1.10.2026

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

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta 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 (306/2019), jäljempänä digipalvelulaki muuttamista.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa valtakunnallisesta osaamisvarantoa koskevasta hallituksen esityksestä (PeVL 53/2025 vp.). 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. (k. 6 ja 7)

Voimassa oleva keskeinen sääntely ja ehdotusten suhde siihen

Digipalvelulaki

Lakia sovelletaan 2 §:n 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten digitaalisiin palveluihin ja niiden tarjoamiseen yleisölle. Digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan digipalvelulaissa mobiilisovelluksia ja verkkosivustoja sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Esimerkiksi digipalvelulain 4 §:ssä edellytetään, että viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvallisuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu.

Digipalvelulain 6 a § asettaa reunaehdot sille, miten viranomainen voi antaa neuvontaa palveluautomaation avulla automaattisesti. Säännökset eivät velvoita viranomaista antamaan automaattista neuvontaa. Kyse on menettelysääntelystä, jolla asetetaan reunaehdot, jotka viranomaisen on täytettävä, jos se haluaa antaa neuvontaa automaattisesti. Nykyisen digipalvelulain 6 a §:n mukaan neuvonnan yhteydessä ei esimerkiksi voi tehdä viranomaisen ratkaisua (1 momentin 1 kohta).

Nykyinen digipalvelulain 6 a § rajaa automaattisesti annettavan neuvonnan toteuttamistapoihin, joilla viranomainen voi ennalta varmistaa kunkin neuvonnassa lähettämänsä viestin tietosisällön ja kielenkäytön asianmukaisuuden. Tämä on käytännössä rajannut automaattisen neuvonnan niin sanottuun sääntöpohjaiseen neuvonta-automaatioon eikä ole sallinut monia tekoälyyn perustuvia toteuttamistapoja. Sääntöpohjainen neuvonta-automaatio perustuu ennalta määriteltyihin päättelysääntöihin ja asiantuntijoiden ennalta laatimien vastausten hyödyntämiseen. Sääntöpohjainen neuvonta-automaatio ei aina pysty tunnistamaan sille esitettyä kysymystä ja valitsemaan oikein kysymykseen sopivaa vastausta. Koska vastauksia ei voida tilanteen ja kysymyksen mukaan mukauttaa, voi vastaus olla virheellinen tai siitä voi syntyä väärinkäsityksiä. Lisäksi sääntöpohjaisen neuvonta-automaation kohdalla on tyypillistä, että sopivaa vastausta ei ole lainkaan olemassa valmiiksi laadittuna, jolloin monet kysymykset jäävät kokonaan vastaamatta. Tällöin asiakkaan palvelukokemus jää usein vajavaiseksi. Lisäksi sääntöpohjaisen neuvonta-automaation edellyttämien vastausten laatiminen ja tarkistaminen etukäteen on viranomaiselle työlästä.

Tekoälyasetus

Tekoälyasetuksessa ((EU) 2024/1689) säädetään erilaisista tekoälyjärjestelmiin, niiden tarjoajiin, käyttöönottajiin ja muihin toimijoihin kohdistuvista vaatimuksista ja velvoitteista. Tämän esityksen tarkoituksena ei ole asettaa nimenomaan tekoälyjärjestelmille tai niiden käytölle erityisiä vaatimuksia. Tekoälyasetus ei vaikuta jäsenvaltion liikkumavaraan antaa tarkempaa sääntelyä jäsenvaltion

julkisessa hallinnossa noudatettavista menettelyistä myöskään tämän esityksen mukaisissa tilanteissa, joissa automaattisessa neuvonnassa voidaan käyttää tekoälyjärjestelmää.

Automaattisessa neuvonnassa käytettävä tekoälyjärjestelmä olisi tekoälyasetuksen 50 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu järjestelmä, jonka kanssa vuorovaikutuksessa oleville on kohdan mukaisin edellytyksin ilmoitettava, että he ovat vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Tekoälyasetuksen 50 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin liikkumavaraa asettaa tällaisten tekoälyjärjestelmien käyttöönottajille muitakin avoimuusvelvoitteita.

Automaattisen neuvonnan näkökulmasta merkittävimmät tekoälyasetuksen velvoitteet kohdistuvat suuririskisten tekoälyjärjestelmien tarjoajiin ja käyttöönottajiin. Automaattisessa neuvonnassa käytettävää tekoälyjärjestelmää ei olisi lähtökohtaisesti katsottava suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, kun sitä ei käytetä jossain tekoälyasetuksen liitteessä I tai III luetelluilla aloilla. Esimerkiksi henkilöiden profilointia jossain liitteen III mukaisessa tarkoituksessa tekevä tekoälyjärjestelmä taas olisi aina suuririskinen.

Tietosuoja-asetus

Automaattinen neuvonta edellyttää usein henkilötietojen käsittelyä. Tietosuoja-asetuksella ((EU) 2016/679) on vahvistettu säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle erityisesti henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi tietosuoja-asetusta täydentävää ja täsmentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018) sekä erityislainsäädäntöä henkilötietojen käsittelystä.

Henkilötietojen käsittelylle on oltava jokin tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa yksilöity käsittelyperuste. Viranomaisen automaattisessa neuvonnassa käsittelyperusteena olisi joko yleinen etu tai julkisen vallan käyttö (1 kohdan e alakohta) taikka rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite (1 kohdan c alakohta). Viranomaisen antaessa neuvontaa hallintolain 8 §:n perusteella ja sitä laajemmin, vaikuttaisi neuvonnan käsittelyperusteeksi soveltuvan lähtökohtaisesti yleinen etu. Jos viranomaisella taas on esimerkiksi neuvontavelvoite erityislainsäädännön perusteella, voisi tämän perusteella tapahtuvan neuvonnan yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn perusteena olla rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus. Nyt digipalvelulakiin ehdotettavat säännökset eivät muodosta henkilötietojen käsittelyn perustetta. Ehdotettavilla digipalvelulain säännöksillä ei myöskään muutettaisi viranomaiselle rekisterinpitäjänä kuuluvia vastuita, jotka liittyvät neuvonnan yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

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. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan sovellettavuutta on täsmennetty Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuilla, ns. 29 artiklan mukaisen tietosuojaryhmän suuntaviivoilla ja myös kansallisilla ratkaisuilla. Näiden mukaisesti 22 artiklan mukaisia päätöksiä on mahdollista syntyä muulloinkin kuin asian käsittelyn päättävän päätöksen tai ratkaisun yhteydessä, kuten esimerkiksi neuvonnan yhteydessä. Automatisoituja yksittäispäätöksiä voidaan kuitenkin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan tehdä, jos esimerkiksi kansallisessa lainsäädännössä automatisoidut yksittäispäätökset on mahdollistettu (b alakohta). Nyt ehdotettavat digipalvelulain säännökset eivät muodosta tällaista oikeusperustaa automaattisille yksittäispäätöksille. Näin ollen nyt ehdotettavan sääntelyn nojalla automaattiset yksittäispäätökset eivät jatkossakaan ole mahdollisia.

Hallintolaki, oikeusturva ja hyvän hallinnon perusteet

Jokaisen oikeusturva on turvattu perustuslain 21 §:ssä. Oikeusturva kattaa yhtäältä hallinnon asiakkaan menettelyllisiä oikeuksia kuten myös hyvän hallinnon toteutumiselle suunnattuja laadullisia vaatimuksia viranomaisten toiminnalle. Näiden menettelyllisten oikeuksien ja laadullisten vaatimusten muodostama kokonaisuus konkretisoituu erityisesti hallintolaissa, mutta osittain myös muissa hallinnon yleislaeissa kuten julkisuuslaissa ja kielilaissa. Digitaalisten palvelujen osalta hyvän hallinnon edellytyksiä ja oikeusturvaa konkretisoi em. hallinnon yleislakien lisäksi osaltaan digipalvelulaki.

Hallintolain 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava myös viranomaisen antamassa automaattisessa neuvonnassa. Perustuslaissa turvattua oikeutta hyvään hallintoon konkretisoi erityisesti hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet yhtäältä ohjaavat ja toisaalta rajoittavat viranomaisen harkintavaltaa. Hallintolain 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuusvaatimus, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Hallintolain 6 §:n lisäksi hallintolaki sisältää useita muitakin säännöksiä, jotka vaikuttavat samaan kokonaisuuteen ja osaltaan konkretisoivat hyvän hallinnon menettelyllisiä ja laadullisia vaatimuksia. Asiakkaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (7 §). Muita automaattisen neuvonnan kannalta keskeisiä ovat esimerkiksi hallintolain 8 §:n mukainen viranomaisen neuvontavelvollisuus ja 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimus.

Digipalvelulakiin ehdotettujen säännösten tarkoituksena on varmistaa, että viranomaisen automaattisesti antama neuvonta täyttää myös oikeusturvavaatimuksista johtuvat ja hyvän hallinnon perusteiden mukaiset vaatimukset. Digipalvelulaki soveltuu rinnakkain hallintolain kanssa siltä osin kuin

digipalvelulaissa ei säädetä siitä poikkeavasti. Näin ollen esimerkiksi hallintolain mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat ja rajaavat viranomaisen harkintavaltaa myös digipalvelujen yhteydessä.

Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

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 3 ja 6 a §:ää ja lakiin lisättäväksi uusi 6 b §.

Digipalvelulain 6 a §

Muutettavaksi ehdotetulla 6 a §:llä mahdollistettaisiin viranomaisen asiakkaalleen antama automaattinen neuvonta ja asetettaisiin tälle edellytyksiä. Asiakkaalla olisi esimerkiksi aina oikeus tietää, että hän ei ole vuorovaikutuksessa ihmisen kanssa vaan automaattisen neuvonnan kanssa. Muutettavaksi ehdotetussa 6 a §:ssä todettaisiin myös automaattista neuvontaa antavan viranomaisen velvollisuus tarjota asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteyttä ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi. Automaattinen neuvonta olisi siis ehdotetun muutoksen voimaantulon jälkeenkin enimmilläänkin vain osa viranomaisen monikanavaista neuvontapalvelujen tarjontaa.

Ehdotetulla 6 a §:llä mahdollistettaisiin viranomaisen lakisääteistä neuvontavelvollisuutta laajemman ohjauksen ja opastuksen antaminen automaattisesti.

Digipalvelulain 6 b §

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.

Vaatimustenmukaisuuden varmistavilla toimenpiteillä viranomainen huolehtisi siitä, että automaattista neuvontaa käyttävä asiakas saa palvelun asianmukaisesti. Asianmukaisuudesta huolehtiminen käsittää myös velvollisuuden huolelliseen ja virheettömyyttä tavoittelevaan menettelyyn. Viranomaisen olisi esimerkiksi varmistuttava automaattisen neuvonnan perustana toimivan tietoaineiston kattavuudesta, edustavuudesta, olennaisuudesta ja ajantasaisuudesta. Viranomaisen tulisi huolehtia myös siitä, että automaattista

neuvontaa ei anneta muihin kuin sen aihepiirin kysymyksiin, joita varten automaattisen neuvonnan taustalla olevaa tekoälyjärjestelmää on koulutettu ja testattu. Lisäksi viranomaisen olisi huolehdittava, ettei automaattinen neuvonta anna vastausta, jos sen käytössä ei ole riittävästi tietoja täsmällisen vastauksen antamiseksi.

Automaattisen neuvonnan käytön aikana viranomaisen olisi valvottava sen vaatimustenmukaisuutta. Tämä tarkoittaisi myös huolehtimista automaattisen neuvonnan perustana olevan tietosisällön laadusta jatkuvasti. Valvontavelvoitteen lisäksi ehdotetaan erityistä velvoitetta ryhtyä viipymättä korjaaviin toimenpiteisiin asiakkaan oikeusturvan vaarantavan 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.

Digipalvelulain 3 §

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 3 §:ää. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin informatiivinen säännös siitä, että automaattisesta ratkaisumenettelystä säädetään muualla laissa. Lain 6 a §:n 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös, jonka mukaan viestien vaihdon yhteydessä ei voitaisi tuottaa viranomaisen ratkaisua. Näillä muutoksilla on tarkoitus selkeyttää digipalvelulain ja automaattista ratkaisemista koskevan lainsäädännön suhdetta verrattuna nykytilaan. Neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen. Automatisoituja yksittäispäätöksiä olisi viranomaistoiminnassa mahdollista tehdä jatkossakin vain, kun se on erikseen kansallisessa lainsäädännössä mahdollistettu (ks.edellä kohta *Tietosuoja-asetus*) Hallintoasiassa tehtävien ratkaisujen osalta automatisoidut yksittäispäätökset on sallittu hallintolain 8 b luvussa.

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

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 asioinnin 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 neuvontapalvelujen 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 palveluautomaatioratkaisujen 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 palveluautomaatioratkaisut perustuvat viranomaisen asiantuntijoiden etukäteen laatimiin ja tarkastamiin vastauksiin. Nykyiset palveluautomaatioratkaisut 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.