OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen

1.10.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta 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 annetavan 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). Lisäksi oikeusministeriö on toimittanut asiantuntijalausunnon ja ollut esityksestä kuultavana perustuslakivaliokunnassa 8.9.2026.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

1. Tausta ja aiempi käsittely eduskunnassa

Esityksen lähtökohtana on mahdollistaa erilaisten tekoälyteknologioiden käyttö neuvonnassa viranomaisen digitaalisissa palveluissa. 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 muodostaa vastauksen esimerkiksi monimutkaisella algoritmilla tai valitun koulutusaineiston pohjalta (generatiivinen

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

neuvonta-automaatio). Esityksen mukaan voimassa oleva digipalvelulain 6 a § mahdollistaa sääntöpohjaisen neuvonta-automaation, mutta ei generatiivista neuvonta-automaatiota.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 56/2026 vp, joka on sisältänyt myös ponsiasioita. Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että tekoälyjärjestelmä käyttää neuvonnassa virheettömiä ja ajantasaisia tietoaineistoja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tästä on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä säädettävä laissa. Lisäksi perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä sääntelyä tulee täsmentää niin, että siitä käy ilmi viranomaisen velvollisuutena olevan huolehtia siitä, että neuvonta on tietosisällöltään asianmukaista. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, ettei tällainen huolehtiminen merkitse velvollisuutta nojautua etukäteen laadittuihin, viranomaisen tarkastamiin vastauksiin. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn suhteeseen automaattiseen päätöksentekoon. (PeVL 56/2026 vp)

Perustuslakivaliokunta on jo arvioinut edellä mainittuja esityksen valtiosääntöisiä kysymyksiä, joten oikeusministeriö ei käsittele näitä kysymyksiä enemmälti tässä lausunnossa.

2. Neuvonta, ohjaus ja opastus

Ehdotetun digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa asiakkaalleen neuvontaa, ohjausta ja opastusta automaattisen neuvonnan avulla. Voimassa olevassa digipalvelulain 6 a §:ssä käytetään ainoastaan ”neuvonta”-termiä. Ehdotus siten laajentaisi automaattisen neuvonnan asiallisen soveltamisalan myös viranomaisen ohjaukseen ja opastukseen.

Mainitun säännöksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 42) mukaan nykyinen digipalvelulain 6 a § ei koske neuvontaa, jonka antaminen ei perustu laissa säädettyyn tehtävään tai velvollisuuteen (HE 145/2022 vp, s. 133). Viranomaisen yleisestä neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Neuvontavelvollisuus koostuu menettelyä koskevasta neuvonnasta, velvollisuudesta vastata tiedusteluihin ja kysymyksiin, sekä velvollisuudesta opastaa asiakas tarvittaessa asioimaan toimivaltaisen viranomaisen kanssa, jos viranomainen ei ole asiassa toimivaltainen. Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on myös annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin. Neuvontavelvollisuudesta voidaan säätää myös erityislainsäädännössä. Hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen johdosta viranomaiset antavat kuitenkin myös neuvontavelvoitteitaan laajempaa ja yleisempää ohjausta ja opastusta, jotta asiointi viranomaisessa olisi sujuvaa. Jotta viranomaiset voisivat toteuttaa palveluperiaatetta entistä tehokkaammin ja monipuolisemmin, 6 a §:ää muutettaisiin niin, että automaattisesti voitaisiin antaa neuvonnan lisäksi myös ohjausta ja opastusta. Säännös sallisi automaattisen neuvonnan käytön siis lakisääteistä neuvontavelvoitetta laajemmin erilaisissa neuvonta- ja opastustilanteissa.

Oikeusministeriö toteaa, että perusteluista on mahdollista saada käsitys, että viranomainen voisi säännöksen perusteella hoitaa muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviään. Oikeusministeriö toteaa, että jo perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaatteesta seuraa, että viranomaisen tehtävien tulisi perustua lakiin.

Ehdotetun digipalvelulain 6 a §:n soveltamisala olisi toisaalta hallintolain 8 §:n neuvontasäännöstä suppeampi, koska digipalvelulakia sovelletaan käytännössä ainoastaan viranomaisen digitaalisiin palveluihin. Toisaalta 6 a §:n 1 momentti laajentaisi

soveltamisalaa hallintolain neuvontaa koskevaan sääntelyyn nähden sen suhteen, että pykälän perusteella voitaisiin antaa hallintolain neuvontavelvollisuutta (ja mahdollisesti muutakin lainsäädäntöä?) pidemmälle menevämpää neuvontaa, ohjausta ja opastusta. Säännöskohtaisissa perusteluissa käsitellään varsin suppeasti sitä, mitä kaikkea tällainen ohjaus ja opastus voisi pitää sisällään. Toisaalta perusteluissa viitataan hallintolain 7 §:n mukaiseen palveluperiaatteeseen, joka neuvontaa pidemmälle menevän ohjauksen ja opastuksen ilmeisesti mahdollistaisi.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tältä osin hallintolain 6 §:ssä säädettyihin hyvän hallinnon periaatteisiin, jotka ilmentävät perustuslain 21 §:n 2 momentin oikeusturvaperusoikeussäännöksen vaatimusta hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Objektiviteettiperiaate taas edellyttää viranomaisilta puolueetonta toimintaa.

Hallintolain neuvontaa koskevan 8 §:n perustelujen mukaan neuvontavelvollisuus koskisi hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä ja ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen tulisi antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireillepanemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Hallintoasian hoitamista koskevaan neuvontaan saattaa liittyä oikeudellisten seikkojen ohella tosiasiallista neuvontaa. Tässä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, kuka asiaa hoitaa ja milloin tämä on paikalla tai kuinka kauan asian käsittely kestää. (HE 72/2002 vp, s. 57–58)

Oikeusministeriö toteaa, että hallintolain 8 §:n mukainen neuvonta ei siten ole käsitteenä selvärajainen, vaan voi menettelyllisen neuvonnan lisäksi pitää sisällään myös esimerkiksi tosiasiallista neuvontaa. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa siihen lähtökohtaan, että säännöksellä pyrittäisiin kattamaan myös mahdolliset esimerkiksi erityislainsäädännön säännökset, jotka laajentavat hallintolain 8 §:n mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin edellä todettuun viitaten hallintovaliokunnan huomiota siihen, että viranomaisen tarjotessa automaattista neuvontaa, tulisi samalla varmistua myös asiakkaiden yhdenvertaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta. Ehdotetun digipalvelulain 6 a §:n säännöksen laajentaminen viranomaisen neuvonnan lisäksi ohjaukseen ja opastukseen, etenkin tarkemmin näitä määrittelemättä, saattaa hämärtää edellä todettujen hallinnon oikeusperiaatteiden merkitystä ja toteutumista. Viranomaisen tehtäviin ei kuulu edellä todetun kaltaisesti toimia hallinnon asiakkaan ”asiamiehenä”, mikä vaarantaisi samalla myös viranomaisen puolueettomuuden.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä hallintovaliokunnan huomiota digipalvelulain 6 a §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan viranomaisen on tarjottava asiakkaalleen mahdollisuus ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 43) mukaan verrattuna nykyiseen digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 5 kohtaan, velvoite olisi laajempi ja koskisi viranomaisen toimintaa

kokonaisuutena eikä automaattisen neuvonnan yhteydessä tapahtuvaa ohjausta. Esityksessä on todettu, että ehdotetun sääntelyn ei ole tarkoitus velvoittaa viranomaisia tarjoamaan automaattista neuvontaa, vaan sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa (s. 48). Siten myöskään viranomaista ei oikeusministeriön käsityksen mukaan tulisi ehdotetulla sääntelyllä velvoittaa tarjoamaan laajempaa palvelua, kuin muu lainsäädäntö edellyttää. Ehdotettu 6 a §:n 2 momentti jättää kuitenkin epäselväksi sen, että johtaako säännös viranomaisen laajempaan palveluvelvoitteeseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan olisikin tarpeellista vielä tarkastella tältä osin 6 a §:ään ehdotettua terminologiaa sekä mahdollisuuksien mukaan avata niiden merkityssisältöä.

3. Siirtymäsäännös

Ehdotetut digipalvelulain muutokset sisältäisivät myös siirtymäsäännöksen, jonka mukaan lain voimaan tullessa käytössä olleeseen palveluautomaatioon sovelletaan kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa ollutta 6 a §:ää tämän lain 6 a ja 6 b §:n sijaan, kunnes siihen tehdään muita kuin vähäisiä muutoksia.

Säännöksen perustelujen (s. 47–48) mukaan ei olisi tarkoituksenmukaista edellyttää tekoälyn hyödyntämisen edellyttämiä muutoksia jo käytössä olevaan automaattiseen neuvontaan, jossa tekoälyä ei voida käyttää yhtä laajasti. Siksi ehdotetaan, että muutettua sääntelyä ei sovellettaisi lain voimaantulohetkellä käytössä olevaan palveluautomaatioon, ellei tällaiseen palveluautomaatioon tehdä muita kuin vähäisiä muutoksia. Muut kuin vähäiset muutokset tarkoittaisivat esimerkiksi muutoksia, jotka koskevat palveluautomaatiossa käytettävää teknologista toteuttamistapaa, palveluautomaation käyttötarkoitusta, tai jotka muuten olennaisesti vaikuttaisivat palveluautomaation toimintaan tai sen aiheuttamaan syrjinnän riskiin, kuten neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän vaihtaminen yhdestä järjestelmästä toiseen. Vähäisiä muutoksia olisivat esimerkiksi teknisten virheiden korjaaminen, tietojärjestelmän toimittajan vaihtaminen tai palveluautomaatiossa käytetyn tietosisällön päivittäminen. Sitä mukaa kun käytössä olevia tietojärjestelmiä ja digitaalisia palveluita uusitaan ja päivitetään, jäisi nykyisen sääntelyn puitteissa toimiva palveluautomaatio siis pois käytöstä. Tällöin ehdotetun sääntelyn mukaiset vaatimukset voidaan luontevasti ja kustannustehokkaasti ottaa huomioon uusien palvelujen suunnittelussa ja käyttöönotossa.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista siirtymäsäännöksen tarkoitukseen, mutta itse säännös ei vaikuttaisi riittävän tarkkarajaiselta. Säännös ei ensinnäkään sisällä minkäännäköistä aikarajaa uuden sääntelyn soveltamiselle siinä tapauksessa, ettei viranomainen tee nykyiseen palveluautomaatioon vähäistä suurempia muutoksia. Siten viranomainen voisi käytännössä disponoida lainsäädännön soveltumisesta, mikä ei vaikuttaisi asianmukaiselta lähtökohdalta. Se ei välttämättä täyttäisi myöskään perustuslain 79 §:n 3 momentin vaatimusta siitä, että laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Oikeusministeriön mielestä hallintovaliokunnan tulisi harkita säännöksen täsmentämistä vähintäänkin siten, että siitä ilmenisi ajallinen takaraja lain soveltamiselle.

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 yksittäispäätöksille[1]. Esityksessä on selvästi myös

[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

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. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt esitystä koskevassa lausunnossaan huomiota siihen, ettei asiasta ehdoteta säädettävän (PeVL 56/2026 vp, kappale 14).

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.

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.