

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen

7.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia (306/2019 vp, jäljempänä digipalvelulaki). Esityksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Näin voidaan parantaa neuvonnan laatua ja saatavuutta sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

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

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 10.4.2026 (VN/12980/2025-OM-96).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä

Esityksen lähtökohtana olisi mahdollistaa erilaisten tekoälyteknologioiden käyttö neuvonnassa viranomaisen digitaalisissa palveluissa. Voimassa oleva digipalvelulain 6 a § sisältää muun ohella vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisen on tullut ennalta varmistaa palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuus.

Esityksen mukaan (s. 21) nyt ehdotettavan sääntelyn kannalta merkittävää on ero kahdenlaisten teknologioiden välillä: niiden, jotka hyödyntävät asiantuntijan ennalta laatimia vastauksia (ns. sääntöpohjainen neuvonta-automaatio), ja niiden, joissa tietojärjestelmä

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

muodostaa vastauksen esimerkiksi monimutkaisella algoritmilla tai valitun koulutusai-
neiston pohjalta (generatiivinen neuvonta-automaatio).

Voimassa olevan lainsäädännön on katsottu olevan huonosti yhteensovitettavissa
edellä mainitun generatiivisen neuvonta-automaation kanssa, koska se ei perustu en-
nalta laadittuihin vastauksiin, eikä siten täytä digipalvelulain edellytystä neuvonnan tie-
tosisällön asianmukaisuuden varmistamista ennalta koskevaa vaatimusta.

Esityksessä ehdotetaan digipalvelulain 6 a §:ssä säädettäväksi automaattisen neuvon-
nan käytön yleisistä edellytyksistä. Pykälän mukaan viranomaisen tulisi ilmoittaa hallin-
non asiakkaalle siitä, että tämä vaihtaa viestejä automaattisen neuvonnan kanssa ihmi-
sen sijaan, ja että asiakas voi tallentaa itselleen viestien vaihdon. Lisäksi tulisi tarjota
mahdollisuus saada neuvontaa myös ihmiseltä. Digipalvelulakiin ehdotetussa 6 b §:ssä
säädettäisiin muun ohella automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmis-
tamisesta ja valvonnasta, dokumentoinnista sekä vastuuhenkilöiden nimeämisestä.

Sääntely rakentuisi siten ennen neuvonnan käyttöönottoa toteutettavien ennakkollisten
lainmukaisuuden varmistamisen ja arvioinnin toimenpiteiden varaan sekä käytönaikais-
ten informointi- ja valvontavelvoitteiden varaan. Tekoälyteknologioita käytettäessä vas-
taukset viranomaisen asiakkaan kysymyksiin muodostuvat tyypillisesti reaaliaikaisesti.
Siksi ehdotetussa sääntelyssä painottuvat ennakkolliset toimenpiteet sekä valvontatoi-
menpiteet käytön aikana, mitä oikeusministeriö pitää sinänsä asianmukaisena lähtökoh-
tana.

Esityksen mukaan ehdotetuilla säännösmuutoksilla on liittymiä useaan eri perusoikeu-
teen. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan viitannut nyt käsillä
olevaan hankkeeseen ja kiirehtinyt sen loppuunsaattamista (PeVL 53/2025 vp, kappaleet 6–8). Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että sen käsityksen mukaan pe-
rustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongel-
mat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syr-
jinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan. Tekoälyn käytöllä voi sinänsä olla sekä myönteisiä
että kielteisiä vaikutuksia niin yhdenvertaisuuteen kuin oikeusturvaankin. (PeVL
37/2021 vp, kappale 15)

Oikeusministeriön mielestä nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa on kyse varsin pe-
rustavanlaatuisesta ja erityisesti periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta voimassa
olevaan yleislainsäädäntöön. Käytännössä esityksen mahdollistamilla säännöksillä ir-
taannuttaisiin viranomaisen neuvonnan osalta joiltakin osin ihmiskontrollin vaatimuk-
sesta koneen muodostaessa itsenäisesti vastauksia hallinnon asiakkaan kysymyksiin.
Samalla hyväksyttäisiin uudenlaisella riskiperustaisella tavalla se mahdollisuus, että vi-
ranomaisen neuvonta voi olla tekoälyteknologioita käytettäessä myös joiltakin osin vir-
heellistä tai muutoin vinoutunutta (ks. hallusinoinnista esim. esityksen s. 32). Nyt käsillä
olevat säännösehdotukset ja mahdollisesti säädettävä lainsäädäntö toiminee suunnan-
näyttäjänä myös tulevaisuudessa todennäköisesti lisääntyvälle tekoälyn käyttöön liitty-
välle sääntelylle. Valtioneuvostossa selvitetään parhaillaan myös tekoälyn hyödyntämis-
mahdollisuuksien lisäämistä hallintomenettelyssä oikeusministeriön johdolla
(VN/36447/2025).

2. Vaatimustenmukaisuuden varmistaminen ja valvonta

Perustuslakivaliokunta on aiemmin perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakipe-
rustaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota siihen, ettei automaattisessa päätök-
senteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaati-
muksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 81/2022 vp, kappale 5 ja siinä viitatus).

Automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntöä koskevaa esitystä (HE 145/2022 vp) arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn selkeyteen perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä ja todennut sääntelyn selkeydellä olevan merkitystä myös perustuslain 118 §:n mukaisen virkavastuun asianmukaisen kohdentumisen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä tuli täsmentää. Sääntelyn korjaaminen perustuslainmukaiseksi ei kuitenkaan tässä yhteydessä edellyttänyt kasuistista sääntelyä. Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että vaikka tiedonhallintaa koskeva sääntely oli soveltamisalaltaan laaja-alaista, se oli toisaalta monelta osin erittäin yksityiskohtaista ja luonteeltaan varsin teknistä. Perustuslakivaliokunta viittasi erikseen järjestelmän laadunvalvontaa, testaamista ja arviointia koskeviin säännöksiin. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelytapaa oli hallinnollisen taakan vähentämiseksi syytä muuttaa teknisestä kasuistisuudesta sääntelyn olennaisten perusteiden asianmukaiseen määrittämiseen. (PeVL 81/2022 vp, kappaleet 30–33)

Esityksessä on erikseen otettu kantaa siihen, että nyt käsillä olevissa säännösehdotuksissa ei ole kysymys hallintolain (434/2003) 8 b luvussa tarkoitetusta automaattisesta ratkaisemisesta, eikä säännösehdotuksilla myöskään luotaisi oikeusperustaa poiketa EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä tietosuojasetus) artiklan 22 mukaisesta automatisoitujen yksittäispäätösten kiellosta. Perustuslakivaliokunta ei myöskään automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntöä koskevaa esitystä käsitellessään arvioinut erikseen digipalvelulain neuvontaa koskevia säännösehdotuksia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellä selostettu käytäntö ja siinä hahmotetut viranomaisen toiminnan automatisointia koskevat periaatteet vaikuttavat kuitenkin relevanteilta myös nyt käsillä olevan esityksen kontekstissa, joskin tekoälyteknologioiden käyttäminen neuvonnassa aiheuttaa uudenlaista arviointitarvetta.

Vaatimukset ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa (6 b § 1 mom)

Digipalvelulakiin ehdotetussa 6 b §:ssä säädettäisiin automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta ja valvonnasta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin automaattiselle neuvonnalle asetetuista vaatimuksista ennen sen käyttöönottoa. Ensimmäinen virkkeen säännöksen vaatimus siitä, että neuvonnan tulisi vastata sille laissa asetettuja vaatimuksia on oikeusministeriön mielestä varsin yleispiirteinen, ellei jopa itsestäänselvyys. Säännöksellä ei siten vaikuttaisi varsinaisesti olevan itsenäistä aineellista sisältöä.

Edellä mainitun 6 b §:n ensimmäisen momentin 1 ja 2 kohdissa säädettäisiin lisävaatimuksista, joiden mukaan viranomaisen tulisi arvioida automaattisen neuvonnan virheellisen toiminnan todennäköisyys ja sen vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin. Lisäksi tulisi arvioida mahdolliset syrjivät vaikutukset.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lainalaisuusperiaate asettaa siten normatiivisen vaatimuksen, jonka muuttaminen lain tasolla tilastolliseksi tavoitteeksi viranomaisen toiminnan (tässä tapauksessa neuvonnan) virheellisyyden tai virheettömyyden tasosta vaikuttaisi haastavalta. Oikeusministeriön mielestä vaikuttaisi siltä, että 6 b §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan säännöksissä olisi ikään kuin sisäisenrakennettuna se, että viranomaistoiminnalta hyväksytään tietty virheellisyyden taso, kunhan se on ensin arvioitu. Säännöksessä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan varsinaisesti säädettäisi siitä, että automaattisen neuvonnan virheet ja syrjivät vaikutukset tulisi pyrkiä estämään ennakolta.

Pykälässä ei myöskään säädettäisi erikseen mahdollisesta tekoälyn koulutusaineistosta tai sille asetetuista vaatimuksista. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 45) on todettu, että viranomainen voi varmistaa yhdenvertaisuuslaissa säädetyn syrjintäkiellon noudattamista esimerkiksi sillä, että tekoälyjärjestelmän kouluttamisessa käytetty aineisto on ollut tarpeeksi kattavaa ja edustavaa sekä käyttötarkoituksen kannalta oleellista.

Kokonaisuudessaan automaattiselle neuvonnalle ennakolta 6 b §:n 1 momentissa asetettavat vaatimukset ovat etenkin voimassa olevan sääntelyyn verrattuna varsin yleispiirteisiä ja tavoitteenomaisia konkreettisten toimintavelvoitteiden sijaan. Epäselväksi jää, että miten viranomaisen tulisi konkreettisesti hallita oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä. Ovatko säädetty edellytykset riittäviä turvaamaan sen, että hallinnon asiakas saa asianmukaista ja oikeansisältöistä neuvontaa viranomaiselta?

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ennakkollisia vaatimuksia tulisivin vielä tarkastella siitä näkökulmasta, että voidaanko ehdotetuilla säännöksillä riittävällä tavalla varmistua muun ohella perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaatteen, 6 §:n syrjinnän kiellon ja 21 §:n oikeusturvaedellytysten täyttymisestä. Asialla on merkitystä myös jäljempänä käsiteltävän virkavastuun näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on edellä todetusti automaattisen päätöksenteon sääntelyn yhteydessä suhtautunut kielteisesti liian kasuistiseen sääntelyyn. Sääntelyssä tulisi oikeusministeriön mielestä kuitenkin hahmottaa riittävällä tavalla tekoälyteknologian käytön erityispiirteet, ja säätää perustuslain näkökulmasta riittävistä pidäkkeistä menemättä kuitenkaan liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn.

Valvonta (6 b § 2 mom)

Digipalvelulakiin ehdotetun 6 b §:n 2 momentissa säädettäisiin valvonnasta automaattisen neuvonnan käytön aikana. Viranomaisen tulisi valvoa, että neuvonta vastaa sille laissa asetettuja vaatimuksia sekä ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin mahdollisten havaittujen sellaisten virheiden osalta, jotka voivat vaarantaa viranomaisen asiakkaan oikeusturvan, tai jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia.

Oikeusministeriön toteaa, että digipalvelulain 6 b §:n 1 ja 2 momentti muodostavat automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa koskevan sääntelykokonaisuuden. Pykälän 2 momentissa valvontaa koskevat säännökset kiinnittyvät pitkälti 1 momentin vaatimuksiin. Tämän vuoksi oikeusministeriön 6 b §:n 1 momentin sääntelyn yleispiirteisyyttä koskevat huomiot pätevät vastaavalla tavalla myös 2 momenttiin. Säännös jättää avoimeksi esimerkiksi ne konkreettiset toimenpiteet, joilla viranomaisen tulisi valvoa neuvonnan lainmukaisuutta.

3. Virkavastuu

Digipalvelulakiin ehdotetussa 6 b §:n 3 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta dokumentoida ehdotetuissa pykälissä velvoitteidensa toteuttamiseksi tehdyt keskeiset toimenpiteet. Lisäksi viranomaisen tulisi nimetä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännös olisi tarpeellinen erityisesti virkavastuun toteuttamiseksi (s. 46).

Oikeusministeriö huomauttaa, että tekoälyteknologioiden käyttäminen automaattisessa neuvonnassa synnyttää myös virkavastuun näkökulmasta uusia kysymyksiä suhteessa voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyyn sääntöpohjaiseen palveluautomaatioon. Virkavastuu vaikuttaisikin neuvonnan virheellisen sisällön sijaan jatkossa kiinnittyvän ennemminkin siihen, että onko viranomainen hallinnut riskejä riittävällä tavalla

etukäteisesti ja automaattisen neuvonnan käytön aikana. Tämä muuttaa voimassa olevan lain lähtökohtaa, jossa vastausten oikeellisuus on käytännössä etukäteen varmistettu.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin valtakunnallista osaamistietovarantoa koskevaa esitystä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä (PeVL 53/2025 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut sitä, että päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn ei saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Hyväksyttävänä ei ole voitu pitää sitä, että virkavastuun toteutuminen olisi näennäistä tai keinotehoista. (PeVL 7/2019 vp, s. 11)

Oikeusministeriö on edellä esittänyt huomioita koskien lakiin ehdotettujen 6 b §:n 1 ja 2 momenttien säännösten yleispiirteisyyttä. Tätä taustaa vasten tulisi arvioida myös virkavastuun kohdentamista koskevaa sääntelyä. Mikäli viranomaiselle asetetut velvoitteet ovat liian yleispiirteisiä ja täsmentymättömiä, tämä voi muodostua ongelmalliseksi paitsi perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun asianmukaisen toteutumisen, myös virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta. Erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen edellyttää riittävää sääntelytarkkuutta.

4. Henkilötietojen suoja ja automatisoidut yksittäispäätökset

Oikeusministeriö toteaa, että esityksestä käy selkeästi ilmi, että hallituksen esityksessä (s. 14–15) ei ehdoteta sääntelyä ja oikeusperustaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuille automatisoiduille yksittäispäätöksille¹. Esityksessä on selvästi myös ilmaistu, ettei viranomainen voi ilman erillistä sääntelyä ottaa käyttöön automaattisessa neuvonnassa sellaista teknologiaa, jolla on rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Asiaa selventää lisäksi ehdotettu digipalvelulain 3 §:n 2 momentti sekä momenttia koskevat säännöskohtaiset perustelut (s. 41–42), joissa ilmaistaan edellä mainitun kaltaisen neuvonnan edellyttävän erillistä kansallista sääntelyä.

Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomauttamista esitykseen. Oikeusministeriö tuo esille, että esitys jättää asian arvioinnin automaattista neuvontaa käyttöönottaville viranomaisille. Oikeusministeriö toteaa, että automatisoitujen yksittäispäätösten arviointi on vaativaa ja edellyttää viranomaisilta kattavaa, huolellista ja tapauskohtaista arviointia sekä erityistä oikeudellista ja teknistä asiantuntemusta. Tämän kysymyksen arviointia viranomaissoveltamisessa olisi edistänyt se, jos esityksessä olisi arviointia siitä, millaisissa tilanteissa ja esimerkiksi minkälaisen teknologian käyttö neuvonnassa voisi johtaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamiin automatisoituihin yksittäispäätöksiin ja milloin ei. Myös tällä asialla on virkavastuu-ulottuvuus.

¹ Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Kohtaa ei kuitenkaan sovelleta (22 artiklan 2 kohdan b alakohta), jos automatisoidut yksittäispäätökset on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Kuten esityksessä (s.14), tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamia päätöksiä on mahdollista syntyä automaattisen käsittelyn yhteydessä myös ilman hallintolaissa tarkoitettua muodollista päätöstä tai ratkaisua.