EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

1.10.2026

Viite: Hallintovaliokunnan pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta, kokous 6.10.2026

EOAK/8020/2026 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 106/2026 vp)

1 ALUKSI

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia (jälj. digipalvelulaki) tarkoituksena edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa.

Ehdotettu sääntely voi nähdäkseni edistää hyvän hallinnon toteutumista sekä parantaa neuvonnan laatua ja saatavuutta. Esityksen vaikutusten arvioidaan olevan varsin positiiviset. Pidän sääntelyä siitä, että viranomaisneuvontaa olisi mahdollista toteuttaa esitetyn kaltaisen palveluautomaation kautta, sinänsä tarpeellisena.

Samanaikaisesti pidän tärkeänä painottaa, että neuvonnan laatu ja saatavuus eivät saa heikentyä niiden ihmisten kohdalla, jotka eivät käytä sähköisiä laitteita.

Kotimaista tekoälyn käyttöä koskevassa sääntelyssä tulee myös ottaa huomioon se, että EU on jo säännellyt tekoälyjärjestelmiä varsin kattavasti tekoälyasetuksessa ja osin tietosuoja-asetuksessa. On tärkeää, että kaikissa tekoälyä koskevissa kotimaisissa sääntelyhankkeissa arvioidaan huolellisesti sääntelyn yhteensopivuutta EU-sääntelyn kanssa.

Lisäksi olen aiemmassa lausuntokäytännössäni painottanut sen merkitystä, että ehdotettaessa tekoälyn hyödyntämistä viranomaistoiminnassa

lakiesityksissä tulisi arvioida myös lisääntyvän tekoälyn käytön vaikutukset ympäristöön sekä laajemmin talouteen. Lisääntyvä tekoälyn käyttö edellyttää lisää datan käyttöä, mikä taas edellyttää energiaa.

Saatan valiokunnan tiedoksi samalla, että olen 18.9.2026 ottanut omasta aloitteestani tutkittavaksi tekoälyn käytön kunnallisessa viranomaistoiminnassa.

Hallituksen esitys on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, joka on antanut siitä lausunnon PeVL 56/2026 vp.

Lausunnossani otan huomioon perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antaman lausunnon, jonka valossa lausun keskeisimpinä pitämistäni seikoista.

2 AUTOMAATTISEN NEUVONNAN SUHDE AUTOMAATTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON

Esitysluonnoksessa voimassa olevasta digipalvelulain 6 a §:stä ehdotettiin poistettavaksi palveluautomaation käytön edellytyksistä se, että neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua. Luonnoksesta valtiovarainministeriölle antamassani lausunnossa (EOAK/1469/2026) esitin, että sääntelyn selkeyden vuoksi olisi perusteltua pikemminkin lisätä säännökseen informatiivinen viittaus sen suhteesta tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ja hallintolain 8 b lukuun kuin poistaa nykyinen kohta. Kiinnitin huomiota myös siihen, että ehdotetun 6 a §:n soveltamisalan tulkinta saattaa olla jossain määrin hankalaa, ja sen raja suhteessa tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan määräytyä vasta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Sanottu edellytys ei sisälly myöskään hallituksen esityksessä ehdotettavaan lain 6 a §:ään. Ehdotetun sääntelyn ja automaattista ratkaisemista koskevan sääntelyn suhdetta pyrittäisiin selkeyttämään muuttamalla lain soveltamisalaa koskevaa 3 §:ää (s. 40–42).

Perustuslakivaliokunta (kohta 12) ei hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa pidä ehdotettua sääntelyratkaisua onnistuneena sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta, vaan pitää voimassa olevaan lakiin sisältyvää selventävää säännöstä edelleen perusteltuna vastakohtaispäätelmien välttämiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (kohta 14) on myös kiinnitetty huomiota esityksen perusteluissa (s. 14) esitettyyn, että ”[o]n mahdollista, että automaattinen neuvonta voisi tuottaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä, joihin kansallinen automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely ei soveltuisi.” Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 42) mainittuun seikkaan, ettei automatisoituja yksittäispäätöksiä olisi viranomaistoiminnassa mahdollista tehdä jatkossakaan muuten kuin vain yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön puitteissa.

Tarkasteltavassa sääntely-yhteydessä on merkityksellistä, että siinä ei perusteta toimivaltaa tehdä hallintolain 8 b luvussa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä, kuten ei myöskään toimivaltaa tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä. Jos neuvontatilanteessa tällaisia haluttaisiin tehdä, tulisi – kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa on tuotu esiin – siitä tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta johtuen säätää erikseen laissa. Nyt ehdotettavat lainmuutokset eivät ole tällainen säädösperusta.

Yleisesti ottaen automaattisesta päätöksenteosta säätämisen taustalla häilyy se ongelma, ettei tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisen automaattisen päätöksen määritelmä ole oikeuskäytännössä aivan selkeä. Se ymmärrettävästi vaikeuttaa nyt tarkasteltavasta asiasta säätämistä. Huomionarvoisia lähtökohtia on tässä nähdäkseni kaksi. Ensinnä, tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia päätöksiä voivat EUT:n ratkaisukäytännön mukaan (asia C-634/21 Schufa, asia C-203/22 Dun & Bradstreet) olla sellaisetkin toimet, jotka eivät ole kotimaisen hallinto-oikeutemme mukaisesti viranomaisen päätöksiä. Siten asetuksen mukainen päätöksen käsite on laajempi, mutta sitä ei kuitenkaan tule pitää loputtoman laajana. Toiseksi, tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia päätöksiä ovat sekä ne, jotka tehdään sääntöpohjaista automatiikkaa käyttäen että ne, jotka tehdään tekoälyllä.

Vaikka onkin niin, että monenlaiset viranomaisen toimet voivat joissakin tapauksissa täyttää tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisen päätöksen määritelmän, pidän kuitenkin tärkeänä perustuslakivaliokunnan lausunnon kohdassa 12 todettua tarvetta sisällyttää digipalvelulakiin nimenomainen säännös selventämään sitä, että 6 a §:ssä tarkoitetussa neuvonnassa ei ole mahdollista tehdä automatisoituja yksittäispäätöksiä. Näin voidaan ainakin osittain torjua niitä tulkinnallisia epäselvyyksiä, joita tietosuoja-asetuksen 22 artiklan laajuus kotimaisessa oikeudessamme aiheuttaa.

Tällaisella selventävällä säännöksellä on mielestäni merkitystä myös virkavastuun täsmällisyyden ja kohdentumisen kannalta. Virkavastuun tulisi kohdistua myös sen varmistamiseen, että tekoälyneuvonnassa ei tehdä näitä 22 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä.

3 AUTOMAATTISEN NEUVONNAN VAATIMUSTENMUKAISUUDEN VARMISTAMINEN JA VALVONTA

Valmisteluvaiheessa antamassani lausunnossa totesin luonnoksessa ehdotetusta lain 6 a §:n 2 momentista muun muassa, että säännöksen tarkoittamat viranomaisen toimintavelvollisuudet jäivät epäselviksi ja että oli vaikea varmistua siitä, että juuri tällainen sääntely toteuttaisi asianmukaisen neuvontavelvollisuuden.

Kysymyksessä olevin kohdin hallituksen esitys on muuttunut huomattavasti luonnosvaiheesta. Esityksessä ehdotetaan nyt säädettäväksi uusi 6 b §, jossa säädettäisiin automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta ja valvonnasta. Perustelujen (s. 44) mukaan pykälän

tarkoituksena on muodostaa kokonaisuus, jossa virkavastuu on mahdollista selkeästi ja täsmällisesti osoittaa niin, että automaattisen neuvonnan käyttöönottoon ja käytön valvontaan osallistuvien virkamiesten oikeusturva myös toteutuu. Tarkoituksena on lisäksi varmistaa automaattisessa neuvonnassa asianmukaiset ihmiskontrollit sekä automaattista neuvontaa saavien viranomaisen asiakkaiden oikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (kohta 9) huomiota siihen, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi viranomaisen velvollisuudesta huolehtia siitä, että tekoälyjärjestelmä käyttää neuvonnassa virheettömiä ja ajantasaisia tietoaineistoja. Valiokunta kiinnittää (kohta 10) huomiota myös siihen, että automaattiselle neuvonnalle ennakolta 6 b §:n 1 momentissa asetettavat vaatimukset ovat etenkin voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna varsin yleispiirteisiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä tulee täsmentää niin, että siitä käy ilmi viranomaisen velvollisuutena olevan huolehtia siitä, että neuvonta on tietosisällöltään asianmukaista. Valiokunta pitää näitä muutoksia edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämät täydennykset ovat keskeisiä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan toteutumisen samoin kuin virkavastuun toteutumisen ja lakisidonnaisuuden kannalta.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että EU:n tekoälyasetus, joka on suoraan sovellettava Suomessa, sisältää sääntelyä tekoälyjärjestelmien tietoaineistoista. Näin ollen tulisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää sääntelyä pohdittaessa kiinnittää huolellista huomiota siihen, missä määrin tekoälyasetus jättää kansallista liikkumavaraa ja millä tavoin mahdollista liikkumavaraa on sekä EU-oikeuden että kansallisen lainsäädännön näkökulmasta järkevintä käyttää. Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen kohdalla kiinnittäisin myös erityistä huomiota niihin velvoitteisiin, joita tekoälyasetus asettaa järjestelmien käyttöönottajille (erityisesti artiklat 26 ja 27, ks. myös hallituksen esityksen s. 8–11).

Viittaan tältä osin professori Ida Koiviston hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon. Siinä todetaan muun muassa, että jotkin automaattista neuvontaa antavat tekoälyjärjestelmät voivat olla suuririskisiä tekoälyasetuksen riskikategorisoinnissa, mutta eivät välttämättä kaikki. Asia ratkennee asetuksen liitteessä III määritellyn käyttötarkoituksen mukaan; asetus ei sisällä julkisen hallinnon toiminnan yleistä kategorisoimista suuririskiseksi. Profilointi tekee kuitenkin tekoälyjärjestelmästä aina suuririskisen.

Tekoälyasetuksen III liitteen 5.a-kohdan mukaan [suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä ovat seuraavilla aloilla luetellut tekoälyjärjestelmät]: ”Tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, kuten terveydenhuollon palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen

myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen”. Kuten professori Koivisto toteaa, automaattista neuvontaa voidaan nähdäkseni käyttää sen arviointiin, ovatko hallinnon asiakkaat oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin. Ehdotettu yleissäännös ei sulje ulos mitään tiettyä hallinnonalaa, joten voi olla, että tietyn viranomaisen antama automaattinen neuvonta osuu säännöksen alaan. Näin ei kuitenkaan automaattisesti ole, ellei kyse ole profiloinnista.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan edellyttämä sääntelyn täsmentäminen niin, että siitä käy ilmi viranomaisen velvollisuus huolehtia neuvonnan tietosisällön asianmukaisuudesta, korostuu niiden neuvonnassa käytettävien tekoälyjärjestelmien kohdalla, jotka eivät tekoälyasetuksen mukaan ole suuririskisiä. Niille tekoälyasetuksessa asetetaan varsin vähän vaatimuksia. Myös niiden kohdalla on kuitenkin huolehdittava siitä, että EU-sääntely jättää riittävästi kansallista liikkumavaraa.

Esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa nostin esiin lisäksi sen, että tekoälyn vastauksen muodostamisessa myös hallinnon asiakkaan esittämän kysymyksen ns. oikealla muotoilulla (esim. oikeiden termien käyttämisellä) olisi todennäköisesti nykyistä suurempi merkitys neuvonnan virheettömyyttä ajatellen. Esimerkiksi hallinnon asiakas, joka osaa käyttää tiettyjä termejä, voisi näin ollen saada erilaisia vastauksia kuin toinen, joka ei osaa. Tätä lausunnossa esittämääni ei ole esityksessä erityisesti arvioitu, mutta kuitenkin tuotu esiin neuvonnassa olevan kyse tietojen välittämisestä tavalla, joka ottaa tarvittaessa huomioon asiakkaan antamat tiedot ja muut yksilölliset olosuhteet (s. 55).

4 MUITA HUOMIOITA

Kiinnitin valmisteluvaiheessa antamassani lausunnossa huomiota siihen, että ehdotetussa lain 6 a §:ssä omaksuttu terminologia häivyttää hallinnon asiakkaan ja hyvän hallinnon näkökulman varsin tehokkaasti.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (kohta 3) kiinnittänyt huomiota siihen, että nyt ehdotettavan kaltaisen sääntelyn olisi perustelua olla hyvän hallinnon perusteita sekä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevässä hallintolaissa. Lausunnon mukaan asian sääntely hallintolaissa korostaisi asiakasnäkökulmaa ja automaattisen neuvonnan yhteyttä hallinnon palveluperiaatteen toteuttamiseen ja yleisemminkin perusoikeuteen hyvään hallintoon. Lisäksi sääntelyn suhde hallintolain sääntelyyn olisi helpommin hahmotettavissa.

Pidän itsekin ongelmallisena ehdotetun sääntelyn irtaannuttamista relevantista hallinnon yleislainsäädännöstä. Vastaavaa hallinnon yleislainsäädännön lipumista teknisluonteiseksi valtiovarainministeriön sääntelyksi on havaittavissa myös sähköisen asioinnin ensisijaisuutta koskevassa lainsäädännössä (vrt. myös VNOS 14 §, jonka mukaan oikeusministeriölle kuuluu lainvalmistelu yleisen hallinto-oikeuden alalla).

Apulaisoikeusasiamies
Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijäneuvos
Terhi Arjola-Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.