



7.9.2026

Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniinen osasto
Eveliina Ignatius ja Kaj Välimäki

Perustuslakivaliokunnalle

HE 106/2026 vp. - Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 106/2026 vp.). Valtiovarainministeriö kiittää kutsusta ja lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Asian tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on tavoitteena toteuttaa tarvittavat kansalliset lainsäädäntömuutokset, joilla uusia teknologioita ja digitalisaatiota voidaan hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa. Hallitusohjelman mukaan hallitus käynnistää julkisen hallinnon digitalisaatioon kytkeytyvän laajan lainsäädännön poikkihallinnollisen uudistusohjelman, jossa tunnistetaan ja kumotaan norminpurun hengessä digitalisaatiota estävät tai vaikeuttavat säädökset. Tässä Digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamishankkeessa on yhtenä kokonaisuutena tarkasteltu automaation lisäämismahdollisuutta viranomaisen antamassa neuvonnassa. Valmistelutyössä on arvioitu, että uusien teknologioiden täysimääräisellä hyödyntämisellä voitaisiin täydentää viranomaisten neuvontapalveluita, mutta tämä edellyttäisi nykyisen digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain, jäljempänä digipalvelulain muuttamista.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa valtakunnallisesta osaamisvarantoa koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 53/2025 vp. k. 6 ja 7). Laissa ehdotettiin säädettäväksi tekoälyä hyödyntävästä digitaalisesta palvelusta (Osaamispolku). Perustuslakivaliokunta huomioi lausunnossaan lainvalmistelutyön automaation lisäämiseksi viranomaisten neuvonnassa erityisesti digipalvelulain 6 a §:ää muuttamalla. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan välttämättömänä yleissääntelyn säätämistä sekä kiirehti hankkeen loppuunsaattamista valtioneuvostossa.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Nykyinen digipalvelulain 6 a § rajaa automaattisesti annettavan neuvonnan toteuttamistapoihin, joilla viranomainen voi ennalta varmistaa neuvonnan tietosisällön ja kielenkäytön asianmukaisuuden. Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa lainsäädäntöä niin, että viranomaiset voisivat käyttää nykyistä laajemmin erilaisia teknologioita ja menetelmiä antaessaan neuvontaa, ohjausta ja opastusta automaattisesti (*automaattinen neuvonta*). Tällöin viranomaisen automaattisesti antama neuvonta voisi perustua myös tekoälyä käyttävän tietojärjestelmän muodostamiin vastauksiin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 6 a §:ää ja lakiin lisättäväksi uusi 6 b §.

Muutettavaksi ehdotetulla 6 a §:llä mahdollistettaisiin viranomaisen asiakkaalleen antama automaattinen neuvonta ja asetettaisiin tälle edellytyksiä. Muutettavaksi ehdotetussa 6 a §:ssä todettaisiin myös automaattista neuvontaa antavan viranomaisen velvollisuus tarjota asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteyttä ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi.

Lain 6 b §:ssä säädettäisiin automaattisen neuvonnan käyttöönottoon ja käyttöön liittyvistä viranomaisen velvoitteista. Viranomaisen olisi ennen käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistavat toimenpiteet. Lisäksi viranomaisen olisi ennen käyttöönottoa arvioitava virheellisen tiedon tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin sekä mahdolliset syrjivät vaikutukset.

Automaattisen neuvonnan käytön aikana viranomaisen olisi valvottava sen vaatimustenmukaisuutta. Valvontavelvoitteen lisäksi ehdotetaan erityistä velvoitetta ryhtyä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin asiakkaan oikeusturvan vaarantavien virheen tai puutteen ilmetessä tai jos neuvonnan käytöllä havaitaan olevan syrjiviä vaikutuksia.

Viranomaiselle ehdotetaan dokumentointivelvollisuutta ehdotettujen säännösten toteuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä. Viranomaisen olisi nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt. Lisäksi pykälässä ehdotetaan julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 3 §:ää. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin informatiivinen säännös siitä, että automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027 tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Valtiosääntöoikeudelliset huomiot

Ehdotettavalla lainsäädännöllä mahdollistetaan automaattinen neuvonta siten, että neuvonnan toteuttamisessa voidaan hyödyntää laajemmin erilaisia teknologioita ja menetelmiä. Ehdotettava sääntely ei kata pelkästään tekoälyteknologioita, vaan tarkoitus on mahdollistaa laajemmin erilaisia teknologioita ja menetelmiä. Osa oleellisista valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä kytkeytyy kuitenkin nimenomaan tekoälyn hyödyntämiseen ja siihen liittyviin sääntelyratkaisuihin. Hallituksen esityksessä pidettiin suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa, sillä esitykseen sisältyy tekoälyn käyttöön julkisessa hallinnossa, lainalaisuusperiaatteeseen, sekä virkavastuun kohdentumiseen liittyviä tulkintakysymyksiä.

Yhdenvertaisuus

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta sekä tekoälyn käytössä että sen sääntelyssä keskeisimpinä ongelmina erityisesti yhdenvertaisuuden, syrjinnän kiellon sekä oikeusturvan toteutumista. Valiokunta on myös katsonut, että tekoälyn käytöllä voi sinänsä olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. (PeVL 37/2021 vp, k.15).

Erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulee huomioida, ettei ehdotettavalla sääntelyllä veloiteta viranomaisia automaattisen neuvonnan käyttöön eikä esimerkiksi tekoälyn käyttöön. Ehdotettavalla sääntelyllä mahdollistetaan laajasti erilaisten teknologioiden ja menetelmien hyödyntäminen ilman veloitetta tähän. Näin ollen automaattisen neuvonnan on edelleen tarkoitus olla yksi tapa toteuttaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta osana monikanavaista palvelujärjestelmää.

Perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen sisältyy ajatus sekä muodollisesta että tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden tavoittelu hallinnossa edellyttää monipuolisia palvelukanavia ja saavutettavia palveluja. Yksilöiden tarpeet ovat moninaisia ja vaihtelevia ja erilaisiin tarpeisiin on pystyttävä nykypäivänä vastaamaan entistä laajemmin, mikä edellyttää myös digitaalisten palvelukanavien hyödyntämisen mahdollistamista.

Viranomaisen toiminnan yhdenvertaisuutta ei tule tarkastella pelkästään yhtä palvelukanavaa arvioimalla, vaan tulee huomioida koko monikanavainen palvelukokonaisuus. Digitaalisen asiointin laajempi mahdollistaminen voi tehostaa viranomaisen neuvonnan toteuttamista ja siten rajallinen henkilöstöresurssi voi mahdollisesti toimia entistä laajemmin ja laadukkaammin henkilöasiointissa sellaisissa tehtävissä, jossa tarve juuri ihmisvirkailijalle on merkittävä. Niukkojen resurssien todellisuudessa tämä mahdollistaa esimerkiksi tiettyjen haavoittuvien ryhmien tarpeiden huomiointia resurssiallokoinnissa ja on siten osa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamista.

Oikeusturva ja hyvän hallinnon edellytykset

Oikeusturva on turvattu perustuslain 21 §:ssä. Se kattaa yhtäältä menettelyllisiä oikeuksia kuten myös hyvän hallinnon toteutumiselle suunnattuja laadullisia vaatimuksia viranomaisten toiminnalle. Näiden menettelyllisten ja laadullisten vaatimusten muodostama kokonaisuus konkretisoituu erityisesti hallintolaissa. Digitaalisten palvelujen osalta hyvän hallinnon edellytyksiä ja oikeusturvaa konkretisoi osaltaan digipalvelulaki.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa tule vaarantaa massaluontoisessakaan toiminnassa (PeVL 35/2005 vp. s.2/I, PeVL 49/2017 vp. s. 5 ja PeVL 7/2019 vp.). Valiokunta on myös korostanut sitä, että hallintolain 1 §:n tarkoituksäännöksessä painotetaan hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen (PeVL 7/2019 vp. s. 9), mikä osaltaan korostaa sitä, että myös automaattisessa neuvonnassa tulee turvata hyvän hallinnon periaatteet.

Perustuslain oikeusturvasäännös kattaa sekä ennakollisen että jälkikäteisen turvan muotoja. Samoin nyt ehdotettavalla sääntelyllä oikeusturvakokonaisuus automaattisen neuvonnan yhteydessä muodostuu yhtäältä ennakoivien toimenpiteiden ja toisaalta jälkikäteisten toimenpiteiden kokonaisuudesta. Sinänsä sama rakenne koskee oikeusturvavaatimuksia myös niin sanotussa perinteisessä hallinnossa, jossa ennakoivilla toimenpiteillä pyritään ehkäisemään virheet ja puutteet ja jälkikäteisillä toimenpiteillä korjataan.

Toimintaympäristön muutos edellyttää, että näitä keinoja tarkastellaan uudessa toimintaympäristössä. Viranomaisen velvollisuus ennakoiviin oikeusturvatoimiin kattaa muun esimerkiksi virheiden ja puutteiden todennäköisyyden ja vaikutusten arvioinnin sekä arvion ja varmistumisen automaattisen neuvonnan lainmukaisuudessa. Asiakkaalla on myös aina oikeus tietää, että hän ei ole vuorovaikutuksessa ihmisen kanssa vaan automaattisen neuvonnan kanssa. Tämä turvaisi osaltaan esimerkiksi jokaisen oikeutta saada asiansa asianmukaisesti hoidetuksi ja siihen liittyvää palveluperiaatetta ja sen toteutumista.

Jälkikäteisen oikeusturvan muotona viranomaisen on tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteyttä ihmiseen neuvonnan saamiseksi. Mahdollisiin korjaaviin toimenpiteisiin on samalla ryhdyttävä viipymättä. Ehdotettavalla ihmiskontaktin turvaavalla säännöksellä samalla varmistetaan osaltaan riittävän ihmiskontrollin säilyminen viranomaisen menettelyssä myös silloin, kun hyödynnetään automaattista neuvontaa. Ehdotettava säännös arvioitiin valmistelussa merkittäväksi perustuslaissa turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaavaksi takeeksi.

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Yksityiselämän suojaan on katsottu sisältyvän myös henkilötietojen suoja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantultua pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisikin ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain nojalla (PeVL 14/2018 vp).

Automaattinen neuvonta edellyttää usein myös henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi digipalvelulain säätämisen yhteydessä on arvioitu kysymystä myös automaattisen neuvonnan ja automaattisen päätöksenteon välisestä rajanvedosta. Nyt ehdotettavalla sääntelyllä ei luoda oikeusperustaa automaattiselle päätöksenteolle tai muutoinkaan muuteta oikeustilaa sen osalta. Sääntelyllä ei myöskään muuteta viranomaiselle rekisterinpitäjänä kuuluvia vastuita, jotka liittyvät neuvonnan yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. Ehdotuksella ei myöskään henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta muuteta tai laajenneta henkilötietojen käsittelyperusteena olevaa lakiin perustuvaa tehtävää. Rekisterinpitäjällä säilyy näin ollen jo voimassa olevat velvoitteet automaattisen neuvonnan yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta.

Lainalaisuusperiaate ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttöön liittyvän lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseen vaikuttaa myös yksilötasolle kohdistettu virkavastuusääntely. Virkavastuun perustuslaillinen perusta on perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkamiehen lisäksi virkavastuu ulottuu säännöksen 3. momentissa julkista tehtävää hoitaviin henkilöihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännökset hallinnon lainalaisuusperiaatteesta sekä valtion ja virkamiehen vastuusta ilmentävät virkamieshallinnon periaatetta (ks. PeVL 70/2018 vp, s. 4). Julkiselta vallalta edellytettävä laintasoinen toimivalta sitoo myös yksilötason virkavastuun laintasolla säädettyyn toimivaltaan, joka toiminnan perusteen on oltava. Samalla yksittäinen virkamies vastaa kaikkien virkatoimiensa osalta siitä, että niitä hoitaessa hän noudattaa tarkoin lakia.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota siihen, että tekoälyn käyttöön ja käyttöönottoon liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä (PeVL 53/2025 vp, k. 5 ja 6). Valmistelussa otettiin huomioon virkavastuujärjestelmän tosiasiallisen toteutumisen edellytykset samalla huomioiden yksittäisten virkamiesten oikeus oikeusturvaan.

Virkavastuun kohdentamisen osalta ehdotettavalla sääntelyllä muodostetaan pohja, jossa vastuu asianmukaisesti kohdentuisi sellaisiin henkilöihin, joilla voidaan katsoa olevan varsinainen vastuu neuvonnan lainmukaisuudesta ja sen valvonnasta. Vastuun kohdentaminen on liitetty vaatimustenmukaisuuden varmistamisen ja valvonnan toimenpiteisiin, jotka viranomaisen on ennen käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava. Lisäksi ehdotettavalla sääntelyllä edellytetään vaatimusten täyttymisen valvontaa myös järjestelmän käytön aikana. Viranomainen on velvoitettu dokumentoimaan tekemänsä toimenpiteet ja nimeämään toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt.

Ehdotettavan sääntelyn on tarkoitus muodostaa kokonaisuus, jossa virkavastuu on mahdollista selkeästi ja täsmällisesti osoittaa niin, että automaattisessa neuvonnassa toteutuvat asianmukaiset ihmiskontrollit sekä automaattista neuvontaa saavien asiakkaiden oikeudet. Samalla sääntelykokonaisuus varmistaa, että käyttöönottoon ja käytön valvontaan osallistuvien virkamiesten oikeusturva toteutuu.

Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle ja virkamieshallinnon periaate

Perustuslain 124 § ilmaisee virkamieshallinnon periaatteen asettamalla reunaehdot julkisen hallintotehtävän delegoinnille. Viranomaisen toimivaltaan kuuluva neuvonta on osa julkisten hallintotehtävien kokonaisuutta ja virkamieshallinnon periaatteen toteutuminen tulee turvata myös silloin, kun neuvonta toteutetaan automaattisesti.

Automaattinen neuvonta voidaan toteuttaa erilaisilla tietojärjestelmäratkaisuilla ja tällaisen kehittäminen ja ylläpito voi tapahtua yksityisen toimijan toimesta. Ehdotettavaa sääntelyä valmisteltaessa on arvioitu, että automaattista neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän kehittäminen tai ylläpitäminen ei itsessään olisi julkinen hallintotehtävä. Tämän katsottiin olevan yhteensopiva ratkaisu perustuslakivaliokunnan aiemman tulkinnan kanssa koskien automaattisen päätöksenteon mahdollistamista ja siihen liittyviä tietojärjestelmiä (PeVL 81/2022 vp, s. 9). Viranomainen ei kuitenkaan voisi ehdotettavan sääntelyn nojalla antaa ulkopuolisen hoidettavaksi automaattiseen neuvontaan liittyviä velvoitteita, vaan tästä olisi säädettävä erikseen perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Ehdotettava sääntely ei näin ollen muuttaisi neuvonnan ulkoistamiseen liittyvää yleislainsäädäntöä suhteessa nykyiseen.

Esityksen vaikutuksista

Vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin ja heidän perusoikeuksiinsa

Ehdotetulla lainsäädännöllä olisi pääsääntöisesti myönteisiä vaikutuksia hallinnon asiakkaisiin, sillä se voisi parantaa neuvonnan saatavuutta, laajuutta ja kielivalikoimaa sekä asiointin sujuvuutta. Näitä myönteisiä vaikutuksia asiakkaalle voitaisiin saavuttaa myös automaattisen neuvonnan laajentumisen seurannaisvaikutuksena siten, että viranomainen voisi kohdistaa ihmistyötään

muualle, kuten monimutkaisempaan neuvontaan tai asioiden käsittelyyn. Näin voitaisiin paremmin turvata hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva asianmukainen ja viivytyksetön käsittely. Digitaalisessa palvelussa tarjottava neuvonta voi myös olla joillekin aisteihin liittyviä vammoja omaaville henkilöille muita neuvontakanavia paremmin saavutettavissa. Viranomaisten neuvontapalveluiden saatavuuden laajentuminen ja vastausten monipuolistuminen voisivat myös vähentää hallinnon asiakkaiden osaamisesta, koulutuksesta ja työkokemuksesta johtuvia tiedollisia eroja eri ihmisryhmien välillä.

Viranomaisen olisi myös automaattista neuvontaa tarjotessaan varmistuttava siitä, että se täyttää lainsäädännössä viranomaistoiminnalle asetetut vaatimukset. Viranomaisen olisi automaattista neuvontaa tarjotessaan esimerkiksi varmistuttava kielilainsäädännön mukaisten vaatimusten toteutumisesta. Täten ehdotettavilla muutoksilla ei ole suoria vaikutuksia asiakkaiden muualla lainsäädännössä turvattujen oikeuksien, kuten kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Ehdotetun lainsäädännön mahdolliset kielteiset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea siihen, että viranomaiset eivät kaikesta huolimatta pystyisikään suoriutumaan velvoitteistaan esimerkiksi resurssien tai asiantuntemuksen puutteen vuoksi. Tällöin olisi kyse tilanteesta, jossa näitä ehdotettuja sääntelyn edellytyksiä ei noudatettaisi. Tekoälyn käyttöön liittyy yleisesti riskejä. Tekoälyjärjestelmä voi tuottaa vinoumia ja vääristymiä antaessaan esimerkiksi automaattista neuvontaa. Etukäteen laadituista vastauksista luopuminen voi myös lisätä automaattisessa neuvonnassa aiheutuneita virheitä.

Vaikutuksia julkiseen talouteen ja viranomaisiin

Ehdotettu lainsäädäntö olisi mahdollistavaa eikä siitä seuraisi suoria kustannuksia julkiseen talouteen. Ehdotettavat muutokset eivät myöskään estäisi viranomaisia jatkamasta jo käytössä olevien neuvonnan palveluautomaattioratkaisujen hyödyntämistä. Valtiovarainministeriön kyselyn perusteella kuitenkin ainakin osa viranomaisista on tunnistanut, että ehdotetun kaltaiset muutokset digipalvelulakiin voisivat edistää automaattisen neuvonnan kehittämistä ja tuoda uusia mahdollisuuksia neuvonnan automatisointiin. Viranomaiset voisivat tehostaa toimintaansa ja pyrkiä turvaamaan nykyisen palvelutason, vaikka julkista taloutta sopeutetaan. Uusien teknologioiden ja menetelmien mahdollistamien hyötyjen konkretisoituminen edellyttäisi kuitenkin viranomaisilta investointeja.

Tällä hetkellä käytössä olevat viranomaisten palveluautomaattioratkaisut perustuvat viranomaisen asiantuntijoiden etukäteen laatimiin ja tarkastamiin vastauksiin. Nykyiset palveluautomaattioratkaisut voivat antaa vain yleisiä vastauksia ja niitäkin rajoitetusti. Eri teknologioiden ja menetelmien hyödyntämismahdollisuus mahdollistaisi automaattisen neuvonnan antamisen nykyistä joustavammin ja laajemmin erilaisissa asiointitilanteissa. Automaattisen

neuvonnan käyttämiselle ehdotettavat edellytykset ja velvoitteet viranomaisille tulisivat muuttamaan viranomaisen tehtäviä nykyiseen verrattuna merkittävästi. Tehtävien painopiste siirtyisi riskien ja vaikutusten arviointiin, toimenpiteiden suunnitteluun ja toteutukseen, valvontaan sekä dokumentointiin.