun kaltainen normaali sisäinen vaihe, vaan se aktivoituu ennalta määritellyn kriteerin perusteella.

Lainsäätäjän ratkaisu rakentuu kahdelle tasolle. Oikeusturvaa pyritään turvaamaan yhtäältä yksittäistapauksellisilla takeilla, kuten muutoksenhaulla, kuulemisella ja tiedonsaannilla, ja toisaalta järjestelmätason dokumentointi-, arviointi- ja läpinäkyvyysvelvollisuuksilla, joiden tarkoituksena on tehdä automatisoidusta toimintaprosessista ennakkollisesti kontrolloitava.⁶¹

Automatisoidussa päätöksenteossa preventiivinen oikeusturva ei täten rakennu yksinomaan yksittäisen asian käsittelyvaiheessa toteutuvien menettelytakeiden varaan, vaan osittain myös ennen yksittäisten ratkaisujen tekemistä tapahtuvaan järjestelmätasoiseen suunnittelu-, dokumentointi- tai arviointivelvollisuuteen. Jälkikäteinen ihmiskontrolli täydentää rakennetta muutoksenhaun ja oikaisumenettelyjen tasolla.

⁵⁹ *ibid.* s. 76: ”Ehdotuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös hyvän hallinnon toteuttamiseen viranomaisen automaattisessa päätöksenteossa”.

⁶⁰ *ibid.* s. 78: ”Ehdotuksella ei siten arvioida olevan vaikutuksia hallinnon asiakkaalle hallintomenettelyn näkökulmasta”.

⁶¹ *ibid.* s. 78: HL 53 f §: Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytys ja 53 e §: automaattisen ratkaisemisen edellytykset.

Perinteisen hallintomenettelyn preventiivinen oikeusturva on korostuneesti tapauskohtaista, kun taas automaattisessa päätöksenteossa osa siitä siirtyy järjestelmän suunnittelutasolle.⁶² Automaattista ratkaisemista koskeva sääntely osoittaa, millaisia rakenteita lainsäätäjä on pitänyt tarpeellisina silloin, *kun teknologisenjärjestelmän rooli ratkaisemisessa tunnistetaan*. Siitä muodostuu automaattista ratkaisemista koskeva rajattu normatiivinen malli.⁶³

Hallintolain 8 b luvun malli ei ole yleinen automatisoidun hallinnon sääntelykehys, vaan sen soveltamisala rajoittuu nimenomaisesti automaattiseen ratkaisemiseen ja sen edellytyksiin. Hallituksen esityksen mukaan vaatimus käsittelysääntöihin perustuvasta päätöksenteosta rajaa soveltamisalan sellaisiin toteutustapoihin, joissa ratkaiseminen perustuu ennalta määriteltyihin sääntöihin *eikä esimerkiksi todennäköisyyspohjaisiin tai oppiviin menetelmiin*⁶⁴ Lisäksi sääntely kohdistuu nimenomaisesti ratkaisemiseen, ei koko hallintoasian käsittelyprosessiin.⁶⁵

⁶² Vrt. analogisesti EU-tason hallintomenettelysääntelyssä havaittu vastaava rakenne: lainsäätäjä on tunnustanut hyvän hallinnon oikeutena Euroopan unionin perusoikeuskirjan (C 326/391, jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklassa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidussa toisinnossa (C 202/1, jäljempänä SEU/SEUT) 298 artiklassa, mutta sen täytäntöönpanovälineet on jätetty vahaaksi. Ks. EAVA 2012, Executive Summary (s. 4): *“the current legal framework is fragmented, patchy and uneven and the detailed provisions needed to enforce this right are lacking”*. Sama rakenteellinen kuvio kuin tutkielman tunnistamassa tilanteessa, jossa tekoälyavusteinen selvitysvaihe on tunnistettu mutta jätetty erityissääntelyn ulkopuolelle. Ks. Leino-Sandbergin tausta-analyysi 41 art:n osatekijöistä EAVA 2012 -selvityksen liitteenä s. 1–46 (ANNEX I).

⁶³ Analogisesti merkityksellinen tunnistamisen osalta suhteessa tekoälyllistyneeseen hallintoon.

⁶⁴ HE 145/2022 vp, s. 99.

⁶⁵ PeVL 81/2022 vp, kohdissa 15 ja 16 tunnistama aukko jää lakiehdotuksen kohdalla käsittelemättä.

4 Sääntely tekoälystä viranomaistoiminnassa

Tekoälyn käyttöä viranomaistoiminnassa ei voida kuvata sääntelyttömäksi ilmiöksi: ilmiötä koskeva sääntely rakentuu useasta rinnakkaisesta kerroksesta. Yleinen tietosuojasetus suojaa rekisteröityä henkilötietojen käsittelyssä ja automatisoiduissa yksittäispäätöksissä.⁶⁶ Tekoälyasetuksessa taas käsitellään tekoälyjärjestelmiä, niiden tarjoajia ja käyttöönottajia riskiperusteisesti.⁶⁷ Kansallinen hallintolain 8 b luku koskee automaattista ratkaisemista, jota tiedonhallintalaki täydentää järjestelmätason käyttöönotto- ja dokumentointivaatimuksilla⁶⁸. Tekoälyasetuksen kansallinen toimeenpano puolestaan järjestää asetuksen valvontaa ja viranomaisrakennetta.⁶⁹ Lisäksi sektorikohtainen sääntely voi määrittää tekoälyn käyttöä yksittäisillä hallinnonaloilla.⁷⁰

Ylikansalliset ja kansalliset sääntelyinstrumentit eivät tällöin muodosta yhtä yhtenäistä tekoälyavusteisen hallintomenettelyn sääntelykehystä. Niiden kohteet eroavat toisistaan: henkilötietojen käsittely, järjestelmä- ja toimijavelvoitteet, automaattinen ratkaiseminen, järjestelmätason hallinta, valvonta ja sektorikohtaiset käyttötapaukset.⁷¹ Tekoälyavusteinen selvitysvaihe sijoittuu näiden väliin silloin, kun järjestelmä *ei tee muodollista päätöstä mutta vaikuttaa ratkaisun perusteena olevan selvityksen muodostumiseen*.

4.1 Tietosuojasetus

Tietosuojasetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyillä *on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi*. Säännös on muotoiltu kielloksi, jonka 2 kohdan poikkeukset mahdollistavat poikkeamisen. Poikkeuksen soveltuessa rekisterinpitäjän on 3 kohdan mukaan turvattava rekisteröidylle vähintään

⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä (jäljempänä [yleinen] tietosuojasetus tai GDPR): erit. 22. artikla.

⁶⁷ Tekoälyasetus: erit. johdanto-osan 1 perustelukappale ja 1 artikla.

⁶⁸ Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki): erit. 28 a §.

⁶⁹ Laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta (1377/2025, jäljempänä tekoälyjärjestelmien valvontalaki).

⁷⁰ *Soft law* -mielessä merkityksellinen lainsäädäntökerros. Ks. COM(2020) 65 final, s. 16–18; HLEG 2019 erityisesti sektorikohtaisen ja riskiperusteisen sääntelylähestymistavan osalta, s. 14–32.

⁷¹ Ks. EAVA 2012, Executive Summary (s. 4). Yhtenäinen yleislaki olisi mahdollinen mutta antamatta.

oikeus vaatia luonnollisen henkilön käsittelyä, oikeus esittää kantansa ja oikeus riitauttaa päätös.⁷²

Kansallisen hallintolain automaattista ratkaisemista koskeva 8 b luku annettiin suoraan GDPR:n 22 art. 2. kohdan b alakohdan jättämässä liikkumavarassa: *edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi*. Vastaavasti 53 f § toteuttaa 3. kohdan vähimmäisvaatimukset: *asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tämä koskee vähintään oikeutta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä oikeutta esittää kantansa ja riitauttaa päätös*.⁷³

Keskeinen rajausta sisältyy ilmaisuun *“perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn”*. Pelkkä muodollinen tai kosmeettinen ihmiskontrolli ei sellaisenaan riitä siirtämään päätöstä artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, jos ihminen ei tosiasiallisesti arvioi päätöksen sisältöä ja kykene muuttamaan sitä.⁷⁴ Unionin tuomioistuimen SCHUFA-ratkaisu vahvistaa tätä funktionaalista lähestymistapaa: automaattisesti tuotettu arvio voi olla 22 artiklan tarkoittama päätös, jos se määrittää ratkaisevasti myöhemmän ratkaisun sisällön.⁷⁵

SCHUFA-ratkaisu osoittaa, että automaattisen käsittelyn oikeudellinen merkitys ei ainakaan yleisen tietosuojasetuksen osalta määräydy yksinomaan muodollisen päätöksentekohetken perusteella. Tällöin olisi ainakin periaatteessa mahdollista, että tekoälyavusteinen selvitysvaihe on vastaavasti artiklan piirissä. Se ei kuitenkaan muuta tietosuojasetusta hallintomenettelyn yleiseksi oikeusturvasääntelyksi, eli soveltuvuus ei ratkaise rakenteellista ongelmaa. Asetuksen 22 artikla suojaa rekisteröityä automatisoidun henkilötietojen käsittelyn yhteydessä, mutta se ei aseta hallintolakia vastaavaa unionitason selvittämisen-, kuulemisen- tai perusteluvollisuutta.⁷⁶

⁷² GDPR 22 art. 1. Tämä on samalla ainoita artikloja, joilla on tutkimuskohteen kannalta merkitystä. Siksi tietosuojasetuksen muiden kohtien avaaminen ei lopulta ole hyödyksi (esim. 5–6, 9, 13–15, 25 artiklat).

⁷³ GDPR 22 art. kohdat 2 ja 3; HE 145/2022 vp, s. 11–12, 101–103; PeVL 81/2022 vp, kohta 10.

⁷⁴ WP251rev.01 s. 20–21: *“The controller cannot avoid the – provisions by fabricating human involvement”*.

⁷⁵ EUT, tuomio C-634/21 *SCHUFA Holding*, erit. ratkaisukohta: 22 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että todennäköisyysarvion automatisoitu tuottaminen on automatisoitua yksittäispäätöksentekoa silloin, kun kyseinen arvio vaikuttaa olennaisesti siihen, tekeekö kolmas osapuoli henkilön kanssa sopimusta.

⁷⁶ Ks. ratkaisun käytännön merkityksestä Wachter ym. 2017, erit. s. 21–24 (ajalta ennen SCHUFA-ratkaisua), joka osoittaa, miksi GDPR:n 22 artiklan suoja on rakennettu kapeaksi nimenomaan rekisterinpitäjän toiminnan pelkän automaattisuuden varaan.

Tietosuoja-asetus muodostaa siten rinnakkaisen suojakerroksen, eikä substituuttia kansallisille hallintomenettelyllisille menettelytakeille.

4.2 Tekoälyasetus

Tekoälyasetus on *horisontaalinen riskiperusteinen sääntelyinstrumentti*, jolla asetetaan velvollisuuksia tekoälyjärjestelmien tarjoajille ja käyttönottajille. Velvollisuuksien intensiteetti määräytyy järjestelmän sisäisen riskiluokan mukaan.⁷⁷ Viranomaisen kannalta keskeisin luokka on korkean riskin järjestelmät, joihin kuuluvat esimerkiksi julkisiin etuuksiin ja palveluihin, lainvalvontaan, muuttoliikkeen hallintaan, koulutukseen, työllistymiseen ja oikeudenhoitoon liittyviä tekojärjestelmiä.⁷⁸

Korkean riskin järjestelmiin kohdistuvat velvollisuudet koskevat muun muassa riskinhallintaa, datanhallintaa, teknistä dokumentaatiota, tapahtumalokeja, läpinäkyvyyttä, ihmisvalvontaa, tarkkuutta, vakautta ja kyberturvallisuutta. Velvollisuudet kohdistuvat ensisijaisesti *tarjoajaan*.⁷⁹ *Käyttönottajan* velvollisuudet puolestaan liittyvät enemmän järjestelmän käyttämiseen sen käyttöohjeiden mukaisesti, ihmisvalvonnan järjestämiseen, lokien säilyttämiseen ja henkilöiden informoimiseen korkean riskin järjestelmän käytöstä.⁸⁰

Asetuksen rakenne on ensisijaisesti järjestelmä- ja toimijatasoinen. Sen valvontamekanismit kohdistuvat tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuteen, markkinoille saattamiseen, käyttöönottoon ja valvontaviranomaisten toimenpiteisiin.⁸¹ Se ei muodosta hallintomenettelyn sisäistä sääntöä siitä, miten yksittäisen hallintoasian selvitys on muodostettava, miten asianosainen on kuultava tekoälytuotoksesta tai miten järjestelmän vaikutus on perusteltava hallintopäätöksessä. Asianosainen voi luonnollisesti pyrkiä vetoamaan tekoälyjärjestelmän käyttöön osana päätöksen lainmukaisuuden arviointia.

Lähimmäs *hallintomenettelyä* asetus tulee 86 artiklassa, eli *oikeudessa yksittäistä päätöstä koskevaan selvitykseen*. Sen mukaan *jokaisella henkilöllä, johon sovelletaan korkean riskin tekoälyjärjestelmän tuotoksen perusteella tehtyä päätöstä, on oikeus saada käyttönottajalta selkeät selitykset järjestelmän roolista päätöksentekomenettelyssä ja tehdyn päätöksen pääkohdista*.⁸²

⁷⁷ Tekoälyasetuksen johdanto-osan perustelukappaleet 26 ja 27; artiklat 2 ja 3.

⁷⁸ *ibid.* III-luku: Suuririskiset tekoälyjärjestelmät: 6 art. 2 kohta ja liite III.

⁷⁹ *ibid.* 9–15 art.

⁸⁰ *ibid.* pääasiassa 26 art.: Suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttönottajien velvollisuudet.

⁸¹ *ibid.* 99 art.: Seuraamukset (laajemmin: koko XII-luku).

⁸² *ibid.* 86 art.: Oikeus yksittäistä päätöstä koskevaan selvitykseen.

Säännöksen merkitys on huomattava, mutta se on rakenteeltaan jälkikäteinen. Se ei korvaa hallintomenettelyn ennakollisia takeita eikä esimerkiksi aseta velvollisuutta tehdä tekoälyavusteinen selvitysvaihe asianosaisen arvioitavaksi *ennen päätöstä*.

Asetuksen läpinäkyvyys- ja dokumentaatiovaatimukset kohdistuvat ensisijaisesti järjestelmän tarjoajiin ja käyttöönottajiin, eikä niillä pyritä määrittelemään tapauskohtaisessa hallintoasiassa vaadittavaa menettelyllistä arvioitavuutta. Yleiskäyttöisiä tekoälymalleja koskevat velvollisuudet kohdistuvat pääosin mallien tarjoajiin.⁸³ Viranomaisen käyttäessä tällaisia järjestelmiä hallintoasian selvittämisessä tekoälyasetus ei kuitenkaan määritä sitä, missä avustava käyttö muuttuu hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kannalta merkitykselliseksi osaksi asian selvityksen muodostumista.

Tekoälyasetuksen sisäinen jännite teknologisen läpinäkyvyyden ja kaupallisten oikeuksien suojan välillä voi myös osaltaan rajoittaa sääntelyn tosiasiallista läpinäkyvyysvaikutusta erityisesti korkean riskin järjestelmissä. Asetuksen oma sanamuoto vahvistaa tämän jännitteen: yleiskäyttöisten mallien tarjoajien koulutusaineiston läpinäkyvyysvelvoitetta käsittelevän johdantokappaleen mukaan tarkoitus on ”*lisätä sellaisen datan avoimuutta, jota käytetään yleiskäyttöisten tekoälymallien esikoulutuksessa ja koulutuksessa— Samalla kun otetaan asianmukaisesti huomioon tarve suojella liikesalaisuuksia ja luottamuksellisia liiketoimintaa koskevia tietoja—*”.⁸⁴ Avoimuusvelvoite on siten sisäänrakennetusti rajattu sen mukaan, mitä järjestelmän tarjoaja katsoo kaupallisesti suojatuksi.

Hallintomenettelyn näkökulmasta tämä tarkoittaa, että viranomaisen käyttämän järjestelmän tuotoksen muodostumislogiikka voi jäädä sääntelyn läpinäkyvyyspintaan asti ulottumattomiin myös silloin, kun asetuksen velvoitteet muodollisesti täyttyvät. Läpinäkyvyys saa tällöin *muodollisesti riittävän mutta aineellisesti vajaan* sisällön. Sama rakenteellinen ongelma on tunnistettu muuallakin.⁸⁵

⁸³ Tekoälyasetuksen artiklat 51–55 (V Luku: Yleiskäyttöiset tekoälymallit); GPAI määrittää artiklassa 3(63).

⁸⁴ Tekoälyasetuksen johdanto-osan perustelukappale 107: ”Samalla kun otetaan asianmukaisesti huomioon tarve suojella liikesalaisuuksia ja luottamuksellisia liiketoimintaa koskevia tietoja—” (osana *yleiskäyttöisten tekoälymallien koulutussisällöstä ilmoittamista*). Sanamuoto kuvaa unionin sääntelyn rakenteellista kompromissia: avoimuusvelvoite ja kaupallinen suoja muotoillaan rinnakkain saman normin sisälle, jolloin niiden välinen jännite ei ratkea sääntelytasolla vaan tapauskohtaisesti kunkin järjestelmän tarjoajan ilmoituksen kautta; vrt. Pasquale 2015, luku 4 (kauppasalaisuudet finanssialalla suojaamassa puolueellisia kehityskulkuja).

⁸⁵ Stanford CRFM, Foundation Model Transparency Index (FMTI) -seurannassa korkean riskin tekoälymallien tarjoajien läpinäkyvyyttä mittaava indeksi on noussut vaivalloisesti, eikä yksikään johtava malli ole

4.3 Kansallinen sääntelytilanne

Kansallinen tekolainsäädäntö muodostuu useasta toisiaan täydentävästä kokonaisuudesta. Hallintolain automaattista ratkaisemista koskevien säännösten esitöiden mukaan sääntely on rajattu niin sanottuun säännönmukaiseen automaattiseen päätöksentekoon. Tämä sulkee sen soveltamisalan ulkopuolelle todennäköisyysperusteisiin ja oppiviin menetelmiin, kuten koneoppimiseen, perustuvat toteutustavat.⁸⁶

Toinen kokonaisuus on tiedonhallintalain automaattista ratkaisumenettelyä koskeva sääntely. Se täydentää hallintolain lukua järjestelmätason edellytyksillä, jotka koskevat automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa ja dokumentointia.⁸⁷ Kohde on kuitenkin sama automaattinen ratkaiseminen kuin hallintolain luvussa. Eikä tiedonhallintalain muutos silloin muodosta hallintomenettelyllistä sääntelykehikkoa tilanteelle, jossa tekoälyjärjestelmää käytetään asian selvittämisen tai arvioinnin tukena ennen muodollista ratkaisua.

Tekoälyjärjestelmien valvontalaki nimeää tekoälyasetuksen mukaisia valvontaviranomaisia ja säätää asetuksen täytäntöönpanon kannalta tarpeellisista kansallisista järjestelyistä. Se seuraa logiikassaan tekoälyasetuksen rakennetta: kohteena on järjestelmien valvonta, ei hallintoasian yksittäistapauksellinen käsittely viranomaisen ja asianosaisen välisessä suhteessa.⁸⁸

Edellä mainittujen kokonaisuuksien lisäksi kansallisesti on vireillä sektorikohtaista valmistelua, jossa tekoälyä ja teknologia-avusteisia ratkaisuja sovitetaan moniin yksittäisiin hallinnonaloihin. Valtiovarainministeriössä valmistellaan digipalvelulain muutosta, jolla digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteet puretaan.⁸⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön hankkeesta on annettu esitys, jolla

indeksin perusteella *aineellisesti läpinäkyvä*; Tiimi havaitsi mallien olevan puutteellisia, sillä korkein pistemäärä oli 54 (sadasta pisteestä) vuoden 2024 tutkimuksessa (Bommasani ym. 2024, s. 1); Vuoden 2023 keskiarvo oli vain 37 pistettä (Bommasani ym. 2023, s. 5).

⁸⁶ HE 145/2022 vp, s. 98–99; sääntöpohjaisen ja tekoälypohjaisen automaation eroista: Koivisto & Koulou 2020, s. 800 sekä Suomalainen 2024, s. 8–9; analoginen soveltuvuus oikeudellisen merkityksellisyyden kautta: päätöksenteko vs. selvitys vs. valmistelu.

⁸⁷ Tiedonhallintalain 28 a § (lisättiin *lailla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta* (488/2023) yhdessä hallintolain 8 b luvun kanssa).

⁸⁸ Tekoälyjärjestelmien valvontalain 2 luku (markkina- ja valvontaviranomaisista), 3 luku (ilmoittamisviranomaiset ja ilmoitetut laitokset) ja 4 luku (valvonnasta); Toimeenpanon toinen vaihe, joka koskee tekoälyn sääntelyn testiympäristöä ja kansallista rekisteriä kriittisen infrastruktuurin suuririskisille tekoälyjärjestelmille, on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 2.8.2026: Työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmisteluhanke: Hallituksen esitys eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi ja eräksi muiksi laeiksi (tekoälyasetuksen II vaiheen täytäntöönpano).

⁸⁹ Valtiovarainministeriö kehittämishanke: Digisteiden purkaminen.

pyritään kehittämään palvelutarpeen ennakkoinnin mahdollistavaa lainsäädäntöä erityisesti teknologiaa hyödyntämällä.⁹⁰ Erillinen hallituksen esitys teknologia-avusteisesta hoidontarpeen arvioinnista on myös tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2026.⁹¹ Hankkeet voivat tämentää tekoälyn käyttöä tietyissä erityissäännellyissä ympäristöissä, mutta ne eivät muodosta yleistä hallintomenettelyllistä sääntöä tekoälyavusteisen selvitysvaiheen oikeusturvavaatimuksista.

Kansallisen sääntelytilanteen merkitys ei palaudu siihen, että tekoälyavusteista selvitysvaihetta koskevaa yleissääntelyä ei ole annettu. Nykytila vastaa olennaisilta osin sitä asetelmaa, jonka perustuslakivaliokunta tunnisti automaattista ratkaisemista koskevan sääntelyn yhteydessä. Muissa hallintoasian käsittelyvaiheissa viranomainen voi edelleen järjestää toimet soveltuviksi harkitsemillaan toimintatavoilla ja että näissä vaiheissa käytetään jo automaatiota.

4.4 Kansainvälisten vertailukohtien sääntelytilanne

Vertailukohtat toimivat funktionaalisen mittatikkuna algoritmisen hallintopäätöksenteon oikeudellisen merkityksellisyyden tunnistamisessa. Tarkastelu kohdistuu erilaisiin hallinto-oikeudellisiin kontrolli- ja oikeusturvarakenteisiin, joita eri sääntelymalleihin on liitetty, kun teknologisen järjestelmän vaikutus päätöksentekoon on tunnistettu oikeudellisesti relevantiksi. Tarkastelun painopiste ei ole tekoälyjärjestelmien markkina-, tuote- tai vaatimustenmukaisuus-sääntelyssä sinänsä, vaan siinä, millä tavoin vertailukohta muistuttaa hallintolain automaattista ratkaisemista koskevan sääntelyn käyttöä analogisena arviointipisteenä.

Tekoälyllistyneen hallintomenettelyn kansainvälisessä sääntelyssä on hahmotettavissa useita erilaisia painopisteitä. Ranskan sääntely painottaa yksittäisen hallintopäätöksen yhteydessä annettavaa ilmoitusta ja algoritmisen käsittelyn selitettävyyttä. (Epävirallinen suomennos): ”*Jos päätös perustuu algoritmiseen käsittelyyn, asianosaiselle on ilmoitettava nimenomaisesti, ja hänellä on pyynnöstä oikeus saada tieto käsittelyn määrittävistä säännöistä sekä sen toteutuksen keskeisistä ominaisuuksista.*”⁹² ”*Hallinto välittää henkilölle, joka on yksilöllisen algoritmisen käsittelyn perusteella tehdyn päätöksen kohteena, tämän pyynnöstä, ymmärrettävässä muodossa*

⁹⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluhanke: Hallituksen esitys terveydenhuoltolain ja asiakastietolain muuttamisesta (HE 159/2025).

⁹¹ Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmisteluhanke: Lainsäädäntöhanke ennakoivan sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollistamiseksi (ennakoiva sote 2). STM011:00/2026: Ennakoiva sote 2.

⁹² *Code des relations entre le public et l'administration* Article L311-3-1: *Sous réserve de l'application du 2° de l'article L. 311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande*

— seuraavat tiedot: 1) algoritmisen prosessoinnin vaikutus päätöksentekoon; 2) käsitelty data ja niiden lähteet; 3) käsittelyparametrit ja tarvittaessa niiden kyseisen henkilön tilanteeseen sovellettu painotus; 4) prosessoinnin suorittamat toiminnot.”⁹³ Ranskan malli kohdistuu algoritmisen vaikutuksen näkyväksi tekemiseen hallintopäätöksessä.

Kanadan *Automated Decision-Making*-direktiivi ja siihen liittyvä *Algorithmic Impact Assessment* -edellytys rakentavat automaattisen päätöksenteon oikeusturvan kaksitasoiseksi. Se yhdistää yksittäistapausta koskevat takeet (*etukäteisen ilmoitusvelvollisuuden, päätöksen selittämisen jälkikäteen ja ihmisen osallistumisen varmistamisen*) laajempiin järjestelmätason velvoitteisiin (*algoritmiseen vaikutusarviointiin, rakenne- tai ainesosiin pääsyyn, päätösten dokumentointiin, laadunvalvonnalliseen testaukseen ja seurantaan, datan laadunhallintaan, datanhallintaan, vertaisarviointiin, koulutukseen, turvallisuuteen ja laillisuusvalvontaan*).⁹⁴ Painopiste ei siten ole yksittäisen päätöksen jälkikäteiskontrollissa, vaan myös siinä, millä edellytyksillä järjestelmä voidaan ylipäätään ottaa hallinnolliseen käyttöön.

Saksan hallinnollisessa menettelylaissa säännellään täysin automatisoidusta hallinnollisen lain antamisesta. *Hallinnollinen toimi voidaan hyväksyä kokonaisuudessaan automaattisten elinten toimesta, edellyttäen että laki sallii sen eikä asiassa ole harkintavaltaa tai arviointimarginaalia*.⁹⁵ Elegantti ratkaisu tarjoaa vahvan vertailevan tuen automatisoidun päätöksenteon sitomiselle lainvaraiseen käyttöalaa ja harkintavallan puuttumiseen. Automaatio on sallittua ainoastaan lainsäätäjän etukäteen määrittelemissä tilanteissa ja käytännössä vain sidotussa harkinnassa. Säännös ei kohdistu tekniseen toteutustapaan vaan oikeudelliseen soveltamisalaan, jolloin automaation sallittavuus määräytyy *ex ante* -tasolla sekä rajaa sen käyttöä institutionaalisesti ja menettelyllisesti.

Espanjassa automaattinen hallinnollinen toimenpide ymmärretään laajasti: *kaikenlaisiksi hallintomenettelyiksi tai -toimeksi, joka toteutetaan kokonaan sähköisesti, joihin julkinen virkamies*

⁹³ *ibid.* Article R311-3-1-2: *L'administration communique à la personne faisant l'objet d'une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique, à la demande de celle-ci, sous une forme intelligible [et sous réserve de ne pas porter atteinte à des secrets protégés par la loi,] les informations suivantes: 1° Le degré et le mode de contribution du traitement algorithmique à la prise de décision; 2° Les données traitées et leurs sources; 3° Les paramètres de traitement et, le cas échéant, leur pondération, appliqués à la situation de l'intéressé; 4° Les opérations effectuées par le traitement.*

⁹⁴ Treasury Board of Canada: *Directive on Automated Decision-Making*: 6. Requirements: 6.1–6.5: järjestelmätason ennakkolliset, prosessuaaliset ja jälkikäteiset automaattista päätöksentekoa koskevat velvoitteet (engl. *Algorithmic impact assessment* (6.1), *Transparency* (6.2), *Quality assurance* (6.3), *Recourse* (6.4) & *Reporting* (6.5)). Takeet on suomennettu leipätekstissä kirjoittajan toimesta.

⁹⁵ *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 35a: Vollständig automatisierter Erlass eines Verwaltungsaktes: Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.*

*ei ole suoraan puuttunut. Mallia täydentävät automatisoitujen järjestelmien hyväksyntää, auditointia ja sähköistä allekirjoitusta koskevat vaatimukset, joita varten on määriteltävä toimivaltainen elin etukäteen.*⁹⁶ Espanjan sääntely osoittaa, että automatisoitua hallintotoimintaa voidaan lähestyä päätöksen lopputuloksen lisäksi myös hallinnollisen menettelyn teknisen toteuttamistavan kautta.

Vertailukohteet osoittavat neljä erilaista sääntelylogiikkaa automatisoidussa hallinnossa. Yhdessä korostetaan *jälkikäteistä läpinäkyvyyttä ja algoritmisen käsittelyn selitettävyyttä*. Toisessa painopistettä siirretään *yksittäistapausten menettelytakeiden ja järjestelmätason ennakollisten velvoitteiden yhdistämiseen*. Kolmannessa rakennetaan *vahva etukäteiseen rajaukseen perustuva malli*: käyttö sidotaan oikeudellisesti määriteltyihin käyttöaloihin. Neljännessä painotetaan *menettelyn teknistä toteutustapaa ja organisatorista hyväksyntää*. Näitä lähestymistapoja yhdistää pyrkimys paikantaa se kohta, jossa järjestelmä saa oikeudellisesti merkityksellisen vaikutuksen hallinnolliseen ratkaisuun.

Tekoälyavusteisen selvitysvaiheen ongelma täsmentyy tässä: oikeusturva näyttäisi edellyttävän sen yksilöimistä, miten ja missä teknologian tuotos tai muokkaus selvityksellisenä sisältönä voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikeusturva rakentuu *päätöskohtaisen informaation ja vaikutusten jälkikäteisen avaamisen* varaan tai *järjestelmän käyttöedellytysten ennakolliseen sääntelyyn*. Käyttöala voidaan määrittää institutionaalis-tekno-logisesti, riippuen siitä, kohdistuuko sääntely *järjestelmän käyttöönoton ehtoihin vai sen tuottaman tiedon hallinnolliseen merkitykseen*.

4.5 Hallintomenettelyllisen kitkakohdan täsmentyminen

Sääntelykerrokset ovat aina johdonmukaisia omista lähtökohdistaan. Tietosuoja-asetus suojaa rekisteröityä automatisoidun henkilötietojen käsittelyn yhteydessä. Tekoälyasetus kohdistuu teknologisten järjestelmien riskiperusteiseen sääntelyyn ja toimijavelvollisuuksiin. Kansallinen hallintolain luku sääntelee ennalta laadittuihin käsittelysääntöihin perustuvaa automaattista ratkaisemista. Tekoälyasetuksen toimeenpano toteuttaa asetusta. Sektorikohtaiset hankkeet puo-

⁹⁶ Artículo 41 Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público: 1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público. 2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

lestaan koskevat yksittäisten hallinnonalojen yksittäisiä käyttötapauksia. Kansainvälisessä vertailussa tarkastellut lainsäädäntöratkaisut ilmentävät erilaisia tapoja paikantaa automaation oikeudellisesti merkityksellinen kontrollipiste hallintomenettelyssä.

Näiden sääntelykerrosten yhteisvaikutuksesta ei kuitenkaan pääse muodostumaan yhtenäistä hallintomenettelyllistä kehikkoa tekoälyavusteiselle selvitysvaiheelle. Yleinen tietosuoja-asetus voi tulla sovellettavaksi, jos tekoälyavusteinen käsittely täyttää automatisoitua henkilötietojen käsittelyä koskevat edellytykset. Tekoälyasetus pyrkii kohdistamaan järjestelmien tarjoajiin tai käyttöönottajiin riskiperusteisia velvoitteita. Hallintolain automaattista ratkaisemista koskeva sääntely soveltuu puolestaan rajatusti ennalta määriteltyihin, sääntöpohjaisiin päätöksenteon tilanteisiin. Nämä norminannon monet kerrokset eivät kuitenkaan yhteenkään tarkastelutasoon kohdistuessaan tyhjentävästi määritä, onko tekoälyjärjestelmän tuotos hallintoasian selvitystä, milloin siitä on kuultava asianosaisia, miten sen vaikutus tulee perustella tai miten vastuu sen käytöstä jäsenyy hallintomenettelyssä.

Ongelma ei ole *yksinkertainen sääntelyaukko*, vaan tekoälyavusteinen selvitysvaihe muistuttaa *sääntelyn kohdentumisongelmaa*.⁹⁷ Voimassa oleva sääntely kohdistuu osittain eri tasoisesti oikeusturvan takeiden kanssa, jotka edellyttävät, että ratkaisun perusteena oleva selvitys on *tunnistettavissa, arvioitavissa ja riitautettavissa*.⁹⁸ Sääntelyä on, mutta se ei suoraan jäsennä sitä menettelyllistä vaihetta, jossa tekoälytuotos saa oikeudellisen merkityksen selvityksenä.

⁹⁷ Sääntely-ympäristön monimutkaistumisesta (engl. *”complexion”*) ks. Brownsword 2019, s. 63–89 (luku 3); Teknologisen murroksen vaikutuksesta sääntelyn kohdentumiseen ks. Hildebrandt 2015, s. 159–186 (luku 8);

⁹⁸ Jäsennys ammentaa *by Design* -lähestymistavasta, jossa oikeudellisen suojan toteutuminen teknologisessa ympäristössä edellyttää sääntelyn *yhteensopivuutta*, sen *vastustettavuutta* sekä *riitauttamismahdollisuutta*: Hildebrandt 2015, s. 217–222: *”LPbD is a way to ensure that the technological normativity that regulates our lives: first, is compatible with enacted law, or even initiated by the democratic legislator; second, can be resisted; and third, may be contested in a court of law.”*

5 Päätöksen muodostuminen päätöstä ennen

Voimassa oleva sääntely jäsentää automaation hallinto-oikeudellisen oikeusturvakysymyksen ensisijaisesti muodollista ratkaisuvaihetta koskevaksi kysymykseksi, jolloin huomio kohdistuu selvästi tilanteisiin, joissa asia ratkaistaan kokonaisuudessaan automaattisesti. Hallintoasian käsittely ei kuitenkaan ala eikä lopu muodollisella päätöshetkellä. Ennen ratkaisemista asiaa selvitetään, aineistoa kerätään, merkityksellisiä seikkoja erotetaan ja käsittelyn suunta valitaan. Tässä vaiheessa muodostetaan se selvityksellinen perusta, jonka varassa päätös annetaan.⁹⁹

Automaattisessa ratkaisemisessa oikeusturvaongelma on näkyvämpi, koska järjestelmä tuottaa lopputuloksen alusta loppuun. Tekoälyavusteisessa selvitysvaiheessa vaikutus on vaikeammin havaittavissa. Järjestelmä tuottaa ainoastaan arvion, ennusteen, priorisoinnin, tiivistelmän tai jäsenyyksen ilman, että se ratkaisee asiaa muodollisesti. Tällainen tuotos voi kuitenkin tosiasiaassa vaikuttaa siihen, millaisena asia näyttäytyy ratkaisun tekevälle virkamiehelle.

Oikeusturvan kannalta merkityksellistä on, mihin päätös tosiasiallisesti perustuu. Jos ratkaisu perustuu lääkärintuomioon, asiantuntijaselvitykseen tai viranomaisen yksilöityyn arvioon, asianosaisen tulee voida ottaa kantaa tähän, arvostella ja esittää vastaselvitystä siitä.¹⁰⁰ Jos ratkaisua on ohjannut tekoälyavusteisesti tuotettu seikka, jota ei yksilöidä tai voida yksilöidä menettelyssä, oikeusturva kohdistuu päätöksen lopputulokseen mutta ei välttämättä siihen selvitykselliseen väliportaaseen, jossa ratkaisun suunta on muodostunut.

5.1 Käyttötilanteista konkreettisesti

Tekninen tukikäyttö silloin kun järjestelmä tosiasiaassa toimii teknisenä apuna asiakirjojen järjestämisessä, kielenhuollossa, hakutoiminnoissa tai muistilistojen laatimisessa jää työn organisatoriseksi ja laadunvarmistukselliseksi kysymykseksi. Järjestelmä ei tuota ratkaisun perusteena olevaa selvitystä eikä muuta sitä, mistä asianosaisen on voitava tulla kuulluksi tai mitä päätöksessä on perusteltava.

⁹⁹ PeVL 81/2022 vp, kohdat 14–16 (automaatiosääntelyn soveltamisala ei kata selvittämistä eikä kuulemista).

¹⁰⁰ Vrt. Hallintolain kuulemissäännökset (HL 34 §) ja *audi alteram partem*.

Oikeudellinen asetelma muuttuu asteittain, kun järjestelmä osallistuu asian selvityksellisen perustan muodostamiseen. *Selvityksellinen apu* voi olla tiivistämistä, korostamista, luokittelua, arviointia tai priorisointia. Kaikki tällainen käyttö ei vielä tee tuotoksesta päätöksen perustetta. Rajatapaus syntyy, kun järjestelmän tuotos alkaa toimia virkamiehen arvioinnin lähtökohtana.

Ad hoc -käytön riski on *täydellinen dokumentointikatkos*. Siinä virkamies käyttää tekoälyä henkilökohtaisena tai epävirallisena työvälineenä, jonka käyttö ei näy asianhallinnassa, lokitiedoissa, päätöksen perusteluissa, viranomaisen sisäisessä dokumentaatioissa eikä asianosaiselle annettavassa informaatioissa.¹⁰¹ Menettelyn ulkopuolelle jää se selvitysvaiheen osa, jossa aineisto on tiivistetty, painotettu tai asetettu alustavaan ratkaisukehykseen.

”*Väliarvio*” tuottaa *kvalifiointikatkoksen*. Järjestelmän tuotos jää viranomaisen sisäiseksi valmisteluksi, vaikka se toimii *tosiasiassa ratkaisua ohjaavana* arviointikehyksenä. Päätös voidaan tällöin perustella virkamiehen harkintana, vaikka harkinnan suunta ja kohde ovat määräytyneet tuotoksesta, jota ei ole yksilöity selvitykseksi. Sama rakenne voi ilmetä sekä viranomaisen käyttöönottamissa järjestelmissä että epävirallisessa *ad hoc* -käytössä.¹⁰²

5.2 Funktionaalisesti rinnastettava arkkitehtuuri

Tekoälyjärjestelmän käyttöä voidaan oikeudellisesti luonnehtia viranomaisen apuvälineeksi aina silloin, kun *järjestelmä ei tee hallintopäätöstä* eikä *muodollisesti käytä julkista valtaa*. Tällöin vähintään muodollinen ratkaisuvallta säilyy virkamiehellä, joka arvioi, päättää ja vastaa lainmukaisuudesta. *Apuvälinekvalifioinnin* vahvin peruste on funktionaalinen rinnastus: myös *virkamies olisi voinut itse* tiivistää aineiston, laatia kysymyslistan, tehdä alustavan jäsenyyksen tai muodostaa käsityksen siitä, mihin seikkoihin asiassa on kiinnitettävä huomiota. Oletamus on välttämätön, jotta järjestelmä voidaan minimoida oikeudellisesti merkityksettömäksi.¹⁰³

Tämä rinnastus on osittain perusteltu: eihän perinteinen hallinto-oikeus edellytä virkamiehen *ajatteluprosessien psykologista rekonstruoitavuutta*. Virkamies voi muodostaa alustavan käsi-

¹⁰¹ Kyse on viranomaisen yksittäisen valmistelijan käyttämästä yleiskäyttöisestä kielimallista, selaintyökälistä, omasta tilauksesta tai muusta *epävirallisesta apuvälineestä*.

¹⁰² Kolmiportainen jäsenyys (tuki – apu – arvio/epävirallinen) on tutkimuksen oma analyttinen mallinnus tekoälyjärjestelmien hallintomenettelyllisistä käyttötilanteista. Se kuvaa asteittaista siirtymää teknisestä avusta kohti sellaista järjestelmävaikutusta, jossa tuotoksella on merkitys ratkaisun perusteena olevan selvityksen muodostumisessa ja sen dokumentoitavuudessa (*ad hoc*-käytön dokumentointikatkoksen osalta). Se ei perustu mihinkään vakiintuneeseen oikeusdogmaattiseen luokitteluun.

¹⁰³ Kyseessä on toinen funktionaalinen kvalifikaatio, jossa tekoälyjärjestelmän oikeudellinen merkitys määrittyy suhteessa viranomaisen vaihtoehtoihin toimintatapoihin.

tyksensä asian lopputuloksesta jo ennen muodollista päätöstä ilman, että tämä tekee menettelystä lainvastaista. Päätöksen lainmukaisuutta arvioidaan sen perusteella, voidaanko ratkaisu *ulkoisesti kiinnittää* asiassa olevaan selvitykseen, sovellettaviin oikeusnormeihin, päätöksen perusteluihin ja toimivaltaiseen, vastuulliseen päätöksentekijään.¹⁰⁴

Laillisuuskontrolli kohdistuu ensisijaisesti *ratkaisun oikeudelliseen perusteltavuuteen* eikä ratkaisutilanteen psykologiseen prosessiin. *Kiinnittyminen* muodostaa tätä kautta oikeusturvan ja laillisuusvalvonnan keskeisen lähtökohdan. *Päätöksen perustelujen puutteellisuus voi estää tuomioistuinta arvioimasta ratkaisun lainmukaisuutta ja samalla heikentää muutoksenhaun tehokkuutta.*¹⁰⁵ Hallintolain mukainen oikeusturvarakenne kytkee tätä kautta lainmukaisuuden arvioinnin siihen, mikä on päätöksessä ulkoisesti esitetty ja jälkikäteisesti arvioitavissa. Tänä ongelma ei kuitenkaan koske enää vain virkamiehen sisäisesti hahmottuvaa ennakkokäsitystä, vaan institutionaalisesti tuotettua ja teknisesti välittyntä arviointia.

Hyvinvointialueet käyttävät nykyisin *RAI-arviointijärjestelmää* palvelutarpeen määrittämiseen vanhuspalveluissa. Järjestelmä tuottaa tilastollisten algoritmin pohjalta numeerisen esityksen asiakkaan toimintakyvystä ja palvelutarpeesta. Arvio on merkittävä tietolähde palvelupäätösten valmistelussa.¹⁰⁶ Maahanmuuttohallinnossa puolestaan hakemuksia ohjataan käsittelypoluille automatisoitujen menettelyjen, priorisointien ja riskiperusteisen seurannan avulla. Teknologia osallistuu näissä käyttötilanteissa asian jäsentämiseen, priorisointiin tai seulontaan jo ennen lopullista viranomaisratkaisua.¹⁰⁷ Valmisteilla on myös sektorikohtaista sääntelyä *teknologiaavusteisesta hoidon tarpeen arvioinnista*, jossa järjestelmä tuottaisi esiarvion ennen lääkärin tai sairaanhoitajan tekemää lopullista ratkaisua.¹⁰⁸

Kaikille käyttötapauksille on yhteistä, että *järjestelmä ei tee lopullista hallintopäätöstä*, vaan se ohjaa, priorisoi, jäsentää tai ennakoii myöhempää harkintaa. Tekoälyavusteisen selvitysvaiheen erityisyys ja oikeusturvakysymys syntyvät siitä, että *ratkaisua aineellisesti ohjaamaan kykenevä*

¹⁰⁴ Hallintopäätöksen perustelujen funktiosta: Mäenpää 2023, s. 545–546; perustelemisen merkityksestä: Hurskainen 2003, s. 89–100. Järjestelmä vaatii oikeudellisen perusteltavuuden ja kontrollikelpoisuuden.

¹⁰⁵ KHO 2019:128, erityisesti kohta 5.2: ”—hallintolain 45 §:n 1 momenttia on tulkittava perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 21 §:stä ilmenevät vaatimukset huomioon ottaen”.

¹⁰⁶ Yle 26.1.2026: *Hyvinvointialueet käyttävät tekoälyä vanhuspalveluissa – omainen hämmästyi AI-merkinnästä päätöksessä*; ks. myös Yle 10.3.2026: *Oma Häme hyväksyi ensimmäisen tekoälypolitiikan – osa päättäjistä vaatii rohkeampaa otetta*.

¹⁰⁷ Yle 19.10.2023: *Migri kokeilee automaattista päätöksentekoa*; Yle 24.12.2022: *Migri opens 'fast lane' for managers moving to Finland*; Yle 27.11.2024: *Maahanmuuttovirasto saattaa perua lähes 500 ulkomaalaisen opiskelijan oleskeluluvan*.

¹⁰⁸ Yle 7.4.2026: *Tekoäly voi päättää pian hoitoon pääsystä, jos lakimuutos menee läpi*.

*jäsennys tai painotus muodostuu virkamiehen ulkopuolisessa järjestelmässä.*¹⁰⁹ Oikeusturvan kannalta merkityksellistä näyttäisikin lopulta olevan, jos *menettelyyn vaikuttava arviointiperusta on oikeudellisesti näkymättömissä*. Tekoäly vaikuttaa päätökseen, kun *teknologia osallistuu päätökseen ennen muodollista ratkaisua ilman, että sen tuotos muuttuu oikeudellisesti tunnistettavaksi osaksi asiakirja-aineistoa, kuulemisen kohdetta tai päätöksen perusteluja*.

5.3 Opasiteetista ja epäluotettavuudesta

Teknologinen näkymättömyys on hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kannalta merkityksellistä, kun se vaikeuttaa päätöksen perusteena olevan selvityksen tunnistettavuutta, arvioitavuutta tai riitautettavuutta. *Opasiteetti* ei palaudu tekniseen monimutkaisuuteen, kyse on laajemmasta episteemisestä ongelmasta: järjestelmää, sen tuotoksen muodostumista ja vaikutusta asian selvitykselliseen kehukseen ei välttämättä voida jäljittää.¹¹⁰ Tyypittely jäsentää opasiteetin eri analyysitasoille: *episteeminen, toiminnallinen ja oikeudellinen*.

Opasiteetti ilmenee ensiksi sen *laskennallisessa luonteessa*, joka ei palaudu ihmistoimijan kaltaiseen ajatteluun. Erityisesti koneoppimiseen ja generatiivisiin malleihin perustuvat järjestelmät eivät muodosta tuotoksiaan inhimillisen päättelyn tai oikeudellisen harkinnan tavoin. Tuotos perustuu *matemaattis-tilastolliseen mallinnukseen, koulutusaineistosta opittuihin yhteyksiin ja syötteen perusteella muodostettuun todennäköiseen vastaukseen*.¹¹¹ *Järjestelmä ei todellisuudessa arvioi*, vaikka sen tuotos *ulkoisesti muistuttaakin arviota*.

Opasiteetti ilmenee toiseksi *teknisesti*. Vaikka järjestelmän laskennallinen luonne tunnistetaan, yksittäisen tuotoksen muodostumista ei välttämättä voida avata käytännössä. Järjestelmien tietoteknologinen toimintatapa perustuu suureen määrään parametreja, painotuksia ja koulutusaineistossa muodostuneita yhteyksiä.¹¹² Jäljitettävyyden ongelma on *konkreettinen*: järjestelmän

¹⁰⁹ Vrt. hallintolain 8 b luvun suljettuun malliin. Tekoälyavusteinen selvitysvaihe jää tämän mallin ulkopuolelle, koska järjestelmä ei muodollisesti ratkaise asiaa. Kvalifiointi saa aikaan väliaseman, jos tuotos käsitellään apuvälineenä, vaikka se toimii päätöksen selvityksellisenä väliarviona.

¹¹⁰ *Paul Humphreys* nimesi tietokonesimulaation laskennallisen prosessin *episteemisesti opaakiksi (epistemically opaque)* siinä merkityksessä, että tietoteknis-laskennallisten prosessien tiedollisesti relevantit elementit eivät ole ihmiskognitiolle läpinäkyviä tai palautettavissa jälkikäteen kokonaiseksi perusteluketuksi. Tämä tekee simulaation tuotantopolusta ihmisen näkökulmasta *periaatteellisesti läpikuulumattoman*: Humphreys 2008, §3.1; Koneoppimisesta ”*mustana laatikkona*”, eli *algoritmista läpäisemättömyydestä*: Ks. Pasquale 2015, s. 2.

¹¹¹ Burrell 2016 teki algoritmisen opasiteetin erottelun kolmeen (*intentional, technical, institutional*). Tästä on johdettu uusi analyysikehyys (*luontainen, tekninen ja ehdollinen*); *Opasiteetti on tuotantologikalleen luontaista*.

¹¹² *Opasiteetti on ymmärrettäväksi perusteluketuksi palautumattomuudessaan teknistä*.

tuotoksen synty ei ole jälkikäteen täysimääräisesti rekonstruoitavissa yksittäisen hallintoasian tasolla: se ei palaudu ymmärrettäväksi perusteluketjuksi.

Opasiteetti ilmenee *ehdollisesti*, kun se syntyy *pääsy- ja kontrollijärjestelyistä*, joita kaupallisten kielimallien kehittäjät ylikansallisina toimijoina määrittävät. Tieto on palautuvassa muodossa, mutta ehtojen perusteella tavoittamattomissa. Tällöin tekoälyn koulutusaineisto, hienosäätö, käyttöpolitiikat tai järjestelmäkohtaiset painotukset eivät ole viranomaisen tavoitettavissa. Tietoa saa suojata liikesalaisuutena, sopimusehtojen perusteella tai luottamuksellisena liiketoiminta-tietona.¹¹³ Tämä voi synnyttää *institutionaalisen pääsykatkoksen: painotuksessa tehtyjä valintoja, jotka määrittävät tuotoksen muodon, ei voida avata*.

Ehdollinen opasiteetti ansaitsee erillisen huomion, koska se ei palaudu järjestelmän tekniseen rakenteeseen vaan oikeudellisesti suojattuihin valintoihin järjestelmän ympärillä. Immateriaali-oikeudet, liikesalaisuusuoja ja sopimusperusteiset salassapitojärjestelyt muodostavat *institutionaalisen sulkeuman*, jossa järjestelmän koulutusaineisto, painokertoimet ja toimintalogiikka on lainsäätäjän hyväksymin perustein vedetty avoimuusvelvoitteen ulottumattomiin.¹¹⁴ Hallinto-oikeudellisesti tämä tarkoittaa, että opasiteetti ei välttämättä ole tekninen vajanaisuus, jota voitaisiin korjata järjestelmäsuunnittelulla, vaan se on osa sääntelyn omaa rakennetta. Avoimuusvelvoitteen ja kaupallisen suojan rinnakkainen muotoilu sääntelyssä asettaa viranomaisen tilanteeseen, jossa selvityksen jäljitettävyyden vaade kohdistuu järjestelmään, jonka *rakenteellinen tutkittavuus* on oikeudellisesti rajattu.¹¹⁵

Kun ehdollinen opasiteetti realisoituu erityisesti liikesalaisuussääntelyn kautta, viranomainen voi kohdata *tekoälyasetuksen sisäisen jännitteen* jo ennen muunlaisten opasiteettitekijöiden aktualisoitumista.¹¹⁶ Tämän jännitteen katsotaan läpäisevän käytännössä kaikki korkean riskin järjes-

¹¹³ *Opasiteetti on keskeisen tiedon pääsy- ja kontrollirajoitteissa ehdollista.*

¹¹⁴ Vrt. AIA, johdanto-osan perustelukappale 107; Pasquale 2015, luvut 2–4. Ehdollinen opasiteetti on tässä mielessä rakenteellisesti lähellä julkisen ja yksityisen rajapinnassa syntyvää tiedollista asymmetriaa, jota OGD-tutkimuksessa on kuvattu *public-to-private pipeline* -ilmiönä.

¹¹⁵ Empiiriseen tukeen ks. Bommasani ym. 2023, 2024 tai 2025; järjestelmälähtöisestä asymmetriasta ks. Burrell 2016, s. 1–4. Tämä epäsymmetria (sääntelijän riippuvuus tarjoajan ilmoituksista yhdistettynä asianosaisen ja viranomaisen vastaaviin pääsyräjoituksiin) vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten realistisesti tekoälyasetuksen 86 artiklan selvitysoikeus voi konkretisoitua yksittäisessä asiassa.

¹¹⁶ AIA 53–55 Art. asettavat GPAL-tarjoajien velvoitteet, kuten velvollisuus tuottaa ja asettaa saataville riittävän yksityiskohtainen yhteenveto koulutusdatasta. AIA Perustelukappaleen 107 mukaan tätä avoimuusvaatimusta on kuitenkin tulkittava siten, että liikesalaisuuksien ja luottamuksellisen liiketoimintatiedon suoja tulee otetuksi asianmukaisesti huomioon, jolloin tiivistelmä voi jäädä luonteeltaan yleisluontoiseksi ja epätekniseksi.

telmiin kohdistuvat tosiasialliset läpinäkyvyysvaikutukset, koska läpinäkyvyysvelvoitteet ja immateriaalioikeuksien suoja on sisällytetty samaan sääntelyinstrumenttiin.¹¹⁷ Kehittäjälle annettu oikeudellinen suoja rajoittaa tietoon pääsyä, eikä kaupallisesti suojattua teknologiaa hyödyntävän viranomaisen voida tästä syystä olettaa olevan kykenevä jäljittämään yksittäisen tuotoksen perusteita oikeudellisesti relevantilla tavalla. Ehdollinen opasiteetti merkitsee tällöin käytännössä sitä, ettei kaupallisten tekoälyjärjestelmien tuotoksia voida jäljittää oikeudellisesti riittäväällä tarkkuudella niiltä osin, joka edellyttää pääsyä suojattuun aineistoon.

Generatiivisen tekoälyjärjestelmän *hallusinaatoriski* on *opasiteetin jäljitettävyysongelmasta* erillinen kysymys, jossa teknologisesti välittyneen tuotoksen *muodostumisen ja vaikutuksen jäljitettävyyden* sijaan huomio kohdistuu *tuotoksen aineelliseen oikeellisuuteen*. Järjestelmillä on vahva taipumus tuottaa virheellistä, puutteellista tai kokonaan keksittyä tietoa muodossa, joka näyttää kielellisesti vakuuttavalta ja asiantuntevalta. Hallusinaatoriski on matemaattisesti todistettu tietoteknisesti väistämättömäksi rajoitteeksi.¹¹⁸

Hallinto-oikeudellisesti generatiivisen tekoälyjärjestelmän tuotos asettuu apuvälinekvalifioinnin ja selvitysvelvollisuuden rajalle, jossa näkymättömyys ja aineellinen epäluotettavuus limittyvät. Opasiteetti rajoittaa tuotoksen muodostumisen kannalta oikeudellisen relevantin informaation jäljitettävyyttä ja arvioitavuutta samanaikaisesti, kun hallusinaatoriskissä on kyse informaation sisällöllisen ja aineellisen totuudenmukaisuuden vaarantumisesta. Tekoälyn käyttö hallinnossa voi vaikuttaa hallintomenettelyyn tuottamalla selvitystä, joka ei palaudu täysimääräisesti eikä se välttämättä ole faktaperäisyydeltään luotettavaa, mutta joka voi silti ohjata harkintaa ennen muodollista ratkaisua. Keskeinen oikeusturvakysymys palautuu tuotoksen hyväksyttävyyteen. Apuvälinekvalifiointi on hallinto-oikeudellinen ilmenemismuoto tästä sulkeumasta: kun järjestelmän käyttö institutionalisoituu organisaatiotason ohjeistuksena, sen menettelyllinen merkitys kapenee teknisen toiminnan kategoriaan ja sen oikeusvaikutus katoaa näkyvistä.

¹¹⁷ Foundation Model Transparency Index kartoittaa vuosittain oikeudellista läpinäkyvyysongelmaa kaupallisissa tekoälyjärjestelmissä. FMTI kvantifioi tekoälyn kehittäjien avoimuutta empiirisesti. Tuoreimman tutkimustiedon mukaan FMF-yritykset (suurimpien kaupallisten kielimallien kehittäjät) ovat keskimäärin vähemmän halukkaita paljastamaan, miten heidän tekoälyjärjestelmänsä rakentuu. Yritykset käyttävät sen sijaan suurempia resursseja oikeudelliseen vaikuttamiseen, jolla taas on merkitystä käyttäjien kannalta. Bommasani ym. 2025, s. 28–30.

¹¹⁸ Hallusinaatoriski liittyy generatiivisen tekoälyn probabilistiseen toimintalogiikkaan. Termi *”hallusinaatio”* on antropomorfinen; järjestelmä ei oikeasti *”oleta”*, vaan se täyttää data-aukon tilastollisesti todennäköisellä jatkumolla, joka tulkitaan ihmistarkkailijan näkökulmasta *keksinnöksi*; Xu ym. 2024, s. 1: *”it is impossible to eliminate hallucination in LLMs.”*; Wang ym. 2025, s. 2–4: fundamentaaliset tietotekniset reunaehdot tekevät hallusinaatiosta malleille väistämättömän.

5.4 Selvityksellisen tuotoksen oikeudellinen kvalifiointi

Tekoälyn *selvityksellisen vaikutus* on hallintomenettelylle *oikeudellisesti merkityksellinen*, kun *järjestelmän tuottama informaatio alkaa jäsentää viranomaisen harkintaa tosiasiallisesti*. Tämä havaitaan tilanteissa, joissa vaikutuksen synty- tai perustarakenne ei täysimääräisesti palaudu hallinto-oikeudelliseksi aineistoksi. Selvityksellisen vaikutuksen oikeudellinen merkitys tällöin ei palaudu yksinomaan siihen, toimiiko tekoäly *muodollisesti apuvälineenä*, vaan siihen, *millaiseksi sen tuotoksen selvityksellinen kontribuutio oikeudellisesti kvalifioituu*.

5.4.1 Merkityksellinen tuotos

Tekoälyjärjestelmän selvityksellinen tuotos asettuu hallinto-oikeudellisesti tilanteeseen, jossa järjestelmälle on annettu vaikutusvaltaa nimenomaan niillä perusteilla, joiden vuoksi sitä ei voida pitää oikeudellisesti vastuullisena toimijana: *nopeus, käsittelykapasiteetti ja toistettavuus*. Sioteknisessä tutkimuskirjallisuudessa tämä asetelma on nimetty *delegoidun auktoriteetin paradoksiksi*.¹¹⁹ Hallinto-oikeudellinen merkitys ei kuitenkaan ratkea sillä, että vastuu nimellisesti pidetään virkamiehellä. Apuvälinekvalifioinnin oikeusvaikutus tekee selvityksellisestä tuotoksesta organisatorisesti hyödynnettävän mutta menettelyllisesti tavoittamattoman: tuotos *vaikuttaa* asian valmisteluun mutta ei *näy* siinä oikeudellisesti tunnistettavassa muodossa, johon kuulemis- ja perusteluvollisuus voisivat kohdistua. Kvalifioinnin oikeudellinen merkitys ei siten ole vain teknisen luokittelun valinta, vaan se määrittää, missä määrin järjestelmälle on osoitettu *tosiasiallista vaikutusvaltaa ilman vastaavaa kohdistumispintaa hallinto-oikeudellisille takeille*.

Tekoälyn käyttö hallintomenettelyssä voidaan jäsentää sen funktionaalisen merkityksen kautta tasoihin, jossa käyttötilanteet kytkeytyvät katkoskategorioihin. Käyttötilanteet ilmentävät tätä kautta niiden hallinto-oikeudellista merkityksellisyyttä ja apuvälinekvalifioinnin kestävyttä.¹²⁰ *Teknisessä tukikäytössä* ei lähtökohtaisesti synny hallintomenettelyllistä katkosvaikutusta, jos järjestelmä toimii selvästi apuvälineenä ilman erityistä normatiivista painoarvoa.

¹¹⁹ Yeung 2018, s. 505–509; vrt. myös Brownsword 2018, s. 1–24. Käsite ei ole vakiintunut hallinto-oikeudelliseksi termiksi, mutta sen jäsentämä rakenteellinen jännite (vaikutusvalta ilman vastuusubjektia) sopii apuvälinekvalifioinnin ongelmakentän kuvaukseen.

¹²⁰ Käyttötilannekatkokset ja järjestelmäperäiset katkokset saavat aikaan selvityksellisen katkoksen, joka on pistemäisesti se, jossa käyttötilanne- ja järjestelmäperäisten katkokosten yhteisvaikutus aktualisoituu hallinto-oikeudellisena hyväksyttävyyssymptomiksi.

Selvityksellisessä käytössä on havaittavissa kvalifiointikatkoksen riski, jossa tekoälyn tuottama informaatio voi vaikuttaa arviointikehykseen, joka haastaa apuvälinekäsityksen.¹²¹ Epävirallinen ad hoc -käyttö voi johtaa dokumentointikatkokseen, jossa päätöksenteon kannalta relevantti valmisteluvaihe ei enää ole hallinnollisesti jäljitettävissä. Opasiteetti ilmenee funktionaalisesti jäljitettävyysskatkoksenä, jossa järjestelmän tuotoksen perusteita ei kyetä rekonstruoimaan oikeudellisesti merkityksellisellä tarkkuudella.¹²² Vastaavasti hallusinaatoriski realisoituu luotettavuuskatkoksenä, jossa selvityksen aineellinen oikeellisuus ei ole kontrolloitavissa suhteessa sen näyttöarvoon.

Katkosten yhteisvaikutuksesta muodostuu oikeudellisesti merkityksellisen tuotoksen kriteeri: mitä heikommin tuotos perusteineen on tunnistettavissa, arvioitavissa ja riitautettavissa, sitä vähemmän kyse on hallinto-oikeudellisesti hyväksyttävästä selvityksestä.

5.4.2 Apuvälinekvalifioinnin raja

Sama kriteeri määrittää myös tekoälyn apuvälinekvalifioinnin käytännöllisen rajan: mitä heikommin tuotos perusteineen on hallinto-oikeudellisesti hyväksyttävää selvitystä, sitä vaikeammin järjestelmä on kvalifioitavissa pelkäksi valmistelua tukevaksi apuvälineeksi.

Apuvälinekvalifiointi on lähtökohtaisesti perusteltavissa, kun virkamies kykenee itsenäisesti tarkistamaan tekoälyn tuotoksen suhteessa alkuperäisaineistoon ja tekemään ratkaisunsa virkavastuullisessa harkinnassa. Tällöin katkokset pysyvät hallittavina ja tekoälyn rooli rajoittuu valmistelua tukevaan funktioon. Apuväline on kontrolloitavissa ja vastaa käyttötilanteeltaan teknistä tukikäyttöä, mutta tehokkuushyöty on kapea.

Mikäli sen sijaan järjestelmän tuotos tosiasiallisesti määrittää arviointikehystä ilman vastaavaa eksplisiittistä kontrollia, vaikka tarkistusmahdollisuus ei olisi poissuljettu, apuvälinekvalifiointi on muodollinen. Päätöksenteko säilyy ulkoisesti viranomaisella, mutta virkamiehen kontrolli ja mahdollinen myöhempi tuomioistuinkontrolli kohdistuvat enenevästi järjestelmän tuotokseen eivätkä alkuperäiseen aineistoon. Apuväline on rajatilassa ja sen käyttötilanne vastaa pitkälti selvityksellistä apua, joka voi vaikuttaa lopulliseen ratkaisuun; sen tehokkuushyöty on suuri.

¹²¹ Kvalifiointikatkoksenä on selvitysvaiheen riskipositio; sen oikeusturvavaikutus voi realisoitua apuvälinekvalifiointikatkoksenä vasta silloin, kun järjestelmän tuotos jää muodollisesti apuvälineeksi nimeämisestä huolimatta tosiasiallisesti määrittäväksi.

¹²² Opasiteetti jäljitettävyyden katkoksenä voi edellä esitetyn perusteella konkretisoitua eri tasoilla esim. ehdollinen = kaupallinen jäljitettävyysskatkoksenä, tekninen = rekonstruoitavuuden jäljitettävyysskatkoksenä.

Kvalifioinnin ollessa niin vahva, että virkamies omaksuu järjestelmän tuottaman tiivistyksen, luokituksen tai riskiarvion ilman vastaavaa itsenäistä arviointia, virkamiehen rooli kaventuu järjestelmän tuotoksen hyväksyjäksi. Apuväline kontrolloi käyttötilannetta ja tosiasiasa toimii ratkaisua ohjaavana arviointikehyksenä, tuottaen kvalifiointikatkoksen. Tämä *kumileimasinrooli* on apuvälinekvalifioinnissa se piste, jossa apuvälinekategoria lakkaa lopullisesti kuvaamasta sen todellista funktiota. Muodollisen päätösvallan pysyvyys peittää ratkaisun selvityksellinen perustan rakentumisen tosiasiallisesti järjestelmän tuottaman selvityksen varassa.

Apuvälineeksi nimeäminen lakkaa olemasta riittävä, kun järjestelmän tuotos tosiasiasa alkaa määrittää myös sitä arviointikehystä, jossa päätös tehdään. Apuvälinekvalifiointi ei tällöin enää kuvaa selvityksellisen vaikutuksen todellista hallinto-oikeudellista funktiota, vaan ainoastaan sen muodollista asemaa päätöksenteon rakenteessa. Selvityksellinen vaikutus jäsentyy tällöin päätösvaiheeseen sidotun kontrollin sijasta ennakkollisesti syntyneeksi arviointikehykseksi, joka ohjaa harkintaa ennen varsinaista ratkaisua. Apuvälinekategoria menettää selitysvoimaansa asteittain, kun järjestelmän tuottama selvityksellinen vaikutus ei ole enää erotettavissa omasta harkinnasta tavalla, joka mahdollistaisi sen tunnistamisen, arvioinnin ja riitauttamisen.

6 Jännitteet

Tekoälyavusteisesti valmistunut asiankäsittelyn päättävä ratkaisu ei jää hallinto-oikeudellisen oikeusturvan soveltamisalan ulkopuolelle. Menettelyllisen oikeusturvan takeet soveltuvat myös tekoälyavusteiseen selvitykseen, eikä automaation käyttö poista muutoksenhakukelpoisuutta. Jännite ei liity oikeusturvakeinojen muodolliseen soveltumattomuuteen.¹²³

Jännite näyttäisi paikantuvan hallinto-oikeudellisen oikeusturvan aineelliseen kohdistumiseen. Se muodostuu tilanteissa, joissa tekoälyjärjestelmä tai sen tuotos alkaa jäsentää oikeudellista arviointia ennen muodollista päätöstä, joka voi vaikuttaa ratkaisun selvitykselliseen perustaan. Oikeusturvan arviointikohde säilyy muodollisesti, vaikka ratkaisu tosiasiallisesti rakentuisikin tätä varhaisemmassa selvitysvaiheessa, jolloin sen tarttumapinta voi kaventua. Menettelyn takeet, muutoksenhaku, vastuujärjestelmä ja oikeusturvamenettelyt kiinnittyvät lopulliseen päätökseen ja sen näkyviin perusteisiin, joka jättää ennen päätöstä muodostuneen tuotoksen niiden tavoittamattomiin sikäli, kun sitä ei tunnisteta oikeudellisesti relevantiksi selvitykseksi.¹²⁴

Tekoälyavusteinen selvitysvaihe ei kategorisesti kuulu automaattista ratkaisemista koskevaan oikeudelliseen kehykseen, eikä se palaudu perinteiseen virkamiesvalmisteluun. Sen erityisyys on siinä, että se voi osallistua ratkaisun perusteiden muodostumiseen ilman, että sen tuotosta välttämättä käsitellään hallintomenettelyssä sellaisena selvityksenä, johon oikeusturvan perinteiset kohdentumismekanismit kiinnittyvät.

6.1 Kolme rakennetta hahmottamassa oikeusturvan kohdentumisongelmaa

Oikeusturvan aineellista soveltuvuutta tekoälyavusteiseen selvitysvaiheeseen voidaan jäsentää kolmen päätöksenteon rakenteen kautta¹²⁵: perinteinen virkamiesjohtoinen hallintomenettely, säännelty automaattinen ratkaiseminen ja tekoälyavusteinen selvitysvaihe. Tämän jaottelun merkitys on kohdistuva: se määrittää sitä, missä menettelyn vaiheessa oikeusturvan takeet muodollisesti aktivoituvat ja kuinka lähelle päätöksen tosiasiallista muodostumista niiden aineellinen tarttumapinta ulottuu.

¹²³ Ks. esim. Mäenpää 2023, s. 305–306: Keskeisistä oikeusturvamenettelyistä hallintoasioissa ja oikeusturvan toteuttamisesta hallintomenettelyssä.

¹²⁴ Hallintomenettelyn vaiheittaisen rakenteen ja oikeusturvan kohdistumisen perustasta ks. edellä jaksot 3 ja 4.

¹²⁵ Kolme mallia ovat: perinteinen hallintomenettely, erityissäännelty asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä, eli automaattinen ratkaiseminen ja tekoälyavusteinen selvitysvaihe tai tekoälyllistyneessä hallinnossa tapahtuva hallintopäätöksenteko.

Perinteisessä virkamiesjohtoisessa hallintomenettelyssä kohdistuminen on yksiselitteinen: oikeusturva kiinnittyy viranomaisen tekemään lopulliseen hallintopäätökseen ja perusteluihin. Menettely vireilletulosta muutoksenhakuun kiinnittyy samaan toimivaltaiseen viranomaiseen ja sen virkavastuulla toimivaan konkreettiseen päätöksentekijään. Asianosaisen kuuleminen ja päätöksen perusteleva kohdistuvat sellaisiin mielipiteisiin, vaatimuksiin, seikkoihin sekä selvitykseen, jotka asiaratkaisuun saattavat vaikuttaa.¹²⁶ Selvitys, harkinta ja ratkaisu kuuluvat samaan vastuukokonaisuuteen, jolloin oikeusturvan takeet kohdistuvat päätöksen perustana olevaan aineistoon sellaisena kuin viranomaisen sen esittää ja hyväksyy. Virkamiehen sisäinen ajatteluprosessi jää oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle, mutta päätöksen on oltava ulkoisesti palautettavissa ratkaisussa todella vaikuttaneeseen päätöksen perustelevien kautta.¹²⁷

Automaattisessa ratkaisemisessa oikeusturvan kohdentumispiste siirtyy osin pois yksittäisestä virkamiespäätöksestä järjestelmätasolle, jonka rooli tunnustetaan nimenomaisesti. Oikeusturva muodostuu asian ratkaisumenettelyn automaattisen erityissäätelystä: käyttöedellytyksistä, toimintalogiikasta ja jälkikäteisestä kontrollista. Kohdistuminen ulottuu yksittäisen päätöksen lisäksi myös siihen ennalta määritettyyn päätöissäntöjen tai algoritmien kokonaisuuteen, jonka perusteella ratkaisu muodostuu. Oikeusturva ei kohdistu vain lopputulokseen vaan myös siihen rakenteeseen, joka tuottaa lopputuloksen.¹²⁸

Tekoälyavusteisessa selvityksessä oikeusturvan kohdistuminen ei asetu kumpaankaan malliin. *Tekoäly ei muodosta asiankäsittelyn päättävää ratkaisua automaattisella tietojenkäsittelyllä; sen tehtävä rajoittuu osallistumiseen päätöksen selvityksellisen perustan muodostumiseen ennen asiankäsittelyn päättävää ratkaisua. Jos järjestelmän tuotos kvalifioidaan apuvälineeksi eikä itsenäiseksi oikeudelliseksi menettelylliseksi vaiheeksi, oikeusturvan kohdistuminen jäsenyy muodollisesti lopulliseen hallintopäätökseen ja siihen liitettyyn selvitysaineistoon.*¹²⁹ *Tekoälyavusteisesti muodostunut arviointikehyys sekä sen muodostumista ohjaava jäsenyys jäävät*

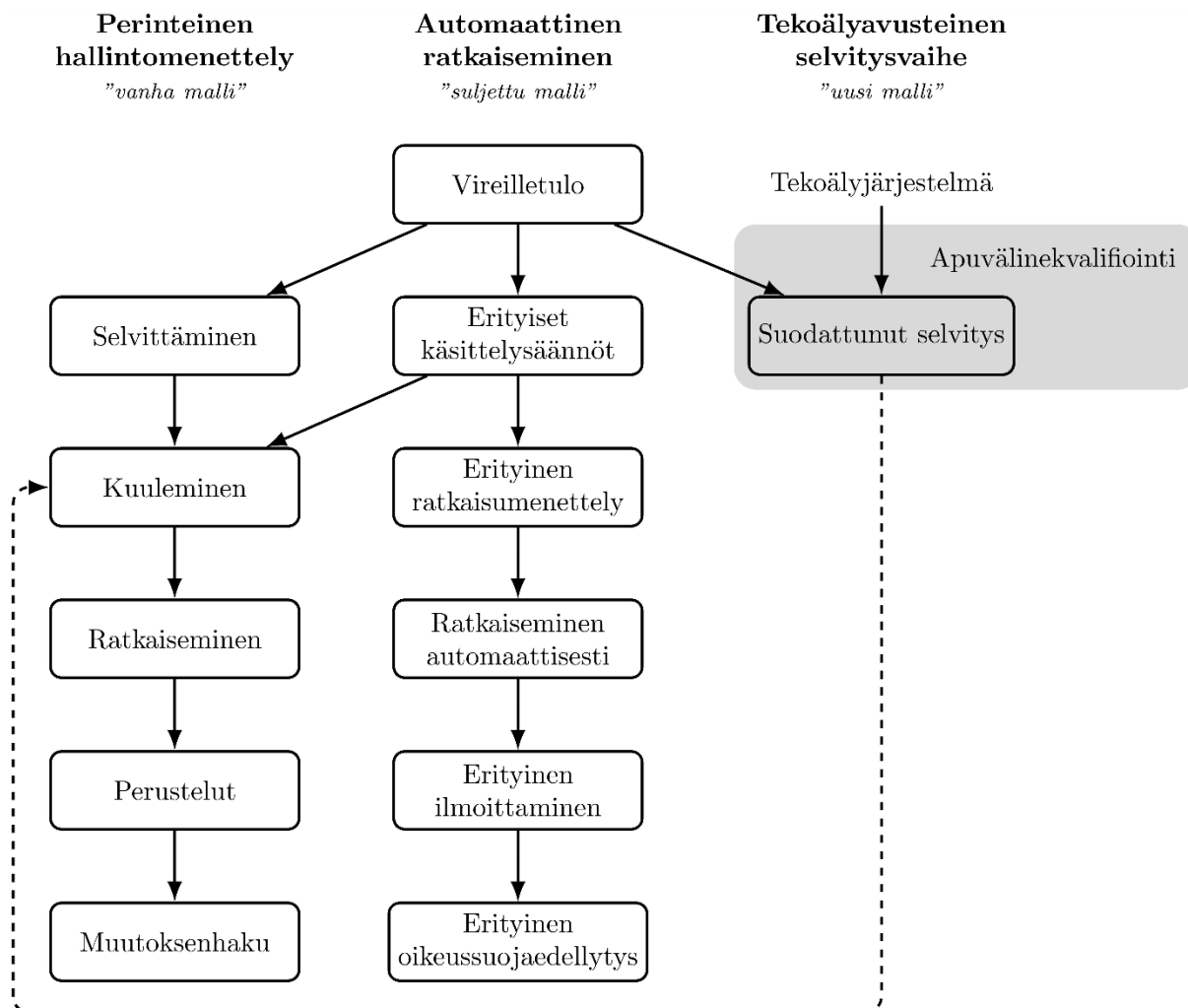
¹²⁶ Hallintolain 34 § (kuuleminen) ja 45 § (perustelut); HE 72/2002 vp, s. 107–108 (perusteluvollisuudesta): *on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen.*

¹²⁷ Vrt. PeL 118.1 §; KHO 2019:128: (perustelujen tehtävä oikeusturvan ulkoisena kontrollipintana): päätöksen tuli olla perusteltu tavalla, joka mahdollistaa ratkaisun arvioitavuuden ja tehokkaan muutoksenhaun.

¹²⁸ Automaattisen ratkaisemisen erityisestä oikeusturvan kohdistumisen perustasta yksityiskohtaisesti ks. edellä jaksot 3.2 ja 4.3; HE 145/2022 vp ja HL 53 e–53 g §; esim. toimintaprosessin dokumentointivollisuudesta virkamiesten ja tehtävävastuullisten oikeusturvan muodossa taas: ks. tiedonhallintalaki 28 a §; HE 145/2022 vp, s. 111: *”koska – erilaiset vastuut eivät tyypillisesti ole selkeitä, on tarpeen säätää erikseen laissa, että tehtävät ja niihin liittyvät vastuut dokumentoidaan riittävästi”.*

¹²⁹ Liitetyn selvityksen minimi taas on *”riittävää todeta välittömästi päätöksen lopputulosta tukevat tosiseikat”*, HE 72/2002 vp, s. 100. Laki ei edellytä järjestelmästä tai sen tuotoksesta tiedottamiseen edes selvityksessä.

osittain oikeusturvan aineellisen kohdistumispiteen ulkopuolelle, vaikka ne ovat voineet vaikuttaa ratkaisevasti sisältörakenteen muodostumiseen.



Kuvio 3. Kolme tutkimuksessa tunnistettua päätöksentekotyyppeä rinnakkain erilaisina päätöksenteon malleina. Perinteinen hallintomenettely, eli *vanha malli*, automaattinen ratkaiseminen, eli *suljettu malli* ja tekoölyavusteinen selvitysvaihe, eli *uusi malli*. Tekoölyavusteisessa mallissa "tekoölyjärjestelmä" esiintyy erillisenä syötteenä, selvitys on "suodattunutta" ja tämän yllä on "apuvälinekvalifointi" vaikuttamassa; muiden vaiheiden osalta menettely palaa perinteiseen malliin.

Jos järjestelmän tuottama *suodattunut selvitys* jää menettelyssä *teknisen apuvälineen tasolle* ilman, että se saatetaan *hallintomenettelyllisesti tunnistettavaan ja arvioitavaan muotoon*, sen *aineellinen tarttumapinta kaventuu*. Oikeusturvan *aineellinen kohdistuminen* määräytyy tällöin sen perusteella, mikä menettelyssä *oikeudellisesti tunnistetaan päätöksen selvitysaineistoksi*, vaikka ratkaisun tosiasia-perusta voi rakentua tätä *laajemmalle ja menettelyssä näkymättömälle selvitykselliselle kokonaisuudelle*.

Kohdistumisongelman realisoituminen ei tällöin edellytä muodollisesti automaattista päätöstä eikä ratkaisovalta-aseman muodollista siirtymistä järjestelmälle. Oikeusturvan kohdistumisen kannalta olennaisempi on *tekoölyjärjestelmän tuotoksen oikeudellinen funktio menettelyssä*.

Kohdistumisongelma asettuu tällöin *selvityksellisen perustan muodostumisen tasolle*, jossa *tunnistettavuus* ei riitä kuvaamaan sitä, miten tekoälyvälitteinen vaikutus syntyy ja välittyy lopulliseen päätökseen.

Klassinen oikeusturvan lähtökohta olettaa *menettelyllisesti tunnistettavan selvityksen*: ratkaisua-aineiston, joka tulee olla saatettavissa *hallintomenettelyllisesti jäsennettyyn muotoon*, jossa sen sisältö, perusteet ja vaikutus ovat havaittavissa ja yksilöitävissä. Tekoälyavusteisessa selvitysvaiheessa tämä oletus ei kaikilta osin toteudu, jos *tekoälytuotos apuvälinekvalifioinnilla jää menettelyllisesti tunnistamattomaksi*, vaikka sillä olisikin *funktionaalinen vaikutus* ratkaisun selvityksellisen perustan muodostumiseen.

Tästä syystä *tunnistettavuus* saa funktionaalisen vastineen *jäljitettävyydestä*: olennaista ei ole ainoastaan *selvityksen muodollinen tunnistaminen*, vaan ”selvityksen” synnyn, painottumisen ja vaikutusperiaatteen *jäljitettävyys* osana päätöksen perustarakennetta. Arvioitavissa sekä riitautettavissa olemien eivät muutu, mutta niiden toteutuminen riippuu siitä, missä määrin *tekoälyavusteisen selvityksen jäljitettävyys* kykenee korvaamaan *tunnistettavuuden puutetta*.

Menettelyllinen oikeusturva olettaa vaikutuksen kohdistuvan *tunnistettaviin ja oikeudellisesti jäsennettyihin menettelyakteihin*; *korjaava oikeusturva* olettaa hallintopäätöksen *perustelujen ja aineiston riittävän jäljitettäväksi perustaksi*. Oikeusturvarakenne säilyy molemmilla tasoilla muodollisesti ennallaan mutta voi jäädä *aineellisesti vajaaksi* suhteessa siihen, miten perusteet ovat *tosiasiassa muodostuneet*.

6.2 Hallinto-oikeudellisten takeiden kohdistumisongelma

Hallinto-oikeudellinen oikeusturva saa valtiosääntöisen kehyksen hallinto-oikeuden uudelleenkoostumisesta perustuslailliseksi oikeusturvaksi, jota hallintolaki ja sen muu liitännäissääntely konkretisoivat.¹³⁰ Sen elementtien konkretisointi muodostaa funktionaalisesti erottuvia ryhmiä. *Yleiset laatuvaatimukset* kohdistuvat hallintotoiminnan rakenteeseen ja viranomaisuhteeseen. *Vaiheittaiset menettelytakeet* jäsentävät yksittäisen asian käsittelyä vireilletulosta päätökseen. *Oikeussuojakeinot* mahdollistavat virheellisen ratkaisun saattamisen uudelleen arvioitavaksi. *Vastuurakenteet* kytkevät päätöksen lainmukaisuuden nimettyyn vastuulliseen toimijaan.

¹³⁰ Government > governance. Hallinto-oikeuden laajenemisesta ja supistumisesta: Kuopus 2000, s. 86–100(98); rekonstitutionalisoitumisesta: Tuori 2003, s. 234–239; hallinto-oikeuden valtiosääntöoikeudellisesta ytimeistä ja oikeusturvan peruskytkennoistä laajemmin: Niemivuo, ym. 2010, s. 457–461 sekä Mäenpää 2023, s. 71–78.

Jaottelu on esityksellinen eikä pyri luomaan uutta kategorisointia. Sillä jäsennetään voimassa olevien hallinto-oikeudellisten oikeusturvatakeiden konkretisoitumispisteitä. Jäsentely toimii ta-keiden kohdistumisen arviointikehyksenä tekoölyavusteisessa selvitysvaiheessa.

6.2.1 Yleiset laatuvaatimukset

Asianmukainen käsittely rakentuu perustuslain¹³¹ ja hallintolain¹³² varaan. Asian käsittelyn on ol-tava *asianmukaista ja viivytyksetöntä*.¹³³ Asianmukaisuus ja viivytyksettömyys muodostavat hal-linto-oikeudellisen oikeusturvan yleisen laatutason. Perustuslaillinen vaatimus käsittelystä konkretisoituu hallintolaissa menettelyllisinä velvollisuuksina ja laadullisina vaatimuksina. ”Kä-sittelyn asianmukaisuutta ja hyvää hallintoa on – mahdotonta määritellä yksiselitteisesti tai kat-tavasti.” Tekoölyavusteisen selvitysvaiheen vaikutus voi jäädä apuvälinekvalifioinnin vuoksi me-nettelyllisesti tunnistamattomaksi, jolloin sen ohjaama aineisto ei tule arvioiduksi osana asian asianmukaisuuden ja riittävän selvittämisen oikeudellista tarkastelua.¹³⁴

Hallinnon oikeusperiaatteet osana hyvän hallinnon perusteita konkretisoivat tasapuolisuuden, tarkoitussidonnaisuuden, puolueettomuuden, oikeasuhtaisuuden ja oikeutettujen odotuksien suojan hallintolaissa.¹³⁵ Tekoölyavusteisessa selvitysvaiheessa yhdenvertaisuusperiaatteella *edellytetään samanlaisten asioiden käsittelyä samalla tavalla*. Järjestelmän tavoittamattomissa olevat tiedot merkitsevät, että arviointi voi kohdistua lopputulokseen, jonka *eroavaisuudesta ei tiedetä eikä sitä siksi arvioida*. Objektiviisuusperiaatteen kannalta järjestelmäarkkitehtuuriset eh-dolliset valinnat vaarantavat viranomaisen toimimisen puolueettomasti ja sivuvaikutuksista va-paasti. Tekoölyjärjestelmän *kehittäjän valinnat* muodostuvat järjestelmän *käyttönottajan* vaiku-tuspiiriin ulkopuolella eikä *puolueettomuuden tai tasapuolisuuden arviointi ulotu sellaisiin raken-teellisiin valintoihin, jotka saavat oikeudellista suojaa*.¹³⁶

¹³¹ PeL 21 § 1 mom.: ”— käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä —”.

¹³² HL 1 § (*hyvä hallinto, oikeusturva, palvelujen laatu ja tuloksellisuus*).

¹³³ HL 7 § (*Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus*); 23 § (*Käsittelyn viivytyksettömyys*).

¹³⁴ Mäenpää 2023, s. 396: Asianmukainen käsittely on huolellista, riittävästi selvittävää, erityispiirteitä huomioon ottavaa, vuorovaikutusta ja päätöksenteon hyväksyttävyyttä tukevaa menettelyä. Hyvän hallin-non sisältö ei rajoitu menettelysääntöihin, vaan siihen kuuluvat myös laatu, läpinäkyvyys, saavutettavuus ja hallinnollisen toiminnan yleinen luotettavuus.; Käänteisesti asianmukaisuudella voi pyrkiä peruste-lemaan apuvälinekvalifiointia.

¹³⁵ HL 6 §: (*Hallinnon oikeusperiaatteet*); jaottelusta esim. Kulla 2026, *Oikeustiede:hallinto-oikeudelliset periaatteet*; Vrt. PeL 6 § sekä 21 § (*valtiosääntölähtöisyys*); ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 4–5 (perusoi-keuksien yleisistä rajoittamisedellytyksistä).

¹³⁶ Kahdessa esimerkissä jokin selvityksellisesti merkityksellinen seikka jää oikeudellisesti tavoittamatto-miin, mutta vaikuttaa silti lopputulokseen. Tarkoitussidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden ja luottamuk-sensuojan vaikutus tekoölyavusteisessa selvitysvaiheessa edellyttäisi tästä rakenteellisesta tarkaste-lusta poikkeavia linjoja eikä sitä ole tämän tarkastelun puitteissa kehitetty.

Esteellisyys kohdistuu luonnolliseen henkilöön, jonka esteettömyyttä asian käsittely edellyttää. Sääntely olettaa, että ratkaisun valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvat *henkilöt* voidaan yksilöidä ja että heidän suhdettaan asiaan voidaan arvioida.¹³⁷ Apuvälinekvalifioinnissa tuotosta pidetään *virkamiehen valmistelutyön sisäisenä*, jolloin esteellisyyсарviointikin kohdistuu lähtökohtaisesti vain virkamieheen itseensä. Järjestelmän sisäisten valintojen ja painotusten vaikutus suhteessa tuotokseen saattaa jäädä tällaisen arvioinnin ulkopuolelle, vaikka vastaavaa vaikutusvalta saattaisi olla hallinto-oikeudellisesti relevantti, jos sen takana olisi henkilö.¹³⁸

6.2.2 Vaiheittaiset menettelytakeet

Selvittämisvelvollisuus tarkoittaa, että viranomaisen on huolehdittava asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.¹³⁹ Velvollisuus kohdistuu siihen *selvitykseen*, joka menettelyssä *tunnistetaan* asian ratkaisemisen perustaksi. Vastuu selvittämisestä kuuluu toimivaltaiselle viranomaiselle ja asiaa käsittelevälle virkamiehelle. Jos tekoälyjärjestelmä kuitenkin kvalifioidaan pelkäksi apuvälineeksi, tuotoksen yhteys selvitykseen ei välttämättä ole osa selvittämisvelvollisuuden oikeudellista arviointia. Kohdistumisongelma voi tällöin paikantua *kvalifiointiin*: velvollisuus kohdistuu aineistoon, joka on saatettu oikeudelliseksi selvitykseksi, vaikka ratkaisun faktinen muodostuminen voi samalla perustua myös sellaiseen tekoälyvälitteiseen jäsenyykseen, joka jää kvalifioinnilla pois.¹⁴⁰

Asianosaisen kuuleminen on lainsoveltajaan kohdistuva velvollisuus, jolla taataan, että ennen asian ratkaisemista asianosaiselle varataan tilaisuus lausua *mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa ratkaisuun*.¹⁴¹ Kuuleminen kohdistuu *hallinto-oikeudellisesti merkitykselliseksi tunnistettuun selvitykseen*. Apuvälinekvalifioidussa selvitysvaiheessa *tekoälytuotos voi jäädä tunnistamisen ulkopuolelle*. Kuuleminen voi tällöin kohdistua *lopputulokseen ja näkyväksi tehtyihin perusteisiin* ulottumatta siihen tekoälyvälitteiseen informaatioon, jonka varassa päätös on saattanut muodostua. Tästä syntyy

¹³⁷ HL 27-30 §; Mäenpää 2023, s. 406–407: esteellisyys on *subjektiivista puolueettomuutta*.

¹³⁸ Tekoälyn funktionaalinen rinnastus tarkoittaa luonnollisesti, että apuväline ei ole päätöksentekijä; Ks. 5.1/5.4.

¹³⁹ HL 31 §: riittävä ja asianmukainen selvittäminen (seikat, mihin päätös perustuu), tosiasioiden arviointi ja sovellettavien oikeussääntöjen tunteminen; Ks. myös Mäenpää 2023, s. 443–445.

¹⁴⁰ Ks. 6.1.: apuvälinekvalifiointi peittää selvittämisvelvollisuuden funktion; hallintoasian lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu edellyttää riittävää ja paikkansapitävää tosiasiatietoa sekä asianmukaista selvittämistä. Selvittämisvelvollisuus kohdistuu siten siihen informaatioon, jonka varaan päätöksen ai-neellinen oikeellisuus rakentuu.

¹⁴¹ PeL 21 § 2 mom.: *oikeus tulla kuulluksi* (oikeusturvaperusoikeutena; osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita); HL 34 §; Käytännössä asiallisista perusteista ja tosiseikoista, selvityksistä ja selityksistä. Ks. Mäenpää 2023, s. 465–468.

aineellinen kuulemiskatkos: viranomaisen yksilöinti määrittää sitä, mistä selvityksestä asianosainen voi lausua. Mahdollisuus lausua tekoälyjärjestelmän vaikutuksesta riippuu siitä, missä määrin järjestelmän käyttö ja sen tuottama jäsenyys *saatetaan näkyväksi*.¹⁴²

Päätöksen perusteleminen muodollisesti tarkoittaa, että *perustelujen tulee käydä selvästi ilmi itse päätöksestä*. Aineellisesti perustelujen tulee ilmaista ne *seikat ja selvitykset sekä sovelletut säännökset*, joihin ratkaisu perustuu. Perustelujen tehtävänä on tehdä päätöksen tosiasiallinen oikeudellinen muodostuminen jälkikäteen arvioitavaksi.¹⁴³ Apuvälinekvalifioidun selvitysvaiheen kannalta huomionarvoista on, että *perusteluihin kirjataan kuitenkin vain lopputuloksen kannalta relevantit seikat*. Tällöin tekoälyvälitteinen tuotos, joka *on voinut ohjata seikkoja*, jää tällaisen perusteluketjun ulkopuolelle. Tällöin voi syntyä *aineellinen perustelukatkos* arvioitavuuden ja sen varsinaisen muodostumisvaiheen välille.¹⁴⁴

Käsittelyn julkisuus ja asianosaisjulkisuus ulottuvat viranomaisen asiakirjoihin ja toimintaan. Asiakirjajulkisuuden edellytyksenä on, että aineisto on viranomaisen hallussa ja kuuluu sen tehtäväpiiriin. Asianosaisella on lisäksi oikeus saada tieto sellaisten asiakirjojen sisällöstä, jotka *voivat tai ovat voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn*.¹⁴⁵ Jos tekoälyjärjestelmän käyttö jää virkamiehen epäviralliseksi tai dokumentoimattomaksi *ad hoc -apuvälineeksi* eikä se tule osaksi asianhallintaan liitettyä aineistoa, sen tuottama tai muokkaama selvityksellinen sisältö *ei saa viranomaisen asiakirjan asemaa*. Tällöin julkisuus kohdistuu *muodollisesti asiakirja-aineistoon*, eikä välttämättä kata sitä *selvityksellistä vaikutusta*, joka on tosiasiallisesti ohjannut asian käsittelyä. Sama rajoite heijastuu asianosaisjulkisuuteen: tiedonsaantioikeus määräytyy *viranomai-*

¹⁴² Apuvälinekvalifiointi peittää kuulemisen kohteen: *päätöksen kannalta merkityksellisen*. Apuvälinekvalifiointi riittää yksilöimään sitä, mihin asianosaisen vaikutusmahdollisuudet kohdistuvat.

¹⁴³ PeL 21 § 2 mom.: *oikeus saada perusteltu päätös* (oikeusturvaperusoikeutena; osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita); HL 45 §; Mäenpää 2023, s. 545–548 (*Hallintopäätöksen perustelut*).

¹⁴⁴ Apuvälinekvalifioinnissa apuväline ei ole seikka, eikä se ole selvitysvelvollisuuden (31 §) mukainen selvitys, vaan työväline. Perustelut säilyvät muodollisesti päätöksen osana, mutta niiden tosiasiallinen arvioitavuus supistuu, koska ratkaisuun johtanut valikoiva ja painottava selvityksellinen jäsenyys ei tule perusteluissa näkyväksi.

¹⁴⁵ PeL 21 § 2 mom.: *käsittelyn julkisuus* (oikeusturvaperusoikeutena; osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita); PeL 12 § 2 mom. (*[Sananvapaus ja] julkisuus*); *perustuslaillinen julkisuusperiaate*; Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki), erit. 1 § (*Julkisuusperiaate*) ja 11 § (asianosaisen tiedonsaantioikeus / asianosaisjulkisuus).

sen asiakirjaksi kvalifioidun aineiston perusteella, jolloin käsittelyyn vaikuttanut, mutta dokumentoimattomaksi jäänyt tekoälyvälitteinen jäsenitys voi jäädä oikeudellisen näkyvyyden ulkopuolelle.¹⁴⁶

6.2.3 Oikeusturvakeinot

Oikaisuvaatimus on erityissäännökseen perustuva hallintopäätökseen kohdistuva ensivaiheen muutoksenhakukeino, jonka tarkoituksena on mahdollistaa virheellisen päätöksen korjaaminen viranomaisessa ilman hallintotuomioistuinkäsittelyä. Muutoksenhaun kohteena on sekä päätös että sen perusteet, jolloin tehokas käyttö edellyttää asianosaiselta kykyä yksilöidä ratkaisuun vaikuttaneet seikat. Oikaisuvaatimusmenettely rakentuu kuitenkin aina lain erityissäännöksen vaaraan, eikä se muodosta yleistä muutoksenhakuoikeutta, vaan toimii erikseen säädetyissä asiaryhmissä.¹⁴⁷ Menettelyn tehokkuus kytkeytyy siten sekä päätöksen jäljitettävyyteen että siihen, että ratkaisuun johtanut selvitysaineisto on menettelyllisesti tunnistettavissa ja asianosaisen saavutettavissa.

Päätöksen korjaamismenettely jakautuu *asiavirheen*, *kirjoitusvirheen* ja *itseoikaisun* kaltaisiin erillisiin mekanismeihin, joiden oikeudellinen luonne ja edellytykset poikkeavat toisistaan. Viranomainen voi poistaa asiavirheen edellyttäen, että päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen tai on muutoin ilmeisesti virheellinen, jolloin korjaaminen kohdistuu ratkaisun aineelliseen perustaan. Kirjoitusvirheen korjaaminen viranomaisessa rajoittuu selviin teknisluonteisiin virheisiin, kuten kirjoitus- ja laskuvirheisiin, eikä ulotu päätöksen aineelliseen arviointiin. Itseoikaisu puolestaan mahdollistaa viranomaiselle päätöksen muuttamisen ennen muutoksenhakuvaihetta, erityisesti oikaisuvaatimuksen takia.¹⁴⁸ Asiavirheen korjaaminen on teko-

¹⁴⁶ Julkisuusperiaatteessa kohdistumisongelma muistuttaa dokumentointikynnykseen liittyvää katkosriskiä, jossa viranomaisen asiakirjaksi muodostumaton tekoälyvälitteinen selvitysaineisto jää kokonaan julkisuusjärjestelmän ulkopuolelle. Asianosaisjulkisuudessa kohdistumisongelma ilmenee puolestaan kvalifikaation kautta, jossa tiedonsaantioikeus määräytyy sen perusteella, mikä aineisto tunnistetaan asian käsittelyyn vaikuttaneeksi, vaikka ratkaisun tosiasiallinen selvityspohja voi rakentua tätä laajempaan ja osin näkymättömäksi jäävään jäsennykseen.

¹⁴⁷ HL 49 a–49 g § (*Oikaisuvaatimus*); Mäenpää 2023, s. 601–603; automaattisen ratkaisemisen erityisestä oikeussuojaedellytyksestä Ks. jakso 3.

¹⁴⁸ HL 50 § (*Asiavirheen korjaaminen*: virheellinen tai puutteellinen selvitys, uusi selvitys); 51 § (*Kirjoitusvirheen korjaaminen*); Mäenpää 2023, s. 587–600 (*Hallintopäätöksen korjaaminen*) Ks. myös s. 305 (*Keskeiset oikeusturvamenettelyt hallintoasioissa*); *Hallintokantelua ja muistuta* ei tässä yhteydessä tarkastella, koska ne eivät ole varsinaisia oikeussuojakeinoja, joilla muutettaisiin tai kumottaisiin yksittäistä hallintopäätöstä, vaan hallinnon valvonta- ja ohjausmekanismeja, joilla ei ole suoraa vaikutusta asian lopputuloksen oikeudelliseen sitovuuteen: HL 53 a–53d § sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, erit. 5-luku) ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetut lait (785/1992, erit. 3-luku).

älyavusteisen selvitysvaiheen kannalta näistä keskeisin, koska sen soveltamiskynnys liittyy nimenomaan *selvityksen riittävyteen ja oikeellisuuteen*. Korjaus voi periaatteessa aktivoitua tilanteessa, jossa ratkaisun taustalla oleva tekoälyavusteinen tuotos on ollut *virheellinen tai puutteellinen*. Sen soveltaminen kuitenkin edellyttää, että virheellinen selvitys on yksilöitävissä menettelyllisesti ja kiinnitettävissä päätöksen perustaksi tunnistettuun. Tällöin *kohdistaminen edellyttää kvalifikaatiota*, joka voi rajata korjauksen ulottumisen muodolliseen asiakirja-aineistoon sisältyvään selvitykseen eikä koko tosiasialliseen ratkaisun tietopohjaan.

6.2.4 Vastuurakenteet

Virkavastuu tarkoittaa, että virkamies on rikosoikeudellisessa ja vahingonkorvausvastuussa virkatoimistaan, ja vastuu kohdistuu siihen luonnolliseen henkilöön, joka käyttää julkista valtaa tai tekee hallintopäätöksen. Sen funktio on *situa päätöksen lainmukaisuus tunnistettavaan toimijaan*, jonka toiminta on *oikeudellisesti arvioitavissa*.¹⁴⁹ Virkavastuun kohdentuminen säilyy ennaltaan apuvälinekvalifioidussa selvitysvaiheessa, vaikka päätöksen valmisteluun vaikuttava selvityksellinen jäsenitys voi muodostua osin sellaisessa teknisessä ympäristössä, joka ei ole sellaisenaan virkavastuun suoran arvioinnin kohde. Vastuu kohdistuu siten *päätöksentekijään ja järjestelmän käyttöönottamiseen liittyviin huolellisuus- ja valvontavelvoitteisiin, eikä järjestelmän sisäiseen prosessointiin erillisenä oikeudellisena toimijana*.

Virkavastuu ei rajoitu yksittäiseen päätöksentekotilanteeseen, vaan se ulottuu järjestelmän käyttöönoton, hankinnan ja valvonnan järjestämiseen. Näistä vastaavat kantavat vastuuta siitä, että hallinnon järjestelmäratkaisut täyttävät hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset.¹⁵⁰ Kun tekoälyjärjestelmä toimii viranomaisen sisäisenä apuvälineenä, se ei muodollisesti ole julkisen hallintotehtävän siirtämistä, mutta järjestelmän rakenteelliset valinnat voivat silti vaikuttaa siihen, millaiseksi päätöksen tosiasiallinen selvityspohja muodostuu, mikä heijastuu viranomaisen huolellisuus- ja valvontavastuuseen.

¹⁴⁹ PeL 2 § 3 mom. (lainalaisuudesta), 118 § (*Virkavastuu*), 124 § (*Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*), hallintolaki 6 § (hyvä hallinto), rikoslaki (39/1889, jäljempänä RL)(40 luku – *Virkarikok-sista*); vahingonkorvauslaki (412/1974, jäljempänä VahL)(3 luku-*Työntekijän ja virkamiehen korvausvas-tuu*); Mäenpää 2023, s. 309–320.

¹⁵⁰ Tekoälyasetus 26 art. (*Käyttöönottajien velvollisuudet*); tekoälyjärjestelmien valvontalaki 18 §, tiedon-hallintalaki erit. 28 g §.

6.3 Hallinnon arkea koskevien legitimointien arviointi

Tekoälyavusteisen selvitysvaiheen oikeudellinen arviointi jäsentyy *tunnistetun hallinnollisen toimintatavan* ja sen perustelujen kautta.¹⁵¹ Oikeudellinen tarkastelu kohdistuu siihen, missä määrin erilaiset valmisteluvaiheissa käytetyt tekoälylliset välineet kuuluvat hallintomenettelyn *oikeudellisesti relevanttiin selvitysrakenteeseen* ja missä määrin ne jäävät sen *ulkopuolelle*. Kysymyksellä ei problematisoida yksittäisen teknologian hyväksyttävyyttä vaan selvitetään sitä, *mihin selvityksen muodostuminen oikeudellisesti kohdistuu ja millä perusteilla sen vaikutus kiinnittyy hallintopäätöksen aineelliseen perustaan hallintotodellisuudessa*.

Vallitseva toimintatapa nojaa viiteen perustelusuuntaan: funktionaaliseen rinnastukseen, ihmiskontrolliin ja virkavastuuseen, yleisten takeiden kohdistumiseen, unionioikeudelliseen sääntelykehikseen sekä tehokkuus- ja resurssiperusteluihin.

6.3.1 Funktionaalinen rinnastus muihin selvityskeinoihin

Hallinto-oikeudellinen tekoälyavusteisen selvitysvaiheen kvalifiointi rakentuu sille, että viranomaisen käyttää valmistelussa erilaisia teknis-organisatorisia välineitä. Erilaiset muistiot, tietojärjestelmät ja asiakirjahallinnan ratkaisut muodostavat välineellisen kokonaisuuden, jossa selvityksen tuottaminen on erotettavissa päätöksenteon oikeudellisesta perustasta. Tekoäly sijoittuu tähän rakenteeseen funktionaalisen rinnastuksena valmistelua tukevana välineenä muiden joukossa. Rinnastus kiinnittää järjestelmän viranomaisen sisäiseen valmisteluun ja erottaa sen päätöksenteon aineellisesta perustasta.¹⁵²

Tuottava tekoälyjärjestelmä, sellaisena kuin se on edellä jaksossa 5.3 kuvattu, rakentuu lopulta probabilistiselle toimintalogiikalle. Tuotos muodostuu matemaattis-tilastollisen mallinnuksen, koulutusaineistosta opittujen yhteyksien ja syötteen kautta todennäköisimmäksi vastaukseksi. Tuotoksen muodostumisessa ei tapahdu yksittäisten päättelyaskeleiden tai oikeussääntöjen

¹⁵¹ Hallinnon arjen legitimointi -ilmaisu viittaa tähän: miten tekoälyllistynyttä selvitysvaihetta käytännössä perustellaan tänään. Esimerkitapaukset käyttävät tästä muotoa ”**empiirinen havainto**”.

¹⁵² **Empiirinen havainto**: Yle 26.1.2026: *Hyvinvointialueet käyttävät tekoälyä vanhuspalveluissa – omaisen hämmästyti AI-merkinnästä päätöksessä* (Kanta-Hämeen hyvinvointialueen kehitysjohtajan luonnehdinta järjestelmästä vain apuvälineenä); **empiirinen havainto**: Yle 10.3.2026: *Oma Häme hyväksyi ensimmäisen tekoälypolitiikkansa – osa päättäjistä vaatii rohkeampaa otetta* (apuvälineeksi määrittelymisen institutionaalinen artikulointi hyvinvointialueen virallisessa linjauksessa: vaikka tekoäly toimii apuna, päätöksistä ja niiden seurauksista vastaa aina ihminen).

eksplisiittistä seuraamista. Tekoälyasetuksessa tekoälyjärjestelmä tarkoittaa automaattista järjestelmää, joka on tehty toimimaan autonomisesti eri tasolla. Tuotoksen muodostumisen mekanismit sijoittuvat muiden valmistelun apuvälineiden operatiivisen jäljitettävyyden ulkopuolelle.

Funktionaalisen rinnastuksen oikeudellinen kohdistuminen määräytyy sen käyttötarkoituksen, eikä sen tuotoksen rakenteellisen aseman mukaan. Rinnastus kohdistuu viranomaisen välineen käyttöön eikä se silloin ulotu välineen tuotoksen asemaan päätöksen aineellisessa perustassa. Tällöin selvityksen jäsenyminen ennen viranomaisen arviointia jää rinnastuksen normatiivisen erottelukyvyn ulkopuolelle. Apuvälinekvalifiointi tunnistaa välineen, mutta ei sen tuotoksen oikeudellista roolia selvityksen muodostumisessa.¹⁵³

6.3.2 Ihmiskontrolli ja virkavastuu menettelytakeena

Hallintomenettelyn klassinen vastuurakenne perustuu siihen, että julkisen vallan käyttö säilyy viranomaisella ja virkavastuu kohdistuu päätöksen tehneeseen yksittäiseen virkamieheen. Tekoälyavusteisessa selvitysvaiheessa järjestelmä toimii valmistelua tukevana välineenä eikä muodollisena päätöksentekijänä. Muodollinen ratkaisuvallta kuuluu virkamiehelle, jonka lisäksi virkavastuu kiinnittyy viranomaisen tekemään hallintopäätökseen. Ihmiskontrolli toteutuu siten, että järjestelmän tuotos saatetaan virkamiehen tarkastettavaksi ennen ratkaisua.¹⁵⁴

Tekoälyjärjestelmän tuotoksen saattaminen virkamiehen tarkastettavaksi ennen ratkaisua on ehdotonta. Tarkastuksen tosiasiallinen rakenne kuitenkin määräytyy edellä jaksossa 5.4.2 esitetyn apuvälinekvalifioinnin mukaisesti: tarkastus perustaa virkamiehen omaa arviota suhteessa alkuperäisaineistoon (*perusteltu apuvälinekvalifiointi*), säilyy muodollisena ilman vastaavaa sisällöllistä kontrollia (*muodollinen apuvälinekvalifiointi*), tai kaventuu tuotoksen omaksumiseksi sellaisenaan (*kumileimasinrooli*). Tekoälyasetus edellyttää käyttöönottajalta järjestelmän ihmisvalvonnan järjestämistä, ja samalla asettaa käyttöönottajalle tähän liittyviä velvoitteita. Tekoälyjärjestelmän tuotoksen rakenteellinen luonne määrittää sen kontekstin, jossa virkamiehen tarkastusvelvollisuus konkretisoituu yksittäisessä hallintoasiassa.

Oikeudelliselta kohdistumispinnaltaan ihmiskontrolli ja virkavastuu määräytyvät muodollisen ratkaisuvallan mukaan. Muodollisen ratkaisuvallan ongelma on, ettei se kykene määrittämään

¹⁵³ HL 31 §, 34 §, 45 §, AIA 3(63) art. (Tässä asetuksessa tarkoitetaan ”yleiskäyttöisellä tekoälymallilla” —).

¹⁵⁴ **Empiirinen havainto:** Yle 7.4.2026: *Tekoäly voi päättää pian hoitoon pääsystä, jos lakimuutos menee läpi* (Mehiläisen perusterveydenhuollon johtaja: [tekoäly – kirjaisi tiivistelmän ammattilaisen tarkistuksen jälkeen potilastietojärjestelmään](#)); **empiirinen havainto:** Yle 21.4.2026: *Julkinen Suomi kokeilee nyt urakalla tekoälyä* (valtiovarainministeriön johtavan asiantuntijan muotoilu virkamiehen tarkistusvelvollisuudesta: [virkamiehen täytyy huolehtia siitä, että vastaukset ja päätökset ovat oikein](#)).

päätöksen aineellisen perustarakenteen muodostumispaikkaa. Virkavastuu voidaan kohdistaa päätökseen ja sen perusteluihin, ei siihen menettelyvaiheeseen, jossa selvityksen rakenne on muodostunut ennen viranomaisen arviointia. Vastuun kohdistumispinnan ulottuessa päätöksen kokonaisuuteen selvityksen sisäinen muodostumismekanismi jää tämän ulkopuolelle.¹⁵⁵

6.3.3 Hallintolain takeiden kattavuus

Hallintolain menettelytakeet muodostavat hallinto-oikeudellisen oikeusturvan perusrakenteen, jotka kohdistuvat hallintoasian käsittelyyn kokonaisuutena. Takeet edellyttävät selvitykseltä oikeudellisesti tunnistettavaa muotoa, jotta valmisteluaineistoon kohdistuminen toteutuu. Yleisten takeiden rakenteellinen kantavuus perustuu siihen, että ne ulottuvat menettelyn kaikkiin vaiheisiin asiakohtaisesti.¹⁵⁶

Tekoälyjärjestelmän tuotos ei jäsenny olettamaan, jonka varaan hallintolain yleiset takeet on muotoiltu. Tuotos ei palaudu yksittäisiin lähteisiin eikä rekonstruoitavissa oleviin päättelyn askeliin, joiden kautta selvityksen riittävyysarviointi, kuulemisen kohdistaminen tai perustelujen sisältö määräytyisivät. Edellä jaksossa 6.1 esitetyn jäsennyksen mukaan tekoälyvälitteisessä selvityksessä tunnistettavuus saa funktionaalisen vastineen jäljitettävyydestä: selvityksen oikeudellinen jäsentymisen edellyttää tuotoksen synnyn, painottumisen ja vaikutusperiaatteen jäljitettävyyttä osana päätöksen perustarakennetta. Tekoälyasetuksen läpinäkyvyysveloitteet kohdistuvat järjestelmän tarjoajaan ja järjestelmän ominaisuuksiin, eivät yksittäisen tuotoksen menettelylliseen muotoon hallintoasian sisällä.

Menettelytakeiden aineellinen kohdistumispinta määräytyy selvityksen hallinto-oikeudellisesti jäsennettävissä olevan muodon mukaan. Selvittämismekanismi kohdistuu sen riittävyteen, ei sen muodostumismekanismiin. Kuulemisvelvollisuus kohdistuu aineistoon, joka on tunnistettu oikeudellisesti relevantiksi selvitykseksi. Perusteluvelvollisuus kohdistuu asian oikeudelliseen lopputulokseen ja sen aineellisiin perusteisiin. Yleiset takeet on muotoiltu olettaen, että selvitys

¹⁵⁵ PeL 2 § 3 mom. (lainalaisuudesta), 118 § (*Virkavastuu*), 124 § (*Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*); HL 6 § (hyvä hallinto), 8 b -luku; RL 40 -luku; VahL 3 -luku; AIA 14 art. (ihmisvalvonnasta); 26 art. (käyttöönottajan velvollisuuksista).

¹⁵⁶ ***Empiirinen havainto***: Yle 21.4.2026: *Julkinen Suomi kokeilee nyt urakalla tekoälyä* (Sitran julkisen sektorin tuottavuus -ohjelmajohtaja: valtaosa uudistuksista, joita nyt tarvitaan, ei ole kiinni lainsäädännöstä, vaan enemmänkin este on sen tulkinnessa – oletetaan, että lainsäädäntö estää, vaikka näin ei todellisuudessa olisi); Hallintolain menettelytakeilla viitataan tässä luvun 6.2. funktionaaliseen kategorisointiin vaiheittaisista takeista, jotka kytkeytyvät yksittäisen hallintoasian käsittelyyn (käyt. HL 31 § (selvittäminen); 34 § (kuuleminen [huom. myös PeL 21 § 2 mom.: *oikeus tulla kuulluksi*]) ja 45 § (perusteleminen [huom. myös PeL 21 § 2 mom.: *oikeus saada perusteltu päätös*])).

on rekonstruoitavissa siihen johtaneiden tietojen ja päätelmien kautta. Takeiden aineellinen kohdistuminen edellyttää erillistä oikeudellista määrittelyä, jos selvityksen rakenteellinen muodostuminen ei jäsenny tähän oletamaan.¹⁵⁷

6.3.4 Unionioikeudellinen sääntelykehys

Unionioikeudellinen nykysääntely rakentuu erityisesti tietosuojaja- ja tekoälyasetuksen varaan. Sääntelyinstrumenttien tehtävänä on kohdistaa velvoitteita sekä järjestelmiin että niiden käyttöönottajiin. Sääntely muodostaa järjestelmä- ja toimijatasoisen oikeusturvarakenteen, joka täydentää kansallista hallinto-oikeudellista kehikkoa. Tekoälyasetuksen 86 artiklan oikeus selitykseen kohdistuu päätöksen tehneeseen toimijaan ja muodostaa unionitasoisen täydennyksen kansalliseen perusteluvollisuuteen.¹⁵⁸

Tekoälyjärjestelmien käyttö kansallisissa hallintoasioissa ja erityisesti selvitysvaiheessa asettuu unionioikeudellisen sääntelyn piiriin vasta sellaisissa tilanteissa, joissa järjestelmä kvalifioituu tekoälyasetuksen mukaiseksi suurirriskiseksi järjestelmäksi, kuten yleisten etujen mukaisten julkisten palveluiden tarjoamisen tai välttämättömien yksityispalveluiden saannin yhteydessä. Käyttöönottajien velvollisuudet kohdistuvat pääasiassa järjestelmätason ihmisvalvontaan, sen käytön dokumentointiin ja seurantaan. Tekoälyasetuksen oikeus selitykseen aktivoituu vasta päätöksen tekemisen jälkeen ja kohdistuu päätökseen sellaisenaan. Tekoälyjärjestelmän tuotos selvitysvaiheessa ei muodosta tietosuojasetuksen tarkoittamaa pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöstä, koska muodollinen päätöksenteko säilyi ihmisellä.

Unionioikeudellisen sääntelyn kohdistumispinta on järjestelmä- ja toimijatasoinen. Sääntely määrittää järjestelmiltä ja niiden käyttöönottajilta edellytettävät vaatimukset, ei yksittäisen hallintoasian sisäistä selvitysrakennetta. Tekoälyasetuksen 86 artiklan oikeus selitykseen kohdistuu päätöksenteon jälkeiseen vaiheeseen ja kattaa päätöksen, ei sen muodostumiseen vaikuttaneen selvityksen rakennetta. Yksittäisen hallintoasian käsittelyn menettelyllinen kehikko määräytyy

¹⁵⁷ HL 8 b -luku, 53 f §; PeVL 81/2022 vp, kohdat 14–16 (soveltamisala ei kata selvittämistä eikä kuulemistä; jatkovalmistelukehoitus hallintovaliokunnalle); HE 145/2022 vp (soveltamisalan rajaaminen muodolliseen ratkaisuvaiheeseen); AIA 13 art. (läpinäkyvyysvelvoitteet järjestelmän tarjoajalle).

¹⁵⁸ **Empiirinen havainto:** Yle 10.3.2026: *Oma Häme hyväksyi ensimmäisen tekoälypolitiikkansa* (tekoälypolitiikan unionioikeudellinen ankkurointi: [tekoälyn käyttöä ohjaavat EU:n tekoälyasetus ja tietosuojasetus, ja Suomen lainsäädäntö etenee unionin tahtiin](#)); **empiirinen havainto:** Yle 21.4.2026: *Julkinen Suomi kokeilee nyt urakalla tekoälyä* (valtiovarainministeriön vaihteisuusargumentti: [edetään vaiheittain, ensin tekoälyn käyttö neuvonnassa, ehkä myöhemmin päätöksenteko](#)).

kansallisen hallinto-oikeuden mukaan. Unionioikeudellinen sääntely jää tämän kehikon ulkopuolelle myös niissä tilanteissa, joissa sen järjestelmä- ja toimijatason vaatimukset on täytetty.¹⁵⁹

Tekoälyasetuksen läpinäkyvyysvelvoitteiden hallintomenettelyllinen kantavuus jää siten kahden rajoituksen alle. Ensinnäkin velvoitteiden kohde on järjestelmätaso, ei yksittäisen hallintoasian selvityksellinen vaikutusketju. Toiseksi velvoitteet on jo sääntelyn sanamuotoonsa rajattu kaupallisen suojan myöntämään tilaan. Lopputulosta voidaan kuvata *performatiiviseksi läpinäkyvydeksi*: sääntelyinstrumentti tuottaa muodollisia avoimuusakteja, jotka eivät pura sitä rakenteellista asymmetriaa, johon hallintomenettelyn kohdistumisongelma palautuu.¹⁶⁰ Kun valtion käyttämä tieto kulkee sääntelyn sisällä rakennetun *julkisen ja kaupallisen rajapinnan* poikki¹⁶¹ *unionioikeudellinen läpinäkyvyysvaatimus täyttyy muodollisesti samaan aikaan, kun selvityksen aineellinen jäljitettävyyys jää saavuttamatta*. Tämä on rakenteellisesti sama kahtiajakautuminen, jonka tutkielma on tunnistanut hallintomenettelyn sisällä.

6.3.5 Tehokkuus- ja resurssiperustelu

Tehokkuus on hallinto-oikeudellisesti tunnustettu tavoite. Hallintolaki velvoittaa viranomaisen järjestämään toimintansa palveluperiaatteen mukaisesti, ja edellyttää asioiden viivytksetöntä käsittelyä. Perustuslaki turvaa oikeuden saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tekoälyjärjestelmien käyttö hallinnossa palvelee näitä tavoitteita aineiston jäsentämisessä, asioiden priorisoinnissa ja samankaltaisten asioiden yhdenmukaisessa käsittelyssä. Tehokkuus- ja resurssiperustelut kuuluvat viranomaistoiminnan oikeudelliseen oikeuttamiseen reaalisisinä argumentteina ja ohjaavat hallintotoiminnan asianmukaisuuden vaatimusta.¹⁶²

¹⁵⁹ GDPR 22 art.; AIA 6 art. ja liite III (suuririskiset tekoälyjärjestelmät), 86 art. (oikeus yksittäistä päätöstä koskevaan selitykseen), 26 art. (käyttöönottajan velvollisuudet); tekoälyjärjestelmien valvontalaki (yleisesti toimeenpanoesimerkinä); GDPR 22 art. hallintomenettelyllisestä kontekstista ks. Wachter ym. 2017, s. 21–24.

¹⁶⁰ Performatiivisen läpinäkyvyyden käsitteestä avoimen datan ja tekoälyn rajapinnassa ks. yleisemmin Pasquale 2015, luku 4. Käsitteen kantavuus tässä yhteydessä perustuu siihen, että sääntelyinstrumentti tuottaa avoimuuden *aktit* mutta ei tee asianosaiselle saavutettavaksi sitä selvityksellistä vaikutusketjua, johon hallintolain takeet kohdistuvat.

¹⁶¹ Viranomainen syöttää aineistoa kaupallisesti tuotettuun malliin ja saa siitä tuotoksen, jonka muodostumislogiikka säilyy yksityisoikeudellisen suojan piirissä.

¹⁶² **Empiirinen havainto:** Yle 21.4.2026: *Julkinen Suomi kokeilee nyt urakalla tekoälyä* (Konneveden kunnanjohtajan luonnehdinta tehokkuusedusta: yksityistieavustusten käsittely lyheni kuukausista päiviin; Sitran ohjelmajohtajan strateginen kehys: Suomi uhkaa jäädä jälkeen tekoälyn hyödyntämisessä julkisella sektorilla, koska onnistuneita kokeiluja ei osata laajentaa); **empiirinen havainto:** liikenne- ja viestintäministeriö, valtioneuvoston viestintäosasto 10.4.2026: *Hallitus vauhdittaa tekoälyn hyödyntämistä julkisessa hallinnossa*, (pääministerin asettama selvityshenkilö tekoälyn tehokkaammaksi hyödyntämiseksi julkisessa hallinnossa); **empiirinen havainto:** Valtiovarainministeriö 1.4.2026: *Ministerityöryhmä linjasi*

Tekoälyjärjestelmän tuottama tehokkuusetu rakentuu sille, että järjestelmä tiivistää, valikoi, luokittelee ja painottaa aineistoa viranomaisen puolesta. Edellä jaksossa 5.1 kuvatun mukaan käyttötilanteiden tyyppityksessä tämä toiminto sijoittuu teknisestä tukikäytöstä selvitykselliseen käyttöön sen perusteella, missä määrin tuotos vaikuttaa selvityksen muodostumiseen. Hyödyn rakenteellinen voimistuminen tapahtuu sen mukaan, missä määrin viranomainen voi nojata järjestelmän tuotokseen suoraan ilman erillistä alkuperäisaineistoon perustuvaa arviointia. Edellä jaksossa 5.4 esitetty yhdistävää tämän hyödynkasvun selvityksellisen vaikutuksen rakenteelliseen voimistumiseen samasta toiminnallisesta mekanismista.

Tehokkuusperustelun oikeudellinen kantavuus määräytyy suhteessa hyvän hallinnon takeisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on edellyttänyt, ettei massaluonteisessakaan toiminnassa voida vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Tehokkuusperustelun erityispiirre tekoälyavusteisen selvitysvaiheen kohdalla on rakenteellinen: tehokkuusetu syntyy samasta toiminnasta, joka muodostaa tuotoksesta oikeusturvan kannalta merkityksellisen. Tehokkuushyödyn ja oikeusturvariskin rakenteellinen alkuperä yhtyvät samaan toimintoon. Tehokkuusperustelu ei syrjäytä oikeudellisen kvalifioinnin tarvetta tekoälytuotoksen roolista päätöksen muodostumisessa.¹⁶³

6.4 Synteesi

Vakiintunutta toimintatapaa puoltavat perustelut ovat oikeudellisesti painavia. Funktionaalinen rinnastus, ihmiskontrolli ja virkavastuu, hallintolain takeiden riittäminen, unionioikeudellinen sääntelykehys sekä tehokkuus- ja resurssiperustelut ovat kaikki oikeudellisesti perusteltuja lähtökohtia. Kukin *selittää*, miksi tekoälyavusteinen selvitysvaihe sijoittuu osaksi viranomaisen nykyaikaista työtä. Yksikään perustelulinjoista ei sellaisenaan voi olla virheellinen.

Perustelusuunnat tekevät kuitenkin saman rakenteellisen siirron, jossa *tuotos sijoitetaan apuvälinekvalifioinnin sisään*. Se *rinnastetaan* perinteisiin valmistelun välineisiin, *kiinnitetään* virkamiehen lopulliseen ratkaisovaltaan ja virkavastuuseen, *asetetaan* hallintolain yleisten takeiden alaisuuteen, *siirretään* järjestelmä- tai toimijatason sääntelyn piiriin tai *oikeutetaan* tehokkuus- ja resurssinäkökohdilla. Tuotos jää viranomaisen sisäisen valmistelun osaksi, ja muodollinen päätös-

Suomen digitalisaatiokehitystä ohjaavan digikompassin lähettämisestä lausuntokierrokselle – tekoäly aiempaa vahvemmin esiin (tekoäly nostettu poikkileikkaavaksi teemaksi kansallisessa digikompassissa).¹⁶³ PeL 21 § 1 mom.; HL 7 § (palveluperiaate); 23 § (käsittelyn viivytyksettömyys); hyvän hallinnon takeista: PeVL 7/2019 vp; PeVL 78/2018 vp; PeVL 81/2022 vp (*massaluonteisessakaan toiminnassa ei vaaranneta hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa*);

valta säilyy ihmisellä. Tämä on samalla syy siihen, miksi oikeusturvan kohdistumisongelma säilyy. Se kvalifiointi, joka *määrittelee tekoölyavusteisen selvitysvaiheen hallinnollisesti tavanomaiseksi ja hyväksyttäväksi, estää sen tunnistamisen preventiivisten oikeusturvatakeiden käytännöllisenä kohteena.*

Kohdistumisongelma on hallinto-oikeudellisten takeiden tarkastelussa läpäisevä. *Yleiset laatuvaatimukset* kohdistuvat yleisellä tasolla viranomaissuhteeseen ja hallintotoiminnan rakentamiseen. *Vaiheittaiset menettelytakeet* kohdistuvat siihen, mikä menettelyssä on saatettu oikeudelliseen muotoon, eivätkä siihen, mikä tosiasiallisesti ohjaa ratkaisua. *Oikeusturvakeinot* tarttuvat päätöksessä näkyviin perusteisiin. *Vastuurakenteet* kohdistuvat päätöksentekijään, jonka rooli voi rajoittua tuotoksen vastaanottamiseen. Kohdistumisongelma ilmenee hallinto-oikeusturvan takeiden jakamassa *yhteisessä olettamassa: ratkaisuperusteet tunnistettavissa, arvioitavissa ja riitautettavissa.* Tekoölyavusteisen selvitysvaiheen vaikuttaminen asiaratkaisuun voi alkaa kauan ennen menettelyssä oikeudellisesti tunnistettavia selvitysvaiheita. Tällöin myös tekoölyn vaikutus voi jäädä oikeusvaltiollisen oikeusturvan edellytyksen, julkisen vallan käytön perusteiden artikuloitavuuden ja alistamisen, ulkopuolelle.¹⁶⁴

Jännite tiivistyy tähän. *Tekoölyllistyneen hallinnon tekoavusteinen selvitysvaihe ei kuulu sen sääntelyn piiriin, joka turvaa preventiiviset takeet järjestelmän tuotoksen suhteen, eikä sen sääntelyn piiriin, joka korvaa preventiivisiä takeita erityisillä oikeusturvaedellytyksillä.* Yleiset takeet soveltuvat *muodollisesti*, eikä oikeusturvan täydellisestä puuttumisesta voida puhua, mutta niiden *aineellinen kohdistuminen* riippuu siitä, *millaiseksi tekoölyjärjestelmien oikeudellis-selvityksellinen vaikutus menettelyssä tunnistetaan.*

Apuvälinekvalifiointi tuottaa viimeisen *katkoksen*: mikään takeiden konkretisoinnin tasoista ei toistaiseksi kohdista arviointiaan siihen menettelyn vaiheeseen, jossa päätöksen aineellinen perusta voi tällä lailla tekoölyavusteisena muodostua. *Apuvälineeksi määrittelemisen* on se sellainen *selvityksellinen vaikutus*, joka tuottaa *tekoölyjärjestelmän tehokkuusedun*, ja tekee siitä

¹⁶⁴ Triadin teoreettinen LPbD-tausta: Hildebrandt 2015, s. 218 (luku 10.2.3 Legal Protection by Design). Tutkielman analyttinen sovellus suomalaiseen hallinto-oikeudelliseen kontekstiin esitetty edellä jaksossa 3. Jäljitettävyyden tunnistettavuuden funktionaalinen vastine luvussa 6.1.: *tekoölyllistyneen hallinnon selvityksen muodollisen tunnistamisen lisäksi tarvitaan päätöksen perustarakanteen jäljitettävyyden.* *Päätöksen laillisuus ei apuvälinekvalifioinnissa kanna tekoölyvaikutteisen selvitysvaiheen perusrakenteen äärelle, jos perusrakenne muodostuu tekoölyllisessä järjestelmässä päätöksen muodollisesti tekevän viranomaisen tai virkamiehen vaikutuspiirin ulkopuolella. Arvioitavissa- ja riitautettavissa-olo eivät muutu, mutta niiden aineellinen toteutuminen on riippuvainen muodollisen tunnistettavuuden puutteesta.*

myös oikeusturvan kannalta merkityksellisen. Suurin tehokkuus saavutetaan sillä, että järjestelmän annetaan osallistua ratkaisun aineellisen perustan muodostumiseen. Tämän vuoksi tehokkuus- ja oikeusturvanäkökulmia ei voida arvioida toisistaan irrallisina.

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan kokonaisuuden ja erityisesti preventiivisten takeiden selvitysvaiheeseen ulottamisen kannalta olisi tärkeää, että tekoälytuotokset saavat sellaisen oikeudellisen muodon jo asian vireilletulossa, johon hyvän hallinnon takeita voidaan kohdistaa. Tulokinta ei riitä purkamaan tätä rakenteellista asemointia, jonka apuvälinekvalifiointi tuottaa. Purkaminen edellyttää tekoälyavusteisen selvitysvaiheen normatiivista kvalifioimista sellaiseksi menettelylliseksi vaiheeksi, johon oikeusturvan takeet nimenomaisesti kohdistuvat. Tarve on jo kertaalleen tunnistettu.¹⁶⁵

Ongelma ei lopulta ole tekoälyn sijoittaminen hallinnon välineistöön, vaan se, että tämä siirto toimii samalla sen oikeudellisen näkyvyyden omana ehtona. Apuvälinekvalifiointi ei ainoastaan kuvaa järjestelmän asemaa menettelyssä, vaan määrittää, milloin oikeusturvan kohdistuminen ylipäätään aktivoituu. Tällöin oikeusturvan rakenne ei voi reagoida selvityksen tosiasialliseen muodostumiseen, vaan ainoastaan sen hallinnollisesti hyväksytyksi tulleeeseen nimeämiseen. Kohdistumisongelma ei ole sääntelyaukko. Takeiden aineellinen soveltuvuus on rakenteellinen seuraus siitä, että oikeudellinen järjestelmä tunnistaa vain ne vaikutukset, jotka se on jo etukäteen kelpuuttanut menettelyllisesti relevantiksi.

Apuvälinekvalifiointi muodostaa siten tutkielman tunnistanan kohdistumisongelman sisäisen mekanismin. Se on sama oikeudellinen siirto, joka samanaikaisesti mahdollistaa tekoälyjärjestelmien käytön viranomaistyössä ilman erityislainsäädäntöä ja rajaa tämän käytön preventiivisten oikeusturvatakeiden aineellisen kohdistumispinnan ulottumattomiin. Kvalifioinnin kaksoisrooli tekee sen käsitteestä analyttisen keskuksen ja samalla normatiivisen kritiikin kohteen.

¹⁶⁵ PeVL 81/2022 vp, kohdat 14–16 (*Sääntelyn soveltamisala*): Perustuslakivaliokunta on jo automaattisen päätöksenteon lausuntokäytännössä tunnistanut asioiden muissa käsittelyvaiheissa tapahtuvan automaation, joihin sääntely ei kohdistu. Vuonna 2022 perustuslakivaliokunta on nähnyt hallintovaliokunnalle syytä arvioida muiden käsittelyvaiheiden sääntelyä.

7 Johtopäätökset

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan perusrakenne perustuu ajatukseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön perusteet tulee kyetä tunnistamaan, arvioimaan ja riitauttamaan ennen ja jälkeen ratkaisun. Tämä lähtökohta jäsentää myös hallintomenettelyn legitimitettiin: hyvä hallinto ja oikeusturva toteutuvat vasta, kun päätöksen perustana oleva selvitys on riittävän läpinäkyvä, jäljitettävä ja yksilöitävissä niin, että asianosaisella on tosiasiallinen mahdollisuus kohdistaa siihen sekä ennakollinen vaikutus (kuuleminen) että jälkikäteinen kontrolli (muutoksenhaku). Oikeudellisen järjestelmän kannalta keskeistä on tällöin se, että vallankäytön peruste ei jää hallinnon sisäiseksi tai teknisesti läpinäkymättömäksi vaiheeksi, vaan se voidaan rekonstruoida oikeudelliseksi argumentaatioksi.

Automaattista päätöksentekoa koskevassa sääntelykehityksessä tämä lähtökohta on edelleen historiallisesti tunnistettavissa. Lainsäädäntökehitys eteni siten, että ensin asetettiin kysymys siitä, voidaanko päätöksenteko tai sen osa siirtää ei-inhimilliseen prosessiin ilman oikeusturvan rakenteellisen ytimen vaarantumista. Tämän jälkeen on arvioitu hyväksyttävyyden ehdot, eli millaisin rajoituksin, vastuujärjestelyin ja läpinäkyvyysvaatimuksin tällainen siirto voidaan sallia. Vasta tämän normatiivisen arvioinnin jälkeen automaattinen päätöksenteko on hyväksytty rajatusti ja sääntöpohjaisesti määritellyissä tilanteissa. Rakenteellisesti olennaista on ollut se, että järjestelmä pyrki määrittämään automaattisen ratkaisun hyväksyttävyyttä ennakollisesti ja sitomaan sen selkeään oikeusturvakehikkoon ennen sen laajamittaista käyttöönottoa.¹⁶⁶

Tekoälyavusteisen selvitysvaiheen kohdalla kehityskulku on toistaiseksi ollut toisenlainen. Järjestelmiä, jotka osallistuvat asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisen selvitysvaiheen aineelliseen tuottamiseen tai muokkaamiseen, otetaan ahkerasti hallinnossa käyttöön osaksi viranomaisten tavanomaista työskentelyä ilman, että niiden suhdetta hallinto-oikeudellisen oikeusturvan rakenteeseen olisi ensin systemaattisesti määritetty. Tämä merkitsee sitä, että käyttöönotto on edennyt funktionaalisen hyödyntämisen logiikalla: teknologian käyttö on perusteltu tehokkuudella, resurssien kohdentumisella ja hallinnollisen työn tukemisella, ja vasta tämän jälkeen on ryhdytty tarkastelemaan sen oikeudellista asemaa menettelyssä.

Tämä saa aikaan rakenteellisen epäsymmetrian suhteessa automaattiseen päätöksentekoon. Siinä missä automaation kohdalla oikeudellinen hyväksyttävyys vahvasti edelsi käyttöönottoa,

¹⁶⁶ Automaattista ratkaisemista koskevan lainsäädäntökehityksen lähtökohdista ks. edellä jakso 3.3 ja sen alaviitteet; lainsäädäntöhankkeen perusteluista HE 145/2022 vp; perustuslakivaliokunnan arvioinnista PeVL 81/2022 vp.

tekoölyavusteisen selvitysvaiheen käyttö edeltää hyväksyttävyyden systemaattista määrittelyä. Tällä käänteisellä järjestyksellä on oikeudellinen merkitys: se vaikuttaa siihen, missä vaiheessa oikeusturvan takeet kykenevät kohdistumaan järjestelmän toimintaan.

Tekoölyavusteisen selvitysvaiheen oikeusturvaongelma rakentuu käänteiseksi suhteessa asian automaattisen ratkaisemisen sääntelytarpeen logiikkaan. Hallintolain luku säädettiin, koska teknologinen välittyneisyys kykeni muuttamaan sääntelyn aineellista kohdetta (*automaattinen päätöksenteko ei palaudu perinteiseen hallintopäätöksenteon malliin*). Tekoölyavusteisessa selvitysvaiheessa muutos on rakenteellisesti vastakkainen: sääntelyn aineellinen kohde (*oikeusturvafunktio ja rakenteellinen epäluottamus julkisen vallan käyttöä kohtaan*) on tulossa sivuutetuksi, vaikka muodolliseen sovellettavuuteen ei kosketa. Hallintolain takeet säilyvät sovellettavina, mutta niiden aineellinen kohdistumispinta kapenee.

Tällaisen materiaalisen perustan muodostumisen tapahtuessa ilman vastaavaa ennakkollista sääntelykehikkoa, oikeudellisen arvioinnin asema muuttuu myös. Sen sijaan, että oikeudellinen kehikko määrittäisi etukäteen ne ehdot, joilla teknologinen osallistuminen on hyväksyttävä osa hallintomenettelyä, arviointi kohdistuu vakiintuneisiin käytäntöihin jälkikäteen. Oikeus ei tällöin toimi ensisijaisesti normatiivisena rajaajana, vaan reaktiivisena järjestelmänä, joka pyrkii sovittamaan olemassa olevan teknologisen käytännön hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin.

7.1 Tutkimuskysymyksistä

Tutkimuksen pääasiallisessa kysymyksenasettelussa on kyse siitä, millainen jännite syntyy hallintolain automaattista ratkaisemista koskevan erityissääntelyn, hallinto-oikeudellisten menettelytakeiden ja tekoölyavusteisen selvitysvaiheen välille. Hallintolakiin on rakennettu oikeusturvamalli sääntöpohjaiselle automaatiolle, jota tekoölyavusteinen selvitysvaihe ei ole. Tutkimuskohteena on hallinto-oikeudellisen oikeusturvan hahmottuminen tilanteissa, joissa hallintopäätös tehdään muodollisesti perinteisessä menettelyssä, mutta merkityksellinen selvitys tai arviointi syntyy tekoölyavusteisesti ennen ratkaisua.

Pääkysymys tarkentuu kolmella alakysymyksellä. Milloin tekoölyn tuottama selvitys tai arvio on hallinto-oikeudellisesti merkityksellinen osa päätöksentekoprosessia eikä enää pelkän tekninen työväline; mitä jälkikäteen oikeussuojan käyttö tällaisessa tilanteessa edellyttää päätöksen perusteiden ja selvityksen näkyvyydeltä; ja miten menettelytakeet suhteutuvat tilanteisiin, joissa asian ratkaisemisen kannalta merkityksellistä selvitystä tuotetaan algoritmisesti.

Vastaus ensimmäiseen kysymykseen määrittelee tekoälyn tuottaman selvityksen oikeudellisen merkityksellisuuden kynnyksen. Se katsotaan ylityksi tekoälyjärjestelmän tuotoksien rajatessa tai muuten ohjatessa oikeudellisia ratkaisuvaihtoehtoja, joiden pohjalta virkamies muodollisesti päättää asiasta. Kyse on tuotoksen aineellis-rakenteellisesta roolista päätöksen sisällössä sekä muodostumisessa. Erityisesti suurten kielimallien todennäköisyysperäinen tekstinmuodostus, opasiteetti ja ainainen hallusinaatoriski erottamattomana rakenteellisena ominaisuutena ovat seikkoja, jotka määrittelevät tuotoksen antroposentrisesti ja episteemis-ontologisesti muiden selvityskeinojen tuotoksista eroavaksi. Apuvälinekvalifiointi siirtona peittää tämän kynnyksen: se tekee tekoälyn selvitysvaiheessa oikeudellisesti merkityksettömäksi riippumatta tuotoksen tosiasiallisesta ratkaisuudesta päätöksessä. Kynnys voi todellisuudessa ylittyä useammin kuin mitä nykyinen oikeudellinen kvalifiointi antaa ymmärtää, ja tunnistamattomuus on osa rakennetta, ei sen ulkopuolinen ongelma.¹⁶⁷

Vastaus toiseen kysymykseen määrittelee hallinto-oikeudellisten perusteluiden ja selvityksen käytännönläheisen minimivaatimuksen, jotta oikeussuoja on mahdollinen. Korjaavien eli jälkikäteisten oikeusturvakeinojen tehokkuus on sidoksissa preventiivisten takeiden riittävässä määrin toteutumiseen: muutoksenhaku edellyttää perusteltua päätöstä, ja perustellun päätöksen saaminen edellyttää asianmukaista selvittämistä ja kuulemista ratkaisemista ennen. Lainsäätäjä tunnistaa tämän asetelman eksplisiittisesti. Apuvälinekvalifioidussa selvityksessä oikeussuojan ketjutus haurastuu: selvityksen perusteita ei voida avata hallinto-oikeudellisesti relevantilla tarkkuudella, koska tekoälyn tuotos ei luonteensa vuoksi palaudu yksittäiseen lähteeseen tai tunnistettaviin päättelyaskeliin, eikä järjestelmän käyttöä tunnisteta päätöksen perusteissa, koska sen tunnistaminen edellyttäisi sen oikeudellista uudelleenvalifiointia. Jälkikäteinen oikeussuoja ei käytännössä tavoita selvitysvaihetta riittävästi, vaikka muutoksenhaku muodollisesti pysyikin käytettävissä.¹⁶⁸

Vastaus kolmanteen kysymykseen arvottaa preventiivisten menettelytakeiden sovittamista algoritmiseen selvitysvaiheeseen. Ennakolliset menettelytakeet on muotoiltu olettamalla, että selvitys on ihmistoimijan tuottama ja että sen syntyprosessi on rekonstruoitavissa. Käsittelyn julkisuus, kuuleminen, perustelut ja muutoksenhaku kohdistuvat tämän olettamalla varassa siihen, mitä selvitysvaiheessa tapahtuu. Kun selvityksen tuottaa tekoälyllinen järjestelmä, jonka rakenteelliset ominaisuudet poikkeavat ihmistoimijasta, takeiden kohdistuminen muuttuu: ne säilyvät

¹⁶⁷ Ks. tarkemmin edellä jakso 5.3 algoritmista opasiteetista (luontainen, tekninen ja ehdollinen) sekä hallusinaation laskennallisesta väistämättömyydestä.

¹⁶⁸ Hallintolain 31 §, 34 § ja 45 §; jälkikäteisen oikeussuojan ja preventiivisten takeiden yhteydestä ks. edellä jakso 3.1.

muodollisesti voimassa, mutta niiden aineellinen kohde voi kaventua. Tulkinnallinen mukautuminen ei riitä, koska tulkinta ei kykene tuottamaan sitä rakenteellista kytkentää, jota oikeudellinen tunnistaminen edellyttäisi. Ennakolliset takeet voidaan sovittaa algoritmiseen selvitysvaiheeseen vain siten, että selvitysvaihe ensin tunnustetaan oikeudelliseksi vaiheeksi, jolla on omat menettelyvaatimuksensa.¹⁶⁹

Jännite on tunnistettavissa kolmessa kerroksessa. Kynnyksen tasolla apuvälinekvalifiointi voi peittää sen kohdan, jossa tekoälyn tuotos muuttuu päätöksentekoa ohjaavaksi, ja tätä kautta estää oikeudellista tarkastelua siellä missä sitä eniten tarvittaisiin. Jälkikäteen oikeussuojan tasolla menettelyt säilyvät muodollisesti käytettävissä, mutta niiden kohdistuspinta kaventuu, koska selvityksen perusteet eivät ole niiden edellyttämällä tavalla avattavissa. Ennakollisella tasolla julkisuus, kuuleminen, perustelut ja muutoksenhaku eivät kohdistu siihen aineistoon, joka tosiasiallisesti ohjaa ratkaisun sisältöä.¹⁷⁰

Näitä kolmea tasoa yhdistää sama kohdistumislogiikka: oikeusturvamekanismit kiinnittyvät vain sellaisiin menettelyn osiin, jotka on jo ennalta oikeudellisesti nimetty relevantiksi selvitykseksi tai päätöksen perusteeksi, kun taas tekoälyavusteinen selvitysvaihe jää tämän nimeämisrajan ulkopuolelle. Seurauksena on, että oikeudellinen kontrolli ei kohdistu siihen vaiheeseen, jossa ratkaisun aineellinen sisältö tosiasiallisesti muodostuu, vaan sitä seuraaviin myöhempisiin tai muodollisesti tunnistettuihin osiin, jotka kvalifioidaan hallinnollisesti näkyviksi. Oikeusturvan kohdistuminen ja vallankäytön vaikutuksen synty paikka erkanevat toisistaan järjestelmällisesti. Tällöin oikeusturvan instrumentit operoivat rakenteellisesti väärässä vaiheessa suhteessa vallankäytön materiaalisuuteen.

Yhdessä nämä kerrokset muodostavat asetelman, jossa tekoälyavusteinen selvitysvaihe ei kuulu sellaisen sääntelyn piiriin, joka pyrkii turvaamaan menettelyn, eikä sellaisen sääntelyn piiriin, joka pyrkii korjaamaan menettelyä jälkikäteen. Sääntelyjännite on paikannettavissa sääntelyn rakenteeseen, ja sen ratkaisematta jättäminen on lainsäätäjän esittämän lainsäädäntökehotteen laiminlyönti, jota ei ole korjattavissa tulkinnalla.¹⁷¹

¹⁶⁹ Ks. HE 145/2022 vp ennakollisten oikeusturvatakeiden korostumisesta; PeVL 81/2022 vp, kohta 5 ja siellä viitatus PeVL 7/2019 vp; PeVL 49/2017 vp; PeVL 35/2005 vp.

¹⁷⁰ Ks. Kynnys: jakso 5, Kohdistuspinta: jakso 6.

¹⁷¹ Perustuslakivaliokunnan nimenomaisesta lainsäädäntökehotuksesta ks. PeVL 81/2022 vp, kohdat 15–16.

8 Mitä lain tulisi olla

Sääntelyjännitteen ratkaiseminen on lopulta lainsäädäntötehtävä. Tämä esitys on ensisijaisesti lainopillinen ja pääasiassa de lege lata -katsaus voimassa olevaan oikeuteen. Tämän jakson de lege ferenda -ehdotus on luonteeltaan kehotuksellinen ja suuntaa antava. Siinä ei esitä uutta laki-hanketta yksityiskohtineen vaan osoitetaan, mihin tulevan sääntelyn tulisi kenties kohdistua ja millaiselle rakenteelle se voisi nojautua.

8.1 De lege lata

Sääntelyaukon tahaton luonne korostuu hallinnon arjen tarkastelussa. Eli siinä, miten ja millä tavalla hallinnon toimijat puhuvat tekoälyn käytöstä viranomaistoiminnassa.

*”Suomen voimassa oleva lainsäädäntö automaattisesta päätöksenteosta ei koske oppivia järjestelmiä – eli käytännössä tekoälyä – lainkaan. Koneoppivia järjestelmiä voidaan käyttää työn tukena, myös hallinnossa, mutta ei päätöksenteossa ainakaan toistaiseksi.”¹⁷² *”Tekoälyä voi päätöksenteon ulkopuolella käyttää tietyissä tapauksissa tukityökaluna, jos organisaation linjaukset ja ohjeet sen sallivat.*”¹⁷³*

Muotoilu kuvaa täsmällisesti tutkielman tunnistaman lainsäädäntöpuutteen: sääntely ei kata, mutta käyttö on sallittu, ja vastuu sallittavuuden arvioinnista siirtyy organisaatiotasolle. Apuvälikvalifiointi on tällä tavoin institutionalisoitunut viralliseksi ohjeistukseksi.

”Tekoäly tuo paljon mahdollisuuksia ja esimerkiksi hyvinvointialueilla on menossa useita tekoälypilotteja. Meidän tehtävänä on markkinavalvontaviranomaisena antaa nyt alussa yleistä ohjausta suuririskisten tekoälyjärjestelmien vaatimuksista ja käyttöönottajien velvoitteista. Tulemme valvomaan sote-sektorilla käytettävien tekoälyjärjestelmien turvallista käyttöä ja vaatimuksia, jotka tulevat voimaan myöhemmin vuoden 2026 loppupuolella”¹⁷⁴

”Generatiivista tekoälyä on mahdollista hyödyntää oman työn tehostamisessa. Se tarjoaa monia mahdollisuuksia tehostaa ja parantaa työtehtäviä eri aloilla. Se voi auttaa luomaan laadukasta sisältöä, kuten uutisia, blogikirjoituksia, raportteja ja koulutusmateriaalia, sekä ehdottaa ideoita ja

¹⁷² **Empiirinen havainto:** kehittäjille.suomi.fi/oppaat/vastuullinen-tekoaly/dataetiikka/huomioi-lait-ja-suositukset (Suomi.fi-portaalin kehittäjille suunnattu opas) ”Suomen nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista päätöksentekoa koneoppivilla järjestelmillä”. Päivitetty: 27.2.2024.

¹⁷³ *ibid.* kohta ”Harkinnanvaraisissa päätöksissä tekoäly voi olla apuri”. Päivitetty: 13.11.2023.

¹⁷⁴ **Empiirinen havainto:** LVV 24.3.2026: Lupa- ja valvontavirasto valvoo tekoälyn käyttöä sosiaali- ja terveydenhuollossa (Lupa- ja valvontaviraston johtavan asiantuntijan mukaan sen valvontatehtävä on rakennettu markkinavalvonnan logiikalla: se kohdistuu järjestelmiin, ei yksittäistapauksen käsittelyyn).

otsikoita, mikä nopeuttaa kirjoitusprosessia. Lisäksi generatiivinen tekoäly mahdollistaa nopeat käännökset eri kielille.”¹⁷⁵

”Digikompassia on tärkeää päivittää, koska toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Erityisesti tekoäly on nostettava tavoitteissa aiempaa vahvemmin esiin. Digitalisaation ja tekoälyn mahdollisuudet ovat keskeisiä, kun rakennamme tulevaisuuden yhteiskuntaa. On tärkeää, että viemme tekoälyn hyödyntämistä julkisessa hallinnossa eteenpäin suunnitelmallisesti ja vastuullisesti yli hallinnonalojen.”¹⁷⁶

Tilanne vastaa nykyisellään pitkälti sitä, minkä perustuslakivaliokunta tiedosti todessaan, että: *”asioiden muissa käsittelyvaiheissa – joihin [asian ratkaisemista automaattisesti koskeva] sääntely ei kohdistu, viranomaisen voi perustelujen mukaan edelleen järjestää toimet käyttäen soveltuvaksi harkitsemiaan toimintatapoja”*. PeV kehotti tätä enteilleään hallintovaliokuntaa arvioimaan: *”tulisiko myös muihin hallintoasian käsittelyvaiheisiin kohdistaa yleistä sääntelyä erillisessä valmistelussa”*.¹⁷⁷ Sektorikohtaista lainsäädäntöä valmistellaan kyllä eri ministeriöissä, mutta hallintomenettelyllistä yleiskehikkoa oikeusturvan turvaamisesta selvitysvaiheessa tai muissa hallintoasian käsittelyvaiheissa ei toistaiseksi ole annettu.

8.2 De lege ferenda

HL 8 b -luvun rakenne tarjoaa jälleen analogisen lähtökohdan. Se rakentuu neljälle elementille: *käyttöalan raja*us harkintavaltaa sisältämättömiin asioihin, jälkikäteinen *oikeussuojaedellytys*, *käyttöönottoedellytykset* ja *ilmoitusvelvollisuus sekä informointi*. Nämä neljä muodostavat sen rakenteellisen vastapainon, jota lainsäätäjällä on pitänyt välttämättömänä silloin, kun päätöksen sisältö muodostuu ilman luonnollisen henkilön tapauskohtaista harkintaa. Tekoälyavusteinen selvitysvaihe asettuu rakenteellisesti samaan tilanteeseen, vaikka muodollinen päätöksenteko säilyisikin ihmisen tehtävänä. Mallin laajentaminen selvitysvaiheeseen olisi tällöin luonteva suunta ja vastaisi siihen rakenteelliseen ongelmaan, jonka tutkielma on tunnistanut.¹⁷⁸

¹⁷⁵ **Empiirinen havainto:** VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2025:9, s. 18 (Ohjeistus generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa).

¹⁷⁶ **Empiirinen havainto:** Valtiovarainministeriö 1.4.2026: tekoäly nostettu poikkileikkaavaksi teemaksi kansallisessa digikompassissa.

¹⁷⁷ PeVL 81/2022 vp, kohta 15 (soveltuvaksi harkitut toimintatavat) ja 16 (kehotus).

¹⁷⁸ **Inspiraatio:** Suora analogia hallintolain 8 b luvun rakenteesta. Käyttöalan raja (HL 8 b §), jälkikäteinen oikeussuojaedellytys (HL 53 f §), käyttöönottoedellytykset (tiedonhallintalain 28 a §), ilmoitusvelvollisuus ja etukäteinen informointi (HL 53 f §). Tämä on koko de lege ferendan rakenteellinen perusta; Sääntelyn hyväksyttävyyden perustuu siihen, että päätöksen sisältö voidaan johtaa riittävän mekaanisesti sovellettavista oikeussäännöistä ilman tapauskohtaista punnintaa. Tekoälyavusteinen selvitysvaihe sijoittuu rakenteellisesti toisenlaiseen kohtaan hallintomenettelyä. Sen tarkoituksena ei ole korvata virkamiehen

Analogian merkitys on oikeusturvarakenteen tunnistamisessa. HL 8 b -luvussa lainsäätäjä on jo hyväksynyt sen periaatteen, että silloin, kun ei-inhimillinen tietojenkäsittely osallistuu hallinnollisen ratkaisun muodostumiseen oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla, tämä edellyttää erityisiä menettelyllisiä takeita, käyttöönottoedellytyksiä, informointia ja oikeussuojarakenteita. Analogian varsinainen oikeudellinen merkitys on siten siinä, että myös selvitysvaiheen algoritminen osallistuminen voidaan tunnistaa oikeusturvan kannalta itsenäisesti relevantiksi vaiheeksi, vaikka lopullinen ratkaisu säilyisi ihmisvirkamiehen tekemänä ja harkintavaltaa sisältävänä.

Käyttöalan rajaus selvitysvaiheen automaatioissa edellyttäisi, että voidaan määritellä, missä asioissa tekoälyavusteinen selvitysvaihe on sallittu ja millaisin edellytyksin. Konkreettisesti tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei tekoälyavusteista selvitysvaihetta sallittaisi asioissa, joissa arviointi perustuu avoimeen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, uskottavuusarvioihin tai yksilöllisten olosuhteiden kokonaisuusharkintaan. Sen sijaan käyttö voisi olla sallittua rajatuissa valmistelutehtävissä, joissa järjestelmän tehtävänä olisi tekninen jäsentäminen, puuttuvien liitteiden tunnistaminen tai sovellettavien normien alustava kokoaminen virkamiehen arvioitavaksi.¹⁷⁹

Käyttöönottoedellytykset voisivat koskea tekoälytuotoksen eksplisiittistä dokumentointia osaksi asiakirja-aineistoa. Tämä saisi aikaan tekoälyjärjestelmien tuotosten kvalifiointivelvollisuuden osaksi selvitystä. Se tulisi tietenkin toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa sen, että myöhemmin voidaan erottaa se, mitä järjestelmä on tosiasiallisesti tuottanut ja missä vaiheessa tuotosta on käytetty. Samalla voitaisiin laajentaa virkamiehen tarkistusvelvollisuutta, jotta se ei voi enää jäädä yleisen "ihminen vastaa lopputuloksesta" -olettaman varaan. Sääntelyn tulisi täsmentää, mitä tarkistaminen käytännössä tarkoittaa. Tarkistusvelvollisuuden konkretian laajentaminen kuitenkin hyvin nopeasti alkaa syövyttämään tekoälyteknologian tehokkuushyötyä. Byrokratia on kuitenkin tarkoitettu hallinnon asiakkaan hyväksi. Läpiluku tai muodollinen hyväksyminen eivät vielä osoita, että virkamies olisi itsenäisesti arvioinut selvityksen paikkansapitävyyttä tai merkitystä asian ratkaisemiselle, eli se tarvitsee normatiivisen sisällön, joka erottaa sen muodollisesta hyväksymisestä.¹⁸⁰

lopullista ratkaisuharkintaa, vaan osallistua sen aineellisen perustan muodostumiseen tilanteissa, joissa harkintavalta ja arviointimarginaali usein nimenomaisesti ovat läsnä.

¹⁷⁹ **Inspiraatio:** HL 8 b §:n harkintavallan rajauksen analoginen sovellus. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja oikeusharkinnan klassinen jaottelu antaa käsitteellisen perustan rajata, missä tekoäly EI voi olla. Saksan VwVfG § 35a:n muotoilu "*weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum*" on lähin vertailukohta. Esimerkeissä mainitut uskottavuusarviot ja yksilölliset olosuhteet ovat klassisesti niitä tilanteita, joissa hallinto-oikeudellinen harkinta on katsottu välttämättömäksi.

¹⁸⁰ **Inspiraatio:** Tiedonhallintalain 28 a §:n käyttöönottoedellytykset automaattiselle ratkaisemiselle. Tekoälyasetuksen 26 art. käyttöönottajan velvollisuudet ja 12 art. lokitietovaatimukset antavat unionioike-

Ilmoitusvelvollisuus tarkoittaisi, että asianosaiselle annetaan etukäteen tieto tekoälyn käytöstä selvitysvaiheessa, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti tämä annetaan jo tiedonkeruun alkamishetkellä eikä vasta päätöksen jälkeen. Etukäteistiedottamisen ei tulisi rajoittua abstraktiin mainintaan siitä, että viranomainen käyttää tekoälyä työssään, vaan tiedon tulisi riittävällä tavalla yksilöidä, missä menettelyn vaiheessa järjestelmää käytetään ja millaista selvitystä se tuottaa tai muokkaa. Esimerkiksi etuuskäsittelyssä asianosaiselle voisi ilmoittaa jo asian vireilletulon yhteydessä, että järjestelmää käytetään ”vain hakemuksen selvitysaineiston jäsentämiseen, riskiluokitteluun tai lisäselvitystarpeiden tunnistamiseen”.¹⁸¹

Etukäteinen informointi puolestaan tarkoittaisi, että viranomainen julkaisee, missä asioissa ja miten tekoälyä selvitysvaiheessa käytetään, vastaavasti kuin automaattisesta ratkaisemisesta on jo säädetty. Tämän lisäksi viranomainen voitaisiin perustellusti velvoittaa julkaisemaan yleisellä tasolla tieto siitä, mistä informaatiosta koneoppiva tekoäly muodostuu. Tällä on hallinnon asiakkaan kannalta vähemmän merkitystä, mutta tätä voi ajatella hallinnon julkisuusperiaatteen lisänä ja tekoälyasetuksen avoimuusvaatimusten mukaisuutena.¹⁸²

Jälkikäteinen oikeussuojakeino voisi rakentua tekoälyasetuksen kaltaiseksi oikeudeksi saada selvitys järjestelmän käytöstä. Ilmoitusvelvollisuustyypinen oikeus selvitykseen on itsessään ongelmallinen, koska pelkkä tiedottaminen siitä, että ”tekoälyjärjestelmää on käytetty asian valmistelussa”, ei riitä oikeusturvan takeeksi. Se ei vielä mahdollista oikeussuojakeinojen tosiasiallista käyttämistä, koska se ei yksilöi, mikä merkitys järjestelmän tuotoksella on ollut asian selvit-

dellisen pohjan. Kanadan Directive on Automated Decision-Making -järjestelmän laadunvarmistus ja dokumentointivaatimukset ovat lähimpinä vertailukohtina. Kumileimasin-roolin rakenteellisen edellytyksen purkaminen (johon viitataan jaksossa 6.3.2) on argumentaarinen ydinajatus tarkistusvelvollisuuden konkretisoinnille.

¹⁸¹ **Inspiraatio:** PeVL 81/2022 vp:n linjaus etukäteisestä informoinnista (tietosuojasetuksen 13–14 art. mukainen suoraan sovellettavuus, mutta valiokunta suositteli informatiivista säädösviittausta). Ranskan Code des relations Article L311-3-1 on lähin doktriinaalinen vertailukohta: *”une décision individuelle prise sur le fondement d’un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l’intéressé”*. Etukäteistiedottamisen täsmällisyysvaatimus (ei abstraktia mainintaa vaan konkreettinen kuvaus käyttötilanteesta) ammentaa tekoälyasetuksen 50 art. avoimuusvelvoitteista.

¹⁸² **Inspiraatio:** Hallinnon julkisuusperiaate (PeL 12 §, JulkL) yhdistettynä tekoälyasetuksen julkisten tietokantojen avoimuusvaatimukseen (49 art.). Tiedonhallintalain edellytys järjestelmäkuvausten julkisuudesta antaa kansallisen kytkennän. Kanadan Directive on Automated Decision-Making kohta 6.2 (Transparency) on lähin vertailukohta järjestelmäkohtaisen julkistamisen tasolla. Koulutusaineiston yleisluonteinen kuvaus on tekoälyasetuksen GPAI-velvoitteiden suuntainen (53 art.), vaikka sen kohdistuminen viranomaiseen tehtäisiin uudella säännöksellä.

tämisessä tai ratkaisun muodostumisessa. Oikeusturvan kannalta keskeistä ei ole vain tieto järjestelmän käytöstä, vaan tieto siitä, miten järjestelmä on osallistunut asian aineellisen perustan muodostumiseen. Ilman tätä oikeus jää deklaratiiviseksi.¹⁸³

Tämän vuoksi oikeus saada selvitys tulee rakentaa funktionaaliseksi. Asianosaisella tulisi olla oikeus saada tieto esimerkiksi siitä, mitä selvitystä järjestelmä on tuottanut, mitä aineistoa se on painottanut tai rajannut, millaisia lisäselvitystarpeita se on tunnistanut ja millä tavoin sen tuotos on vaikuttanut asian valmistelun etenemiseen. Tarkoituksena ei olisi avata järjestelmän teknistä toimintaa täydellisesti, vaan tehdä se vaikutusketju näkyväksi, jonka kautta järjestelmä on osallistunut hallinnolliseen vallankäyttöön. Oikeusturvan vaatimus olisi tällöin kaksiosainen: asianosaiselle olisi ensi kädessä ilmoitettava tekoälyjärjestelmän käytöstä, ja vielä yksilöitävä se järjestelmän tuottama tai muokkaama selvityksellinen sisältö, johon ratkaisu perustuu.¹⁸⁴

Jos tällaista sisältöä ei pystytä yksilöimään tavalla, joka mahdollistaa kuulemisen, lausumisen ja muutoksenhaun tehokkaan käyttämisen suhteessa tekoälyn tuotokseen, tuotosta ei tulisi käyttää ratkaisun perusteena. Tällaisessa tilanteessa asianosaisella voisi lisäksi olla oikeus riitauttaa tekoälyavusteisen selvitysvaiheen asianmukaisuus erillisenä kysymyksenä sekä vaatia asian uudelleen käsittelyä ilman tekoälyjärjestelmän osallistumista silloin, kun järjestelmän käytön voidaan perustellusti epäillä vaikuttaneen asian lopputulokseen tai heikentäneen mahdollisuuksia arvioida päätöksen perusteita. Tällöin oikeusturva ei enää kohdistuisi yksinomaan lopulliseen päätökseen muodollisena asiakirjana, vaan myös siihen selvitykselliseen vaikutusketjuun, jonka kautta päätöksen aineellinen perusta on muodostunut.¹⁸⁵

Lege ferenda ei ratkaise kaikkia kysymyksiä, joita tekoälyn viranomaiskäyttö herättää, eikä se pyri olemaan kokonaisvaltainen vastaus. Se kohdistuu siihen rakenteelliseen aukkoon, jota tutkielma

¹⁸³ **Inspiraatio:** Tekoälyasetuksen 86 artiklan selitysoikeus on suora vertailukohta. Sen rakenteellinen rajallisuus (mistä gradussa on argumentoitu jaksossa 4.2 ja 6.3.4) on ankkurina huomiolle, ettei pelkkä ilmoitus järjestelmän käytöstä riitä. Wachter ym. 2017:n argumentaatio funktionaalisen vs. muodollisen selitysoikeuden välisestä erosta on tämän kappaleen taustalla.

¹⁸⁴ **Inspiraatio:** Tämä on jakson kantavin yksittäinen oivallus. Suora vertailukohta on Ranskan Code des relations Article R311-3-1-2:n neljäkohtainen luettelo, joka antaa konkreettisen mallin: 1° algoritmisen prosessoinnin vaikutus päätöksentekoon, 2° käsitelty data ja sen lähteet, 3° käsittelyparametrit ja painotus, 4° prosessoinnin suorittamat toiminnot. Käyttäjän omat neljä esimerkkiä (mitä järjestelmä on tuottanut, mitä painottanut tai rajannut, lisäselvitystarpeet, vaikutus valmistelun etenemiseen) ovat lähes täsmälleen yhteismitalliset Ranskan mallin kanssa. Funktionaalisen tunnistettavuuden ja jäljitettävyyden käsitteet (jakso 6.1) antavat käsitteellisen perustan.

¹⁸⁵ **Inspiraatio:** Tämä on käänteinen lopputulos: jos sääntelyn vähimmäisvaatimus ei toteudu, järjestelmää ei voida hallintomenettelyssä käyttää. Kuulemisvelvollisuuden (HL 34 §) ja perusteluvollisuuden (HL 45 §) tehokas käytettävyys on tämän argumentin perusta. Lisäksi oikeus vaatia uudelleen käsittelyä ilman tekoälyä on analoginen GDPR 22 art. 3 kohdan kanssa, jossa rekisteröidyllä on oikeus saada luonnollisen henkilön käsittely. Tekoälyasetuksen 14 artiklan ihmisvalvontavelvoite voisi olla rakenteellinen kytkentäpiste.

hahmottaa. Se pyrkii noudattamaan hallinto-oikeudellisen oikeusturvan vaatimusta pitää koko päätöksentekoprosessi puhtaana. Tekoölyavusteisen selvitysvaiheen keskittäminen sääntelyyn on perusteltavissa lopuksi sitä kautta, että muut tekoölyn käytön ulottuvuudet ovat jo joko EU-oikeudellisen sääntelyn tai sektorikohtaisten hankkeiden piirissä. Tekoölyavusteisen selvitysvaiheen oikeusturvakysymys on jäänyt näiden välissä paikalle, jossa kukaan ei ole sitä rakentamassa. Tähän paikalle korjaava hallinto-oikeudellinen sääntely kohdistuisi.

9 Jatkotutkimus ja loppusanat

Tutkielma on lainopillinen ja sen kohde on ollut de lege lata. Tämä lähestymistapa asettaa tiukat rajat sille, mihin kysymyksiin tutkimus voi vastata, ja sillä on tapa avata useita uusia kysymyksiä, jotka jäävät empiirisen tai muun oikeustieteellisen jatkotutkimuksen kohteiksi.

9.1 Jatkotutkimuksen mahdollisia suuntia

Empiirinen tutkimus apuvälinekvalifioinnin tosiasiallisesta toiminnasta viranomaistyössä olisi tutkielman kannalta arvokasta. Tutkielma on argumentoinut, että viranomaisen kumileimasin-rooli ei ole apuvälinekvalifioinnin valitettava sivutuote vaan sen rakenteellinen edellytys, ja että tarkistuksen rakenteellinen sallittavuus tekee tarkistamatta jättämisestä järjestelmän käyttöön-ottoedellytyksen. Tämä argumentti on lainopillinen ja perustuu järjestelmän käytön ja oikeusturvarakenteen tarkasteluun. Empiirinen tutkimus, joka tarkastelisi sitä, miten virkamies tosiasiasa käyttää tekoälyä työssään, kuinka paljon aikaa tarkistukselle on käytettävissä ja miten järjestelmän tuotos vaikuttaa päätöksen sisällöllisten vaihtoehtojen rajaukseen, antaisi näille kysymyksille konkreettisen aineiston. Tällainen tutkimus edellyttäisi yhteistyötä oikeustieteen, hallintotieteen ja tietojärjestelmätieteen välillä.

Sektorikohtaista sääntelyä ja sen suhdetta hallintomenettelylliseen yleiskehikkoon tulisi myös tarkastella. Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelussa oleva sääntely teknologia-avusteisesta hoidontarpeen arvioinnista on vain yksi esimerkki siitä, miten tekoälyn käyttö selvitysvaiheessa rakentuu erityislainsäädännön kautta. Kysymys siitä, miten sektorikohtaiset hankkeet lopulta asemoituvat suhteessa hallintomenettelyn yleiseen oikeusturvarakenteeseen vaatisi oman tutkimuksensa. Erityisesti olisi tarpeen tarkastella, miten sektorikohtaiset hankkeet kohtelevat selvitysvaiheen oikeusturvakysymyksiä silloin, kun yleinen kehikko on poissa. Tällaiseen sektorikohtaisuuteen kytkeytyy myös delegointikieltosäännöksen soveltuvuus tällaisissa järjestelyissä.

Kolmas kysymys, joka on noussut esiin, mutta jota ei voitu tutkiskella tässä laajemmin, koskee esteellisyyssäännöksiäkin suuremmin kaupallisten kielimallien sisällöllisiä valintoja ja niiden suhdetta julkisen vallan käyttöön. Suurten kielimallien koulutusaineistot, sisältömoderaatio ja sensuurivalinnat eivät ole neutraaleja teknisiä ratkaisuja vaan kaupallisia ja arvosidonnaisia päätöksiä, joita tehdään yleensä toisessa lainkäyttöalueessa kuin missä järjestelmää käytetään. Kun viranomainen käyttää kaupallista kielimallia selvityksen tuottamiseen, hän ottaa samalla käyttöön sellaisia rajoituksia, joista hän ei välttämättä ole tietoinen ja joita hän ei voi avata asianosaiselle eikä valvojalleen. Tämä on hallinto-oikeudellisesti merkityksellistä paitsi yksittäistapauksen

oikeusturvan kannalta myös laajemmin sen kannalta, miten epäasiallinen vaikuttaminen oikeudellisena kategoriana ulottuu infrastruktuurin sisäisiin mekanismeihin. Kysymys kytkeytyy sekin julkisen vallan ulkoistamiseen, eli siihen, missä määrin kaupallisten järjestelmien käyttö muodostaa rakenteellisen siirron, jossa hallintopäätöksenteon aineellinen perusta muodostuu yksityisen toimijan hallinnoimassa infrastruktuurissa. Kysymys ansaitsee oman lainopillisen tarkastelunsa, jossa esteellisyysäännösten ja vaikutusvallan väärinkäytön kiellon sovelluskenttä suhteutetaan kaupallisten järjestelmien viranomaiskäytön kanssa.

Hallintomenettelyn ja oikeusinformatiikan rajapinnasta nousee laajempi rakenteellinen havainto, joka kantaa tämän tutkielman aihepiirin ulkopuolelle. Digitaalisessa ympäristössä on tunnistettu erillinen ongelmakenttä, jossa tieto ei katoa mutta sen tosiasiallinen tavoitettavuus rapautuu, jolloin perusoikeuksien aineellinen ulottuvuus heikkenee samalla kun niiden muodollinen rakenne säilyy ennallaan.¹⁸⁶ Tämä on samaa logiikkaa, jota tutkielma on jäsentänyt hallintomenettelyn sisällä: muodollinen oikeusturvarakenne pysyy paikallaan, mutta sen aineellinen kohdistuminen siirtyy menettelyn vaiheeseen, johon sen vaikutus ei ulotu. Kummassakin asetelmassa kysymys palautuu siihen, että *oikeudellisen vaikutuksen edellytys on löydettävyys*. Informaation kontekstissa tämä tarkoittaa tiedon säilymistä tavoitettavissa, hallintoasian kontekstissa selvityksen muodostumisen jäljitettävyyttä. Hallinto-oikeudellinen ehdotus jäljitettävyydestä tunnistettavuuden funktionaalisenä vastineena asettuu siten osaksi yleisempää oikeudellista kysymystä siitä, miten digitaalisen ympäristön muodollisesti täyttyvien mutta aineellisesti rapautuvien oikeuksien aineellinen ulottuvuus voidaan palauttaa.

Hallinto-oikeusturvan ja tekoälyn suhde ei ratkea yhdessä tutkielmassa eikä yhdellä hankkeella. Tutkielma on pyrkinyt osoittamaan, millä tavalla yhden rakenteellisen aukon korjaamiseen tulisi suhtautua ja miten mahdollinen paikkaus olisi ehkä tehtävissä. Kaikki muut kysymykset jäivät avoimiksi, mutta avoimuus ei ole tässä ongelma vaan tutkimuksen aihepiirin elonmerkki.

¹⁸⁶ *Right to be found* -hahmotelmana tiedon saavutettavuudesta/jäljitettävyydestä ei ole oikeudellisesti vakiintunut periaate, mutta sen taustalla oleva erottelu muodollisen ja aineellisen oikeustoteutumisen välillä on rakenteellisesti yhteneväinen tämän tutkielman tunnistaman kohdistumisongelman kanssa.

9.2 Loppusanat

Hallinto-oikeudellisen oikeusturvan klassinen lähtökohta on ollut rakenteellinen epäluottamus julkisen vallan käyttöä kohtaan. Sen ytimessä on ajatus siitä, ettei vallankäyttö sellaisenaan ole näkyvää, jolloin sen hyväksyttävyyttä edellyttää, ettei se jää näkymättömäksi. Vallan käytön ei tule jäädä viranomaisen sisäiseksi, vaan se saatetaan menettelyn eri vaiheissa sellaiseen muotoon, jota voidaan oikeudellisesti käsitellä. Vallankäyttö tulee voida tunnistaa, se tulee voida yksilöidä ja se tulee voida saattaa arvioitavaksi ennen ja jälkeen ratkaisun. Menettelyllinen oikeellisuus on tällöin elimellisimpiä hallinto-oikeusturvarakenteen sisäisiä ehtoja. Selvittämismenettely, kuuleminen, perusteluvelvollisuus ja muutoksenhaku muodostavat tällöin täydentävän ketjun, jonka jokainen lenkki kytkeytyy oikeusturvan kriteeriin: kuuleminen edellyttää vallankäytön perusteiden tunnistettavuutta, jolloin selvityksen perusteet ovat tunnistettavissa hallintomenettelystä; perusteleminen edellyttää perusteiden arvioitavuutta, jolloin ne ovat yksilöitävissä ratkaisun tosiasialliseksi ja oikeudelliseksi perustaksi; muutoksenhaku edellyttää perusteiden riitautettavuutta, jolloin ne ovat oikeudellisesti arvioitavissa jälkikäteisessä kontrollissa. Teknologinen opasiteetti voi katkaista tämän ketjun missä tahansa sen vaiheessa.

Tutkielman keskeinen havainto on, että tekoälyavusteisen selvitysvaiheen ongelma ensisijassa ei synny siitä, että päätöksentekoon osallistuu uusi teknologia. Tekoälyllistymisen jännite syntyy siitä, että hallinto-oikeudellinen apuvälinekvalifiointi on kykenevä säilyttämään päätöksenteon muodollisesti antroposentrisenä samalla, kun päätöksen aineellisen perustan muodostuminen voidaan teknologisesti siirtää osittain sellaiseen menettelyn vaiheeseen, johon oikeusturvan taakat eivät tosiasiallisesti kohdistu. Kvalifiointi ylläpitää virkamieskeskeisyyden muodollista jatkuvuutta menettelyn kuulumisesta hallintolain piiriin muodollisesti ja oikeussuojakeinojen aineellisesta käytettävyydestä.

Apuvälinekvalifiointi toimii tämän tekoälyavusteisen selvitysvaiheen stabiloivana fiktiopisteenä. Se säilyttää erottelun selvityksen ja ratkaisun välillä myös sellaisissa tilanteissa, joissa tekoälyn tuotos alkaa käytännössä rajata, painottaa ja ohjata ratkaisun sisältöä. Oikeudellinen kontrolli pysyy visusti siinä, mikä ilmenee päätöksessä ja sen perusteluissa, ei siinä, missä ratkaisun aineellinen kehys tosiasiallisesti muodostuu. Tekoälyavusteisen selvitysvaiheen ongelma ei tämän vuoksi palaudu yksittäisiin virheisiin tai teknisiin puutteisiin. Ne ovat näkyviä kohtia katkosten ketjussa, jossa tekninen opasiteetti ja hallusinaatio realisoituvat käyttötilanteen tasolla selvitykselliseksi katkokseksi ja eskaloituvat edelleen apuvälinekvalifioinnin normatiiviseksi katkokseksi, kun selvitys ei enää ole oikeudellisesti hallittavissa vaan muuttuu arviointikehystä tuottavaksi infrastruktuuriksi.

Tutkielman aiheena on lopulta ollut se, missä vaiheessa oikeusjärjestys tunnistaa vallankäytön materiaalisen perustan muodostumisen oikeudellisesti merkitykselliseksi tapahtumaksi. Niin kauan kuin tämä muodostuminen voidaan lukea hallinnollisesti neutraaliksi valmisteluksi, ja niin kauan kuin tämä tunnistaminen pysähtyy päätösvaiheen kynnykselle, oikeusturva säilyy muodollisesti eheänä samalla, kun sen kohdistumispinta siirtyy pois niistä vaiheista, joissa ratkaisun sisältö tosiasiallisesti alkaa määräytyä. Apuvälinekvalifiointi mahdollistaa tämän eheyden ja on samalla vastuussa siitä mekanismista, jonka kautta oikeusturvan kohdistumisongelma pysyy oikeudellisesti näkymättömänä.